

# EL ESTADO DE BIENESTAR ANTE EL DESAFIO DEMOGRAFICO: PROBLEMAS DE LA POLITICA FAMILIAR ALEMANA EN EL CONTEXTO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION (\*)

Por GERARDO MEIL LANDWERLIN

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: 1. *Transformaciones en la estructura de las familias alemanas.* 2. *Política familiar y envejecimiento de la población.*—II. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA FAMILIAR ALEMANA: 1. *La política familiar como «compensación social de cargas familiares».* 2. *La política familiar y la igualdad de oportunidades.* 3. *La reorientación de la política familiar en el contexto del envejecimiento de la población.*—III. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA FAMILIAR ALEMANA.

## I. INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La estructura de las familias de la antigua R. F. A. se encuentra, como es el caso de todos los países industrializados, sujeta a un proceso de pro-

---

(\*) A pesar de que la R. F. A. haya dejado de existir como tal a partir de la reunificación de las dos Alemanias, el aspecto de la realidad sobre el que versa el presente trabajo no ha perdido su vigencia, pues la política familiar practicada en la antigua R. F. A. no se ha visto alterada por la reunificación.

fundo cambio con profundas consecuencias para la evolución demográfica. El acelerado proceso de envejecimiento de la población que conoce la antigua R. F. A. en la actualidad, acompañado de un descenso de la población total (procesos que no se han visto alterados por la reunificación), mitigado en parte por las migraciones desde los países del este de Europa, no se debe solamente a la ampliación de la esperanza de vida, sino que procede ante todo de la drástica caída de la tasa de natalidad, consecuencia de los profundos cambios operados en el seno del sistema familiar alemán en las últimas décadas. Este rápido proceso de envejecimiento de la población y la drástica caída de la natalidad han llevado, entre otras cosas, a un cuestionamiento tanto de la política familiar, de sus fines y de sus instrumentos, como del lugar que ocupa la protección social de la familia en el seno del sistema de bienestar social de la antigua R. F. A. Con la caída de la natalidad ha crecido el valor social de los niños y con él también el de las familias. ¿Cuáles son los cambios operados en la estructura de las familias alemanas y cómo ha reaccionado la política familiar ante dichos cambios?, ¿cómo se ha tratado de revalorizar la tenencia y educación de los hijos?, ¿cuáles son los problemas y limitaciones a los que se enfrenta la política familiar? y ¿cuál es el papel que ocupa la política familiar en una sociedad en rápido proceso de envejecimiento? A dar respuesta a estas preguntas se destina el trabajo que a continuación sigue.

### 1. *Transformaciones en la estructura de las familias alemanas*

La estructura de las familias alemanas conoce un proceso de continuada reducción de tamaño, que si bien no es característico de la antigua R. F. A., sí adquiere aquí unas connotaciones e intensidad específicas que es preciso ilustrar, pues constituyen el trasfondo real a partir del cual se cuestiona la política familiar establecida. La evolución hacia lo que se ha denominado «familia minúscula» puede verse reflejada, aunque hogar y familia no sean términos equivalentes, en el cuadro 1. Si, por una parte, el número de hogares crece de 1972 (año en el que el crecimiento vegetativo se vuelve negativo) a 1985 en un 14,7 por 100, en un contexto demográfico de reducción del volumen total de la población dicho incremento responde casi exclusivamente a la constitución de hogares unipersonales, llegando este tipo de hogares a representar un tercio del total. Junto a este proceso, debido tanto al rápido envejecimiento de la población como a la tendencia de los

jóvenes a vivir fuera de sus familias de orientación (1), se ha producido un segundo proceso característico de la evolución reciente de las formas de vida familiar. Se trata del paralelo constreñimiento del tamaño de las familias conyugales, esto es, de aquellas constituidas por la existencia de un contrato matrimonial y/o por la presencia de uno o varios hijos. Así, mientras el número de familias compuestas por miembros de una sola generación ha crecido en el período de referencia en un 13 por 100, el número de hogares en los que cohabitan dos generaciones ha descendido significativamente en un 4 por 100, y la proporción de hogares multigeneracionales ha pasado a constituir prácticamente una reliquia del pasado, pues solamente un 1,7 por 100 de todos los hogares incluye a tres o más generaciones.

Tras esta tendencia hacia la mayor importancia cuantitativa de los hogares unigeneracionales (de más de una persona), se encuentra ante todo el proceso de envejecimiento de la población, pues el crecimiento del número de matrimonios sin hijos no ha aumentado de forma sustancial desde la Segunda Guerra Mundial. Así, de los matrimonios habidos en el período 1946 y 1950 ya un 13 por 100 no tuvieron hijo alguno, siendo este porcentaje, para los matrimonios habidos a mediados de la década de los setenta, alrededor del 18 al 20 por 100, no habiéndose alterado sustancialmente desde entonces (2). En este sentido, como afirman Lüscher y Hohn (3), «la carencia de hijos es un fenómeno socialmente aceptado en Alemania desde hace tiempo», si bien es preciso acentuar que, aunque lentamente, su importancia crece.

La reducción del tamaño de las familias procede así de la reducción del número de hijos por familia. Partiendo del hecho claramente identificable a tener o educar los hijos en el marco de la institución matrimonial, esto es, de la vigencia de la vieja ley de «si niños, entonces casados» (4), mientras de los matrimonios contraídos de 1900 a 1904, el 47 por 100 tenía cuatro o más hijos y un 12 por 100 tenía solamente un hijo, con un total de 393 hijos por cada 100 matrimonios, los matrimonios contraídos de 1973 a 1977 tenían, en un 27 por 100, solamente un hijo, y en un 38 por 100, dos,

---

(1) Cfr. C. HÖHN: «Demographische Trends in Europa seit dem 2. Weltkrieg», en R. NAVE-HERZ y M. MARKEFKA (eds.): *Handbuch der Familien- und Jugendforschung*, vol. 1, Neuwied, 1989, pág. 206.

(2) I. CORNELIUS y M. WINGEN: «Familie = Ehe und Kinder», en *Familienpolitik*, Stuttgart, 1989, pág. 37.

(3) K. LÜSCHER y C. HÖHN: «The Changing Family in the Federal Republic of Germany», en *Journal of Family Issues*, 1988, pág. 324.

