

El *descubrimiento* de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo

*The Discovery of Family Policies in Spain:
Between Ideology and Pragmatism*

Luis Ayuso Sánchez y Milagrosa Bascón Jiménez

Palabras clave

Análisis de contenido

- Conciliación
- Estado de bienestar
- Familia
- Partidos políticos
- Políticas públicas
- Transformación familiar

Key words

Content Analysis

- Work-Life Balance
- Welfare State
- Family
- Political Parties
- Public Policies
- Family Transformation

Resumen

A pesar del aparente *familiarismo* de la sociedad española, las políticas familiares nunca han ocupado un lugar relevante en el ámbito político. Sin embargo, en los últimos años diversos temas relacionados con la política familiar han ido entrando en la agenda de los partidos políticos españoles. En este trabajo se analizan las cuestiones relacionadas con la familia de los programas electorales de los cinco partidos nacionales que concurren a las elecciones del pasado 28 de abril de 2019 (Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Ciudadanos, Unidas Podemos y VOX). Se utiliza una metodología cualitativa que combina el análisis de contenido y de discurso. Los resultados señalan las importantes diferencias ideológicas existentes en los partidos en función de su propia conceptualización de la familia, pero también las significativas semejanzas en diferentes cuestiones relacionadas con la «pragmática familiar».

Abstract

Despite the apparent *familiarism* of Spanish society, family policies have never occupied an important place in the political sphere. However, various issues related to family policy have started to appear in the agenda of Spanish political parties in recent years. This paper analyses family-related issues in the electoral programmes of the five national parties that stood for election on 28 April, 2019, namely, Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Ciudadanos, Unidas-Podemos, and VOX. A qualitative methodology was used that combined both content and discourse analysis. The results point to important ideological differences between these political parties based on their different conceptualisation of the family, but also to significant similarities on various issues related to “family pragmatics”.

Cómo citar

Ayuso Sánchez, Luis y Bascón Jiménez, Milagrosa (2021). «El *descubrimiento* de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174: 3-22. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.174.3>)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

Luis Ayuso Sánchez: Universidad de Málaga | luis.ayuso@uma.es

Milagrosa Bascón Jiménez: Universidad de Córdoba | mbascon@uco.es

INTRODUCCIÓN¹

En el año 1977 la profesora María Ángeles Durán realizó un interesante estudio sobre la propuesta programática en materia de familia que presentaron los principales partidos de las primeras elecciones democráticas tras el régimen de Franco (Durán, 1977). Sus resultados reflejaban la importante ideologización política del ámbito familiar que ocupaba un lugar secundario en la esfera pública. Debe recordarse que la familia había constituido uno de los principales pilares ideológicos durante el franquismo («familia, municipio y sindicato»), aunque su utilización había sido más propagandista que real (Iglesias de Ussel y Meil, 2001). Tras una larga travesía durante los años ochenta en la que la palabra «familia» desaparece del diario de sesiones del Congreso (Iglesias de Ussel, 1998), las políticas familiares vuelven a entrar en la agenda pública a mediados de la década de los años noventa auspiciadas sobre todo por diversas iniciativas autonómicas (Flaquer, 2000; Castón *et al.*, 2002).

La presencia de la cuestión familiar en la arena política ha ido introduciéndose paulatinamente en la agenda de las políticas sociales, a veces de forma indirecta, con diferentes medidas que tenían un claro impacto en la esfera familiar, aunque no reconocían explícitamente su relación (Moreno y Salido, 2007), pero también de forma explícita buscando sobre todo un impacto más simbólico que real en la esfera pública (Iglesias de Ussel y Mari-Klose, 2008). En la actualidad, las medidas relacionadas con la familia aparecen de forma cada vez más explícita en

los programas electorales de los principales partidos políticos de ámbito nacional. Dichas medidas se presentan no solo de forma transversal, relacionadas con los ámbitos de mujer, juventud, desempleo o mayores, sino también, y en algunos casos, como apartado específico dentro de las políticas sociales. Este trabajo profundiza en el análisis de dichos programas, abordando el estudio de los cinco principales partidos que han concurrido a las elecciones del 28 de abril de 2019.

ALGUNAS CLAVES PARA ENTENDER LA POLÍTICA FAMILIAR EN ESPAÑA

A pesar de la alta valoración que obtiene la familia por parte de la sociedad española, independiente de la ideología política, la religión, el nivel de estudios o el lugar de residencia (Ayuso, 2020), en España no ha existido un debate político ni académico relacionado con la política familiar (Flaquer, 2012). De hecho, no existe un consenso sobre el propio concepto de «política familiar»: algunos autores la entienden de forma *asistencial* poniendo su énfasis en los derechos de sus diferentes miembros (Alberdi, 1999); otros de forma *comunitaria*, enfatizando su carácter relacional (Donati, 2003), e incluso hay quienes buscando el consenso, utilizan una definición más general, como «todo tipo de medidas públicas destinadas a adoptar recursos a las personas con responsabilidades familiares» (Flaquer, 2000: 11). Siguiendo la clasificación de Commaille, Strobel y Villac (2002), nuestro país se encontraría en la categoría de política familiar *invisible* o *ausente*.

La larga transición de la política familiar en España

La inexistencia de una política familiar explícita no se puede entender sin tener en cuenta al menos tres factores fundamentales que marcan nuestra trayectoria histórica y actual. En primer lugar, la utilización de la

¹ Este trabajo se inserta dentro de los resultados del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades CSO2017-86349-P. Agradecemos a los profesores Félix Requena y Verónica de Miguel de la Universidad de Málaga, su apoyo para la realización de este artículo; así como a los comentarios de los evaluadores/as. No obstante, asumimos toda la responsabilidad por las posibles omisiones o errores que este texto pudiera tener.

familia por los partidos políticos a partir de su instrumentalización ideológica durante el régimen de Franco (Campo, 1995); en segundo lugar, por la forma específica en nuestro país de configurar la relación entre familia y estado de bienestar, siguiendo las características propias de los países mediterráneos (Flaquer, 2004); y en tercer lugar, por la no existencia de demandas por parte de la sociedad civil organizada, ya sea por las propias asociaciones y movimientos sociales, como por los sindicatos u otros actores políticos (Ayuso, 2009).

El modelo de *familia nuclear parsoniana*, propio de la sociedad industrial moderna que comenzó a desarrollarse en las sociedades avanzadas desde principios del siglo xx y que entra en decadencia a finales de la década de los años cincuenta (Castón *et al.*, 2002), fue el que se promovió y protegió en España al finalizar la guerra civil. Alrededor de este modelo, el franquismo elaboró un ideario que protegía los valores tradicionales y religiosos de la familia. Durante la primera etapa del régimen y hasta los años sesenta, España realizó una política familiar explícita alrededor del llamado «subsidio familiar», con múltiples deficiencias por la situación económica del país, pero que daba un lugar central a la familia en la política social (Meil, 1995; Iglesias y Meil, 2001). Sin embargo, el *desarrollismo* de los años sesenta, a diferencia de otros países de nuestro entorno europeo (Ayuso, 2007), trajo consigo un olvido paulatino del papel de la familia en las políticas sociales, quedando esta recluida a la reivindicación ideológica y a los premios a la natalidad con un carácter más propagandístico que real (Meil, 2006).

Esta situación histórica dio lugar a que la familia y todo lo relacionado con las políticas familiares se asociaran automáticamente con las políticas conservadoras (Valiente, 1996; Flaquer, 2012), existiendo un importante rechazo por los partidos de izquierda.

Las fuerzas de izquierda no consideraron oportuno promover políticas de apoyo a la familia, identificada con el modelo tradicional que el franquismo tanto había ensalzado y que consideraban que contribuía a la opresión de las mujeres (Subirats, 1998: 93).

Este sesgo ideológico se mantiene durante la década de los años ochenta y noventa, donde se avanza en medidas legislativas vinculadas principalmente con derechos individuales, asistenciales y hacia la igualdad de género (Alberdi, 1999; Valiente, 2013) (tabla 1). La familia comienza a entrar en la agenda pública muy lentamente a finales de los años noventa de la mano sobre todo de los primeros planes de apoyo a la familia de algunas comunidades autónomas (Castón *et al.*, 2002).

La declaración de 1994 como Año Internacional de la Familia, y el hecho de que nuestro país alcanzara las cifras más bajas de fecundidad de su reciente historia (1,18 hijos por mujer en 1998) dieron lugar a un pequeño auge de las políticas familiares en España (Comas d'Argemir, 2012). El Gobierno del Partido Popular (1996-2004) impulsó medidas como la primera Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, la Ley de Familias Numerosas o el primer Plan Integral de Apoyo a la Familia en 2001. Esta misma tendencia siguió el PSOE (2004-2011), con iniciativas como la regulación del matrimonio homosexual, la mayor flexibilización del divorcio, la Ley de Igualdad, la Ley de la Dependencia o la Ley contra la Violencia de Género. La última etapa del PP (2011-2018) se ha caracterizado por la lucha contra la violencia de género y la puesta en marcha de un nuevo Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017 que, al igual que el plan de 2001, no cuenta con recursos suficientes y depende para su desarrollo del impulso de las comunidades autónomas (Comas d'Argemir, Marre y San Román, 2016).

TABLA 1. Principales medidas políticas relacionadas con la familia llevadas a cabo por los diferentes gobiernos de España desde la Transición (1978-2018)

Gobierno	Medida	Característica
UCD 1978-1981	Ley 45/1978 por la que se modifican los artículos 416 y 343 del Código Penal.	Desregulación del uso de anticonceptivos.
	Ley 8/1980 del Estatuto de los Trabajadores.	Reconocimiento del derecho de excedencia y reducción de jornada por cuidado de hijos/as.
	Ley 30/1981 por la que se Modifica la Regulación del Matrimonio en el Código Civil.	Regulación y aprobación legislativa de la separación y el divorcio.
PSOE 1982-1995	Ley Orgánica 9/1985 de 5 de julio, de reforma del artículo 417 del Código Penal.	Despenalización del aborto en tres supuestos.
	Ley 35/1988 de 22 noviembre sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida.	Regulación de las técnicas de reproducción asistida.
PP 1996-2003	Plan Integral de la Familia (1997).	Aplicación de directivas europeas sobre seguridad, salud, lactancia y permiso parental.
	Ley 40/1998, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.	Se establecen deducciones y desgravaciones por hijo a cargo.
	Ley 39/1999 para promover la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral.	Se regulan permisos para partos múltiples, cuidados familiares, lactancia, despidos, etc.
	Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de Reforma Parcial del IRPF.	Se establece la medida conocida como «paga a madres trabajadoras».
	Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.	Redefinición del concepto de familia numerosa.
PSOE 2004-2011	Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.	Regulación de medidas para la lucha contra la violencia sobre la mujer.
	Ley 13/2005, por la que se modifica en el Código Civil el Derecho a Contraer Matrimonio.	Reconocimiento del matrimonio del mismo sexo.
	Ley 14/2006, sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida.	Modifica Ley 45/2003, amplias posibilidades de reproducción asistida; y definición conceptos.
	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.	Regulación de las situaciones de dependencia para la realización de actividades de la vida diaria.
	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.	Regulación del permiso de paternidad.
	Ley Orgánica 2/2010, de Salud Reproductiva e Interrupción Voluntaria del Embarazo.	Permite aborto libre hasta las 14 semanas de gestación («Ley de plazos»).
	Pacto por la Igualdad de Género 2011-2020.	Protección a la mujer víctima de violencia de género. Promover la corresponsabilidad, etc.
PP 2011-2018	Plan Integral de Apoyo a la Familia (2015-2017).	Establece medidas de apoyo a la fecundidad, envejecimiento y reto demográfico.
	Ley 48/2015, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.	Iguala en los mismos términos el permiso de paternidad al de maternidad.

Fuente: Elaboración propia.

Todas estas medidas políticas han tenido repercusiones sociales positivas, pero en general no han servido para estructurar una auténtica política social de carácter familiar similar a la de los países de Centroeuropa. Las razones de ello hay que buscarlas también en las características propias de nuestro sistema de bienestar dentro de los llamados regímenes mediterráneos (Naldini, 2003). Este modelo se articula alrededor de características estructurales y culturales. Entre las primeras, sobresale la protección de un modelo tradicional basado en el varón sustentador, con un mercado laboral que protege a este frente a mujeres y jóvenes; una familia «multifuncional» apoyada en una densa e intensa solidaridad familiar y de redes familiares de apoyo (Requena, 2011; Meil, 2011), que pivota alrededor del trabajo informal del ama de casa (Durán, 2019), y donde se repiten pautas y comportamientos familiares de generación en generación sin apenas reflexión (Ferrara, 1996; Flaquer, 2004; Moreno Mínguez, 2015).

Desde el punto de vista cultural, también se debe tener en cuenta lo que la sociedad espera de la familia; en este sentido, como recuerdan Del Pino y Rubio (2016: 246),

[...] las familias se organizan no solo en función de políticas o medidas, sino de manera fundamental en función de las expectativas, normas y valores sobre lo que es o no es una familia, así como la función que cada miembro asume voluntaria o involuntariamente dentro de la misma.

En el ideario colectivo común, la familia sigue estando muy presente como proveedora de servicios sociales. Un 69% de los españoles considera que debe ser la familia quien debe hacerse cargo de las necesidades de atención de las personas mayores, y un 59% piensa que es a la familia antes que a los servicios sociales a quien se debe recurrir cuando una persona no puede valerse por sí sola (Ayuso, 2019).

Entender a la familia como algo privado, que solo incumbe a sus miembros, es un ele-

mento que caracteriza a los países del sur de Europa y no motiva a la movilización ciudadana para reivindicar mejoras públicas en este ámbito; este es un tercer elemento fundamental para entender la ausencia de política familiar en España. A pesar de la importancia que tuvieron los movimientos religiosos de la sociedad civil en la transición a la democracia (Requena, 2019), en nuestro país la Iglesia católica no ha tenido que «competir» con otras Iglesias como en el resto de países de Centroeuropa, hecho que sí motivó en estos el desarrollo de movimientos familiares fuertes alrededor de la familia (Ayuso, 2007). La presencia histórica y cultural del *principio de subsidiariedad* propio del catolicismo, por el que deben ser los propios hogares los que asuman las responsabilidades en la provisión de bienestar a sus miembros (Flaquer, 2000: 38) tampoco ha contribuido a esta movilización. Paradójicamente, esta forma de entender la familia y su alta valoración es lo que hace que no se reivindiquen cambios ni políticas familiares explícitas (Ayuso, 2009).

¿Por qué se interesan ahora los partidos políticos por la familia?

Las cuestiones relacionadas con la familia siguen ocupando un lugar secundario en la agenda pública, pero recientemente se ha producido un pequeño despertar acompañado por la dinámica electoral existente desde 2015. Para entender este nuevo contexto se debe tener en cuenta, por un lado, el intenso cambio de valores familiares acontecido en España en muy pocos años, paralelo a nuestro proceso de democratización, y que ante algunas realidades familiares nos aproxima más a Suecia que a Italia (Ayuso, 2020).

