

Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar.

Bellaterra, diciembre de 2015

Grupo de investigación:

Zyab Ibáñez Garzarán, Margarita León Borja, Lara Maestripieri (en la elaboración de tablas y gráficos) y Carolina Muñoz-Mendoza. Con la colaboración de Olga Salido Cortés

Coordinación: Margarita León Borja

Edición de textos: Gemma Rodríguez Villanueva

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

 **funcas**

Edifici MRA 1ª planta
Campus UAB
08193 Bellaterra
+34 93 586 88 14

Escola de polítiques socials i urbanes
Urrutia, 17
08042 Barcelona
+34 93 407 62 03

<http://igop.uab.cat>
igop@uab.cat

SUMARIO

1. Introducción	8
1.1 La profundidad de los cambios.....	10
1.2 Cambios en actitudes y valores.....	12
1.3 Las causas de la desigualdad.....	18
1.4 Desigualdad en el mercado laboral.....	22
1.5 Desigualdad de puertas adentro.....	26
1.6 Política y políticas: Respuestas a la desigualdad.....	31
1.7 Más allá de la "estructura", Temas de agencia.....	34
2. Sorteando obstáculos y buscando oportunidades: Evolución del empleo y la maternidad en la España democrática	36
2.1 Introducción.....	36
2.2 La Reciente evolución del empleo femenino en España: entramado de varias segmentaciones.....	39
2.3 El problema de la temporalidad.....	43
2.4 Impacto de las diferencias educativas y ocupacionales en la conciliación empleo-familia.....	45
2.5 ¿Existen pistas para la conciliación en el sector público?.....	52
2.6 Uso del tiempo biográfico y diario. Dos realidades mejorables: la transición educación empleo y las largas jornadas laborales.....	55
2.7 Conclusión.....	59
3. Políticas de Familia en perspectiva comparada	63
3.1 Introducción.....	63
3.2 Trayectorias de cambio en España.....	65
3.3 Regímenes de Bienestar y Política Familiar.....	71
3.4 Tipos de Políticas de Familia.....	74
3.5 Conclusiones.....	87
4. Políticas Públicas de Protección social y laboral a la maternidad y paternidad	89
4.1 Introducción.....	89
4.2 La actual estructura de beneficios: permisos laborales y prestaciones monetarias.....	91
4.3 Estructura de beneficios y evolución legislativa.....	97
4.3.1 Arranque y reconocimiento de derechos.....	97

4.3.2 Consolidación de los derechos y de la estructura de beneficios.....	99
4.3.3 Ampliación en el acceso a beneficios.....	102
4.3.4 Restricción en el acceso a beneficios y prestaciones.....	108
4.4 El marco de protección y su expresión en las coberturas	113
4.4.1 Coberturas de permisos laborales.....	113
4.4.2 Coberturas de prestaciones monetarias.....	116
4.5 Conclusiones	122
4.6 Legislación consultada para la elaboración del capítulo 4	125
5. Servicios de atención a la infancia ¿política asistencial o educativa?	129
5.1 Introducción.....	129
5.2 La educación infantil en las distintas leyes nacionales de educación	130
5.2.1 Establecimiento de las bases del actual modelo educativo.....	130
5.2.2 Ampliación y desarrollo de la función social de la educación.....	132
5.3 Limitación de la función social de la educación	137
5.4 Tendencias en el uso y prestación de la educación infantil	144
5.5 Conclusiones	149
6. Conclusiones.....	152
6.1 La conciliación en España: un salto histórico en la participación social de las mujeres.	152
6.2 Conciliación y natalidad, objetivos relacionados pero distintos, ¿límites de las reformas incrementales?.....	156
6.3 ¿Cómo corregir ese balance?.....	159
Referencias.....	161

ÍNDICE TABLAS

Tabla 1.1 Índice de Desigualdad de Género de la ONU (2013).....	20
Tabla 1. 2 La participación de las mujeres en el mercado laboral (2012).....	23
Tabla 1.3 Ratio entre mujeres y hombres en su dedicación al trabajo no remunerado (2014).....	27
Tabla 2.1 Tasa empleo por género y cohorte, España, 1995 - 2014.....	40
Tabla 2.2 Composición empleo según ocupación* y género, 2010 (%).....	42
Tabla 2.3 Tasa empleo por género y nivel educativo. España, población 25-64- 1995-2014.....	49
Tabla 2.4 Empleo de madres según nivel educativo y número de hijos (%).....	52
Cuadro 4.1 Permisos laborales en el marco de protección a la maternidad y la paternidad en España.....	92
Cuadro 4.2 Protección a la maternidad y paternidad.....	94
Cuadro 4.3 Relación entre permisos laborales y prestaciones monetarias.....	96
Cuadro 4.4 Evolución Permisos Laborales.....	111
Cuadro 4.5 Evolución Prestaciones Monetarias Sistema de Seguridad Social.....	112
Cuadro 4.6 Evolución Prestaciones Monetarias Sistema Tributario.....	113
Tabla 4.1 Excedencias por cuidado de hijos.....	114
Tabla 4.2 Personas que han cogido excedencia a tiempo completo para cuidar de sus hijos.....	115
Tabla 4.3 Porcentaje de personas (16-64 años) con hijos/as a cargo que han reducido o no su jornada laboral para la crianza.....	115
Tabla 4.4 Cobertura y Gasto Subsidios por maternidad (contributivo y no contributivo).....	116
Tabla 4.5 Cobertura Subsidio por Paternidad.....	117
Tabla 4.6 Subsidio por riesgo durante el embarazo.....	117
Tabla 4.7 Subsidio por riesgo durante la lactancia.....	118
Tabla 4.8 Asignación económica por hijo/a o niño/a acogido a cargo menor de 18 años o afectado por discapacidad. Cobertura y cuantía (2010-2014).....	119
Tabla 4.9 Asignaciones familiares de pago único por el nacimiento de hijos/as (número total).....	120
Tabla 4.10 Cobertura y gasto Deducción Fiscal por Nacimiento o Adopción (suprimida).....	120
Tabla 4.11 Evolución Deducción Fiscal por Maternidad (vigente).....	121
Cuadro 5.1 La primera infancia en la legislación educativa española.....	132

ÍNDICE GRÁFICAS

Gráfico 1.1 Tasa de actividad femenina (15-64 años) – 1973/2013.....	22
Gráfico 2.1 Relación empleo temporal y empleo a tiempo parcial en países de la OCDE (2004, %)	44
Gráfico 2.2 Evolución empleo femenino español según ocupaciones (1992-2014).....	47
Gráfico 2.3 Empleo según ocupaciones y género en varios países europeos (2014)	48
Gráfico 2.4 Empleo femenino por ocupación antes (2008) y después de la crisis (2014) en varios países europeos	50
Gráfico 2.5 Tasa desempleo femenino según educación en varios países europeos	51
Gráfico 2.6 Evolución del empleo temporal según género y nivel educativo	51
Gráfico 3.1. Gasto en familia como porcentaje del PIB, por tipo de gasto. 2011	75
Gráfico 3.2 Permisos parentales según su duración por sexo, 2010	80
Gráfico 3.3 Duración del permiso parental según niveles educativos en España (2010).....	81
Gráfico 3.4 Personas que redujeron su tiempo de trabajo para cuidar de un/a hijo/a menor de ocho años	82
Gráfico 3.5 Gasto en servicios a la temprana infancia, 2001/2011	84
Gráfico 3.6 Escolarización infantil (por debajo de la educación obligatoria), 2010	86

Glosario

CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
ET	Estatuto de los Trabajadores
GII	Índice de Desigualdad de Género
INE	Instituto Nacional Estadística
IRESTE	Informe Recaudación Estadística Sistema Tributario Español
IRPF	Impuesto Renta Personas Físicas
LOCE	Ley Orgánica Calidad Educación
LOE	Ley Orgánica Educación
LOGSE	Ley Ordenación General del Sistema Educativo
LOMCE	Ley Orgánica para la Mejora de la Ley Educativa
MESS	Ministerio Empleo y Seguridad Social
Minhap	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RD	Real Decreto
SS	Seguridad Social

Informe: “Empleo y Maternidad: Obstáculos y Desafíos a la Conciliación de la vida Laboral y la Familiar”.