(4) Ibidem, así como R. NAVE-HERZ: «Zeitgeschichtlichen Bedeutungswandel von Ehe und Familie in der BRD», en NAVE-HERZ y MARKEFKA (eds.): *op. cit.*, 1989, pág. 214.

con un total de 162 hijos por cada 100 matrimonios, cifra que puede haber descendido a 130 ó 140 para los matrimonios contraídos más recientemente (5).

Junto a este proceso de reducción del tamaño de la unidad familiar y, más en general, del número de personas por hogar está teniendo lugar un proceso paralelo, y estrechamente relacionado, de pluralización de las formas de vida familiar. Si bajo pluralización de las formas de vida familiar ha de entenderse, como subraya Lüscher (6), no tanto la aparición de nuevas formas de vida familiar, como el reconocimiento social, su consideración como familias, de formas anteriormente no toleradas, esta pluralización o diversificación, como también se ha denominado (7), hace referencia a la evolución registrada por las familias monoparentales y a la generalización de «formas no matrimoniales de vida en común». Si bien las familias monoparentales no son un fenómeno específico de los últimos años, sus causas y su tendencia sí son específicas de los cambios operados en las últimas décadas en el sistema familiar. Si tras la Segunda Guerra Mundial el número de familias monoparentales (con hijos menores de dieciocho años) era relativamente elevado debido mayormente a la muerte de los maridos durante la guerra, y solamente de forma relativamente marginal por razón de divorcio (el 63 y el 20 por 100, respectivamente), y compuesta casi exclusivamente por una madre con uno o más hijos, durante la década de los sesenta su importancia cuantitativa descendió sustancialmente. Desde principios de la década de los setenta, sin embargo, y en el período que abarca hasta 1986, el número total de este tipo de familias creció en un 37 por 100, crecimiento que se centró sobre todo en la década de los ochenta, siendo la causa de ello no tanto la viudedad como el divorcio o la opción por una maternidad sin matrimonio previo (el 17, el 46 y el 21 por 100, respectivamente, de las familias monoparentales encabezadas por una mujer en 1986) (8). Por otra parte, la familia monoparental, encabezada por un hombre, ha dejado de constituir un fenómeno curioso, pues, entre tanto, casi un 15 por 100 de familias monoparentales están encabezadas por un varón y su origen se debe mayormente a causa de divorcio o separación (el 61 por 100 de los casos en 1984) y solamente en un cuarto de los casos a viudedad.

El rápido crecimiento de las «formas no matrimoniales de vida en común» ha tenido lugar básicamente en la década de los ochenta, y su número se

---

(5) CORNELIUS y WINGEN: *op. cit.*, pág. 37.

(6) K. LÜSCHER *et al.* (eds.): *Die postmoderne Familie*, Constanza, 1987, pág. 31.

(7) CORNELIUS y WINGEN: *op. cit.*, pág. 35.

(8) *Op. cit.*, pág. 39.

calcula entre 600.000 y 1.250.000, lo que supondría entre una y media y tres veces más que el número de hogares de tres o más generaciones. A pesar de su rápida generalización, y a diferencia de los países escandinavos, en la antigua R. F. A. no ha pasado a constituir una «institución», pues, además de estar menos generalizada, todavía constituye un fenómeno relativamente reciente, y la presencia de hijos lleva, en general, y como se ha apuntado, al matrimonio (9).

Pero los cambios habidos en el sistema familiar alemán no afectan sólo a la estructura de las formas de vida en común, esto es, no se limitan a la pluralización de las formas de vida familiar, sino que se extienden en proceso paralelo e interdependiente a la desdiferenciación de los roles familiares y a la generalización de la participación de la mujer en el mercado de trabajo independientemente de su *status* familiar, esto es, de su calidad de soltera, esposa o madre. Así, y por lo que se refiere a este último aspecto, hay que destacar que los cambios no se producen tanto en la participación total de las mujeres en el mercado de trabajo, que apenas si ha cambiado sustancialmente de 1960 a 1985, como del hecho de que matrimonio y, en menor medida, maternidad (al menos cuando los hijos son pequeños) son cada vez menos causa de la salida de la mujer del mercado de trabajo; así, la tasa de actividad de las mujeres casadas (porcentaje de esposas incluidas en la población activa sobre el total de esposas) ha pasado de ser un 32,2 por 100 en 1960 a un 42,5 por 100 mediada la década de los ochenta. La combinación de maternidad y profesión ha pasado a convertirse en un deseo comúnmente sentido, si bien constitutivo de un dilema en la biografía de mujeres y parejas, dadas las dificultades que de ello se derivan; así, la presencia de hijos menores de seis años, particularmente cuando son más de uno, lleva a una drástica caída de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como lo demuestran las tasas de actividad de las mujeres casadas, según el tamaño de la familia; mientras un 45,2 por 100 de las madres con sólo un hijo menor de dieciocho años formaban parte de la población activa, si éste era menor de seis años dicha tasa era del 37,2 por 100 e incluso desciende a un 25,3 por 100 cuando son más de uno los menores de seis años (10).

---

(9) Cfr. C. HÖHN: *op. cit.*, págs. 207 y sigs., así como J. TROST: «Nichteheliche Lebensgemeinschaften», en NAVE-HERZ y MARKEFKA (eds.): *op. cit.*, 1989, así como CORNELIUS y WINGEN: *op. cit.*, 1989, págs. 42 y sig. Así, en Dinamarca y en Suecia un 45 por 100 de estas formas familiares tienen hijos, y dos tercios de los niños recién nacidos son «ilegítimos».

(10) BMpJFuG: *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, Bonn, 1987, pág. 43.