Por otro lado, la aparición de un mayor número de necesidades familiares sin respuesta y que tienen un alto impacto en la opinión pública. Especialmente relevante es el llamado *reto o desafío demográfico*

que despierta un intenso debate en la demografía (Macarrón, 2011; Esteve, 2016), y que plantea cuestiones relacionadas directamente con la familia como la natalidad, la conciliación o el envejecimiento. En España, la familia sigue vinculándose de manera significativa con la calidad de vida, lo cual constituye un reclamo propagandístico importante para todos los partidos políticos. Ayuso (2019) ha señalado tres indicios que apuntan a una mayor revitalización de las políticas familiares en nuestro país:

- a) En primer lugar, el propio proceso de *posmodernización familiar* (Meil, 1999) hace que emerjan nuevas necesidades que demandan una mayor atención (Flaquer, 2003); véanse las políticas familiares dirigidas a familias monoparentales de mujeres (Madrugá, 2006) y hombres (Avilés, 2015), las parejas de hecho (Ezquerro y Lázaro, 2007) o las políticas de conciliación (Puerta, 2013). A lo que se debe sumar aspectos donde la familia es fundamental, como: la violencia de género (Miguel, 2015), los problemas derivados del envejecimiento (dependencia y soledad), el uso de los permisos parentales (Meil, Romero-Balsas y Rogero-García, 2018), la custodia compartida (Solsona *et al.*, 2020), la mediación familiar, las demandas de emancipación y vivienda, o el recurrente debate sobre los horarios. Un buen ejemplo de este interés es la reciente creación de dos Altos Comisionados a nivel nacional, uno para el reto demográfico (2017) y otro contra la pobreza infantil (2018).
- b) En segundo lugar, la mayor sensibilidad del mercado hacia los proyectos de vida familiar y privada. A pesar de la crisis económica, la cultura de conciliación se introduce lentamente en la agenda de las grandes empresas, sobre todo de las más innovadoras basadas en el conocimiento; no por motivos altruistas, sino principalmente por los beneficios que les

comporta (Meil *et al.*, 2007). Elementos como la atracción y retención del talento comienzan a ser aspectos estructurales, en un mercado laboral más feminizado, y donde se compite por los mejores con incentivos no solo económicos. Las medidas de conciliación familiar son más importantes para el clima y la productividad en el trabajo (Ronda, 2019).

- c) En tercer lugar, y pese a los clichés de antaño, que vinculaban la política familiar a ideologías conservadoras (Moreno y Salido, 2007), cada vez existe un debate público más rico, auspiciado sobre todo por iniciativas en las diferentes comunidades autónomas (Redondo, 2018) e incluso a nivel municipal, y donde se contempla la multiplicidad de formas de familia y las diferentes formas de intervención para responder a problemas concretos que van más allá de la disputa ideológica.

Diferentes modelos teóricos para interpretar la política familiar

Para analizar las medidas de política familiar en nuestro país es necesario realizar una propuesta teórica que tenga en cuenta nuestras propias características como sociedad. Con este fin se han revisado las diferentes clasificaciones relacionadas con los sistemas de bienestar. Se ha partido de la propuesta de Esping-Andersen (1990) a partir de sus conceptos de *desmercantilización* y *desfamiliarización* de servicios, y sus reelaboraciones posteriores (Korpi, 2000). Se han tenido en cuenta las críticas realizadas desde el feminismo (Lewis, 1997), y desde los países mediterráneos (Ferrera, 1996; Moreno, 2001; Naldini, 2003), incluyendo también la perspectiva relacional (Donati y Prandini, 2007). A partir de estas contribuciones se realiza una propuesta teórica basada en cuatro tipos ideales de modelos de políticas familiares realizadas para el análisis específico de este estudio (tabla 2).

TABLA 2. *Tipos ideales de modelos ideológicos de políticas familiares*

	Asistencialista	Liberal	Mediterráneo	Relacional
Concepto de familia	Salvaguarda de derechos individuales y de género.	Abierto.	Tradicional.	Mediación de relaciones entre géneros y generaciones.
Pilar ideológico	Socialdemocracia Feminismo.	Liberalismo.	Tradicionalismo. Catolicismo.	Comunitarismo. Humanismo.
Ayudas económicas a la familia	Ayudas directas e indirectas a individuos de toda la población.	No directas, pero sí indirectas a empresas.	Ni directas ni indirectas, solo en caso de indigencia.	Ayudas directas e indirectas a grupos.
Servicios de apoyo a familia	Amplia red de servicios públicos asistenciales.	Promover servicios privados.	Escasa red de servicios públicos, solo para grupos desfavorecidos.	Potencialización de servicios de tercer sector.
Legislación familiar	Alta regulación comportamientos privados.	Mínima.	Simbólica.	La familia en el centro de la política social.
Relaciones familiares	Vínculos débiles.	Relaciones de intercambio.	Solidaridad familiar privada (exclusiva).	Solidaridad familiar abierta a la sociedad.

Fuente: Elaboración propia.

- El *modelo asistencialista* utiliza un concepto de familia amplio, donde priman los derechos individuales y de género de las personas por encima de los grupales. Siguen los principios ideológicos de la socialdemocracia y del feminismo, promoviendo el desarrollo de una amplia red de servicios familiares públicos homogéneos para toda la ciudadanía, y la existencia de ayudas económicas personales directas e indirectas. Existe un alto nivel de impuestos y una alta regulación de los comportamientos familiares privados. Las relaciones familiares son débiles y se caracterizan por una alta proporción de hogares unipersonales y altos niveles de soledad (Esping-Andersen, 1990).
- El *modelo liberal* adopta un concepto de familia abierto, todas las uniones y formas son legítimas siempre que sus miembros estén de acuerdo. Se basa en la doctrina liberal en la que las personas dan mucha importancia a su libertad e independencia. Este modelo promueve la existencia de múltiples servicios familiares privados que compitan en un mercado libre para que, por ejemplo, guarderías o residencias de la tercera edad tengan precios bajos accesibles a todo tipo de población. No existen ayudas económicas familiares directas, pero sí indirectas a empresas para incentivar la mayor oferta de servicios privados. Promueven la existencia de una legislación familiar mínima. Las relaciones familiares están muy influenciadas por el cálculo de costes-beneficios entre sus miembros de forma explícita o implícita (Cabrillo, 1999).
- El *modelo mediterráneo* sigue un concepto de familia tradicional y extensa basándose en la doctrina de la religión católica. Se apoya en una red familiar amplia y fuerte que suplente muchos servicios familiares. De ahí que no exista una

importante red de servicios privados ni públicos dirigidos específicamente a la familia, y los existentes solo se destinan a los grupos sociales más desfavorecidos (sin red familiar). Estos grupos son también los principales receptores de las escasas ayudas económicas existentes. La protección a la familia suele estar presente en la Constitución del país, pero la legislación familiar suele seguir medidas más simbólicas que efectivas. Las relaciones familiares son muy importantes, pero con un carácter privado; es decir, se sigue una amplia solidaridad exclusiva entre los miembros de la familia y su red más próxima, con unos niveles de confianza muy bajos hacia personas que están fuera de esta red (*familiarismo amoral* (Banfield, 1965)).

- El *modelo relacional* enfatiza y potencia las relaciones familiares como bienes relacionales primarios. Considera la familia como grupo social fundamental en el que se producen relaciones de mediación entre géneros y generaciones (Donati, 2003). Se encuentra muy influenciado por la ideología humanista y comunitaria que valora la organización social alrededor de grupos sociales intermedios más que como suma de individuos aislados. Promueve la existencia de ayudas a la familia de forma directa e indirecta, pero dirigidas al grupo familiar más que a sus miembros. Contemplan la potenciación de todos los actores de bienestar relacionados con la familia (*welfare mix*), especialmente las organizaciones de tercer sector. Dan mucha importancia a la legislación familiar que pone a la familia como sujeto activo de las políticas familiares. Promueve una solidaridad familiar no exclusiva de sus miembros sino abierta a toda la sociedad.

Estos tipos ideales de clasificación esconden una disputa ideológica sobre

la forma de interpretar la política familiar que tiene su origen en la propia construcción de la sociedad moderna, donde priman los derechos de los individuos sobre las familias (Código Civil de Napoleón, 1804). La *izquierda ideológica familiar* enfatiza la cuestión individual, recogiendo las aportaciones del marxismo, la Escuela de Frankfurt o el feminismo, desarrollando una visión más asistencialista que comunitaria a la hora de abordar las cuestiones familiares. Por su parte, la *derecha ideológica familiar* sigue las influencias del tradicionalismo comunitario, recogiendo el ideal humanista religioso y de ciertas corrientes asociativas liberales; defiende los derechos del grupo primando las relaciones familiares.

METODOLOGÍA

El objetivo general de este trabajo persigue analizar las propuestas relacionadas con la familia presentadas en sus programas electorales por parte de los principales partidos nacionales que concurren a las elecciones generales en nuestro país del pasado 28 de abril de 2019 (Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Popular (PP), Ciudadanos-Partido de la ciudadanía (Cs), Unidas Podemos (UP) y VOX)². En estas elecciones, partidos políticos de todas las ideologías presentaron propuestas de forma explícita relacionadas con la familia y las políticas familiares, pudiendo contrastar posturas ideológicas que podrían considerarse previamente como muy diferentes. Estos objetivos generales se concretan en tres objetivos específicos:

² La repetición de las elecciones el 10 de noviembre de 2019 apenas supuso un cambio relevante en los programas electorales que presentaron a los comicios del 28 de abril, por lo que se optó por analizar las propuestas presentadas en esta primera fecha.

1. Conocer el concepto de familia que utilizan los partidos políticos en sus programas con el fin de descubrir la ideología familiar que cada uno de ellos defiende.
2. Recoger y comparar las principales medidas que cada partido propone en materia de familia y/o política familiar, pudiendo descubrir las principales semejanzas y diferencias entre todos ellos.
3. Analizar el modelo teórico de política familiar que encierra cada partido político (asistencialista, liberal, mediterráneo o relacional) a partir de las propuestas presentadas en su programa electoral.

Esta investigación tiene una orientación exploratoria y descriptiva, pero pretende testar una hipótesis principal sobre *si existe una coherencia entre la ideología conservadora o progresista de los diferentes partidos que se presentaron a las elecciones y sus propuestas en el ámbito de familia*; de esta forma, cabría esperar que partidos de izquierda siguieran un modelo de política familiar asistencial, mientras que los partidos de derechas siguieran tendencias liberales o mediterráneas. La clasificación de partidos como de derecha o de izquierda sigue la identificación media que les asignan los españoles en las preguntas de ubicación ideológica que realiza el CIS (2019)³. Se utiliza una metodología comparativa que contrasta las propuestas de todos los partidos entre sí, y entre estas y los tipos ideales elaborados en el marco teórico. La metodología cualitativa es idónea para este tipo de análisis al buscar las diferentes formas de interpretar la realidad política discursiva y su compren-

sión analítica. No obstante, deben tenerse presentes las limitaciones existentes en todo análisis cualitativo.

Los datos utilizados proceden de los programas electorales que presentó cada partido político a las elecciones generales en España al Congreso de los Diputados y al Senado el pasado 28 de abril de 2019. Todos los programas han sido recogidos de la página web de cada partido⁴. De estos programas se han seleccionado solo aquellas medidas referidas a políticas familiares; es decir, aquellas que de forma explícita hacen referencia a la familia, siguiendo las recomendaciones de Commaille, Strobel y Villac (2002) en el análisis de estas políticas sociales. En algunos casos estas eran fáciles de identificar y en otros se encontraban diseminadas por diferentes epígrafes del programa (tabla 3).

Para su análisis se han utilizado dos técnicas dentro de la metodología cualitativa: una primera de análisis del discurso siguiendo la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967) y la hermenéutica social (Conde, 2009), con la que se interpreta el significado que los partidos políticos dan a la familia y a las medidas relacionadas con ella; y una segunda de análisis de contenido temático, a partir de la utilización de nubes de palabras, buscando no solo lo que estas dicen sino los significados latentes que su utilización encierra (López Aranguren, 2015). Para la realización de estos análisis se ha utilizado el software Atlas.ti 8.0.

³ Según esta escala que clasifica a los partidos entre el 1 y 10, siendo el 1 extrema izquierda y el 10 extrema derecha, el PSOE (4,2), PP (7,9), Ciudadanos (7,1), Unidas Podemos (2,3) y Vox (9,4) (Estudio 3263, CIS 2019).

⁴ PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>; PP: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf>; Ciudadanos: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>; Unidas Podemos: <https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/podemos.pdf>; Vox: https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/04/100medidasngal_101319181010040327.pdf

TABLA 3. Páginas con medidas sobre familia seleccionadas de los programas electorales de todos los partidos políticos

Partidos	PROGRAMAS para las elecciones de abril 2019
PP	Pág. 17, punto 20; pág. 18, punto 42; pág. 25, punto 89; pág. 32, puntos 123, 125 y 128; pág. 33, punto 133; pág. 34, punto 137; pág. 45, punto 206; pág. 49, puntos 214, 215, 217-219, 220 y 222-224; pág. 50, puntos 232, 235 y 238; pág. 53, punto 249; pág. 54, punto 256; pág. 56, punto 281; pág. 57, puntos 284, 290 y 291; pág. 64, punto 316; pág. 69, punto 337, y pág. 81, puntos 398 y 400
PSOE	Págs. 53, 59, 106, 61, 69, 71, 99, 104-110, 113, 123-125, 156, 206, 225, 234, 237-238, 246-257, 262
UNIDAS PODEMOS	Pág. 15, punto 63; pág. 19, punto 39; pág. 26, punto 56; pág. 27, puntos 57 y 59; pág. 28, puntos 60, 62 y 63; pág. 29, puntos 65-68; pág. 30, punto 69; pág. 67, punto 154; pág. 70, punto 167; pág. 80, punto 188; pág. 82, puntos 195 y 197; pág. 85, puntos 209 y 211, y pág. 86, punto 214
VOX	Pág. 10, punto 39; pág. 11, punto 34; pág. 14, punto 57; pág. 15, puntos 61 y 63; pág. 16, punto 65; pág. 17, puntos 70, 71 y 72; pág. 18, puntos 73, 74, 75, 76 y 77, y pág. 19, puntos 78, 79, 80 y 81
CIUDADANOS	El grueso del programa solo estaba disponible en la web por eso no disponemos de las páginas exactas. Ponemos los puntos. Puntos 1, 2, 3, 11, 23, 9, 10, 136, 17, 15, 13, 12, 14, 44, 6, 5, 39, 59, 7, 82

Fuente: Elaboración propia.

RESULTADOS

La disputa ideológica alrededor del concepto de familia

La familia, al igual que en el resto de países, es la institución social más valorada en nuestro país, donde existe un amplio consenso en que debe ser protegida y ayudada (Ayuso, 2020). En las últimas elecciones generales de 2019, partidos como Unidas Podemos realizaron diversas referencias a la familia dentro de su programa electoral, mientras que otros como VOX la convierten en una de las claves de su programa ideológico. El hecho de que los partidos de izquierda hablen de forma explícita sobre la familia, superando esta tradicional barrera ideológica (Moreno y Salido, 2007), da lugar a que pueda establecerse un auténtico debate entre políticas familiares de «derechas» y de «izquierdas». Cada partido tiene una definición muy diferente de familia, la cual encierra importantes discrepancias ideológicas.