Autoras y Autores:

Zyab Ibáñez Garzarán

Margarita León Borja

Lara Maestripieri (en la elaboración de tablas y gráficos)

Carolina Muñoz-Mendoza

Olga Salido Cortés (en la elaboración del capítulo 3)

Edición de Textos:

Gemma Rodríguez Villanueva

Diseño y maquetación:

Jaume Badosa Yusta

Esta investigación ha sido financiada en su integridad por la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). La responsabilidad de las opiniones emitidas en el presente informe corresponde exclusivamente a sus autoras y autores.

1. Introducción

Margarita León Borja

Con una de las tasas de fertilidad más bajas de toda la Unión Europea y un retraso significativo respecto a otros países de Europa en la edad en la que las mujeres tienen su primer hijo, España es un interesante caso de estudio tanto en una dimensión temporal como comparada. En esta investigación proponemos profundizar en la peculiaridad del caso analizando sus principales áreas: en primer lugar, en este primer capítulo repasamos brevemente los principales cambios socio-demográficos así como la evolución de las actitudes y los valores relacionados con la familia y el empleo de las mujeres; en segundo lugar, veremos las características específicas de entrada y participación de las mujeres en el mercado laboral y el impacto de la edad, el número de hijos y el nivel educativo en esa participación; en tercer lugar, en el ámbito de las políticas públicas, analizaremos las políticas tanto laborales como sociales de apoyo a la maternidad, la paternidad y a la conciliación entre la vida laboral y la familiar, así como los servicios educativos y de cuidados a la infancia. Proponemos en definitiva combinar un análisis de situación (centrada, aunque no exclusivamente, en la relación participación laboral-maternidad) con un estudio en profundidad de las políticas públicas pertinentes. Así realizaremos diagnósticos que nos permitan hacer propuestas concretas de mejora, cambio o innovación en el proceso de creación de las políticas públicas.

La propuesta se centrará en España como caso de estudio pero también ofreceremos datos comparativos que nos ayuden a comprender mejor nuestra realidad. En este sentido es especialmente relevante la comparación con otros países del Sur de Europa que comparten con nuestro país muchas características, tanto en su evolución histórica como de carácter macro-económico y social. Ya sea si hablamos de cambios en formas de vida y convivencia, en expectativas futuras, en opiniones y valores relacionados con parámetros de sociedad ideal, en la importancia que adquieren el acceso a la educación y la participación en el mercado laboral, o bien, del esfuerzo por elaborar políticas que

enarbolan la igualdad de oportunidades, el relato tiende a ser similar: en los años de transición democrática cristalizaron una serie de cambios profundos que empezaron a gestarse mucho antes, en algunos casos en los años del tardo-franquismo, en otros, en los debates políticos sobre derechos y libertades ya iniciados con la República. Sólo reconociendo estos antecedentes y la aspiración de la sociedad y la política españolas a una plena integración Europea podemos entender la celeridad y la penetración de estos cambios como un intento desesperado por recuperar el tiempo perdido. Sin embargo, es precisamente esa aceleración de las transformaciones sociales que en la gran mayoría de sociedades avanzadas han sido de cocción lenta lo que nos confiere en muchas ocasiones una fragilidad extrema. Por una parte, mientras detectamos indicadores de plena convergencia con los países europeos de referencia, observamos otros más propios de sociedades pre-industriales. Esta coexistencia nos lleva en no pocas ocasiones a frustraciones y fuertes contradicciones. Por otra, los cimientos sobre los que se asientan algunos de los avances, especialmente la consolidación de nuestro Estado de Bienestar, parecen ser demasiado débiles, ya sea porque carecen de consensos políticos básicos o porque no consiguen ser sustentados por nuestro modelo productivo. En este sentido, la más reciente crisis económica nos ha arrancado violentamente la venda de los ojos. Como veremos a lo largo de los distintos capítulos, la crisis ha puesto el freno a más de tres décadas de universalización e innovación en políticas públicas. Pero como argumentamos en varias ocasiones, la crisis ha funcionado sólo como detonador de problemas y deficiencias estructurales preexistentes, que sólo el optimismo imprudente de los años precedentes quiso obviar.

A continuación, vamos a ver brevemente los cambios socio-demográficos más relevantes para nuestro objeto de estudio. Seguidamente, elaboramos en un plano tanto teórico como analítico las dimensiones que debemos tener en cuenta en la relación entre empleo y maternidad sin perder de vista la problemática más amplia en la que esta relación se ubica.

1.1 La profundidad de los cambios

En las últimas décadas hemos visto cómo la fecundidad ha ido bajando de manera constante en todos los países desarrollados. España partía a principios de la década de los setenta de unos índices muy superiores al resto de los países europeos pero cuando comenzó su descenso lo hizo a un ritmo acelerado. Actualmente la natalidad se sitúa por debajo de los índices de reemplazo. Como analiza exhaustivamente el estudio coordinado por Gösta Esping-Andersen *El déficit de natalidad en Europa* (2013), el “síndrome de muy baja fecundidad” de nuestro país tiene una serie de características específicas. En primer lugar, a pesar de tener un número efectivo de hijos entre las mujeres y hombres de 20 a 49 años por debajo de la media europea, el número ideal (es decir, los hijos que nos gustaría tener cuando nos preguntan) coincide con la norma de los dos hijos tan consolidada en el resto de los países europeos (Castro-Martín y Martín-García 2013: 71). Además, pese a los bajos niveles de fecundidad, el porcentaje de mujeres que no tienen hijos es menor que en otros países. En España la mayoría de las mujeres tienen hijos, pero muchas tienen solo uno. Esto contrasta con países como Alemania, Estados Unidos o Inglaterra donde existe una proporción nada desdeñable de mujeres en edad fértil que no son madres (sobre todas aquéllas con estudios superiores). En esos países, esta infecundidad (buena parte de ella voluntaria) se compensa globalmente gracias a la mayor fecundidad de otros grupos de mujeres (sobre todo mujeres con niveles educativos inferiores). Este sesgo, condicionado de manera importante por los niveles de cualificación, no es apreciable en el caso de las mujeres españolas. Por el contrario, si lo comparamos con otros países europeos, los casos de hija única son más frecuentes en España, lo que parece indicar que el retraso en la edad de la primera maternidad estaría afectando la propensión a tener segundos y terceros hijos.