## 2. Política familiar y envejecimiento de la población

Estos cambios y, en particular, la evidencia de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, al menos de las generaciones más jóvenes, y las dificultades para armonizar maternidad y profesión, junto con la conversión de los hijos en fuente de gastos, con recompensas solamente de orden inmaterial, así como la posibilidad de planificar, con alto grado de éxito, el tamaño de la familia, han llevado, entre otros factores culturales (11), a una drástica caída de la tasa de natalidad hasta niveles que están lejos de garantizar una evolución demográfica estable. Esta caída de la natalidad hasta tasas de reproducción netas en torno al 65 por 100 (una tasa de 100 significa un crecimiento cero de la población) ya desde comienzos de la década de los setenta, junto con una cada vez mayor esperanza de vida, dada una población (comparativamente con el resto de Europa) bastante envejecida, han llevado a un rápido proceso de envejecimiento de la población en el sentido del ritmo de inversión de la pirámide de la población. A medida que el ritmo de envejecimiento ha ido ganando en evidencia en virtud de la proliferación de previsiones sobre la evolución demográfica y de estudios y discusiones previas a las reformas habidas en el sistema de bienestar social alemán durante la década de los ochenta, la tenencia y educación de los hijos ha ido ganando en «valor social», al convertirse los niños en un «bien» relativamente escaso.

El centro del debate actual en torno a la política familiar, que no solamente afecta a ésta, sino que abarca también, como se verá, a todo el sistema de bienestar social, está en insuficiente protección social de la familia, entendida ésta como matrimonio más hijos. Esto es, la tenencia y educación de los niños, se afirma, no está adecuadamente reconocida y honorada, como lo vendría a demostrar el comportamiento reproductivo de las mujeres. Si el acento en la discusión en torno a la política familiar se centraba, en la década de los setenta, en los problemas en el ejercicio de la función socializadora de la familia, la discusión de la década de los ochenta ha estado cada vez más orientada a acentuar los aspectos económicos derivados de la tenencia y educación de los hijos. Partiendo de cálculos estadísticos en los que la renta disponible *per capita* de la unidad familiar desciende sustancialmente en función del número de hijos, se ha redescubierto la tenencia de hijos como una dimensión más de la desigualdad social más allá de la situación de clase o *status*:

---

(11) Cfr. F. X. KAUFMANN y K. STROHMAIER: *Partnerbeziehungen und Familienentwicklung*, en NRW, Schriftenreihe des Minister, Präsidenten des Landes NRW, Düsseldorf, 1987.

«frente a las perjudicadas familias con hijos se encuentran las privilegiadas familias sin hijos» (12).

Por una parte, las familias sin hijos disponen de un nivel de vida más alto, que les permite no sólo un mayor nivel de consumo (en dinero y en tiempo), sino también una mayor formación de capital, tanto en términos de capital propio como en derechos a pensiones en la vejez. Frente a este tipo de familias, las familias con hijos tienen que cargar no sólo con mayores costes económicos y temporales, sino con menores posibilidades para disfrutar de ocio y tiempo libre, así como menor capacidad —*ceteris paribus*— para formar patrimonio con, en consecuencia y dadas las actitudes y comportamientos occidentales respecto a la tercera edad, una peor situación económica en la vejez. La desigualdad social derivada de la tenencia de hijos, dada la institucionalización actual del sistema de bienestar social, no solamente se manifiesta en la época activa en virtud de los mayores costes y de las dificultades para armonizar maternidad y profesión, sino que se extienden a la vejez en proporción directa a la incidencia de la maternidad en las posibilidades laborales de la madre.

Por otra parte, sin embargo, y como la evolución y previsiones demográficas han puesto de relieve, la tenencia y educación de hijos es una necesidad social de primer orden no sólo para perpetuar la comunidad nacional, sino también para la propia operatividad del sistema económico y del sistema de bienestar social. El problema radica, desde la perspectiva actual, en que mientras que los costes de la crianza y educación de la futura generación son mayormente privatizados, los beneficios que de ello se derivan son socializados (13). En un contexto en el que los valores culturales ya no garantizan la estabilidad demográfica y en el que los niños se han convertido en un bien relativamente escaso, las voces en favor de una revisión de la política familiar e incluso de la estructura total del sistema de bienestar social han ido ganando en intensidad, pues, según afirma Kaufmann, «la familia se ha convertido en el talón de Aquiles del Estado social alemán» (14).

En el proceso de reforma del Estado de bienestar alemán habido desde el cambio a un gobierno socialcristiano en 1982, y encaminado mayormente a adaptar el sistema de bienestar social a las nuevas condiciones y perspectivas demográficas, de un lado, y a contener y reducir el ritmo de crecimiento y el nivel de gasto social alcanzado, de otro, la política familiar también ha cambiado de orientación. De una política familiar concebida como promoción

(12) BÄCKER *et al.* (eds.): *Sozialpolitik und soziale Lage*, Colonia, 1989, pág. 176.

(13) H. LAMPERT: *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Colonia, 1985.

(14) KAUFMANN: «Familienpolitik», en N. BLÜM y H. ZACHER (eds.): *40 Jahre Sozialstaat BRD*, Baden Baden, 1989, pág. 547.

de la igualdad de oportunidades, cuando el SPD formaba gobierno, se ha pasado a una política familiar más orientada hacia la promoción de la función reproductiva de las familias. ¿Cuáles son, entonces, las características de esta «nueva» política familiar concebida para una sociedad en rápido proceso de envejecimiento?, y ¿en qué medida hace justicia la política familiar a los cambios operados en el sistema familiar? Antes de abordar directamente la respuesta a estas preguntas, y a fin de enmarcar adecuadamente los cambios operados, es preciso presentar una breve evolución histórica de la política familiar alemana.

## II. LA EVOLUCION DE LA POLITICA FAMILIAR ALEMANA

### 1. *La política familiar como «compensación social de cargas familiares»*

Si bien medidas de apoyo a la familia existían desde hacía tiempo, la política familiar moderna y el propio término de política familiar no se establecen hasta la década de los años treinta. La vinculación de la política familiar a una política de población racista durante el nacionalsocialismo supuso una deslegitimación tal de la política familiar que, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, se suprimieron todas las medidas de apoyo a la familia. Si bien todavía en la actualidad la orientación de la política familiar en dirección al fomento de la natalidad despierta recelos y amplia oposición, la rehabilitación de medidas tendentes a compensar socialmente las cargas familiares no tardaron demasiado en ser reintroducidas, aunque precedidas de enconados debates (15). Así, a mediados de la década de los cincuenta se introdujeron las «cajas de compensación social de cargas familiares», que, financiadas por los empleadores, tenían como objeto pagar un «complemento familiar» por cada tercer o sucesivo hijo. Estos «complementos familiares» a sueldos y salarios, junto con un tratamiento fiscal de la renta de las personas físicas claramente estructurado para favorecer el matrimonio (*splitting*) y la familia vía deducciones de la base por hijos a cargo, constituyen el núcleo central de la política familiar de los años cincuenta, concebida básicamente como política de bienestar económico de las familias numerosas. Junto a estas medidas de compensación social de cargas familiares, la política familiar de la década de los cincuenta incluye la extensión de la protección de la maternidad a través de la prohibición de trabajo durante las seis semanas anteriores y posteriores al parto.