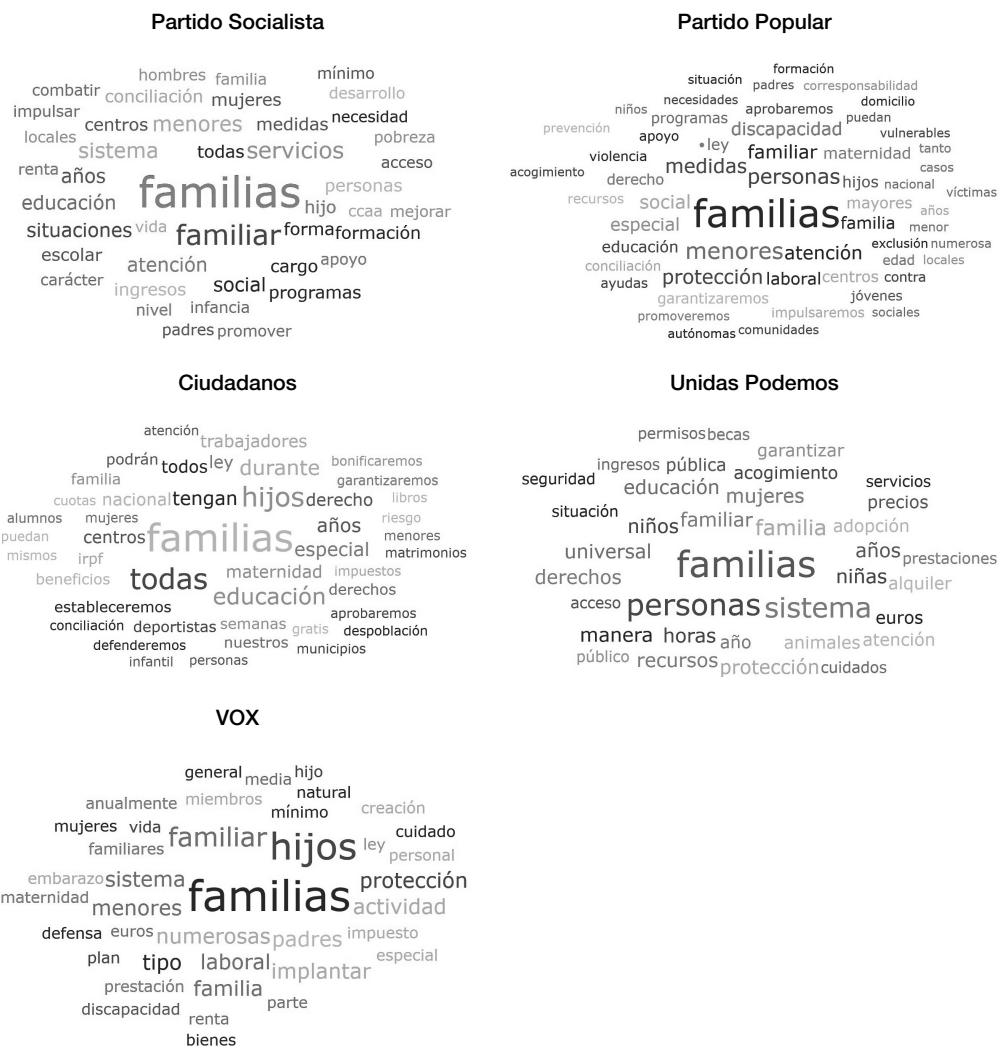
El análisis de contenido realizado señala que palabras como «familia», «familias» o «familiar» están presentes en todos los partidos políticos, encontrándose además entre las más repetidas (figura 1). El PSOE utiliza el término en plural «familias» o en el genérico «familiar». En el programa de VOX estas palabras también están muy presentes, siendo el que más repite los tres términos (familias, familiar y familia), sobre todo el de familia. Unidas Podemos no esconde tampoco estas tres palabras y todas se encuentran en el primer cuartil como las más repetidas; de forma muy similar al del PP. El partido que menos cita términos de familia es Ciudadanos, quien sin embargo enfatiza mucho la palabra «todas» (segunda palabra más repetida de todo el texto), indicando el carácter especialmente abierto de su concepción de familia y que sus medidas abarquen al mayor número de personas.

Los principales contrastes ideológicos se encuentran entre los dos partidos que se ubican más a la derecha y a la izquierda (VOX y Unidas Podemos). La nube de pala-

bras señala que en VOX el concepto de familia viene unido sobre todo a la concepción que tienen de esta como «natural», vinculándola a otros términos como «padres», «hijos», «menores» y al de «protección», siendo el único partido que cita a las «familias numerosas» entre las 44 palabras más repetidas. Mientras que en Unidas Podemos se

vincula su concepto de familia al de «personas», «derechos», «educación» y «mujeres» (es el que más repite este término, seguido del PSOE). En su concepción de familia son muy importantes palabras como las «adopciones», el «acogimiento» y la «universalidad», e incluyen a los «animales» como miembros de la familia.

FIGURA 1. Nubes de palabras de las propuestas de familia presentadas por los principales partidos políticos nacionales



Nota: El tamaño de las palabras hace referencia a su mayor o menor repetición en el programa.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis discursivo confirma estas diferencias. VOX considera que se debe «proteger a la familia natural», a la cual se la debe «reconocer como institución anterior al Estado» (pág. 17, punto 71); esta debe tener como función principal la «defensa de la vida desde la concepción hasta la muerte natural» (pág. 18, punto 75). Esta definición de familia coincide con el ideario de la Iglesia católica. Por su parte, Unidas Podemos tiene una concepción de la familia muy abierta en el otro extremo; su objetivo principal es reconocer la diversidad familiar en su sentido más amplio, con la,

[...] protección real de las distintas realidades familiares elegidas con libertad, con medidas de apoyo a la adopción a familias LGTBI, reconocimiento de la filiación de las parejas de mujeres lesbianas y protección jurídica de las nuevas formas de convivencia estables sin ser pareja (pág. 26, punto 56).

En este mismo sentido, promueven «la protección a las familias monoparentales y monomarentales y su equiparación a las familias numerosas» (pág. 28, punto 63). Este partido incluye de forma explícita la consideración de los animales como miembros de la familia, aspecto que ha sido objeto de debate sociológico en Europa (Doré, Michalón y Líbano, 2019).

Reconocer en el Código Civil a los animales como seres que sienten. Tal y como ya se ha establecido en otros países europeos, los animales nunca más serán considerados como unos bienes cualesquiera. Esto ofrecerá mayores garantías tanto a los animales como a aquellas personas con quienes conviven cuando se encuentren en procesos de embargo, en los que los animales no podrán ser un bien más contenido en la propiedad; en situaciones de crisis familiar, en las que tendrán que tener una consideración como parte de la familia que son; y en situación de protección, en las que no se podrá obligar a las personas a separarse de sus animales, entre otras implicaciones jurídicas y morales (pág. 19, punto 39).

Los extremos ideológicos de Unidas Podemos y VOX presentan una línea imaginaria que va desde la propuesta de reinstitucionalización de la familia de VOX, a la de desinstitucionalización de la misma que promueve Unidas Podemos, incluyendo en su definición a todo tipo de formas con o sin convivencia. El resto de partidos se encuentran más cerca o más lejos de cada uno de estos extremos ideológicos. El Partido Popular se encuentra más cerca de VOX sobre todo en las cuestiones relacionadas con las familias numerosas, la maternidad y el apoyo a la natalidad («Fomentamos y defendemos la cultura de la vida, la maternidad y las familias, posicionándonos del lado de las mujeres y evitando dejar solas a las que reclaman asistencia de las instituciones» (pág. 49, punto 223)); mientras que el PSOE se aproxima más a Unidas Podemos, con la defensa de un concepto abierto de familia, aunque su discurso mantiene la línea clásica de este partido de defensa de sus derechos individuales (palabras como «servicios», «educación» o «social» se encuentran en el primer cuartil).

La propuesta de Ciudadanos es la más rica desde el punto de vista ideológico, al combinar aspectos desde el liberalismo y el asistencialismo que incluyen a todo tipo de familias. Ciudadanos mantiene un concepto muy abierto de familia que en ocasiones le aproxima al PP, por ejemplo, en el apoyo a las familias numerosas o a VOX (custodias compartidas); pero en otras al PSOE y Unidas Podemos (equiparación de las familias monoparentales a las numerosas, o el incluir a las mascotas como miembros de la familia). Este partido es el que presenta una concepción de familia más abierta y más «pragmática»; es decir, sus propuestas incluyen realmente no solo a un tipo de familia (tradicional lucha ideológica) sino que realmente se dirigen a ayudar a todas (pragmatismo), lo que lleva

a reivindicar las familias numerosas, pero también las uniones de hecho, la gestación subrogada e incluso los animales.

La propuesta programática de los partidos: hacia la pragmática familiar

El hecho de que la familia aparezca en los programas electorales de los principales partidos políticos permite que se puedan comparar sus propuestas, y analizar lo lejos o cerca que puedan estar unos de otros. Cada partido propone medidas relacionadas con su concepción ideológica de la familia, pero también existen espacios de consenso alrededor de la «pragmática familiar»; es decir, de medidas y servicios prácticos en favor de esta más allá de la ideología. La tabla 4 recoge las principales propuestas de los partidos organizadas alrededor de cinco bloques: las medidas de tipo institucional, las prestaciones y ayudas económicas, la conciliación familiar, las referidas a la familia dentro de la educación, y las relacionadas explícitamente con esta dentro de las medidas de protección social.

Las medidas institucionales son las que tienen un mayor carácter ideológico; en este ámbito, todos los partidos subrayan el interés de legislar a favor de la familia según su propia visión de esta. Algunos como el PSOE y Ciudadanos proponen explícitamente crear una «Ley de Familia/s» que agrupe sus múltiples intervenciones en este campo; mientras que otros como el PP abogan por una Ley de Apoyo a la Maternidad, y Unidas Podemos por una legislación que reconozca la diversidad familiar. VOX apuesta por la creación de un Ministerio de Familia que sirviera de reconocimiento a esta al mismo tiempo que de articulación de estas políticas sociales.

Las prestaciones y medidas económicas directas de ayuda a la familia no muestran importantes novedades; par-

tidos como el PP o Ciudadanos realizan propuestas de carácter más general y no muy centradas explícitamente en la familia, aunque tengan relación con esta (reducción de carga fiscal, bajar el Impuesto de la Renta, bonificación de impuestos locales, etc.), mientras que Unidas Podemos no presenta un paquete de medidas económicas específicamente para las familias. Las iniciativas más interesantes en este bloque son las que articulan el PSOE y VOX; el primero con un carácter más asistencial, con el «ingreso mínimo vital por hijo» o la «reducción del IVA al 4% en los productos infantiles»; mientras que el segundo, con un carácter más racional, con la «prestación universal por hijo a cargo».

El tercer bloque relacionado con la conciliación familiar es donde mejor se observa el tránsito hacia la «pragmática familiar», en el sentido de que existen importantes coincidencias en todos los partidos políticos independientemente de su ideología, con medidas de un claro carácter asistencial. Existe un importante consenso en la mejora y ampliación de los permisos parentales, y en la puesta en marcha de un plan efectivo que ayude a la conciliación. A ello se le unen otras medidas ampliamente compartidas como el estudio de la racionalización de los horarios (PSOE), con iniciativas que vayan desde la mayor flexibilidad horaria (VOX), a la creación de bolsas de horas (PP y Ciudadanos) o el fomento del teletrabajo (PP, Ciudadanos, VOX). En este bloque también se presentan propuestas originales que enriquecen este debate, como las de parentalidad positiva mediante la corresponsabilidad que propone el PSOE; los incentivos fiscales y las ayudas para empresas que contraten a mujeres tras el embarazo (PP, Ciudadanos y VOX) y las reducciones de jornada que proponen Ciudadanos y Unidas Podemos, quien solicita la jornada de 34 horas.

TABLA 4. Principales medidas propuestas en el ámbito de la familia por los partidos políticos

Medidas	Partido Socialista	Partido Popular	Ciudadanos	Unidas Podemos	VOX	
Institucionales e ideológicas	Elaboración de Ley de Familia (nuevas, monoparentales, partos múltiples, acogedoras). Modificación familia numerosa especial a 4 hijos. Plan concertado (desarrollo de servicios sociales dirigidos a familia, ayuntamientos y CC. AA.).	Lev apoyo a la maternidad. Portal apoyo a la natalidad. Defensa de la cultura de la vida, maternidad y familia. Medidas familias numerosas (ampliación especial a 4 hijos, renovación en función situación de hijo).	Lev de Apoyo a las Familias. Familia numerosa a dos hijos. Familias monoparentales igual a familia numerosa. Lev de Custodia Compartida. Lev de Parejas de Hecho. Oficina Nacional de Adopciones. Lev de Gestación Subrogada.	Reconocer la diversidad familiar. Proteger a las familias monoparentales, equiparar a familias numerosas. Reconocer en el Código Civil a los animales como parte de las familias.	Creación de un Ministerio de Familia. Defensa de la vida desde la concepción hasta muerte natural.	
Prestaciones y ayudas económicas	Mantener prestación familiar por hijo con discapacidad. Ingreso mínimo vital por hijo. IVA 4% productos infantiles.	Reducciones IRPF (CC.AA.). Bonificación impuestos locales. Reducción carga fiscal. Refuerzo del Bono social.	Dejar que las familias desgraven por donación a centro concertado. Bajar Impuesto Renta.	Prestación universal de 1.200 euros para cuidado niños y adolescentes (2.000 euros en pobreza severa). Beneficios fiscales.	Prestación universal por hijo a cargo. Rebaja IRPF (tipo único). Beneficios fiscales.	
Conciliación familiar	Parentalidad positiva mediante corresponsabilidad. Equiparación de permisos por nacimiento de hijo/a (iguales e intransferibles). Horario escolar 0-12 años. Racionalización de horarios.	Pacto nacional conciliación (teletrabajo). Creación del Banco de horas. Incentivos fiscales empresas que contraten mujeres posmaternidad. Horario escolar 0-12 años. Racionalización de horarios.	Plan Concilia: bonifica 100%. Bolsa de horas y teletrabajo. Reincorporación tras maternidad 1.200€. Equiparación permisos de maternidad/paternidad. Reducción jornadas de trabajo.	Permisos intransferibles de maternidad/paternidad. Jornada laboral de 34 horas semanales. Fomento teletrabajo, media jornada y flexibilidad horas. Ampliar permiso por maternidad.	Plan específico de reincorporación tras embarazo sin coste empresa. Jornada laboral de 34 horas semanales. Fomento teletrabajo, media jornada y flexibilidad horas. Ampliar permiso por maternidad.	
Educación y familia	Gratuidad escuelas infantil 0-3. Becas según renta familiar. Ayudas material escolar-libros. Apoyos centros de educación especial. Comedores escolares para todas las familias. Formación a padres sobre internet y redes sociales.	Ley nacional de 0-3. Apoyo concertada, pública y privada (libre elección). Protección asignatura Religión. Apoyo Educación Especial. Derecho a elegir centro a padres niños con discapacidad. Formación profesorado niños con necesidades especiales.	Libre elección de centro. Renovación de concierto en función de demanda. Libros de texto gratis. Cheque guardería. Programa intensivo de inglés en verano.	Cobertura universal y gratuita 0-3. Gratuidad libros, comedor y material escolar. Eliminar el pago a centros concertados. Sistema becas suficientes. Digitalización como derecho básico de hogares.	Sistema de cheque escolar. Sistema de becas. Instauración del PIN parental y autorización expresa de los padres para actividades con contenidos en valores.	Sistema de cheque escolar. Sistema de becas. Instauración del PIN parental y autorización expresa de los padres para actividades con contenidos en valores.
Protección social familiar	Ampliar segundo hijo técnicas de reproducción asistida. Modelo atención a personas cuidadoras en entorno familiar. Política preventiva separación menores entorno familiar. Universalización de servicios de ayuda a domicilio.	Apoyo adopción internacional. Protección social a mujeres jóvenes embarazadas. Protección fam. monoparental. Reforzar atención a padres con hijos con discapacidad. Programas mediación judicial para familias.	Calendario único de vacunación y concienciación a familias sobre su importancia. Dentista gratis. Estrategia contra la despoblación.	Fomento acogimiento y medidas de adopción. Rehabilitar viviendas para promover eficiencia energética y reducción de factura. Proteger a familias con hijos potecas.	Cheques servicios para necesidades familiares. Bonificaciones en función de miembros de familia para luz, gas, etc. Odontología pediátrica.	Cheques servicios para necesidades familiares. Bonificaciones en función de miembros de familia para luz, gas, etc. Odontología pediátrica.