Además, en nuestros países vecinos, el retraso en la edad en la que las mujeres tienen su primer hijo se da sobre todo en mujeres profesionales con un elevado nivel de estudios. En España este retraso es más pronunciado que en el resto de países y supone un contraste fenomenal entre las distintas cohortes. Actualmente las mujeres españolas llegan, como media, a la primera maternidad pasados los 30 años. Además de la

intensidad de este proceso de cambio, otro rasgo distintivo es que, a diferencia de lo que sucede en el resto de los países europeos, en España no se da un sesgo significativo en función de la procedencia social de las mujeres. La tendencia a postergar la natalidad es transversal, es decir, independiente de los niveles educativos. Este retraso y el correspondiente aumento de la edad a la que se alcanza la primera maternidad, fue algo menos acusado entre 1995 y 2007. Esto se debe por un lado a la mejora de las condiciones materiales y la disponibilidad de empleo durante los años de crecimiento económico y, por otro, al auge de la inmigración ya que por lo general, las mujeres de origen extranjero alcanzan la primera maternidad entre tres y cuatro años antes que las nativas (Devolver 2015: 87). Como explica Devolver, ambos factores empiezan a jugar en sentido contrario a partir de la crisis económica cuando el aumento del desempleo, el deterioro de las condiciones de vida y el descenso de la inmigración invierten la tendencia.

Por último, otro rasgo distintivo es el poco impacto que el fuerte aumento de la cohabitación en España parece tener en la fecundidad. En general, los cambios en la estructura familiar han sido tan acelerados como el resto de cambios socio-demográficos: hemos tratado de superar nuestro retraso caminando muy deprisa. Desde mediados de los setenta hasta hoy, el número de matrimonios se ha reducido a la mitad, el divorcio ha pasado de no estar reconocido legalmente (la ley del divorcio se aprueba en 1981) a alcanzar niveles similares al de otros países avanzados, el porcentaje de hijos nacidos fuera del matrimonio se ha triplicado desde 1995 y la cohabitación se ha extendido como forma alternativa –no transitoria- de convivencia. Las parejas de hecho funcionan, en cuanto a pautas reproductivas, de forma similar a las de derecho por lo que la reducción del peso de los matrimonios tradicionales y el aumento de uniones consensuales no parece traducirse de forma automática en un descenso de la fecundidad (Creighton et al. 2013; Devolver 2015). Este proceso que Luis Ayuso (2015; 298) llama “destradicionalización cultural” implica un papel más igualitario de las mujeres dentro y fuera de casa y una pérdida clara del peso del modelo familiar patriarcal que da paso a otro modelo de pareja donde ambos miembros contribuyen a los ingresos familiares y el reparto de responsabilidades (véase Moreno Mínguez 2010).

Quizá lo que resulta más excepcional del caso es que a pesar de existir una relación evidente entre el descenso de la fecundidad, el cambio en los modelos familiares y la entrada masiva de las mujeres al empleo y a la educación, estos factores en España no coinciden del todo en el tiempo. A grandes rasgos, el periodo álgido de caída de la fecundidad se produce entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta, es por tanto anterior tanto al acceso de las mujeres a la educación (sobre todo a la educación superior) como al mercado de trabajo. Entorno a la transición democrática, cristalizó en España un cambio profundo de valores que tendría inmediato reflejo en los comportamientos reproductivos de la mujeres. Como afirma Montserrat Solsona (2015) para comprender la magnitud de algunos de estos cambios, por ejemplo la aceptación y la práctica del divorcio, conviene repasar los antecedentes republicanos. Muchos de los grandes temas que tenían que ver con la igualdad y la libertad de las mujeres habían entrado ya en la agenda política de los años treinta. Y eso podría explicar la celeridad con la que en España se asimilaron transformaciones sociales que otros países necesitaron muchas décadas para consolidar.

1.2 Cambios en actitudes y valores

El grado en el que un Estado de Bienestar determinado incentiva el empleo de las mujeres, no explica las marcadas diferencias que existen entre países en la manera en las que éstas combinan empleo y responsabilidades familiares. Es por ello que debemos de atender también a cómo los valores y normas sociales interactúan con los factores más institucionales. Es importante averiguar cómo afectan a las decisiones el grado de apoyo social al empleo materno y a la socialización de la crianza. ¿Hasta qué punto podemos afirmar que una baja ocupación de madres con niños pequeños, deriva de una menor aceptabilidad social a que las madres participen en el mercado laboral, por considerarlo incompatible con el ideal de cuidado materno?

Las encuestas sobre usos del tiempo nos demuestran de manera sistemática que el cuidado de hijos/as afecta de manera muy significativa a las madres y en mucha menor medida a los padres. Nos dicen también que el tiempo dedicado a las tareas de cuidado

aumenta para las madres según tienen más hijos, pero no tanto para los padres. Esto guarda relación con los datos sobre participación en el mercado laboral que se analizan en el capítulo siguiente y que muestran que la relación entre empleo e hijos es inversa para madres y padres. Es importante observar en qué medida el impacto que la maternidad tiene sobre las trayectorias laborales de las mujeres y la poca dedicación de los hombres al cuidado y las labores reproductivas, está legitimado socialmente.

Según datos del 2012 de la Encuesta Social Europea (*European Social Survey*), el 40% de los encuestados en España, entre 25 y 49 años, estaba de acuerdo con la afirmación “los/as niños/as en edad pre-escolar sufren si su madre trabaja” (Naldini y Jurado 2012). Este es un porcentaje superior al que se observa en países como Francia o Suecia para el mismo tramo de edad, pero sensiblemente inferior al de Italia donde más de un 70% de los encuestados está de acuerdo con la afirmación. En este último país las diferencias entre las cohortes más jóvenes y las más mayores (50-74) es muy reducida, mientras que en el caso de España es de más de diez puntos porcentuales. De forma similar la afirmación “los padres están tan preparados como las madres para cuidar de sus hijos”, en España recibe casi un 80% de apoyo en la franja de edad 25-49, sólo unos puntos por debajo de Francia y Suecia, mientras que en Italia de nuevo no hay prácticamente diferencias por tramos de edad y el porcentaje de desacuerdo es de casi un 30% (Encuesta Social Europea 2008/2009).

Comparado con otros países del Norte de Europa (pero similar entre los países del Sur), en España se mantiene una idea de solidaridad intergeneracional más fuerte. En una pregunta registrada en el *European Value Study* del 2008 sobre la responsabilidad de los hijos de cuidar de sus padres, el porcentaje de personas (entre 25 y 74 años) que lo consideraban una obligación era muy superior al de países como Suecia, Reino Unido y Francia. Si tomamos también como medida de “solidaridad intergeneracional” el número de jóvenes adultos (entre 25 y 34 años) que viven todavía en el hogar paterno, de nuevo España e Italia presentan unos índices muy superiores al de los países del Norte de Europa (Albertini 2014). Una vez más, la crisis iniciada en el 2008, ha interrumpido la lenta pero progresiva reducción de la emancipación familiar que venía ocurriendo en los años anteriores (Miret Gamundi 2015:142).