(15) F. BÜNGER: *Sozialpolitik in Deutschland*, Paderborn.

La década de los sesenta no comportó grandes cambios en la política familiar: la introducción de una nueva prestación económica periódica por el segundo hijo a cargo, financiada por el Estado y de carácter universal —sujeta a un umbral de ingresos máximo— (*Kindergeld*), la ampliación del período protegido por parto a ocho semanas y la introducción de una compensación económica única por parto fueron las medidas más significativas durante este período.

La década de los setenta, y de la mano de la socialdemocracia, supuso un cambio significativo para la política familiar alemana, tanto en lo que se refiere al instrumental disponible para alcanzar los fines establecidos como, sobre todo, en lo que se refiere a la propia concepción y legitimidad de la política familiar.

## 2. La política familiar y la igualdad de oportunidades

A partir de esta reorientación, la política familiar deja de concebirse exclusivamente en términos de «compensación social de las cargas familiares» para orientarse y derivar su legitimidad de las funciones realizadas por la familia. «El sentido y fin de la política familiar radica en el establecimiento y mantenimiento de las precondiciones necesarias para que las familias realicen sus funciones de forma óptima» (16). No obstante, de las funciones realizadas por la familia, la función socializadora es aquella que la política familiar más ha de proteger y ello en virtud de la centralidad que adquiere el niño como sujeto de la protección social. En este sentido, junto a la protección social reconocida a la institución matrimonial (vía *splitting*), la protección social a la familia pasa a entenderse como protección a los miembros de la unidad familiar y, en particular, a los más débiles, los niños, a quienes se les reconoce ser sujetos también de derechos fundamentales y, como tales, con derecho a protección por parte del Estado. La protección de la familia, ya no deriva así del hecho de la paternidad (maternidad) como tal, sino de la asunción de la función socializadora, de suerte que los derechos a protección social de los niños son transferidos a los padres en virtud de su condición de agentes «socializadores» (17).

Por otra parte, y en relación con ello, la política familiar debe perseguir igualmente la materialización de la igualdad de oportunidades, lo que

(16) WINGEN: «Familienpolitik», en *Staatslexikon der Görresgesellschaft*, Friburgo, 1988.

(17) BUNDESMINISTER FÜR JUGEND, FAMILIE UND GESUNDHEIT: 2. *Familienbericht*, Bonn, 1975, pág. vi.

significa que debe contribuir a desmontar las desventajas derivadas del lugar que ocupan los padres en la estructura social y proporcionar a todos los niños en el marco del valor del libre desarrollo de la personalidad «un máximo de posibilidades para su desarrollo emocional, espiritual y social independientemente de la clase social a la que pertenezcan sus padres» (18). Desde el punto de vista de los ideales y fines a los que la política familiar quiere servir, resulta especialmente llamativo, y contradictorio, si no se tiene presente la protección que Constitución y Tribunal Constitucional garantizan al matrimonio, centrar la política familiar en el niño, independientemente de su condición de legítimo o ilegítimo, y, por otro lado, elevar la protección social de la institución matrimonial —en términos de volumen de gasto— al mismo nivel que las transferencias en favor de los hijos (cf. cuadro 2).

Esta reorientación de la política familiar hacia la protección social de los miembros más débiles, paralela al mantenimiento de la protección social de la institución matrimonial, y que encuentra su definición en la concepción de la política familiar como protección social y fomento de la función socializadora de la familia, supone el desarrollo de un «sistema» altamente diferenciado y comprehensivo (19) y un cambio sustancial con respecto a la política familiar practicada hasta entonces. Por una parte, y derivado de la centralidad atribuida a la función socializadora, se desarrollan mecanismos complementarios y de soporte de la función educativa de los padres, particularmente para los primeros años. Ello incluye el desarrollo de servicios sociales de formación y consulta para los padres, así como el desarrollo de jardines de infancia. Curiosamente, sin embargo, la centralidad atribuida a la familia como lugar de socialización y protección del niño pequeño tanto por parte de los gestores de la política familiar como por amplios e influyentes sectores de la población ha llevado a que exista una red de guarderías infantiles (para niños de edad inferior a los tres años) sumamente débil y un sistema preescolar con importantes lagunas y altamente polémico. Así, en 1986 solamente un 1,6 por 100 de los niños menores de tres años disponía de una plaza de guardería y sólo un 11 por 100 de los hijos de madre trabajadora (20).

El mayor grado de protección social de la función socializadora radica, sin embargo, en la introducción a comienzos de la década de un ambicioso sistema de becas (*Bafög*) con el objetivo de crear las bases materiales necesarias para poder materializar el derecho de escolares y estudiantes a adquirir una formación educativa según sus aspiraciones y capacidades, e indepen-

(18) Ibidem, págs. vi y ix.

(19) HÖHN y LÜSCHER: *op. cit.*

(20) Cfr. *Blätter der Wohlfahrtspflege*, 5, 1989, pág. 139.

dientemente de la situación material de sus padres. Se trata de una prestación de carácter universal dependiente del nivel de ingresos de los padres y en función de las necesidades materiales individuales, que en 1980 llegó a beneficiar a 1,27 millones de estudiantes y escolares (21).

De la reorientación de la política familiar en dirección hacia el establecimiento de las condiciones materiales necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades y de la adopción del punto de vista del bienestar del niño se derivó también una reordenación radical de las medidas de compensación social de las cargas familiares (prestaciones periódicas por hijos a cargo —*Kindergeld*— y desgravaciones fiscales). La compensación social de cargas familiares ya no se concibe solamente como una mejora de las condiciones materiales de vida de las familias limitadas por el número de hijos, sino que, además de este punto de vista, adquiere, al menos en el plano de la legitimación de la política familiar, importancia central la voluntad de lograr la igualdad de oportunidades: «El gobierno persigue el fortalecimiento de las bases económicas de la familia desde el punto de vista de la mejora e igualación de sus condiciones de socialización en interés de unas mayores condiciones de igualdad para los niños» (22).