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas educativas también se relacionan directamente con las políticas familiares, aunque esta es una cuestión que despierta un mayor disenso. En general, todos los partidos coinciden en ampliar la escolarización de 0 a 3 años. Existe una importante coincidencia en reivindicar otras medidas de carácter asistencial como libros de texto gratis (Ciudadanos, Unidas Podemos y PSOE) y ayudas más o menos universales al comedor y material escolar (PSOE y Unidas Podemos). Desde el PSOE, Unidas Podemos y VOX se defiende la puesta en marcha de diferentes programas de becas. La principal disputa en este ámbito se refiere a la libertad o no otorgada a las familias para controlar la educación de sus hijos («pin parental» en VOX) y sobre todo la elección de centro escolar; partidos como Ciudadanos y el PP optan por promover la libre elección de centro, con un especial apoyo a la educación concertada (en el caso del PP); VOX es partidario del sistema de «cheque escolar», mientras que Unidas Podemos aboga por eliminar estos centros concertados. Existen también medidas originales como la formación a padres sobre internet y redes sociales (PSOE), la formación del profesorado para niños con necesidades especiales (PP), la digitalización como derecho básico de los núcleos habitados (Unidas Podemos) o el programa intensivo de inglés para los hijos en verano (Ciudadanos).

Por último, el bloque de protección social familiar reúne multitud de iniciativas muy diversas pero que también tendrían un alto impacto en la realidad familiar. PP y PSOE son los que presentan una mayor riqueza en este ámbito. El PP propone medidas que irían desde programas para la adopción internacional, la protección a mujeres jóvenes embarazadas y a las familias monoparentales, hasta la ayuda a padres con hijos con alguna discapaci-

dad o programas de mediación. El PSOE, por su parte, impulsaría servicios universales de ayuda a domicilio, la atención a personas cuidadoras del entorno familiar, o programas preventivos sobre los hijos ante la separación y divorcio de sus progenitores, e incluso ampliar al segundo hijo las técnicas de reproducción asistida. El resto de partidos presentan medidas menores: Unidas Podemos centradas en la vivienda y las hipotecas; VOX, en cheques de servicios para necesidades familiares, y Ciudadanos es el único que vincula el tema de la despoblación con las políticas familiares.

Modelos de política familiar en los partidos políticos españoles

Los modelos de política familiar que los diferentes partidos políticos presentan en sus programas electorales dependen de la propia consideración que cada uno de ellos tiene de nuestro sistema de bienestar, de su propia ideología política y de las estrategias de *marketing* electoral según las demandas de sus potenciales votantes. Para el análisis de sus propuestas en la esfera familiar se ha constituido una clasificación a partir de tipos ideales. El modelo *asistencialista* prima sobre todo los derechos individuales; el *liberal* apuesta por las relaciones de intercambio y el respeto a la privacidad y libertad de sus miembros; el *mediterráneo* sigue la influencia en la familia de la tradición cultural católica, y el *relacional* supone una evolución del anterior que pone el énfasis en las relaciones familiares. La realidad de las propuestas presentadas por los partidos se aproxima más a un tipo ideal u otro, existiendo combinaciones según las categorías analizadas, a veces no apareciendo su identificación de forma clara (tabla 5).

TABLA 5. Clasificación de los partidos políticos españoles según las categorías de su política familiar

	Partido Socialista	Partido Popular	Ciudadanos	Unidas Podemos	VOX
Concepto de familia	Asistencialista	Relacional	Liberal	Liberal	Mediterráneo
Pilar ideológico	Asistencialista	Relacional	Liberal	Asistencialista	Mediterráneo Relacional
Ayudas económicas a la familia	Mediterráneo Asistencialista	Mediterráneo Relacional	Mediterráneo Relacional	Mediterráneo Asistencialista	Mediterráneo Asistencialista
Servicios de apoyo a familia	Asistencialista	Asistencialista Relacional	Asistencialista Liberal	Asistencialista	Asistencialista Relacional
Legislación familiar	Asistencialista	Relacional	Liberal	Mediterránea Asistencialista	Mediterránea Relacional
Relaciones familiares	Asistencialista Relacional	Mediterránea Relacional	Asistencialista	Asistencialista	Mediterránea

Fuente: Elaboración propia.

El concepto de familia, tal y como se ha analizado anteriormente, muestra una amplia pluralidad ideológica, que sin embargo aproxima mucho a Ciudadanos y Unidas Podemos por su concepción abierta en favor de regular cualquier tipo de forma de convivencia. El PSOE tiene una noción más asistencialista, primando los derechos de sus miembros, mientras que VOX defiende el modelo tradicional de familia (mediterráneo). El PP se aproximaría más al modelo relacional, aceptando la pluralidad familiar pero primando aquellas formas que potencian al grupo por encima de los individuos. Desde el punto de vista del pilar ideológico que orienta sus políticas, PSOE y Unidas Podemos coinciden en el carácter asistencial que caracteriza a la socialdemocracia y el feminismo, Ciudadanos es el más liberal de todos los partidos, mientras que en VOX hay importantes vínculos con el tradicionalismo y la cultura católica de forma explícita. Estos vínculos no están tan claros en el PP, que recoge sobre todo la tradición europea humanista y comunitaria (igualmente de base religiosa).

El análisis de las ayudas económicas a la familia muestra que España sigue con-

siderándose un país mediterráneo en su forma de construir su sistema de bienestar, con una gran coincidencia entre partidos. Prevalece un modelo «mediterráneo asistencialista» (PSOE, Unidas Podemos y VOX) por el que no se proponen medidas económicas directas a las familias sino a sus individuos o miembros (prevalciendo los más desfavorecidos), las cuales benefician a la familia, pero deben interpretarse más como lucha contra la pobreza que como medidas explícitamente familiares. «Garantizaremos por ley que nadie se quede sin ingresos suficientes, con independencia de su suerte con el empleo o de su pensión [...]» (pág. 82, punto 197). El modelo «mediterráneo relacional» sigue siendo muy subsidiario, aunque tiene en cuenta realidades familiares específicas como las familias numerosas y contempla desgravaciones a organizaciones del tercer sector.

Algo similar ocurre con los servicios de apoyo a la familia, donde prevalece un modelo asistencialista, coincidente en todos los partidos, pero con algunas matizaciones propias. En el PSOE y en Unidas Podemos el rasgo asistencial es muy marcado con la propuesta de muchos servicios familiares, edu-

cativos y de conciliación en función de los niveles de renta. Este asistencialismo tiene rasgos propios en Ciudadanos, PP y VOX con el énfasis en la libertad de elección (Ciudadanos), la pluralización de actores de bienestar (PP) y el desarrollo de los llamados «cheques» para la elección de servicios (VOX).

La legislación familiar que proponen impulsar los diferentes partidos políticos señala también de forma muy marcada su orientación ideológica. Aquellos partidos que apuestan por una escasa regulación y con un alto impacto simbólico en la opinión pública pueden considerarse con una orientación mediterránea; bien con un carácter más asistencial en Unidas Podemos, más conectada con la diversidad familiar, o bien con una orientación más relacional, más vinculado con la familia tradicional en el caso de VOX. En estas medidas, se observa más claramente el carácter liberal de Ciudadanos («Aprobaremos una Ley de Gestación Subrogada altruista y garantista» (Punto 10)), y el relacional del PP, que propone situar a la familia en el centro de su legislación familiar («Promoveremos que las políticas que se impulsen desde las Administraciones Públicas tengan una perspectiva de familia» (pág. 49, punto 214)).

Por último, en el análisis de las políticas familiares es muy relevante la forma en la que los partidos políticos conciben las relaciones familiares. Tanto VOX como el PP mantienen un modelo mediterráneo, donde proponen medidas que ponen como prioridad el mantenimiento y reforzamiento de relaciones familiares primarias y secundarias (solidaridad familiar); de ahí por ejemplo la defensa de VOX de las custodias compartidas (solidaridad familiar privada), o el apoyo del PP a la maternidad (solidaridad familiar abierta) (Modelo relacional). El resto de partidos interpretan las relaciones familiares de una forma más débil, aunque en el PSOE, en propuestas como la atención a las personas cuidadoras del entorno familiar, desarrollan una perspectiva más relacional.

CONCLUSIONES

Nuestro país no ha desarrollado hasta la fecha una auténtica política familiar⁵. A pesar de la importancia de la familia en el ideario común, y de su papel crucial como actor de cohesión social, la fortaleza interna de la familia en España es inversamente proporcional a su escasa fortaleza externa. Ello no quiere decir que no se hayan producido iniciativas y mejoras que hayan afectado positivamente a la familia. Se ha avanzado sobre todo en derechos individuales y en el reconocimiento de situaciones especialmente sensibles como la desigualdad entre hombres y mujeres, la dependencia o la lucha contra la violencia de género, pero en general muchas de estas medidas no han servido para estructurar una auténtica política social de carácter familiar (Flaquer, 2012). En algunos casos han existido muchas iniciativas que no han tenido el suficiente apoyo económico, jugando un papel más simbólico que real de cara a la opinión pública, y en otros no se han abordado las cuestiones familiares de forma integral, diseñando y vinculando servicios que pusieran en el centro a la familia, sus necesidades y demandas.

En este trabajo se han analizado los programas electorales de los principales partidos políticos que concurren a las elecciones de abril de 2019. Desde el año 1977 no se habían presentado tantas propuestas de forma explícita en este ámbito, motivado en gran parte por los cambios en el modelo mediterráneo de bienestar, sobre todo en el papel de la mujer (Pino y Rubio, 2016), y la existencia de nuevas necesidades familiares que despiertan mayores sensibilidades en el electorado. La hipótesis a contrastar analizaba la coherencia ideológica de los partidos con el contenido de sus programas.

⁵ España se encuentra entre los cinco últimos países de la OCDE en gasto público en prestaciones familiares (2015). http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf

Los resultados han señalado la ideología latente existente en los programas electorales, ya que el uso de palabras encierra las percepciones que cada partido tiene de la familia; por ejemplo, el PSOE y Unidas Podemos hablan sobre todo de hombres y mujeres mientras que VOX y PP lo hacen de padres y madres. Existe un importante disenso en relación al tipo de familia a la que se deben destinar las mayores atenciones, pero también un importante consenso sobre medidas que pueden denominarse de «pragmática familiar» y que benefician a todas las familias. El análisis a partir de modelos teóricos señala las diferencias en las cuestiones más ideológicas, pero la coincidencia en la pervivencia generalizada de un modelo mediterráneo en cuanto a ayudas económicas y la tendencia al asistencialismo en relación a los servicios de apoyo. Una contribución importante de este «despertar» de las políticas familiares es la existencia de un mayor debate sobre estos temas y una mayor originalidad en las propuestas.

Los retos sociales a los que se enfrenta nuestro país hacen más necesarias que nunca estas políticas familiares. Cuestiones como el estancamiento de la fecundidad que nos conduce a un gran problema de envejecimiento y cuidados, las dificultades de muchos jóvenes para formar su propia familia, el impacto de las TIC en la esfera doméstica, la existencia de una pobreza infantil que desiguala a las familias desde el nacimiento, así como la penalización del trabajo extradoméstico de la mujer y sus deseos de ser madre, nos conducen a un escenario donde es necesario innovar en el ámbito de estas políticas.

Esta innovación debe partir de un profundo conocimiento de la familia y cultura familiar española, que aborde necesidades reales de la forma más eficiente, y que estas lleguen a la clase media. Iniciativas como la «liberal comunitaria» que desarrolló Pérez Díaz (1998) deben ser tenidas en cuenta. Esta propuesta parte de la libertad y el respeto a los derechos individuales propios de

una sociedad democrática, pero pone a la familia en el centro del sistema de bienestar, siendo complementaria al Estado, responsable de la calidad de vida y facilitando a las personas que así lo elijan cumplir el compromiso moral entre generaciones. El análisis de la familia en los programas electorales muestra que, más allá de las diferencias, hay espacio suficiente para el trabajo común entre todos los partidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Inés (1999). *La nueva familia española*. Madrid: Taurus.
- Avilés, Manuela (2015). *La monoparentalidad masculina en España*. Madrid: CIS.
- Ayuso, Luis (2007). *Las asociaciones familiares en España*. Madrid: CIS.
- Ayuso, Luis (2009). «Emergencia y configuración del asociacionismo familiar en España». *RIS*, 67: 107-133.
- Ayuso, Luis (2019). «Nuevas imágenes del cambio familiar en España». *RES*, 28(2): 269-287.
- Ayuso, Luis (2020). «La familia española y la opinión pública en perspectiva internacional». *Panorama Social*, 30: 91-106.
- Banfield, Edward (1965). *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press.
- Cabrillo, Francisco (1999). *The Economics of the Family and Family Policy*. Cheltenham: Edward Elgard.
- Campo, Salustiano del (1995). *Familias: sociología y política*. Madrid: Editorial Complutense.
- Castón, Pedro; Herrera, Manuel; Ayuso, Luis y Pagés, Sonia (2002). «Familia y asistencia: una relación a revisar». *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23: 3-22.
- Comas d'Argemir, Dolors (2012). «Políticas públicas y vida cotidiana: Redescubrimiento y auge de las políticas familiares en España». *Scripta Nova*, Extra 16(395).
- Comas d'Argemir, Dolors; Marre, Diana y San Román, Beatriz (2016). «La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el Plan Integral de Apoyo a la Familia». *Política y Sociedad*, 53(3): 853-877.
- Commaille, Jaques; Strobel, Pierre y Villac, Michel (2002). *La politique de la famille*. Paris: La Découverte.