En lo que respecta a las expectativas de apoyo público en la crianza infantil, la Encuesta Social Europea¹ incluye la pregunta “¿Cuánta responsabilidad piensa usted que deben de tener los gobiernos para garantizar un nivel suficiente de servicios infantiles para padres trabajadores?”. Las respuestas a la pregunta se situaban en una escala de puntos que iba de cero (no es en absoluto una responsabilidad del gobierno) a diez (es completamente la responsabilidad del gobierno), y el apoyo a la provisión pública de servicios a la infancia era relativamente elevada entre los países europeos, aunque con distinto gradiente. Así este apoyo a la intervención del gobierno en servicios a la infancia es relativamente bajo (por debajo de siete) en Holanda y Reino Unido porque se prioriza de manera clara el cuidado paterno y materno (Chung y Meuleman 2014). En cambio, en España, y en otros países del Sur de Europa, las expectativas de apoyo son considerablemente superiores, mientras que los países del Norte de Europa ocuparían un lugar intermedio. Esta pauta general puede sorprender a primera vista. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas valoraciones están condicionadas por la oferta que ya existe en cada país. En los países del Norte de Europa el apoyo puede entenderse como una valoración de los servicios que ya están disponibles, mientras que en el Sur de Europa puede reflejar más un anhelo de intervención pública en un ámbito que sigue siendo fundamentalmente asunto de las familias. Investigaciones anteriores han documentado una pauta similar en otros ámbitos de políticas sociales como pensiones y subsidios al desempleo. En este sentido, es curioso observar que mientras en los países del Sur de Europa el apoyo a la implicación gubernamental en la provisión de servicios públicos a la infancia es similar entre quienes tienen y no tienen hijos, en los países nórdicos las personas que no tienen hijos se muestran menos favorables a esta implicación estatal. No resulta muy aventurado suponer que las consecuencias en presión fiscal son bastante mayores en este grupo de países, y por tanto aquéllos que no

¹ Esta sección recoge parte del análisis realizado por Chung y Mauleman y Pfau-Effinger para el Proyecto de investigación The Transformation of Care in European Societies dirigido por Margarita León y publicado en Palgrave MacMillan (véase León, M. 2014). Los datos utilizados provienen de la Encuesta Social Europea (European Social Survey) 2008/2009 y fueron analizados un total de 6 países: Alemania, Dinamarca, España, Reino Unido, Holanda y Polonia.

hacen uso del servicio se muestran menos comprensivos con el esfuerzo de gasto público que supone.

En el análisis realizado por Heejung Chung y Bart Meuleman, el apoyo a la intervención estatal se cruzó con otras variables de componente ideológico, como son el compromiso con el principio de igualdad o las actitudes sobre la participación en el mercado de trabajo. Las afirmaciones, que los encuestados tenían que puntuar entre cero (en total desacuerdo) y diez (en total acuerdo), son las siguientes:

Principio de igualdad

“Las grandes diferencias de renta entre las personas son aceptables en cuanto que reflejan diferencias en talento y esfuerzo”.

“Para que una sociedad sea justa, las diferencias entre los estándares de vida de las personas debe de ser pequeña”

Apoyo al empleo de las mujeres

“Una mujer debe de estar preparada para reducir su dedicación al empleo remunerado por el beneficio de su familia”

“Cuando el trabajo escasea, los hombres deben de tener más derecho al empleo que las mujeres”

El análisis revela que son las personas con ideales más igualitarios y más favorables al empleo de las mujeres, quienes apoyan en mayor medida la provisión de servicios públicos a la infancia. Curiosamente, en Alemania, Dinamarca, Reino Unido y Polonia el principio de igualdad está más estrechamente relacionado con el apoyo gubernamental, que las actitudes positivas sobre el empleo de las mujeres. Mientras que en España y Holanda sucede lo contrario.

Cruzando datos sobre empleo materno y preferencias en cuidado infantil, Pfau-Efinger (2014) concluye que en los países con una tasa de empleo materno relativamente baja, (Austria, Alemania y Finlandia), el ideal de ‘buena infancia’ se basa sobre todo en el

cuidado familiar, ya que solo un tercio de la población piensa que el cuidado formal es la mejor manera de atender a niños/as menores de tres años. Esta preferencia por la no externalización del cuidado cuando los/as niños/as son muy pequeños, podría relacionarse con la alta proporción de madres que, o bien abandonan temporalmente su trabajo, o bien trabajan a tiempo parcial. Sin embargo, hay diferencias entre estos tres países a la hora de valorar el cuidado familiar por encima del formal. En Austria y Alemania el porcentaje de personas que no aprueban que una madre con hijos menores de tres años tenga un trabajo a tiempo completo es relativamente elevado (47.5% y 44.4% respectivamente). Además, una parte considerable de encuestados opina que la mayoría de la gente no aprobaría esta situación. Es decir, que estaría mal visto socialmente (40.7% y 33.9% en Austria y Alemania respectivamente). Por el contrario, en Finlandia solo el 22.6% no aprueba que una madre con hijos/as pequeños pueda trabajar a tiempo completo, y muy pocos opinan que esa sería una decisión mal vista socialmente (12%). Por lo tanto, en el caso finlandés lo que parece ser más relevante a la hora de explicar los bajos índices de empleo materno son las ideas respecto a “la infancia ideal”, más que actitudes conservadoras respecto al rol de las mujeres como madres y amas de casa.

En cambio, en el caso de Dinamarca, España e Italia, la mayoría de los encuestados opina que los servicios de atención a la temprana infancia suponen la mejor solución para el cuidado infantil. Es el caso evidente de Dinamarca (71%), pero también, aunque en menor medida de Italia (51%) y España (57%). Esto podría explicar por qué el empleo de madres jóvenes en estos países es tan alto comparativamente hablando. Para el caso español, otros estudios mantienen que la aceptabilidad del empleo de madres con niños pequeños es “compensado” por el rol activo de los abuelos, principalmente de las abuelas, en la crianza (Flaquer 2004). Con microdatos del IMSERSO del 2010 Jesús Rogero muestra que un 60.5% de las mujeres mayores de 64 años que viven solas tienen contacto al menos varias veces a la semana con sus nietos (Rogero 2015: 379)

No obstante, a pesar de tener una buena predisposición hacia las guarderías, una parte considerable de los encuestados españoles (44%) afirma que el trabajo a tiempo completo para madres con hijos pequeños no es la mejor solución. Esto podría indicar

que, en caso de existir, la opción del trabajo a tiempo parcial de calidad que existe en otros países, sería bienvenida. Por otra parte, solo una parte pequeña de los encuestados (22%) piensa que el trabajo pleno de las madres estaría mal visto socialmente, lo que confirma el abandono de actitudes más conservadoras de la sociedad española respecto al rol de las mujeres, y la contradicción que supone que la mayoría de las personas apoye la participación de las mujeres en el mercado laboral y en cambio escaseen las políticas de soporte a esa misma participación. En los años de la burbuja inmobiliaria y del endeudamiento de muchos hogares, la opción de trabajo a tiempo completo para las madres con niños menores de tres años en España, más allá de una evolución actitudinal y normativa, estaría reflejando situaciones de necesidad material.

En Dinamarca, Italia y España la tasa de empleo de las madres con niños pequeños es relativamente alta y la mayoría de las madres trabajadoras lo hacen a tiempo completo. Pero mientras en Dinamarca este hecho parece corresponderse con una proporción elevada de niños pequeños en servicios de cuidado infantil, en Italia y España, esta proporción es mucho más baja. En definitiva, sólo en Dinamarca el Estado de Bienestar apoya decididamente el empleo de madres de niños por debajo de la edad pre-escolar al ofrecer servicios públicos de cuidado infantil de calidad y garantizados por ley. En los países del Sur de Europa, el menor desarrollo de estos servicios junto a las elevadas tasas de trabajo a tiempo completo indican que las necesidades de cuidado se cubren la mayor parte del tiempo al margen de los servicios públicos.

Los resultados también ponen de manifiesto una contradicción importante en cuanto a la agenda política de género, en España e Italia. En ambos países, la evolución cultural, actitudinal y normativa se ha traducido en una mayor defensa de la participación laboral de las madres de niños y niñas pequeños, defensa que, en cambio, no se corresponde con el apoyo de las políticas familiares a esa participación. Si bien una amplia mayoría defiende la provisión pública de cuidado infantil para los más pequeños; las políticas familiares, en cambio, han tenido un desarrollo escaso en los últimos años, lejos de las opiniones manifestadas respecto al tema. Obviamente, a las encuestas de actitudes les cuesta especificar los dilemas fiscales entre distintas alternativas. En cualquier caso,

muchas trabajadoras en España solo pueden materializar sus preferencias laborales si cuentan con apoyo familiar para el cuidado infantil.