De ello se derivó en 1975 una más que duplicación del *Kindergeld* y su universalización a todos y cada uno de los hijos para toda la población residente menor de dieciocho años (ampliable en determinados casos) y financiado con cargo al presupuesto público. De esta forma, todos los niños tienen derecho a una prestación independientemente de la situación laboral de sus padres, si bien su «coste social reconocido» crece sustancialmente según sea el rango que ocupe en el orden de filiación, lógica que está en contra del ritmo de decrecimiento de la renta *per capita* a medida que van naciendo los hijos y que hace pensar en su conversión en una medida de fomento de la natalidad implícita (23). Por otra parte, y a fin de evitar una compensación social de las cargas familiares en función de la renta, se redujeron los beneficios fiscales reconocidos a la familia al suprimirse la reducción sobre la base en el IRPF por hijos a cargo.

A esta reorganización del *Kindergeld* se añadió posteriormente, a fin de mantener la motivación a la maternidad y en el contexto ya de la discusión sobre el envejecimiento de la población, la figura de las «vacaciones por

---

(21) Sobre la regulación del *Bafög* y otras medidas de fomento de la educación, véanse V. GRÄFIN VON BETHUSY-HUC: *Familienpolitik*, Tubinga, 1987, págs. 70 y sigs., así como G. BÄCKER, R. BISPINK, K. HAFEMANN y G. NÄGELE: *Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland*, Colonia, 1989, vol. 2, págs. 186 y sigs.

(22) 2. *Familienbericht*, p. x.

(23) BETHUSY-HUC: *op. cit.*

maternidad», que reconocían el derecho de las madres trabajadoras a disfrutar de «vacaciones» remuneradas por el Estado con un importe estándar (700 marcos/mes) desde la octava semana del parto hasta el sexto mes del bebé. Con ello se inicia ya una reorientación de la política familiar en dirección hacia la promoción de la función reproductiva de la familia a través de una mayor protección social del período perinatal, que será, como se verá, el núcleo de la política familiar del período de gobierno democristiano que se inicia en 1982.

### *3. La reorientación de la política familiar en el contexto del envejecimiento de la población*

Con el cambio a un gobierno democristiano en 1982, que partía del supuesto de que el nivel de protección social logrado era excesivo y frenaba la recuperación económica, y con la generalización de la discusión sobre las consecuencias (ya patentes) del envejecimiento de la población, se inicia un proceso de reestructuración del Estado de bienestar alemán que tiene como uno de sus grandes objetivos garantizar la operatividad del sistema de protección social en el nuevo contexto demográfico. Es en este marco de adaptación del Estado de bienestar alemán al desafío demográfico de la inversión de la pirámide de la población en el que se inserta la reorientación de la política familiar habida durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Mientras que, por una parte, se reducen los niveles de protección y las prestaciones reconocidas a la tercera edad a fin de que su crecimiento sistemático no termine en lo que podría denominarse una crisis de legitimidad demográfica del Estado de bienestar, por otra se reorienta la política familiar en dirección hacia una mayor protección social del período perinatal y una mayor «compensación social de las cargas familiares».

Si durante la década de los setenta la política familiar se concibió y legitimó, como se ha visto, básicamente como vehículo para lograr una mayor igualdad de oportunidades, a partir de 1983 la política familiar estará más mediada por consideraciones demográficas, si bien la natalidad se tratará de promocionar más de forma implícita que explícita, dada la profunda y arraigada estigmatización de la vinculación de la política familiar a fines demográficos, y, por otra parte, la poca efectividad de las políticas pronatalistas. Así, la reorientación de la política familiar no supondrá su sustitución en favor de una política demográfica natalista, tal como ha sido defendida por algunos autores, sino que tendrá lugar a través de una ampliación de la protección tal como venía siendo entendida en favor de las nuevas madres. Así, el nuevo fin último que ha de perseguir la política familiar es, según la de-

claración del Gobierno, «crear las condiciones necesarias para que la opción por una vida en familia, por la maternidad, por una actividad en el hogar y para la familia no siga viéndose perjudicada frente a otras opciones vitales» (24). Si se tiene presente que en la literatura sobre la familia en la antigua R. F. A. se distingue claramente entre matrimonio y familia, haciéndose referencia a la familia solamente cuando hay hijos presentes, entonces resulta claro que la política familiar a partir de 1983 se concibe como una intervención en el sistema familiar en el sentido de aumentar las facilidades (o remover obstáculos) para la maternidad, de un lado, y reducir el coste de la tenencia y educación de los hijos, por otro. Expresado en otros términos: la política familiar ha pasado de intervenir primariamente para reforzar la función socializadora a poner el acento en la función reproductiva de las familias con el objetivo, por una parte, de hacer más atractiva la maternidad, reduciendo los costes derivados de una opción de este tipo y reforzando la protección social de la nueva madre, y, por otra, incrementando el volumen de prestaciones por hijos a cargo.

El mayor atractivo de la maternidad o, expresado en la terminología oficial, la remoción de las desventajas derivadas de una opción en favor de la familia se ha pretendido lograr mediante un mayor volumen de transferencias de dinero durante la primera fase de vida del bebé que compense, al menos en cierta medida, las desventajas financieras derivadas de la maternidad, y por otro, una mayor protección de las nuevas madres en el mercado de trabajo. Así, uno de los pilares sobre los que se asienta la mayor protección social de la maternidad está constituido por un «salario social por maternidad» (*Erziehungsgeld*, literalmente, «dinero para educación») (25) pagado mensualmente, siempre que no se realice un trabajo remunerado superior a dieciocho horas, hasta el 18.º mes del bebé a todas las nuevas madres en cuantía fija (sin actualización obligatoria; en 1986 representaba casi un 30 por 100 del salario medio neto), si bien a partir del sexto mes dependiente del nivel de ingresos de la unidad familiar, y financiado, dado su carácter universal, por el Estado. A ello se añade también el reconocimiento de un año (a partir de 1992, tres años) de cotización al sistema de pensiones de la Seguridad Social valorado al nivel del 75 por 100 del sueldo medio, y siempre que no se realice un trabajo sujeto a cotización, de forma que, dada la paralela reducción del período de carencia necesario para la jubilación a cinco años, por la tenencia de dos hijos se puede tener ya derecho a una

(24) VV. AA.: *Bundesregierung, Regierungserklärung*, Bonn.