- Conde, Fernando (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: CIS.
- Coontz, Stephani (2005). *Historia del matrimonio. Cómo el amor conquistó el matrimonio*. Barcelona: Gedisa.
- Donati, Pierpaolo (2003). *Manual de sociología de la familia*. Pamplona: EUNSA.
- Donati, Pierpaolo y Prandini, Riccardo (2007). «The Family in the Light of a New Relational Theory of Primary, Secondary and Generalized Social Capital». *International Review of Sociology*, 17(2): 209-223.
- Doré, Antoine; Michalon, Jérôme y Líbano Monteiro, Teresa (2019). «Place et incidence des animaux dans les familles». *Enfances Familles Générations*, 32. Disponible en: <http://journals.openedition.org/efg/6980>, acceso el 28 de enero de 2021.
- Durán, Ángeles (1977). «Ideología política y modelos familiares». *Revista Española de la Opinión Pública*, 50: 53-74.
- Durán, Ángeles (2019). *La riqueza invisible del cuidado*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esteve, Albert (2016). «La infecundidad en España: tic-tac, tic-tac, tic-tac». *Perspectives Demográfiques*, 001: 1-4.
- Ezquerro, José y Lázaro, Isabel (2007). *Las parejas de hecho como sujeto de las políticas familiares en la España de las autonomías*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Ferrara, Maurizio (1996). «The «Southern Model» of Welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Flaquer, Lluís (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: La Caixa.
- Flaquer, Lluís (2003). «¿Por qué son necesarias las políticas familiares?». *Revista Claves*, 130: 74-80.
- Flaquer, Lluís (2004). «La articulación entre familia y el Estado del bienestar en los países de la Europa del sur». *Papers*, 73: 23-78.
- Flaquer, Lluís (2012). «Riflessioni sulle politiche per la famiglia in Spagna. Cosa ci può insegnare il caso spagnolo?». En: Prandini, R. (dir.). *Politiche familiari europee. Convergence e divergence*. Roma: Carocci Editore, pp. 109-120.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Iglesias de Ussel, Julio (1998). *La familia y el cambio político en España*. Madrid: Tecnos.
- Iglesias de Ussel, Julio y Meil, Gerardo (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel.
- Iglesias de Ussel, Julio y Mari-Klose, Pau (2008). «La familia española en el siglo XXI: los retos del cambio social». En: Chacón, F. y Bestard, J. (dirs.). *Familias. Historia de la sociedad española*. Madrid: Cátedra, pp. 1001-1124.
- Korpi, Walter (2000). «Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States». *Social Politics*, 7(2): 127-191.
- Lewis, Jane (1997). «Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts». *Social Politics*, 4(2): 160-177.
- López Aranguren, Eduardo (2015). «El análisis de contenido tradicional». En: García Ferrando, M. (comp.). *El análisis de la realidad social*. Madrid: Alianza, pp. 594-616.
- Macarrón, Alejandro (2011). *El suicidio demográfico en España*. Madrid: Marcial Pons.
- Madrugá, Isabel (2006). *Monoparentalidad y política familiar*. Madrid: CIS.
- Meil, Gerardo (1995). «Presente y futuro de la política familiar en España». *REIS*, 70: 67-90.
- Meil, Gerardo (1999). *La postmodernización de la familia española*. Madrid: Acento.
- Meil, Gerardo (2006). «The Evolution of Family Policy in Spain». *Marriage and Family Review*, 39(3-4): 359-380.
- Meil, Gerardo (2011). *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona: La Caixa.
- Meil, Gerardo; García, Cristina; Luque, Ángeles y Ayuso, Luis (2007). *Las grandes empresas y la conciliación de la vida personal y laboral en España*. Madrid: UAM.
- Meil, Gerardo; Romero-Balsas, Pedro y Rogero-García, Jesús (2018). «Parental Leave in Spain: Use, Motivations and Implications». *Revista Española de Sociología*, 27(3): 27-43.
- Miguel, Verónica de (2015). *Percepción de la violencia de género en la adolescencia y la juventud*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Moreno, Luis (2001). «La «vía media» española del modelo de bienestar mediterráneo». *Papers*, 63/64: 67-82.
- Moreno, Luis y Salido, Olga (2007). «Bienestar y políticas familiares en España». *Política y Sociedad*, 44: 101-114.
- Moreno Mínguez, Almudena (2015). «De la familia de un sustentador económico a la familia de doble ingreso». En: Torres, C. (coord.). *España 2015*. Madrid: CIS.

- Naldini, Manuela (2003). *The Family in the Mediterranean Welfare States*. London: Routledge.
- Pérez Díaz, Víctor (1998). «Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria». En: Pérez Díaz et al. *Estados de bienestar y familias*. Madrid: Argenteria.
- Pino, Eloisa del y Rubio, Josefa (coords.) (2016). *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Puerta, Irene la (2013). «¿Influyen las políticas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos?». «Do Regional Policies Influence the Use of Parental Leave?». *REIS*, 141: 29-60.
- Redondo, Pablo (2018). *Análisis de las políticas familiares en España. Un estudio comparado de las distintas realidades autonómicas*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Requena, Félix (2011). *Las redes sociales de apoyo*. Pamplona: Civitassa.
- Requena, Félix (2019). «The Catholic Church and Consolidation of Democratic Civil Society in Spain». *Journal of Civil Society*, 15(3): 249-266.
- Ronda, Lorena (2019). «Conciliación: atracción y retención del talento». En: Halty, A. y Adroher, S. (dirs.). *Conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar*. Madrid: Universidad de Comillas, pp. 209-231.
- Solsona, Montse; Ajenjo, Marc; Brullet, Cristina y Gómez, Amalia (2020). *La custodia compartida en los tribunales. ¿Pacto de pareja? ¿Equidad de género?* Barcelona: Icaria.
- Subirats, Marina (1998). *Con diferencia. Las mujeres frente al reto de la autonomía*. Barcelona: Icaria.
- Valiente, Celia (1996). «Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6: 151-162.
- Valiente, Celia (2013). «Gender Equality Policymaking in Spain: Losing Momentum». En: Field, B y Botti, A. (eds.). *Politics and Society in Contemporary Spain. From Zapatero to Rajoy*. London: Palgrave Macmillan.

RECEPCIÓN: 30/01/2020

REVISIÓN: 06/04/2020

APROBACIÓN: 27/05/2020

The *Discovery* of Family Policies in Spain: Between Ideology and Pragmatism

El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo

Luis Ayuso Sánchez and Milagrosa Bascón Jiménez

Key words

Content Analysis
 • Work-Life Balance
 • Welfare State
 • Family
 • Political Parties
 • Public Policies
 • Family
 Transformation

Palabras clave

Análisis de contenido
 • Conciliación
 • Estado de bienestar
 • Familia
 • Partidos políticos
 • Políticas públicas
 • Transformación familiar

Abstract

Despite the apparent *familism* of Spanish society, family policies have never occupied an important place in the political sphere. However, various issues related to family policy have started to appear in the agenda of Spanish political parties in recent years. This paper analyses family-related issues in the electoral programmes of the five national parties that stood for election on 28 April, 2019, namely, Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Ciudadanos, Unidas-Podemos, and VOX. A qualitative methodology was used that combined both content and discourse analysis. The results point to important ideological differences between these political parties based on their different conceptualisation of the family, but also to significant similarities on various issues related to “family pragmatics”.

Resumen

A pesar del aparente *familiarismo* de la sociedad española, las políticas familiares nunca han ocupado un lugar relevante en el ámbito político. Sin embargo, en los últimos años diversos temas relacionados con la política familiar han ido entrando en la agenda de los partidos políticos españoles. En este trabajo se analizan las cuestiones relacionadas con la familia de los programas electorales de los cinco partidos nacionales que han concurrido a las elecciones del pasado 28 de abril de 2019 (Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular, Ciudadanos, Unidas Podemos y VOX). Se utiliza una metodología cualitativa que combina el análisis de contenido y de discurso. Los resultados señalan las importantes diferencias ideológicas existentes en los partidos en función de su propia conceptualización de la familia, pero también las significativas semejanzas en diferentes cuestiones relacionadas con la «pragmática familiar».

Citation

Ayuso Sánchez, Luis and Bascón Jiménez, Milagrosa (2021). “The *Discovery* of Family Policies in Spain: Between Ideology and Pragmatism”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174: 3-22. (<http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.174.3>)

Luis Ayuso Sánchez: Universidad de Málaga | luis.ayuso@uma.es

Milagrosa Bascón Jiménez: Universidad de Córdoba | mbascon@uco.es

INTRODUCTION¹

In 1977 Professor María Ángeles Durán carried out an interesting study on the family-related content in the electoral programmes of the main parties in the first democratic election after the end of the Franco regime (Durán, 1977). Her results reflected how family issues were strongly influenced by political ideology and occupied a secondary place in the public sphere. It must be remembered that the family was one of the main ideological pillars in Franco's regime ("family, municipality and trade union"), although it was used more as an exercise in propaganda than in real terms (Iglesias de Ussel and Meil, 2001). After a long journey during the 1980s in which the word "family" disappeared from the parliamentary records (Iglesias de Ussel, 1998), family policies returned to the public agenda in the mid-1990s, mainly under the auspices of various individual autonomous regions (Flaquer, 2000; Castón *et al.*, 2002).

The presence of the family as an issue in the political arena has been gradually introduced into the social policy agenda through different measures that have had a clear impact on the family sphere. This relationship between policies and family were sometimes indirect and not always explicitly recognised (Moreno and Salido, 2007); its presence was largely intended to have a more symbolic than real impact on the public sphere (Iglesias de Ussel and Mari-Klose, 2008). At present, family-related measures are featured more and more explicitly in the electoral programmes of the main national political parties. These measures have not only been presented cross-sectionally across the areas

related to women, youth, unemployment and the elderly; but they have also appeared in some cases as a specific section within social policies. This study analyses the electoral programmes of the five main political parties that stood in the election held on 28 April, 2019.

SOME KEY POINTS TO UNDERSTANDING FAMILY POLICY IN SPAIN

While family is highly valued in Spanish society, regardless of political ideology, religion, education level or place of residence (Ayuso, 2020), there has been no political or academic debate in Spain related to family policy (Flaquer, 2012). In fact, there is no consensus on what the very concept of "family policy" is. Some authors have understood it to be related to *welfare* and have emphasised the rights of its different members (Alberdi, 1999), whereas others see it more from a *community* perspective, stressing its relational character (Donati, 2003). There are even those who seek consensus by using a more general definition, such as "any type of public measures aimed at adopting resources for people with family responsibilities" (Flaquer, 2000: 11). According to the classification devised by Commaille, Strobel y Villac, (2002), Spain is in the *invisible or absent* family policy category.

The long transition of family policy in Spain

The non-existence of an explicit family policy can only be understood by taking into account at least three fundamental factors that have marked Spanish history and current situation. First, the use of the family by political parties based on how they were ideologically instrumentalised during the Franco regime (Campo, 1995); secondly, the specific shaping of the relationship between family and welfare state in Spain, consistent with the characteristics of the Mediterranean countries (Flaquer, 2004); and thirdly, the lack of demands from organ-

¹ This study is part of the results of research project coded CSO2017-86349-P, funded by the Spanish Ministry of Science, Innovation and Universities.

We would like to thank professors Félix Requena and Verónica de Miguel from the University of Malaga, for their support in preparing this paper. We are also grateful for the reviewers' comments. However, we take full responsibility for any errors or omissions.

ised civil society, either from associations and social movements, or from trade unions or other political actors (Ayuso, 2009).

Parsons' nuclear family model, typical of modern industrial society, which began to appear in advanced societies in the early twentieth century and declined in the late fifties (Coontz, 2005), was promoted and protected in Spain at the end of the civil war. Franco's regime developed an ideology around this model that protected the traditional family and religious values. From the early stage of the Francoist dictatorship until the 1960s, Spain implemented an explicit family policy around the so-called "family allowance". Despite its multiple shortfalls due to the country's economic situation, it placed family at the centre of social policy (Meil, 1995; Iglesias and Meil, 2001). However, unlike in other European countries, the *developmentalism* of the 1960s, (Ayuso, 2007) resulted in the role of the family gradually becoming secondary in social policies, leaving it confined to ideological pleas and rewards given to large families, which served propagandistic aims rather than having any real effect (Meil, 2006).

This historical situation led family as an institution and everything related to family policies to be automatically associated with conservative policies (Valiente, 1996; Flaquer, 2012), which were strongly rejected by left-wing parties.

The forces of the left did not consider it appropriate to promote family-supporting policies, as this was identified with the traditional model that the Franco regime had praised so much, which they believed contributed to the oppression of women (Subirats, 1998: 93).

This ideological bias was maintained during the 1980s and 1990s, where legislative measures were mainly linked to individual rights, welfare, and gender equality (Alberdi, 1999; Valiente, 2013) (Table 1). Family began to slowly enter the public agenda in the late 1990s, especially with the first family-supporting plans introduced in some autonomous regions (Castón *et al.*, 2002).

The proclamation of 1994 as the *International Year of the Family* and the fact that Spain had the lowest fertility figures in its recent history (1.18 children per woman in 1998) led to a small rise in family policies (Comas, 2012). The Popular Party (PP) government (1996-2004) promoted measures such as the first law on the family and work life balance, the Large Families Act, and the first Comprehensive Family Support Plan in 2001. This trend was continued by the PSOE (2004-2011), with initiatives such as the regulation of same-sex marriage, greater flexibility in divorce, the Equality Act, the Dependency Act, and the Law against Gender Violence. The last stage of the PP in government (2011-2018) was characterised by the fight against gender violence and the implementation of a new Comprehensive Family Support Plan 2015-2017, to which insufficient resources were allocated (as had been the case with the 2001 plan), and depended on the impetus given to it by the autonomous regions (Comas d'Argemir, Marre and San Román, 2016).

All these policy measures have had a positive social impact, but in general they have not served to structure a genuine family social policy similar to that of Central European countries. The reasons for this must also be sought in the characteristics of the Spanish welfare system within the so-called Mediterranean regimes (Naldini, 2003). This model is articulated around structural and cultural characteristics. Structural characteristics notable include the protection of a traditional model based on the male breadwinner; a labour market that is protective of men to the detriment of women and young people; a "multifunctional" family supported by dense and intense family solidarity and family support networks (Requena, 2011; Meil, 2011), which revolves around the housewife's informal work (Durán, 2019); family patterns and behaviours repeated from generation to generation without much thought being given to them (Ferrara, 1996; Flaquer, 2004; Moreno Mínguez, 2015).