1.3 Las causas de la desigualdad

Como afirman West y Zimmerman (1987: 126) el hecho de que el género constituye "una de las divisiones más fundamentales de la sociedad" es hoy difícil de cuestionar incluso aunque el término sea, tal como ya sucede con el concepto de clase social, controvertido. Pero desvelar las raíces sociales de la desigualdad no es tarea fácil. La teoría feminista de los años sesenta y setenta hizo hincapié en la necesidad de comprender las formas en las que las líneas divisorias en torno al trabajo productivo y reproductivo conllevan una serie de desventajas para las mujeres. Al menos en las sociedades occidentales, las diferencias de género en las oportunidades vitales se han explicado principalmente desde la perspectiva de la interacción entre lo público y lo privado. Un conjunto de dicotomías que pivotan en torno a esta desigual división son las que dan forma a las identidades de género, establecen pautas de segregación y justifican dinámicas discriminatorias. La forma en la que la labor emocional se encapsula como trabajo reproductivo, determina infelizmente su carácter subordinado dentro de la división del trabajo. El tiempo y el trabajo que las mujeres realizan en el ámbito doméstico no se reconoce como actividad económica, a pesar de que ocupa una gran parte de sus vidas cotidianas y tiene un impacto directo en la economía y en la organización social, lo sepamos o no contabilizar.

Para superar esta distinción entre el mundo público del empleo remunerado y el mundo privado del trabajo no remunerado, la socióloga británica Miriam Glucksmann desarrolló hace una década el concepto de la organización social total del trabajo, con el que se refiere a la "manera en la que todo el trabajo en una sociedad se divide y asigna entre diferentes estructuras, instituciones y actividades (Glucksmann 1995: 67). Esta división sexual afecta profundamente al acceso de las mujeres a los derechos laborales y sociales, así como a las responsabilidades de los varones en tareas y responsabilidades vinculadas con el cuidado.

En todo el mundo, las desventajas a las que deben hacer frente las mujeres (y niñas) son una importante fuente de desigualdad. El Índice de Desigualdad de Género (GII) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) observa diferentes indicadores de desigualdad de sexo en salud, educación, política y empleo para identificar la presencia y grado de las diferencias sistemáticas entre hombres y mujeres. Estas diferencias no son solo una preocupación relevante desde un punto de vista de la justicia social. Tal y como muestran los indicadores sintéticos de la ONU, hay una estrecha relación entre la (des)igualdad de género y el desarrollo. En otras palabras, las sociedades donde las mujeres enfrentan de manera sistemática diferencias en el acceso a la educación, la atención sanitaria o el mercado laboral, son las mismas que no permiten crear las condiciones necesarias para la mejora general de las capacidades humanas.

Tabla 1.1 Índice de Desigualdad de Género de la ONU (2013)

	Índice de Desigualdad de Género		Proporción de escaños en el parlamento ocupados por mujeres	Población femenina con al menos alguna educación secundaria (% de 25 años o más)	Tasa de participación laboral mujeres (% de 15 años o más)	Clasificación de desarrollo humano
	Valor	Rango				
Suiza	0,030	2	27,2	95,0	61,2	3
Alemania	0,046	3	32,4	96,3	53,5	6
Suecia	0,054	4	44,7	86,5	60,2	12
Dinamarca	0,056	5	39,1	95,5	59,1	10
Francia	0,080	12	25,1	78,0	50,9	20
España	0,100	16	35,2	66,8	52,6	27
Polonia	0,139	26	21,8	79,4	48,9	35
Reino Unido	0,193	35	22,6	99,8	55,7	14
Australia	0,113	19	29,2	94,3	58,8	2
Japón	0,138	25	10,8	87,0	48,1	17
Estados Unidos	0,262	47	18,2	95,1	56,8	5
Argentina	0,381	74	37,7	57,0	47,3	49
Regiones						
Estados Árabes	0,546	—	13,8	32,9	24,7	—
Asia oriental y Pacífico	0,331	—	18,7	54,6	62,8	—
Europa y Asia Central	0,317	—	18,2	70,4	45,5	—
América Latina y Caribe	0,416	—	25,3	53,3	53,7	—
Asia del Sur	0,539	—	17,8	28,4	30,7	—
África Sub-sahariana	0,578	—	21,7	21,9	63,6	—

Fuente: Elaboración propia a partir de León (2015). Índice de Desigualdad de Género: Estadísticas de la ONU (2013), para la proporción de escaños: IPU (2013), para la educación: UNESCO (2013), para el mercado de trabajo: OIT (2013). Los datos de Dinamarca para el mercado laboral se refieren a la población de 25 a 74 años; los datos de Australia se refieren a la población de 25 a 64 años; los datos de Argentina son estimaciones.

Tal como muestra la tabla 1.1, existen diferencias significativas entre las regiones y dentro de ellas. Hay un marcado contraste interregional entre los países occidentales y los no occidentales. En ciertas partes del mundo, como por ejemplo en América Latina y el Caribe, el sur de Asia, los Estados Árabes y el África Subsahariana, las mujeres tienen una representación mucho menor en política si lo comparamos con los hombres, más dificultades para acceder a la educación y, por lo tanto, una menor tasa de participación en el mercado laboral. Una pregunta recurrente en la literatura existente es hasta qué punto las políticas e instrumentos utilizados ampliamente en el mundo desarrollado son útiles cuando se prescriben en contextos de desarrollo. De hecho, en los países occidentales, la brecha de género en lo que respecta a la participación en el empleo, el acceso a la educación y la representación política se ha reducido considerablemente en las últimas décadas. En los países industrializados avanzados, las tendencias generales en educación, salud y trabajo han contribuido a la reducción de la brecha de género en estos indicadores generales. La introducción de estas cuestiones en la agenda política y la creación de políticas sociales específicas han contribuido también, aunque sólo en parte, a estas mejoras en las oportunidades de vida de las mujeres.