(25) Obsérvese la sutileza de la denominación alemana, que indica que las prestaciones pagadas lo son para la «educación» del neonato y no por el hecho del alumbramiento como tal.

pensión de jubilación propia, que, no obstante, es muy baja. Junto a ello se amplía la protección legal del puesto de trabajo hasta los dieciocho meses después del parto, si bien en los convenios colectivos de algunos importantes sectores (como banca o comercio) se garantiza el puesto de trabajo durante tres años y medio.

Por otra parte, y a fin de reducir los diferenciales de renta disponible *per capita* derivados de la tenencia y educación de hijos, se ha procedido a un no desdeñable incremento de la protección social a la familia a través de los instrumentos integrados en la «compensación social de cargas familiares». Para ello se ha reintroducido en 1983 la deducción sobre la base por hijos a cargo en el impuesto sobre la renta (incrementada en 1990 en más de seis veces respecto al nivel de 1986), de forma que la prestación indirecta por hijos a cargo que de ello se deriva depende del tipo impositivo que haya de aplicarse; así, a mayores ingresos, mayor protección social. A fin de compensar esta disfuncionalidad se ha introducido una especie de impuesto negativo para quienes no sobrepasan el umbral de tributación a través de un complemento al *Kindergeld*, al tiempo que la cuantía de éste pagada por el segundo hijo, incrementada en un 30 por 100, se hace depender del nivel de ingresos. El resultado de esta complicada reordenación de las prestaciones es una regulación poco transparente y que valora más los hijos de quienes tienen ingresos muy elevados, así como algo más a los hijos de quienes tienen pocos ingresos que a los hijos de los asalariados situados por encima de la media de los salarios, un resultado que ha encontrado una enconada crítica. Por otra parte, y a fin de compensar los mayores gastos, se ha reducido drásticamente el alcance del sistema de becas (*Bafög*) al endurecer las condiciones de acceso y convertir los pagos en préstamos sin interés a devolver una vez concluida la formación.

Frente a esta respuesta a la caída de la natalidad, la pluralización de las formas familiares apenas si ha encontrado un eco suficiente para merecer una consideración especial dentro de la política familiar. La respuesta de la política familiar al crecimiento de las familias monoparentales por causa de divorcio o maternidad sin matrimonio se han limitado básicamente a la elevación de las prestaciones fiscales en el impuesto sobre la renta o al reconocimiento de un préstamo hasta el cumplimiento de los seis años en aquellos casos en los que el cónyuge divorciado no hace frente a sus obligaciones para con sus hijos. Una alta proporción de las madres solteras y una parte importante de las madres divorciadas tienen así como única salida la asistencia social (26).

---

(26) Cfr. BÄCKER *et al.*: *op. cit.*, pág. 191.

### III. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA FAMILIAR ALEMANA

Como ha podido constatarse en el apartado anterior, existe una clara tendencia, dentro de la política familiar alemana, no exenta —como se verá— de problemas, en dirección hacia una mayor protección social de los individuos más débiles de la unidad familiar, centrada, a su vez, en las fases del ciclo familiar en las que mayores necesidades o problemas ha de resolver la unidad familiar. Así, primero se procedió a una reorientación de la política familiar en favor de una mayor protección social del niño, haciéndole sujeto de derechos propios a protección por parte del Estado e igualando su condición independientemente del *status* familiar (matrimonial-extramatrimonial) al tiempo que se mejoraban las transferencias por hijos a cargo y los servicios sociales prestados a las familias. La reorientación de la política familiar en la década de los ochenta ha estado primordialmente encaminada a otorgar una mayor protección social a la maternidad, y como tal a la mujer, más por motivos demográficos que desde el punto de vista de una política feminista. No obstante, y a pesar de esta reorientación en favor de una mayor protección social de la componente central de la familia, esto es, de la maternidad y de la filiación, la protección a la institución del matrimonio sigue constituyendo un elemento central de la política familiar alemana y en creciente contradicción con los desarrollos anteriores y con la evolución del sistema familiar, con —en expresión de Lüscher— la «posmodernización» de la familia en Alemania.

En efecto, el volumen de recursos destinados a la protección de la institución matrimonial, básicamente a través del tratamiento fiscal dado al estado civil en el impuesto sobre la renta (*splitting*), si bien conoce un lento proceso de pérdida de importancia dentro del conjunto de la protección social a la familia, todavía representa una parte sustancial de la política familiar alemana. Así, si se considera la clasificación funcional del presupuesto social (incluido el sistema de becas), puede comprobarse que la función «esposa» pasa de representar un 46 por 100 de las prestaciones familiares en 1970, a suponer todavía un 39 por 100 en 1988, mientras que las prestaciones a los «niños» solamente pasa de representar un 49 a un 56 por 100 del total, respectivamente (la diferencia hasta cien corresponde a la función «maternidad») (27). O visto desde otra perspectiva, incluso en 1989, tras la reforma fiscal y la reforma de la política familiar en 1986 y generalizado el debate

---

(27) BMA: *Material zum Sozialbudget en Kaufmann, «Familienpolitik»*, pág. 554.

sobre el envejecimiento de la población en torno a la reforma del sistema de pensiones, el volumen de recursos no ingresados por las desgravaciones fiscales por esposa suponía tanto como el total de las desgravaciones por hijos a cargo, las transferencias por hijos a cargo (*Kindergeld*) y el «salario social por maternidad» (*Erziehungsgeld*, «dinero para educación»), esto es, el núcleo central de la protección social del niño (cfr. cuadro 2) (28).