TABLE 1. *Main family-related policy measures implemented by the different Spanish governments since the transition to democracy in Spain (1978-2018)*

Government	Measure	Characteristics
UCD 1978-1981	Law 45/1978, amending Articles 416 and 343 of the Criminal Code.	Deregulation of contraceptive use.
	Law 8/1980 of the Workers' Statute.	Recognition of the right to a leave of absence and reduced working hours for childcare.
	Law 30/1981, amending the regulation of marriage in the Civil Code.	Authorisation of separation and divorce.
PSOE 1982-1995	Organic Law 9/1985 of 5 July, reforming Article 417 of Criminal Code.	Decriminalisation of abortion in three sets of circumstances.
	Law 35/1988 of 22 November, on assisted human reproduction techniques.	Applicable regulations and approval for separation and divorce assisted reproduction techniques.
PP 1996-2003	Comprehensive Family Support Plan (1997).	Implementation of European directives on safety, health, breastfeeding, parental leave.
	Law 40/1998, on Personal income tax and other tax rules.	Deductions and tax benefits were established for each dependent child.
	Law 39/1999, to promote the balance of family and work life.	Regulation of leaves of absence for multiple births, family care and breastfeeding; layoffs, etc.
	Law 46/2002, of 18 December, on the partial reform of personal income tax.	A measure known as "working mothers pay" was established.
	Law 40/2003, of 18 November, on the Protection of Large Families.	The concept of large family was redefined.
PSOE 2004-2011	Organic Law 1/2004, on Comprehensive Protection Measures against Gender Violence.	Regulation of measures on violence against women.
	Law 13/2005 amended the right to marry under the Civil Code.	Same-sex marriage was recognised.
	Law 14/2006, on assisted human reproduction techniques.	Law 45/2003 was amended; wide range of opportunities for assisted reproduction; concepts were defined.
	Law 39/2006, of 14 December, on the Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent People.	Regulation of dependency situations for carrying out activities of daily living.
	Organic Law 3/2007, of 22 March, for the effective equality of women and men.	Regulation of paternity leave.
	Organic Law 2/2010, reproductive health voluntary termination of pregnancy.	Free abortion up to 14 weeks of gestation was allowed ("time limit Law").
PP 2011-2018	Pact for Gender Equality (2011-2020).	Protection of victims of violence against women. Promoting co-responsibility, etc.
	Comprehensive family support plan (2015-2017).	Established measures to support fertility, ageing and demographic challenge.
	Law 48/2015, on General State Budgets for the year 2016.	Provided equal terms for paternity leave as for maternity leave.

Source: Developed by the authors.

The social expectations on the family from a cultural point of view must also be taken into account. As Del Pino and Rubio (2016: 246) recalled,

[...] families are organised not only in terms of policies or measures, but fundamentally in terms of expectations, norms and values about what a family is or is not, and the role that each member voluntarily or involuntarily plays within it.

In the common, collective ideology, families are still strongly present as providers of social services. Some 69% of Spaniards believe that it should be the family who should take care of the care needs of the elderly, and 59% think that it is the family rather than social services that should be used when a person cannot fend for themselves (Ayuso, 2019).

A characteristic of southern European countries is the understanding the family as something private, where the family members themselves have sole responsibility for it; therefore, it is not something that mobilises citizens to demand public improvements in this area. This is the third fundamental element in understanding the absence of family policy in Spain. Despite the importance of the religious movements of civil society in the transition to democracy (Requena, 2019), the Spanish Catholic Church has not had to “compete” with other churches (as in other central European countries), a fact that has caused them to develop strong movements around the family (Ayuso, 2007). The historical and cultural presence of the *principle of subsidiarity* inherent in Catholicism, whereby it is households that should take responsibility for providing welfare for their members (Flaquer, 2000: 38), has also hindered mobilisation in this regard. Paradoxically, it is this perception of the family and its high value that has caused the lack of demands for explicit family policies (Ayuso, 2009).

Why are political parties now interested in family issues?

While family issues continue to be regarded as a minor item on the public agenda, there has recently been a small awakening caused by new electoral dynamics that have existed since 2015. The strong change in family values that took place in Spain in a very few years must be taken into account to understand this new context. This change has run parallel with the democratisation process, and that has brought Spain closer to Sweden than to Italy in some family-related aspects (Ayuso, 2020).

In addition, the emergence of a greater number of unmet family needs has had a high impact on public opinion. The so-called *demographic challenge* is of special importance and has aroused intense debate in Demography (Macarrón, 2011; Esteve, 2016). It involves issues directly related to the family such as birth, work and family balance, and ageing. In Spain, family continues to be significantly linked to quality of life, which is an important point in propaganda terms for all political parties. Ayuso (2019) suggested three pointers to a greater revitalisation of family policies:

- a) First, the very process involving the family becoming *postmodern* (Meil, 1999) has caused new needs to emerge that demand greater attention (Flaquer, 2003), including family policies aimed at single-parent families headed by both women (Madruga, 2006) and men (Avilés, 2015), unmarried partnerships (Ezquerro and Lázaro, 2007), and policies for work and family balance (Puerta, 2013). In addition, there are family-related aspects where the family plays a key role, such as in gender violence (Miguel, 2015); the problems arising from ageing (dependence and loneliness); the use of parental leave (Meil, Romero-Balsas and Rogero-García, 2018); shared custody (Solsona *et al.*, 2020); family mediation; demands for emancipation and

housing; and the recurring debate over work schedules. A good example of this interest is the recent creation of two national *High Commissioners*, one for the demographic challenge (2017) and one against child poverty (2018).

- b) Second, the greater sensitivity of the market to family and private life projects. Despite the economic crisis, the culture of work and family balance is starting to appear in the agenda of large companies, especially in the most innovative, knowledge-based ones. This is not for altruistic reasons, but mainly for the benefits it brings (Meil *et al.*, 2007), as the attraction and retention of talent are becoming structural aspects in a more feminised labour market, where the best compete for not just economic incentives. Family balance measures are more important for work climate and productivity (Ronda, 2019).
- c) Third, despite the clichés of the past, which linked family policy to conservative ideologies (Moreno and Salido, 2007), there has been an increasingly rich public debate instigated by the different autonomous regions (Redondo, 2018) and even at the municipal level. These have considered the multiple family types and the different forms of intervention needed to address specific problems that go beyond ideological differences.

Different theoretical models for interpreting family policy

A theoretical proposal is needed to analyse family policy measures that takes into account the specific characteristics of Spanish society. To this end, the different classifications related to welfare systems have been revised. The concepts proposed by Esping Andersen (1990), including that of the *decommodification* and *defamiliarisation* of services and their subsequent reworkings (Korpi, 2000), have served as a start-

ing point. Criticisms from feminism (Lewis, 1997), and from Mediterranean countries (Ferrera, 1996; Moreno, 2001; Naldini, 2003), including the relational perspective (Donati and Prandini, 2007), have been taken into account. Based on these contributions, a theoretical proposal has been constructed specifically for the analysis of the data in this study, based on four ideal types of family policy models (Table 2).

- The welfare-based model has a broad concept of what the family is, where the individual and gender rights of individuals take precedence over group rights. It follows the ideological principles of social democracy and feminism, promoting the development of a wide network of homogeneous public family services for all citizens, and both direct and indirect personal financial support. There is a high level of taxes and a high regulation of private family behaviour. Family relationships are weak and are characterised by a high proportion of single-person households and high levels of loneliness (Esping Andersen, 1990).
- The *liberal model* adopts an open family concept; all unions and forms are legitimate as long as they are consensually agreed by its members. This is based on the liberal doctrine in which people attach great importance to their freedom and independence. This model promotes the existence of multiple private family services that compete in a free market so that, for example, nurseries or nursing homes have low prices accessible to all sectors of the population. There is no direct financial support for families, but indirect support is given to companies to encourage the greater supply of private services. They promote minimal family legislation. Family relationships are heavily influenced by the explicit or implicit calculation of cost benefits between their members (Cabrillo, 1999).

TABLE 2. *Ideal types of ideological models of family policies*

	Welfare-based	Liberal	Mediterranean	Relational
Family concept	Safeguarding individual and gender rights.	Open.	Traditional.	Mediation of relations between genders and generations.
Ideological Pillar	Social democracy. Feminism.	Liberalism.	Traditionalism. Catholicism.	Communitarianism. Humanism.
Financial support to families	Direct and indirect financial support to individuals in the whole population.	Not direct, but indirect to companies.	Neither direct nor indirect, only in case of poverty.	Direct and indirect support for groups.
Family support services	Extensive network of public welfare services.	Promotion of private services.	Poor public service network, only for disadvantaged groups.	Promotion of third sector services.
Family legislation	Highly regulated private behaviour.	Minimal.	Symbolic.	The family at the centre of social policy.
Family Relations	Weak links.	Exchange relations.	Private family solidarity (exclusive).	Family solidarity open to society.

Source: Developed by the authors.

- The *Mediterranean model* follows a traditional, extended family-based model based on the doctrine of the Catholic religion. It relies on a broad and strong family network that provides many family services. Hence, there is no significant network of private or public services aimed specifically at the family, and the existing ones are only intended for the most disadvantaged social groups (those without a family network). These groups are also the main recipients of the scarce financial support in place. Family protection is often included in the country's constitution, but family law usually consists of measures that are more symbolic than effective. Family relationships are very important, but they are private, that is, there is a broad exclusive solidarity between family members and their closest network, and very low levels of trust in people who are outside this network (*Amoral Familism* (Banfield, 1965)).
- The *relational model* emphasises and enhances family relationships as primary

relational goods. It considers the family to be a fundamental social group in which there are mediation relationships between genders and generations (Donati, 2003). It is heavily influenced by humanist and community ideology that values social organisation centred around intermediate social groups rather than as a sum of isolated individuals. It promotes the existence of direct and indirect financial support to the family but is aimed at the family group rather than its members. It promotes all family-related welfare actors (*welfare mix*), especially third sector organisations. Great importance is attached to family legislation that places the family as an active subject in family policies. It promotes a family solidarity not exclusive to its members but open to the whole of society.

These ideal types of models conceal an ideological dispute over how to interpret family policy that originates in the very construction of modern society, where the rights of individuals take precedence over families (Na-

oleon's Civil Code, 1804). The *family ideological left* emphasises the individual, including ideas taken from Marxism, the Frankfurt School, and feminism, and advocates a welfare-based rather than a community approach to family issues. For its part, the *family ideological right* follows the influences of community traditionalism, picking up the religious humanist ideal and certain associated liberal currents; it defends the rights of the group by prioritising family relationships.

METHODOLOGY

The general objective of this study is to analyse the family-related proposals contained in the electoral programmes of the main national parties that ran in the Spanish general election on 28 April, 2019 (Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Popular (PP), Ciudadanos partido de la ciudadanía (Cs), Unidas Podemos (UP) and VOX)². Political parties of all ideologies presented proposals explicitly related to the family and family policies, with ideological positions that could previously be considered to be very different. These general objectives have resulted in three specific objectives:

1. To discover how the family was conceptualised by the political parties in their programmes in order to identify the family ideology defended by each of them.
2. To collect and compare the main measures that each party proposed in terms of family and/or family policy, and in this way identify the main similarities and differences between them.
3. To analyse the theoretical model of family policy adopted by each political party (welfare, liberal, Mediterranean or re-

lational) based on the proposals presented in its electoral programmes.

This study is essentially exploratory and descriptive, but is also aimed to test a main hypothesis about *whether there was any coherence between the conservative and progressive ideology of the different parties that ran in the election and their family-related proposals*; in this way, left-wing parties could be expected to follow a model of welfare-based family policy, while right-wing parties would follow liberal or Mediterranean tendencies. The classification of parties as right-wing or left-wing follows the average scores assigned to them by Spaniards in the ideological location questions conducted by the CIS (2019)³. A comparative methodology was used to contrast the ideas presented by all the parties with each other, and in turn, to contrast these ideas with the ideal types outlined in the theoretical framework. Qualitative methodology is ideal for this type of analysis when looking for the different ways of interpreting political discourse, situation and analysis. However, the limitations typically found in qualitative analysis must be borne in mind.

The data used in this study came from the electoral programme presented by each political party in the General Election to the Congress and the Senate held in Spain on 28 April 2019. The electoral programmes were taken from each party's website⁴. Only those measures related to family policies

³ According to this scale, which ranks parties with scores from 1 to 10, with 1 being the extreme left, and 10 the extreme right, the PSOE scored 4.2, the PP scored 7.9; Ciudadanos scored 7.1; Unidas Podemos scored 2.3; and VOX scored 9.4 (Study 3263, CIS 2019).

⁴ PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>; PP: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf>; CIUDADANOS: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>; UNIDAS PODEMOS: <https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/programas-electorales/pdf/podemos.pdf>; VOX https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/04/100medidasngal_101319181010040327.pdf

² The fact that the election had to be called again on 10 November 2019 meant that there was little significant change in the electoral programmes presented in the elections on 28 April, so it was decided to analyse the proposals presented on the earlier first date.

were selected from these programmes, that is, those that explicitly referred to the family, following the recommendations made by Commaille, Strobel and Villac, (2002) in their analysis of these social policies. In some cases, these were easy to identify and in others they were disseminated across different sections of the programme (Table 3).

Two qualitative analytical techniques were used, namely, discourse analysis based on

grounded theory (Glaser and Strauss, 1967) and social hermeneutics (Conde, 2009), to interpret the meaning that political parties gave to family and its related measures. This was then followed by a thematic content analysis, based on the use of word clouds, looking not only for what was said but for the latent meanings contained in their use (López Aranguren, 2015). Atlas.ti 8.0 software was used to perform these analyses.

TABLE 3. Pages with family measures selected from the electoral programmes of all political parties

Parties	Electoral Programmes for the April 2019 general election
PP	Page 17, point 20; page 18, point 42; page 25, point 89; page 32, points 123, 125 and 128; page 33, point 133; page 34, point 137; page 45, point 206; page 49, points 214, 215, 217-219, 220 and 222-224; page 50, points 232, 235 and 238; page 53, point 249; page 54, point 256; page 56, point 281; page 57, points 284, 290 and 291; page 64, point 316; page 69, point 337, and page 81, points 398 and 400
PSOE	Pages 53, 59, 106, 61, 69, 71, 99, 104-110, 113, 123-125, 156, 206, 225, 234, 237-238, 246-257, 262
UNIDAS PODEMOS	Page 15, point 63; pág 19, point 39; page 26, point 56; page 27, points 57 and 59; page 28, points 60, 62 and 63; page 29, points 65-68; page 30, point 69; page 67, point 154; page 70, point 167; page 80, point 188; page 82, points 195 and 197; pág 85, points 209 and 211, and page 86, point 214
VOX	Page 10, point 39; page 11, point 34; page 14, point 57; page 15, points 61 and 63; page 16, point 65; page 17, points 70, 71 and 72; page 18, points 73, 74, 75, 76 and 77, and page 19, points 78, 79, 80 and 81
CIUDADANOS	The bulk of the programme was only available on the web, so the exact page numbers were not available. The numbered points have been shown instead. Points 1, 2, 3, 11, 23, 9, 10, 136, 17, 15, 13, 12, 14, 44, 6, 5, 39, 59, 7, 82

Source: Developed by the authors.