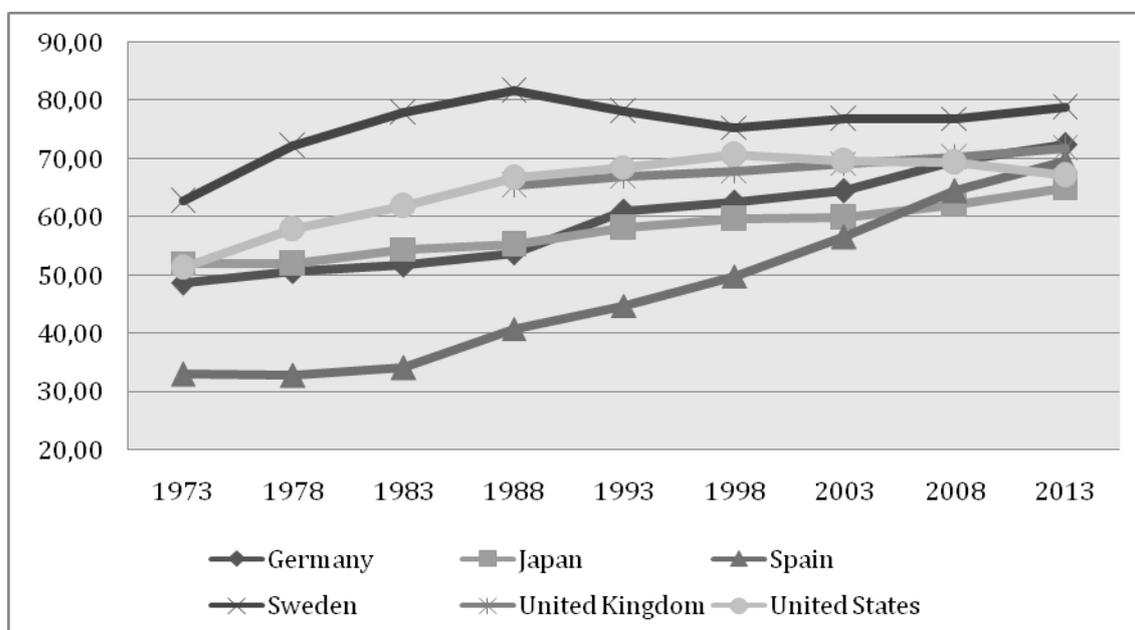
En Europa, la distancia entre el Norte y el Sur se atribuye principalmente a la falta de políticas específicas de apoyo a las mujeres. Las investigaciones de política social tienden a ponerse de acuerdo sobre el papel del Estado de Bienestar, a través de, por ejemplo, la expansión de los servicios de cuidado infantil, o el trabajo flexible de calidad, ya que facilita notablemente el empleo femenino. En general, coaliciones políticas progresistas también se asocian positivamente con la presencia de políticas sociales favorables a las mujeres (Esping-Andersen 1990; Huber y Stephens 2000). Aún así, incluso en países donde las brechas de género en empleo, educación o política se han reducido, se mantienen niveles notables de desventaja cuando lo estudiamos más atentamente. Las diferencias sistemáticas entre hombres y mujeres persisten a pesar del desarrollo "social" y "económico". De hecho, parece tener lugar un doble efecto: por un lado, los Estados de Bienestar promueven la participación de las mujeres en el mercado laboral; mientras que, por otro lado, aumentan los niveles de segregación ocupacional, ya que las mujeres se concentran en ocupaciones del sector público (Mandel y

Semyonov, 2006). Además, y como iremos viendo a lo largo de este trabajo, en un contexto global de aumento unívoco de las desigualdades sociales, las diferencias dentro de cada categoría cada vez cobran más relevancia, lo cual implica poner en marcha políticas intersectoriales capaces de detectar cómo interactúan el género, la clase social, o la procedencia étnica en la manifestación de las desigualdades.

1.4 Desigualdad en el mercado laboral

En cuanto a la participación de las mujeres en el mercado laboral, a principios de los años setenta, solo unos pocos países occidentales tenían tasas de empleo femenino por encima del 50%. En todos los países ha habido una tendencia al alza. Desde finales de los años noventa, los países occidentales convergen en tasas de empleo femenino superiores al 60% (véase el gráfico 1.1).

Gráfico 1.1 Tasa de actividad femenina (15-64 años) – 1973/2013



Fuente: Base de datos estadística de la OCDE http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LFS_SEXAGE_I_R

Salvo Suecia que ya en los años setenta contaba con unas tasas de participación femenina superiores al 60%, el resto de países tenían unos índices que en la mayoría de los casos no superaba el 50%. España, junto al resto de los países del Sur de Europa tenía entonces tasas de empleo femenino muy marginales aunque, según diversas estimaciones, una parte nada desdeñable de mujeres trabajaba en la economía informal. En cualquier caso, para la mayoría de los países avanzados la década de los setenta supone el inicio de lo que Goldin (2006) viene a llamar ‘la revolución silenciosa’, en cuanto que es a partir de este momento cuando la participación de las mujeres en el mercado laboral se vuelve más estable y predecible. Gracias sobre todo al acceso a la educación superior, la identificación con una carrera profesional crece, así como su capacidad de negociación en la pareja. Es decir, a partir de ese momento, la participación de las mujeres en el mercado laboral es parte de un cambio social, demográfico y económico de gran magnitud.

Pero tal como muestra la tabla 1.2, a pesar de la continuada participación de las mujeres en el mercado laboral, la desigualdad se sigue manifestando de distintas maneras.

Tabla 1. 2 La participación de las mujeres en el mercado laboral (2012)

	Tasas de empleo (% entre 15 y 64)	Tasas de desempleo (% entre 15 y 64)	Empleo a tiempo parcial (% entre 15 y 64)	Brecha salarial de género
Dinamarca	70,0	7,7	35,8	14,9
Alemania	68,0	5,3	45,0	22,4
España	51,2	25,2	23,9	17,8
Francia	60,0	10,0	30,0	15,4
Italia	47,1	12,0	31,0	6,7
Austria	67,3	4,4	44,4	—
Polonia	53,1	11,0	10,6	6,4
Suecia	71,8	7,8	38,6	15,9
Reino Unido	65,1	7,5	42,3	19,1
Suiza	73,6	4,6	60,1	—

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Países como Dinamarca, Alemania, Suecia y Suiza tienen tasas de empleo femenino cerca o superiores al 70%. Sin embargo, un gran porcentaje de mujeres que participan

en el mercado laboral en estos países trabaja a tiempo parcial (con el pico más alto de Suiza, donde la mayoría de las mujeres son trabajadoras a tiempo parcial). Los menores niveles de ocupación femenina en países del Sur y del Este de Europa están también vinculados a la escasa presencia de empleo a tiempo parcial. Como veremos con más detalle en el capítulo dos, el trabajo a tiempo parcial se ha convertido en una forma eficaz de aumentar los niveles de empleo entre las mujeres, y al mismo tiempo, opera como una forma contradictoria de integración ya que, por lo general, conlleva un inferior salario por hora y limitadas oportunidades de ascenso. También aumenta el riesgo de segregación ocupacional, ya que dicha jornada parcial es más frecuente en ocupaciones feminizadas tales como la educación y el cuidado, o en el nivel más bajo de las jerarquías organizativas (Maestriperi, 2014). En los países donde el empleo a tiempo parcial es una opción común para las mujeres (sobre todo para las que tienen responsabilidades familiares), la brecha salarial entre hombres y mujeres tiende a ser alta. Por lo tanto, el trabajo a tiempo parcial no iguala la posición de las mujeres frente a los trabajadores a jornada completa, sino que se convierte en una opción de ingresos adicionales que mantiene inalterada la división sexual del trabajo en las familias (Blossfeld y Hakim 1997). En este sentido, y como veremos más adelante, con la excepción de algunos países nórdicos, el apoyo a la igualdad de oportunidades laborales de las mujeres no ha ido acompañado de un mayor compromiso de los varones en las rutinas diarias del hogar, ni tampoco de un intento de transformación organizacional, que evite largas jornadas de trabajo y otras prácticas laborales, poco o nada compatibles con la conciliación de la vida laboral y familiar (Haas et al. 2002).

Los cambios en el empleo, sin duda, han cuestionado la lógica de la división sexual del trabajo. En términos generales, la división del trabajo, tal como ha sido establecida habitualmente, ya no atiende a la gran complejidad y diversificación que hoy encontramos en el mundo del trabajo. Las mujeres han entrado masivamente al mercado de trabajo y el empleo típicamente masculino está en declive. Está claro que, a medida que aumenta la participación laboral, los límites en torno al trabajo productivo y reproductivo se han vuelto más borrosos. Sin embargo, cabe realizar dos observaciones importantes. En primer lugar, la persistencia de la discriminación en el mundo laboral señala la presencia de barreras institucionales/estructurales a la igualdad entre hombres

y mujeres. En segundo lugar, incluso en países con altos porcentajes de participación femenina, el trabajo doméstico sigue estando notablemente escorado hacia las mujeres.