Ahora bien, y a pesar del precepto constitucional, que obliga a la protección de la familia y el matrimonio por considerarlas instituciones sociales fundamentales, una postura de este tipo, y además en su concreción actual, resulta insostenible, como ya ha sido reconocido bastante generalizadamente (29). Los argumentos comúnmente esgrimidos están en relación con la protección social relativa de familias con hijos, de un lado, y sin o con pocos hijos, de otro, siendo el blanco de las críticas ante todo el sistema impositivo sobre la renta vigente. Este es criticado por constituir «un sistema de promoción de la no natalidad» (30) y, en consecuencia, por no tomar en consideración adecuadamente las cargas familiares derivadas de la tenencia y educación de hijos y el «valor social» que una opción de dicho tipo supone para la sociedad en su conjunto. Ahora bien, la inaceptabilidad de una protección social tal de la institución matrimonial *per se* no es derivable únicamente del mayor coste económico, profesional, temporal y de energía que supone la tenencia y educación de hijos, sino que la pluralización de las formas familiares, y en particular (adoptando el punto de vista de la promoción de la protección social del niño) la extensión de las familias monoparentales, socavan la legitimidad de una política familiar de este tipo.

Resulta, por tanto, evidente que uno de los problemas básicos que sigue teniendo planteada la política familiar alemana en la actualidad proviene de que, si bien sí se ha reaccionado parcialmente a los cambios en el sistema familiar (así, mejora de las prestaciones a familias monoparentales o igualdad de derechos a padres y madres en las prestaciones por maternidad —salvo las directamente vinculadas al parto—), todavía tiene como referente básico la

---

(28) BMJFFG: *Materialien zur Familienpolitik der Bundesregierung*, sept. 1989, pág. 7.

(29) Así, por ejemplo, la Comisión de Expertos encargada de asesorar al ministro para la juventud, familia, mujeres y salud ha defendido clara y explícitamente la conversión del *splitting* en prestaciones fiscales y directas por hijos a cargo (cfr. *Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen*). Otros autores, e incluso el SPD, defienden al menos una reducción sustancial del mismo y su conversión en prestaciones por hijos a cargo: así, por ejemplo, H. LAMPERT: «Ordnungspolitische und verteilungspolitische Aspekte der Familienpolitik», en LAMPERT y WINGEN: *op. cit.*, 1986, y SPD: *Die Zukunft sozial gestalten — Sozialpolitisches Programm der SPD*, Bonn, 1988, pág. 18.

(30) O. VON NELL-BREUNING, en KAUFMANN: «Familienpolitik», *op. cit.*, pág. 556.

«familia normal», en lugar de estar diseñada en función de las necesidades relativas de los distintos tipos de familias y de las fases del ciclo familiar. Esto es, si se acepta la tesis de Kaufmann, según la cual una función central de la política social es influir compensatoriamente sobre las consecuencias de distintas situaciones vitales, es decir, que, para las familias, una de las funciones centrales de la política familiar ha de ser facilitar la solución de problemas (31), entonces, la protección de la institución matrimonial como tal, dada la generalización del trabajo de la mujer, resulta inaceptable desde los propios presupuestos de la política familiar.

Otro de los problemas básicos que tiene planteada la política familiar viene dado por las características de la protección social de la maternidad, que, lejos de responder a las nuevas aspiraciones (o necesidades) de la mujer de combinar trabajo y maternidad, está orientada a facilitar y promover la permanencia de la nueva madre en el hogar. Así, la mayor protección social de la maternidad está, como se ha visto, vinculada al abandono del puesto de trabajo: tanto el «salario social por maternidad» como el reconocimiento de *baby-years* en el sistema del pensiones están sometidos a la condición de que la nueva madre no realice un trabajo sujeto a cotización social. De hecho, el «salario social por maternidad», que, como se ha visto, no está vinculado ni a un trabajo previo, ni su cuantía está fijada en función del salario neto, está concebido como un sueldo que el Estado paga para que la madre (o el padre) permanezca en el hogar al cuidado del hijo; en el caso en el que la madre desee o se vea obligada a trabajar, su «contribución demográfica» y las mayores cargas (considerables, dada la ausencia de guarderías públicas y la enorme escasez de privadas) que representa la maternidad quedan sin reconocimiento social más allá del que existe, por ejemplo, por un hijo de diecisiete años. Por otra parte, la limitación del «salario social por maternidad» —a partir de 1990— a dieciocho meses, en sí mismo un instrumento valioso para las nuevas madres, al tiempo que los jardines de infancia solamente admiten niños a partir de los tres años (al margen del problema de los horarios), supone una considerable carga para las familias, que, si bien —como se ha indicado— se ve compensada en ciertos ámbitos profesionales por una excedencia laboral de hasta tres años, dificulta considerablemente la armonización de maternidad y profesión.

*Last, but not least*, a pesar de las mejoras introducidas en la política familiar y a pesar de la intensidad del desafío demográfico y de la discusión en torno a sus consecuencias, el lugar de la protección de la familia dentro del