RESULTS

The ideological dispute over the concept of family

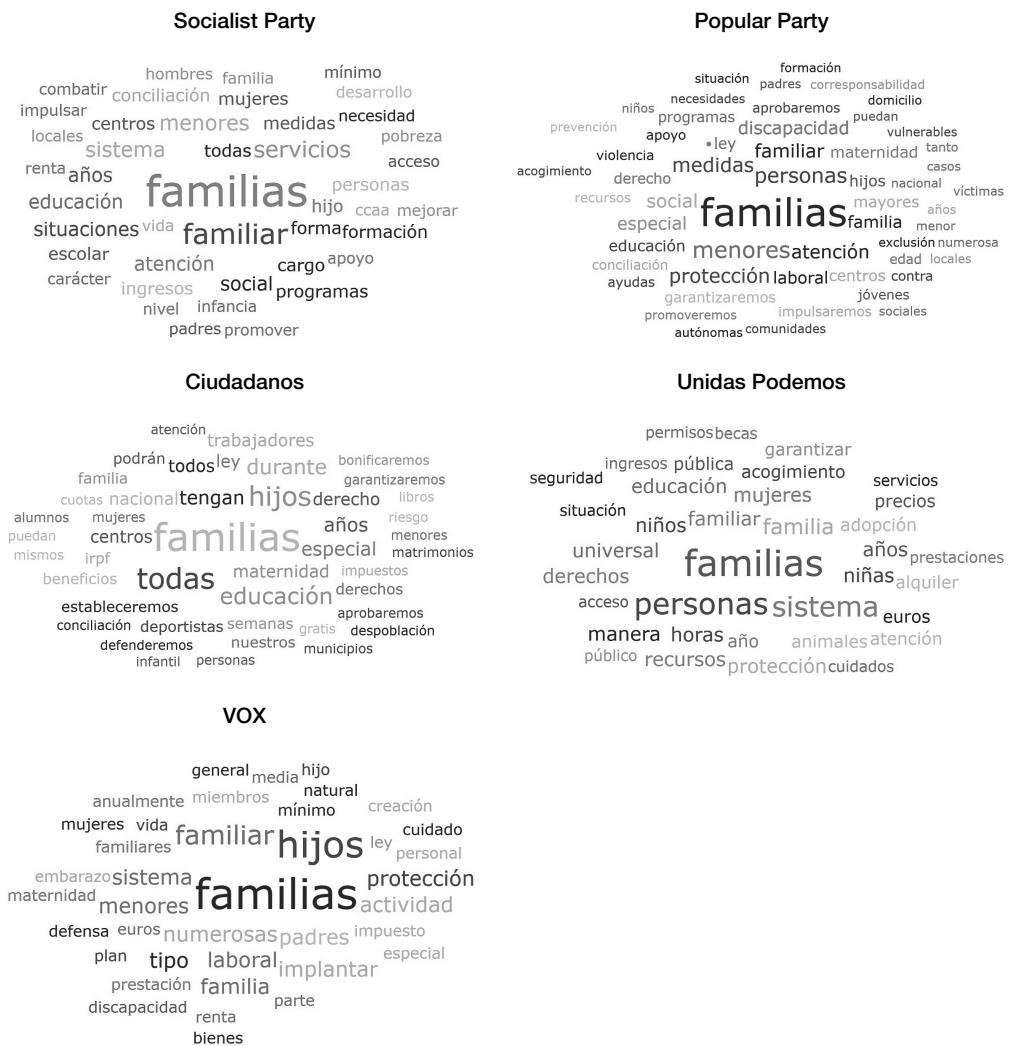
Family, as in other countries, is the most valued social institution in Spain. Consequently, there is a broad consensus that it must be protected and supported (Ayuso, 2020). In the last general election held in 2019, parties such as Unidas Podemos included some references to family

within their electoral programme, while others such as VOX, made it one of the key areas of their ideological programme. The fact that left-wing parties talked explicitly about family, and overcame what had been a traditional ideological barrier (Salido and Moreno, 2007), led to a genuine debate between the family policies of the “right” and the “left”. Each party had a very different definition of family, which included some significant ideological discrepancies.

The content analysis carried out indicated that words such as: “family”, “families” or “family member” was used by all political parties and were also among the most often used (Figure 1). The PSOE used both the plural term “families” or the generic “family”. VOX’s programme also contained the words family, families and family-related throughout, and the most often used was family. Unidas Podemos also

used these words and were the most repeated in the first quartile; this was similarly found in the PP’s programme. The party that least used terms related to family was Ciudadanos, but they nevertheless emphasised the word “all” (second most repeated word in the whole text), indicating the particularly open nature of their conception of family and that their measures covered the majority of people.

FIGURE 1. Word clouds linked to family-related proposals submitted by the major Spanish political parties



Note: The word clouds give greater prominence to words that appear more frequently in the programme.

Source: Developed by the authors.

The main ideological contrasts were found between the two parties that were located furthest to the right and to the left (VOX and Unidas Podemos). The word cloud identified that for VOX, the use of family was mainly linked to it being conceived of as “natural”, linked to other terms such as “parents”, “children”, “minors” and “protection”. VOX was the only party that cited “large families” among the 44 most repeated words. In contrast, the concept of family held by Unidas Podemos was linked to that of “people”, “rights”, “education” and “women” (it was the party that repeated this term the most, followed by the PSOE). Words such as “adoptions” and “foster care” and “universality” were very important in the party’s conception of family, and included “animals” as family members.

Discourse analysis confirmed these differences. VOX considered that “the natural family should be protected”, and that it should be “recognised as an institution which comes before the State” (Page 17, point 71); its main function must be the “defence of life from conception to natural death” (p. 18, point 75). This definition of family coincides with the ideology of the Catholic Church. For its part, Unidas Podemos had a very open conception of the family at the other end of the ideological scale. Its main objective was to recognise family diversity in its broadest sense, providing,

[...] true protection for the various, freely chosen family situations, applying measures to support adoption by LGTBI families, officially recognising lesbian couples, and providing legal protection for new forms of stable cohabitation without being in a partnership (Page 26, point 56).

They also promoted “the protection of single-parent families, t equating them with large families” (page 28, point 63). This party explicitly included the consideration of animals as family members, an aspect that has been the subject of sociological debate in Europe (Doré, Michalon and Lebanon, 2019).

Recognising animals as sentient beings in the Civil Code. As has already been established in other European countries, animals will never again be considered as goods. This would offer greater guarantees to animals and to those with whom they live when they are in foreclosure proceedings, in which animals cannot be a piece of property; in family crisis situations, they will be considered to be part of the family; and they will be protected, so that persons may not be forced to separate from their animals, among other legal and moral implications (p. 19, point 39).

The ideological extremes of Unidas Podemos and VOX presented an imaginary line that went from the proposal of reinstitutionalisation of the family advocated by VOX to the de-institutionalisation of the family promoted by Unidas Podemos, which included all types of families, in all their forms, including those not living together. The other parties were closer or further from each of these ideological extremes. The Partido Popular was closer to VOX, especially on issues related to large families, motherhood and support for increased birth rates (“We promote and defend the culture of life, motherhood and families; and we position ourselves on the side of women and will not ignore those who demand assistance from the institutions” (p. 49, point 223)); while the PSOE was closer to Unidas Podemos, with the defence of an open concept of family, its discourse maintained the classic line from this party in defence of their individual rights (words such as: “services”, “education” and “social” were in the first quartile).

The programme put forward by Ciudadanos was the richest from an ideological point of view, as it combined aspects from liberalism and welfare that included all types of families. Ciudadanos maintained a very open concept of family that sometimes brought it closer to the PP, for example, in support of large families, or to VOX in its treatment of shared custody; but in others it was closer to the PSOE and Unidas Podemos (giving equal

prominence to single-parent families and large ones, and including pets as family members). This party had the most open and more “pragmatic” conception of family; in other words, its ideas included not only one type of family (traditional ideological struggle) but was aimed at helping all (pragmatism), which led the party to defend the rights of large families, of unmarried couples, and to argue for surrogacy and even animals.

The parties’ programmes: towards a family pragmatics

The fact that the family appeared in the electoral programmes of the main political parties made it possible to compare their ideas and analyse how far or close they were to each other. Each party proposed measures related to its ideological conception of family, but there were also areas of consensus around “family pragmatics”, that is, practical measures and services that went beyond ideology. Table 4 summarises the parties’ main ideas organised around five blocks: institutional measures, benefits and financial support, family and work balance, family-related proposals within education, and family-related explicit proposals linked to social protection measures.

Institutional measures were the most ideological; all parties emphasised their interest in legislating in favour of the family according to how each party ideologically conceived this social institution. Some parties, such as the PSOE and Ciudadanos, explicitly proposed the creation of “Family Laws’ that grouped their multiple initiatives in this area; while others such as the PP advocated a Maternity Support Act, and Podemos supported legislation that recognised family diversity. VOX was committed to recognising the importance of the family by creating a Family Ministry that would also serve to articulate these social policies.

There were no important new measures concerning benefits and direct economic measures to help families; parties such as the PP and Ciudadanos made general proposals and not explicitly focused on the family, even if they were related to it (reduction of tax burden, lower income tax, local tax credit, etc.). Podemos did not present a package of economic measures specifically for families. The most interesting initiatives in this block were those presented by the PSOE and VOX; measures proposed by the PSOE were welfare-based, with the “minimum liveable income per child” and the “reduction of VAT to 4% in children’s products”; those put forward by VOX had a more relational character, such as the “universal benefit per dependent child”.

The third block related to family and work balance and was where the transition to “family pragmatics” was best observed, in the sense that there were important areas of agreement between all political parties regardless of their ideology. Most of the measures were clearly welfare oriented. There was significant consensus on improving and expanding parental leave, and on implementing an effective plan to help keep the balance between work and family life. This was joined by other widely shared measures that included studying the options for streamlining work schedules (PSOE), with initiatives ranging from greater flexibility of working hours (VOX), to accumulated work time to be balanced out (PP and Ciudadanos), and the promotion of teleworking (PP, Ciudadanos, VOX). This block also included original proposals that enriched this debate such as: positive Parenting through co-responsibility proposed by the PSOE; tax incentives and benefits for companies that employed women after pregnancy (PP, Ciudadanos and VOX); both Ciudadanos and Unidas Podemos proposed a reduction in working hours, specifically, reducing the working week to 34 hours.

TABLE 4. Main family-related measures proposed by political parties

Measures	Partido Socialista	Partido Popular	Ciudadanos	Unidas Podemos	VOX
Institutional and ideological	Drafting of Family law (large families, single-parent families, multiple births, foster families). Change of the concept of large family to 4 children. Concerted plan (development of social services aimed at families by municipalities and autonomous regions).	Maternity support aw. Portal for birth support. Defence of a culture of life, motherhood and family. Measures for large families (especially extended to 4 children, renewal depending on child status).	Family support law. Large families: those with two children. Single-parent families equal to large families. Shared custody law. Domestic partners law. National adoption office. Surrogate parenting law.	Recognising family diversity Protecting single-parent families to equate them with large families. Recognising animals as part of families in the civil code.	Creation of a Family Ministry. Defence of life from conception to natural death.
Benefits and financial support	Maintain family allowance for children with disabilities. Minimum income support per child. VAT 4% children's products.	Income Tax Reductions (autonomous regions). Local Tax benefits. Reduction of tax burden. Reinforcement of discounted rates.	Granting families tax deductions for donations to state-funded private schools. Lower income tax.	Universal benefit of 1,200 euros for child and adolescent care (2,000 euros in cases of severe poverty).	Universal benefit per each dependent child. Income tax reduction (single rate). Tax benefits.
Work/Family balance	Positive parenting through co-responsibility. Same terms on leaves for childbirth (equal and non-transferable). School hours 0-12 years. Streamlining of working hours.	National work/life balance agreement (teleworking). Cumulative work hours for flexibility. Tax incentives for companies that employ women post-maternity.	Concilia plan: 100% tax benefits. Cumulative work hours and teleworking. Re-joining labour market after maternity € 1200. Setting up of maternity / paternity leave. Reduction of working hours.	Non-transferable maternity / paternity leaves. Working hours of 34 hours per week.	Specific plan for women to return to work after pregnancy without cost for companies. Promotion of telework, part-time and flexible hours Extending maternity leave.
Education and family	Free nursery schools 0-3. Means-tested grants. School supplies-books support. Supports for special needs schools. School lunch for all families. Training on internet use and social networks for parents.	National law 0-3. State-funded, public and private school support (free choice). Protection of religion as a subject. Special education support. Right to choose a school for parents of children with disabilities. Teacher training for children with special needs.	Free choice of school. Renewal of state-funded private school agreements based on demand. Free textbooks. Nursery Voucher. Intensive English summer programme.	Universal and free coverage 0-3. Free books, school dinners and school supplies. Eliminating payments to state-funded private schools. Sufficient grant system. Digitisation as a basic household right.	School voucher system Grant system. Establishment of a parental PIN and express authorisation of the parents for activities with moral content.
Family social protection	Expand assisted reproductive techniques to the second child. Support for cares in a family environment. Policy to prevent separation of minors in family environment. Universalisation of domestic support services.	International adoption support. Social protection for young pregnant women. Single-parent family protection. Strengthening care for parents with children with disabilities. Judicial mediation programmes for families.	Single vaccination calendar and making families aware of its importance Free dentist. Strategy against depopulation.	Promotion of foster care and adoption measures. Refurbishing homes to promote energy efficiency and supplies cost reduction. Protecting families with mortgages.	Service vouchers for family needs. Discount rates based on family members for electricity, gas, etc. Pediatric dentistry.

Source: Developed by the authors.

While educational policies are also directly related to family policies, this issue aroused greater dissent. In general, all parties agreed to extend schooling from 0 to 3 years. There was also general agreement concerning welfare measures which included free textbooks (Ciudadanos, Unidas Podemos, and PSOE), and more or less universal support for school lunches and supplies (PSOE and Unidas Podemos). The PSOE, Podemos and VOX called for the implementation of different grant programmes. The main dispute in this area concerned whether families had freedom to control their children's education (*parental pin* in VOX) and especially the choice of school; parties such as Ciudadanos and the PP chose to promote free choice of school, with special support for state-funded private schools (in the case of the PP), VOX was in favour of a "school voucher" system, while Podemos called for the elimination of state-aided private schools. There were also original measures such as: giving parents Internet and social networks training (PSOE), teacher training for children with special needs (PP), digitalisation as a basic right of inhabited areas (Unidas Podemos) and an intensive English Summer School (Ciudadanos).

Finally, the family social protection block brought together a multitude of highly diverse initiatives that would also have a strong impact on the family situations. The PP and the PSOE presented a greater wealth of ideas in this area. The PP proposed measures ranging from programmes for international adoption, protection of young pregnant women and single-parent families, to assistance for parents with children with disabilities and mediation programmes. The PSOE promoted universal home help services, support for cares in the family environment, and preventive programmes for children in the event of their parents' separation or divorce, and even extending assisted reproduction techniques for the second child. The other parties proposed minor measures: Unidas Podemos focused on housing and mortgages; VOX on service

vouchers for family needs; and Ciudadanos was the only party that linked the issue of depopulation to family policies.