Con respecto al primer punto, el concepto del techo de cristal se refiere a la brecha salarial de género (véase la tabla 1.2) en la distribución de los salarios y en la dificultad de las profesionales para acceder a las promociones a cargos directivos. En todos los países occidentales y a pesar de la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, el aumento de los niveles de formación y los avances legislativos en la materia, las mujeres siguen ocupando una posición de desventaja en la promoción a puestos de trabajo de mayor responsabilidad y remuneración. Investigaciones comparadas muestran que entran en juego mecanismos ocultos específicos de género en las formas en que las empresas dificultan el acceso de las mujeres a los cargos directivos. Albrecht et al. (2001), por ejemplo, utilizan microdatos para explicar la brecha de género en el rango superior de la distribución salarial en Suecia, que representó la mayor parte de la brecha salarial de género en este país durante los años noventa. Al controlar otras variables, como la ocupación, la edad o la educación, los autores concluyen que las diferencias salariales entre mujeres y varones son el principal factor responsable de la brecha observada. En este sentido, argumentan, la forma en que las políticas suecas apoyan el papel de las mujeres como trabajadoras y cuidadoras podría ser parte de la explicación: "Las mujeres pueden tener fuertes incentivos para participar en la fuerza de trabajo pero no para hacerlo muy intensamente" (pg. 20). En suma, para entender la escasa representación de las mujeres y su infraremuneración en los cargos superiores de gestión, es necesario analizar el contexto en el que las mujeres toman decisiones relacionadas con sus carreras profesionales, incluyendo la discriminación en el procedimiento, la fijación de políticas efectivas, las propias preferencias normativas dominantes y la cultura del trabajo (como, por ejemplo, una arraigada cultura del 'presentismo' y una determinada asociación entre características personales y éxito profesional) (Liff y Ward 2001).

1.5 Desigualdad de puertas adentro

Teniendo en cuenta el trabajo doméstico, en 1992, Gershuny argumentó que se estaba produciendo un proceso de "adaptación desfasada" entre las mujeres que asumían un trabajo remunerado y la adaptación familiar al cambio. Basó su argumento en los datos que mostraban que, cuanto más tiempo había estado con trabajo remunerado, más igualitaria había pasado a ser la división del trabajo en el hogar con la pareja. Unos años más tarde, Sullivan también analizó los datos de uso del tiempo, que, en términos generales, confirmaron la hipótesis de Gershuny. En el Reino Unido, a finales de la década de 1990, las mujeres realizaban menos tareas domésticas que en décadas anteriores, aunque todavía estaban haciendo más que los hombres. Estudios recientes muestran, sin embargo, que la explicación de la "adaptación desfasada" sólo es válida hasta cierto punto. La correlación entre participación de las mujeres en el mercado laboral e implicación de los hombres en el ámbito reproductivo no parece ser en absoluto lineal (Blossfeld y Drobnic, 2001): véase la tabla 1.3. Así, en palabras de Beck, las parejas mantienen la división sexual del trabajo a pesar de la incorporación masiva de las mujeres a la fuerza laboral. Según Breen y Cooke (2005), los avances en cuanto a la incorporación masiva de las mujeres al empleo remunerado no se han visto acompañados con un cambio de dimensiones equivalentes en el ámbito privado.

Tabla 1.3 Ratio entre mujeres y hombres en su dedicación al trabajo no remunerado (2014)

	Cuidado no remunerado
Dinamarca	1,30
Suecia	1,49
Suiza	1,75
Alemania	1,79
Reino Unido	1,85
Francia	1,90
Austria	1,95
Polonia	2,01
España	3,04
Italia	3,37
Argentina	2,88
Estados Unidos	1,61
Australia	1,81
Japón	4,83

Fuente: Base de datos estadística de la OCDE <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GIDDB2014>

Las encuestas sobre usos del tiempo nos enseñan que el cuidado de hijos afecta en mucha mayor medida a madres que a padres. Nos dicen también que el tiempo dedicado a las tareas de cuidado aumenta para las madres según tienen más hijos, algo que no sucede en el caso de los padres. Esto guarda relación con los datos sobre participación en el mercado laboral que se analizan en el capítulo siguiente que muestran que la relación entre empleo e hijos es inversa para madres y padres: mientras que para las mujeres el número de hijos conlleva un aumento de la inactividad, en el caso de los hombres el efecto es el contrario. Como rasgo general, la actividad laboral de las mujeres sin hijos es superior a la de mujeres con hijos menores, incluso la probabilidad de inactividad en el caso de mujeres con varios hijos es mayor en otros países como Reino Unido o Italia.

La cuestión contenciosa de quién asume la responsabilidad del trabajo reproductivo ha sido resuelta en muchos países, no a través de una distribución más equitativa del trabajo doméstico y del cuidado dentro de la pareja, sino a través de la externalización de las tareas que solían pertenecer a la esfera exclusiva de la familia. La mercantilización del trabajo de cuidado a través de canales informales ha dado paso a lo que Hochschild (2000) ha llamado la *Cadena Global del Cuidado*: mujeres del Sur que migran hacia el Norte para cuidar a personas mayores dependientes y niños pequeños, dejando muchas veces atrás a sus propios hijos, que son, a su vez, atendidos por familiares mujeres, o incluso mujeres migrantes procedentes de países aún más pobres. En las sociedades más prósperas, crece el porcentaje de mujeres trabajadoras migrantes empleadas como trabajadoras de cuidados o del hogar, tanto en ámbitos institucionales como no institucionales (Van Hooren, 2014; Anderson y Shutes 2013). Y en todas partes, el trabajo doméstico y de cuidado que se mercantiliza pero sigue ubicado en los hogares, está entre los más precarios y peor pagados (León et al. 2014).

Así, a medida que los patrones de empleo de las mujeres se equiparan con los de los hombres, la división del trabajo reproductivo es cada vez más transnacional, dando paso a una nueva dimensión de la desigualdad por razón de género (Anderson 2000, Parreñas, 2001; Williams, 2012). Esto, junto con un aumento global de las desigualdades de renta (Krugman 2008; Piketty 2014), nos advierte contra las interpretaciones demasiado lineales de la ventaja y la desventaja de género. Muchas mujeres están en una posición relativamente ventajosa en comparación con otras mujeres (y también en relación a muchos hombres). En este sentido, lo relevante no es tanto si algunas mujeres (profesionales occidentales de clase media o alta) han conseguido escapar de la tiranía del trabajo doméstico y de atención pagando a otras mujeres para hacerlo, sino el hecho de que el trabajo relacionado con el mundo de la reproducción sigue siendo infravalorado desde un punto de vista tanto social como económico.