---

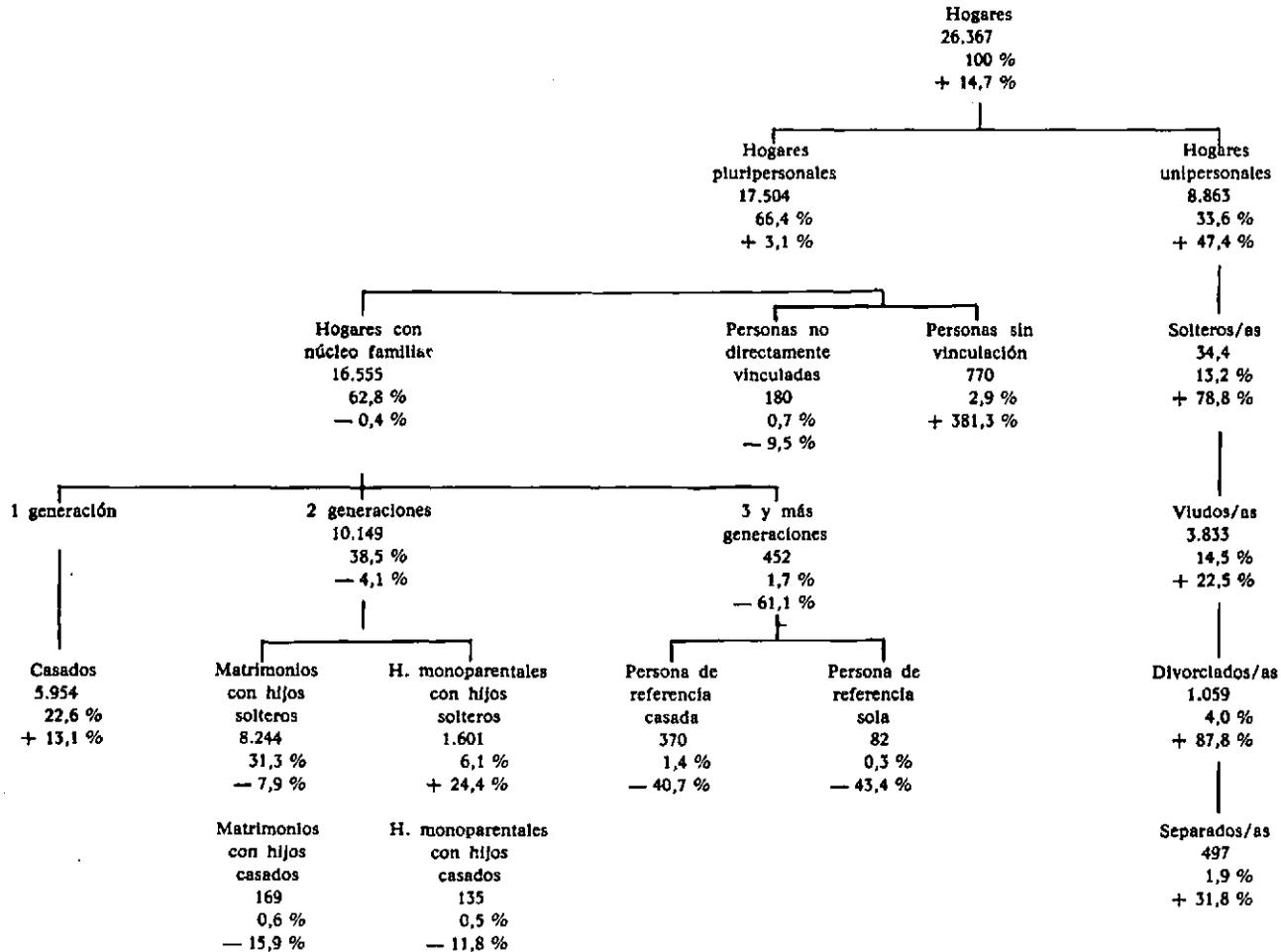
(31) F. X. KAUFMANN (ed.): *Staatliche Sozialpolitik und Familie*, 1982, págs. 9-10.

presupuesto social continúa perdiendo importancia, tanto en términos porcentuales como en relación al PIB (cfr. cuadro 2).

Si hubiese que resumir en una sola frase la relación de la política familiar con la evolución del sistema familiar, habría que concluir diciendo que, sin negar la importancia de los cambios habidos —sobre todo para las mujeres beneficiadas por los mismos—, mientras la familia se encuentra inmersa en un proceso de posmodernización, la política familiar todavía sigue siendo moderna.

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LOS HOGARES ALEMANES EN JUNIO DE 1985  
(En miles, porcentajes del total y variación con respecto a 1972 en %)



CUADRO 2  
PRESUPUESTO SOCIAL  
(Prestaciones por funciones)

FUNCIONES	1988	1965	1975	1980	1988	1965	1975	1980	1988
	Mill. DM	Porcentajes				Porcentaje del PNB			
<i>Matrimonio y familia</i> ... ..	78.035	20,4	13,8	13,1	11,8	5,11	4,66	4,20	3,68
Hijos ... ..	43.461	10,4	7,3	7,0	6,6	2,59	2,44	2,23	2,05
Cónyuge ... ..	30.604	9,2	6,0	5,3	4,6	2,30	2,01	1,71	1,44
Maternidad ... ..	3.970	0,9	0,6	0,8	0,6	0,22	0,21	0,27	0,19
<i>Salud</i> ... ..	225.236	26,9	31,0	33,2	34,1	6,74	10,44	10,64	10,62
Prevención ... ..	13.531	2,5	2,3	2,1	2,0	0,64	0,79	0,68	0,64
Enfermedad ... ..	161.051	17,3	22,2	23,8	24,4	4,34	7,49	7,61	7,59
Acc. laboral y enf. prof. ...	15.704	2,7	2,4	2,5	2,4	0,68	0,81	0,81	0,74
Invalidez ... ..	34.951	4,3	4,0	4,8	5,3	1,08	1,36	1,54	1,65
<i>Ocupación</i> ... ..	59.279	2,1	6,4	6,5	9,0	0,52	2,15	2,07	2,79
Formación profesional ... ..	14.649	0,6	2,0	2,2	2,2	0,14	0,68	0,71	0,69
Movilidad ... ..	8.356	0,6	0,6	1,2	1,3	0,16	0,21	0,39	0,39
Desempleo ... ..	36.275	0,9	3,8	3,0	5,5	0,22	1,26	0,97	1,71
<i>Vejez y supervivencia</i> ... ..	261.305	39,6	39,0	39,0	39,6	9,90	13,12	12,50	12,32
Vejez ... ..	248.639	37,3	36,6	36,5	37,7	9,33	12,34	11,70	11,72
Supervivencia ... ..	12.665	2,3	2,3	2,5	1,9	0,57	0,78	0,80	0,60
<i>Otras funciones</i> ... ..	36.336	10,9	9,8	8,2	5,5	2,74	3,30	2,63	1,71
Por reparaciones políticas ...	4.617	3,4	2,2	1,7	0,7	0,84	0,74	0,56	0,22
Vivienda ... ..	12.248	4,3	2,4	2,2	1,9	1,08	0,80	0,70	0,58
Promoción del ahorro ... ..	16.215	2,3	4,6	3,6	2,5	0,58	1,56	1,16	0,76
Ayudas sociales ... ..	3.256	1,0	0,6	0,7	0,5	0,24	0,20	0,21	0,15
<b>TOTAL</b> ... ..	<b>660.190</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>25,01</b>	<b>33,67</b>	<b>32,03</b>	<b>31,12</b>

FUENTE: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.