The Spanish political parties' family policy models

The family policy models that the different political parties presented in their electoral programmes largely depended on how they each conceived of the Spanish welfare system, their own political ideology, and electoral marketing strategies according to the demands of their potential voters. For the analysis of their proposals in the family sphere, a classification was established based on ideal types. The *welfare-based model* prioritises individual rights above all; the *liberal* model is committed to exchange relations and respect for the privacy and freedom of its members; the *Mediterranean* model follows the influence that the family has in the Catholic cultural tradition; while the *relational* involves an evolution of the Mediterranean model that emphasises family relations. The proposals presented by the parties were closer to one ideal type than to others; there were some combinations of ideal types according to the categories analysed, so it not always being possible to identify them clearly (Table 5).

The concept of family analysed above shows a wide ideological plurality; however, there were some similarities between Ciudadanos and Unidas Podemos on their open conception in favour of regulating any form of cohabitation. The PSOE had a more welfare-based stance and prioritised the rights of its members, while VOX defended the traditional family model (Mediterranean). The PP was closer to the relational model, accepted the plurality of the family, but prioritised those forms that empowered the group over individuals. From the point of view of the ideological pillar that guided their policies, both the PSOE and Unidas Podemos adopted the welfare-based ap-

proach of social democracy and feminism; Ciudadanos was the most liberal of all parties, while in VOX there were important explicit links with traditionalism and the Cath-

olic culture. These links were not so clear in the PP, which mainly adopted ideas from the European humanist and community tradition (also religion-based).

TABLE 5. *Classification of Spanish political parties according to the categories of their family policy*

	Partido Socialista	Partido Popular	Ciudadanos	Unidas Podemos	VOX
Concept of family	Welfare-based	Relational	Liberal	Liberal	Mediterranean
Ideological Pillar	Welfare-based	Relational	Liberal	Welfare-based	Mediterranean Relational
Financial support for families	Mediterranean Welfare-based	Mediterranean Relational	Mediterranean Relational	Mediterranean Welfare-based	Mediterranean Welfare-based
Family support services	Welfare-based	Welfare-based Relational	Welfare-based Liberal	Welfare-based	Welfare-based Relational
Family legislation	Welfare-based	Relational	Liberal	Mediterranean Welfare-based	Mediterranean Relational
Family Relations	Welfare-based Relational	Mediterranean Relational	Asistencialista	Welfare-based	Mediterranean

Source: Developed by the authors.

The analysis of financial support for families showed that Spain can be still considered a Mediterranean country in the way it builds its welfare system. There was substantial agreement across the board. A “Mediterranean welfare model” prevailed (PSOE, Podemos and VOX), whereby no direct economic measures were proposed for families as a unit, but more for individuals or family members (the most disadvantaged prevailing). These which benefit the family but must be interpreted more as a fight against poverty than as explicitly family measures. “We will legally guarantee that no one is left without sufficient income, regardless of their employment status or their pension [...]” (p. 82, point 197). The “relational Mediterranean” model was not that popular, although some specific family situations were taken into account such as large families and providing tax relief for third sector organisations.

Something similar happened with family support services, where a welfare-based model prevailed in all parties, but with some individual nuances. The PSOE and Podemos highlighted the care and welfare aspects and proposed numerous family support, educational and life/work balance services depending on income levels. This welfare-based approach had its own features in the programmes of Ciudadanos, PP and VOX with an emphasis on freedom of choice (Ciudadanos), the pluralisation of welfare actors (PP), and the implementation of so-called “vouchers” for the choice of services.

The family legislation that the different political parties proposed was also very much an indicator of their ideological position. Those parties that opted for little regulation and a high symbolic impact on public opinion can be considered to have a more Mediterranean position; some had a more caring charac-

ter, in the case of Podemos, more connected with family diversity; and others had a more relational orientation, more linked to the traditional family, such as the case of VOX. In these measures, the liberal character of Ciudadanos was more clearly seen (“We will approve an altruistic and protective Surrogate Motherhood Law” (Point 10)); and the relational attitude of the PP was also identified, which proposed to place the family at the centre of its family legislation (“We will promote policies driven by public administrations that are family focused” (p. 49, point 214)).

Finally, the way in which political parties conceive family relations is very important for analysing family policies. Both VOX and the PP supported a Mediterranean model, where they proposed measures that prioritised the maintenance and strengthening of primary and secondary family relationships (family solidarity). Hence for example VOX’s defence of shared custody (private family solidarity), and the PP’s support for motherhood (open family solidarity) (relational model). The other parties interpreted family relations in a weaker way, although the PSOE’s proposals for supporting carers in the family environment were of a more relational character.

CONCLUSIONS

To date, Spain has not developed a genuine family policy⁵. Despite the importance of the family in the generally shared ideology, and its crucial role as an actor of social cohesion, the internal strength of the family in Spain is inversely proportional to its limited external strength. This does not mean that there have been no initiatives and improvements that have positively affected the family. Progress has been made mainly on individual

rights and the recognition of particularly sensitive situations such as inequality between men and women, dependency and the fight against gender-based violence, but, in general, many of these measures have not served to structure a real social family policy (Flaquer, 2012). In some cases there have been many initiatives that have not had sufficient financial support, which have played a symbolic rather than real role in the eyes of public opinion; and in other cases family issues have not been addressed comprehensively, by designing and linking services that would give the family, their needs and demands a central place in policies.

This paper has analysed the electoral programmes of the main political parties that ran in the April 2019 election. Since 1977, few proposals have been explicitly presented in this area, mainly caused by changes in the Mediterranean welfare model, especially regarding the role of women (Pino and Rubio, 2016), and the new family needs perceived by the electorate. The hypothesis to be verified analysed the ideological coherence of the parties with the content of their programmes.

The results have indicated the latent ideology existing in the electoral programmes, as shown by how they used words in connection with family; for example, the PSOE and Unidas Podemos talked mainly about men and women, while VOX and PP talked about fathers and mothers. There was significant disagreement regarding the type of family to which the greatest attention should be paid, but also important consensus on measures that could be called “family pragmatics” that benefit all families. The analysis based on theoretical models pointed out the differences in the most ideological issues, as well as a degree of agreement in the widespread survival of a Mediterranean model in terms of financial support and a welfare-based approach in relation to support services. An important contribution of this “awakening” of family policies has been the existence of a greater debate

⁵ Spain is among the last five OECD countries in public spending on family benefits (2015) http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf

on these issues and a greater originality in the ideas presented.

The social challenges facing Spain make these family policies more necessary than ever. Issues such as the stagnation of fertility rates that lead to a major problem in terms of ageing and care; the difficulties many young people have in forming their own family; the impact of ICTs on the domestic sphere; the existence of child poverty whereby inequality exists in families from birth; and the penalisation of women's extra-domestic labour and their desire to be mothers, have led to a scenario where innovation is needed in this policy area.

This innovation must start from an in-depth knowledge of the Spanish family and family culture, which addresses real needs in the most efficient way and reaches the middle class. Initiatives such as the "community liberal" proposal developed by Pérez Díaz (1998) must be taken into account. This proposal is based on freedom and respect for the individual rights of a democratic society but puts the family at the centre of the welfare system. It regards family as being complementary to the state, responsible for quality of life, and facilitates the effort of those people who choose to fulfil the moral commitment between generations. The analysis of the notion of family in the electoral programmes shows that there is enough space for the all the political parties to find common ground, despite their differences.

BIBLIOGRAPHY

- Alberdi, Inés (1999). *La nueva familia española*. Madrid: Taurus.
- Avilés, Manuela (2015). *La monoparentalidad masculina en España*. Madrid: CIS.
- Ayuso, Luis (2007). *Las asociaciones familiares en España*. Madrid: CIS.
- Ayuso, Luis (2009). "Emergencia y configuración del asociacionismo familiar en España". *RIS*, 67: 107-133.

- Ayuso, Luis (2019). "Nuevas imágenes del cambio familiar en España". *RES*, 28(2): 269-287.
- Ayuso, Luis (2020). "La familia española y la opinión pública en perspectiva internacional". *Panorama Social*, 30: 91-106.
- Banfield, Edward (1965). *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press.
- Cabrillo, Francisco (1999). *The Economics of the Family and Family Policy*. Edward Elgard: Cheltenham.
- Campo, Salustiano del (1995). *Familias: sociología y política*. Madrid: Editorial Complutense.
- Castón, Pedro; Herrera, Manuel; Ayuso, Luis y Párgés, Sonia (2002). "Familia y asistencia: una relación a revisar". *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23: 3-22.
- Comas d'Argemir, Dolors (2012). "Políticas públicas y vida cotidiana: Redescubrimiento y auge de las políticas familiares en España". *Scripta Nova*, Extra 16(395).
- Comas d'Argemir, Dolors; Marre, Diana and San Román, Beatriz (2016). "La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el *Plan Integral de Apoyo a la Familia*". *Política y Sociedad*, 53(3): 853-877.
- Commaille, Jaques; Strobel, Pierre and Villac, Michel (2002). *La politique de la famille*. Paris: La Decouverte.
- Conde, Fernando (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: CIS.
- Conntz, Stephani (2005). *Historia del matrimonio. Cómo el amor conquistó el matrimonio*. Barcelona: Gedisa.
- Donati, Pierpaolo (2003). *Manual de sociología de la familia*. Pamplona: EUNSA.
- Donati, Pierpaolo and Prandini, Riccardo (2007). "The Family in the Light of a New Relational Theory of Primary, Secondary and Generalized Social Capital". *International Review of Sociology*, 17(2): 209-223.
- Doré, Antoine; Michalon, Jérôme y Libano Monteiro, Teresa (2019). "Place et incidence des animaux dans les familles". *Enfances Familles Générations*, 32. Disponible en: <http://journals.openedition.org/efg/6980>, access January 28, 2021.
- Durán, Ángeles (1977). "Ideología política y modelos familiares". *Revista española de la opinión pública*, 50: 53-74.
- Durán, Ángeles (2019). *La riqueza invisible del cuidado*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

- Esteve, Albert (2016). «La infecundidad en España: tic-tac, tic-tac, tic-tac». *Perspectives Demográfiques*, 001: 1-4.
- Ezquerro, José and Lázaro, Isabel (2007). *Las parejas de hecho como sujeto de las políticas familiares en la España de las autonomías*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Ferrara, Maurizio (1996). "The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.
- Flaquer, Lluís (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: La Caixa.
- Flaquer, Lluís (2003). "¿Por qué son necesarias las políticas familiares?". *Revista Claves*, 130: 74-80.
- Flaquer, Lluís (2004). "La articulación entre familia y el Estado del bienestar en los países de la Europa del sur". *Papers*, 73: 23-78.
- Flaquer, Lluís (2012). "Riflessioni sulle politiche per la famiglia in Spagna. Cosa ci può insegnare il caso spagnolo?". In: Prandini, R. (dir.). *Politiche familiari europee. Convergence e divergence*. Roma: Carocci editore, pp. 109-120.
- Glaser, Barney and Strauss, Anselm (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.
- Iglesias de Ussel, Julio (1998). *La familia y el cambio político en España*. Madrid: Tecnos.
- Iglesias de Ussel, Julio and Meil, Gerardo (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel.
- Iglesias de Ussel, Julio and Mari-Klose, Pau (2008). "La familia española en el siglo XXI: los retos del cambio social". In: Chacón, F. and Bestard, J. (dirs.). *Familias. Historia de la sociedad española*. Madrid: Cátedra, pp. 1001-1124.
- Korpi, Walter (2000). "Faces of inequality: Gender, class and patterns of inequalities in different types of welfare states". *Social Politics*, 7(2): 127-191.
- Lewis, Jane (1997). "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts". *Social Politics*, 4(2): 160-177.
- López Aranguren, Eduardo (2015). "El análisis de contenido tradicional". In: García Ferrando, M. (comp.). *El análisis de la realidad social*. Madrid: Alianza, pp. 594-616.
- Macarrón, Alejandro (2011). *El suicidio demográfico en España*. Madrid: Marcial Pons.
- Madrugá, Isabel (2006). *Monoparentalidad y política familiar*. Madrid: CIS.
- Meil, Gerardo (1995). "Presente y futuro de la política familiar en España". *REIS*, 70: 67-90.
- Meil, Gerardo (1999). *La postmodernización de la familia española*. Madrid: Acento.
- Meil, Gerardo (2006). "The Evolution of Family Policy in Spain". *Marriage and Family Review*, 39(3-4): 359-380.
- Meil, Gerardo (2011). *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona: La Caixa.
- Meil, Gerardo; Romero-Balsas, Pedro and Rogero-García, Jesús (2018). «Parental Leave in Spain: Use, Motivations and Implications». *Revista Española de Sociología*, 27(3): 27-43.
- Meil, Gerardo; García, Cristina; Luque, Ángeles and Ayuso, Luis (2007). *Las grandes empresas y la conciliación de la vida personal y laboral en España*. Madrid: UAM.
- Miguel, Verónica de (2015). *Percepción de la violencia de género en la adolescencia y la juventud*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Moreno Mínguez, Almudena (2015). "De la familia de un sustentador económico a la familia de doble ingreso". In: Torres, C. (coord.). *España 2015*. Madrid: CIS.
- Moreno, Luis (2001). "La 'vía media' española del modelo de bienestar mediterráneo". *Papers*, 63/64: 67-82.
- Moreno, Luis and Salido, Olga (2007). "Bienestar y políticas familiares en España". *Política y Sociedad*, 44: 101-114.
- Naldini, Manuela (2003). *The Family in the Mediterranean Welfare States*. London: Routledge.
- Pérez Díaz, Víctor (1998). "Sistema de bienestar, familia y una estrategia liberal-comunitaria". In: Pérez Díaz *et al.* *Estados de bienestar y familias*. Madrid: Argenteria.
- Pino, Eloisa del and Rubio, Josefa (coords.) (2016). *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos.
- Puerta, Irene la (2013). "Do Regional Policies Influence the Use of Parental Leave?" / "¿Influyen las políticas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos?". *REIS*, 141: 29-60.
- Redondo, Pablo (2018). *Análisis de las políticas familiares en España. Un estudio comparado de las distintas realidades autonómicas*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- Requena, Félix (2011). *Las redes sociales de apoyo*. Pamplona: Civitassa.

- Requena, Félix (2019). "The Catholic Church and Consolidation of Democratic Civil Society in Spain". *Journal of Civil Society*, 15(3): 249-266.
- Ronda, Lorena (2019). "Conciliación: atracción y retención del talento". In: Halty, A. and Adroher, S. (dirs.). *Conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar*. Madrid: Universidad de Comillas, pp. 209-231.
- Solsona, Montse; Ajenjo, Marc; Brullet, Cristina and Gómez, Amalia (2020). *La custodia compartida en los tribunales. ¿Pacto de pareja? ¿Equidad de género?* Barcelona: Icaria.
- Subirats, Marina (1998). *Con diferencia. Las mujeres frente al reto de la autonomía*. Barcelona: Icaria.
- Valiente, Celia (1996). "Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6: 151-162.
- Valiente, Celia (2013). "Gender Equality Policymaking in Spain: Losing Momentum". In: Field, B and Botti, A. (eds.). *Politics and Society in Contemporary Spain. From Zapatero to Rajoy*. London: Palgrave Macmillan.

RECEPTION: January 30, 2020

REVIEW: April 6, 2020

ACCEPTANCE: May 27, 2020