En España e Italia ha habido una expansión espectacular del sector doméstico en los últimos años, principalmente vinculado a mano de obra extranjera (León, 2010; Lutz, 2008). La fuerza de esta nueva dinámica a principios de siglo llevó a algunas autoras

como Francesca Bettio a proclamar que el modelo 'familista' del sur había sido reemplazado por un modelo de 'migrante en la familia' (*migrant-in-the-family*) (Bettio et al., 2006). Las razones de este fenómeno han sido ampliamente exploradas en la literatura (Rubio, 2003, Bettio et al., 2006, Simonazzi, 2009, León 2010, Bernardi et al. 2010). Del lado de la demanda, el envejecimiento de la población, la rápida incorporación femenina al mercado de trabajo y la insuficiente cobertura de apoyo a las familias son tres de los factores más importantes. De la parte de la oferta, la política (o la no-política) de débil control de los flujos migratorios y de la economía informal han facilitado sin duda este proceso. En el caso español, desde mediados de los años noventa, el sector doméstico se convirtió rápidamente en la ruta de acceso al mercado laboral informal para muchas mujeres migrantes. En solo cuatro años, las mujeres de origen extranjero pasaron de representar menos del 20% de empleadas en el sector a situarse por encima del 53% (Ibáñez y León 2014). Aunque no sea estadísticamente posible diferenciar entre trabajo puramente doméstico y aquél relacionado con el cuidado a personas mayores dependientes o niñas/os, el peso del trabajo en hogares dentro de la estructura general de empleo (más de medio millón de trabajadoras/es, más del 3% del empleo total) indica que una parte significativa de empleo en este sector está relacionado con la externalización de los cuidados. Se trata de un sector ocupacional masivamente feminizado (95%), que además se ha convertido en nicho ocupacional para las mujeres de origen extranjero (ocupa a cerca del 20% de las mujeres inmigrantes activas –INE, 2013). Como se verá en el capítulo dos, este hecho, junto a la precariedad estructural de estos empleos, añade un importante eje de desigualdad entre las propias mujeres según su posicionamiento en el mercado laboral.

Por otra parte, algunas profesiones pierden prestigio y condiciones de trabajo cuando se feminizan de forma creciente –profesoras de educación primaria y personal sanitario, por ejemplo (León 2014). Por lo tanto, la cuestión no es solo (o no tanto) la desventaja económica de las mujeres bajo las divisiones prevalecientes de trabajo según el género, sino el hecho de que los modelos productivos determinan algunas categorías ocupacionales como menos productivas y competitivas, lo que se traduce en bajos salarios y menor seguridad (Chang 2000). Así pues, la dicotomía empleo no remunerado frente a empleo remunerado es demasiado limitada para comprender la

complejidad de la desigualdad de género, ya que no cuestiona necesariamente la infravaloración del trabajo no remunerado.

La economía feminista, hoy una sub-disciplina bien establecida dentro de la economía, lleva tiempo comprometida con la búsqueda de una medida alternativa de crecimiento económico y de las cuentas nacionales para incluir el valor monetario del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. El trabajo fundacional de Marilyn Waring (*If Women counted: A New Feminist of Economics*) dio paso a un campo prolífico de investigación preocupado por encontrar la medida exacta del valor de la mano de obra familiar (fuera del mercado formal) para las rentas nacionales y los balances de riqueza de un país.

La socióloga María Ángeles Durán sostiene que teniendo en cuenta el volumen de horas de trabajo asignadas a la producción artesanal de servicios no 'monetizados' en relación al volumen total de horas de trabajo, la economía española es fundamentalmente una economía 'familista', en cuanto que el trabajo no remunerado tiene un peso mayor que el remunerado (Durán 2015: 474). En este sentido, afirma la autora, el papel económico de las mujeres está distorsionado en cuanto que estadísticamente pueden aparecer como inactivas o dependientes económicamente aún cuando la realidad subyacente puede ser bien distinta.

En muchos sentidos, los problemas asociados a la invisibilidad del trabajo que no se cataloga como productivo conectan con debates más amplios sobre el progreso humano y los problemas de la sostenibilidad ecológica. El abandono de los valores no monetarios es una preocupación común. Las críticas a los modelos neoliberales de crecimiento económico subrayan la necesidad de concentrarse no sólo en el compromiso de las mujeres con la esfera productiva, sino en la mejora de las condiciones de trabajo en todo el mundo. En la medida en que las estrategias de crecimiento vienen con un deterioro de la calidad del empleo, las tensiones entre el crecimiento económico y la igualdad de género son evidentes (Fraser 2009).

1.6 Política y políticas: Respuestas a la desigualdad

En las políticas y en política hay mucha mayor conciencia y conocimiento de cómo operan los mecanismos de la desigualdad. La escasez de trabajo, el desequilibrio demográfico y la persistencia de las desigualdades de género han llevado a los Estados de Bienestar modernos a dejar de defender el modelo tradicional de organización social –que en buena medida gravita alrededor del papel central de las mujeres en el seno familiar- y a implicarse en la creación de políticas públicas que apoyen a las mujeres en su doble papel como trabajadoras y cuidadoras (Daly 2011; Orloff 2005). Estas nuevas políticas que abordan las nuevas necesidades implican una refundación del concepto de familia en términos de roles, funciones y relaciones frente a otras instituciones. Los nuevos paradigmas de las actuales políticas sociales destacan la cuestión del género en la agenda política, no sólo para capturar la naturaleza de la transformación de los Estados de Bienestar contemporáneos, sino también para proponer nuevas formas de avanzar desde una perspectiva tanto económica como social. Hacer frente a la desigualdad de género se ha convertido en un objetivo prioritario en las agendas globales para combatir la pobreza y mejorar el desarrollo social y económico. Sirva de ejemplo el vínculo que se ha establecido en el ámbito de las políticas de desarrollo entre el empoderamiento de las mujeres y la reducción de la pobreza efectiva global, lo cual ha llevado a diseñar y poner en marcha programas dirigidos específicamente a las mujeres como agentes de cambio social.

En Europa, los países nórdicos han sido pioneros en legislación de igualdad de género, y han jugado también un papel activo en la aplicación de políticas de igualdad en la Unión Europea. Dicho esto, la discriminación sexual en el lugar de trabajo ha sido un tema central de la Comunidad Europea desde el inicio del Tratado de Roma en 1957, que introdujo el principio de igual remuneración por igual trabajo. La reivindicación de igual salario para trabajo de igual valor se introdujo en la agenda europea más por consideraciones de economía y competencia que de justicia de género. Sin embargo, la búsqueda de la igualdad de trato entre hombres y mujeres se ha desarrollado rápidamente por derecho propio en un objetivo de política social por su propio derecho. El cumplimiento de la legislación europea, se ha convertido en muchos países en acicate

de la introducción de normas y políticas de igualdad de género a nivel nacional y sub-nacional, sobre todo entre los estados miembros con evidentes déficits en este sentido (León 2011). Sin embargo, y pese a la existencia de un marco jurídico común en la UE –puntos de referencia y recomendaciones de políticas para hacer frente a las desigualdades de género–, las diferencias entre los estados miembros llevan a una variedad de "regímenes en igualdad de género en la UE" (Krizsán et al; Siim 2014; Kennet y Lendvai 2014). Fuera de la UE, otros organismos internacionales, como la ONU y el Banco Mundial, han ido introduciendo desde la década de 1990 la igualdad de género y las políticas de integración de la perspectiva de género como instrumentos estratégicos para combatir la discriminación contra la mujer, la pobreza y la desventaja en términos más generales. Un punto de inflexión fue la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en 1995 en Pekín, cuando una fuerte presión de activistas feministas nacionales y transnacionales sirvió para poner la justicia de género en la agenda política de los actores globales (Kennett y Payne 2014).

Pero, ¿cuánto hemos avanzado? En muchos países, los avances en igualdad procesal podrían ocultar en realidad los obstáculos y las barreras arraigadas en los devenires institucionales. Los inconvenientes principales de las políticas de igualdad de género son dos. En primer lugar, se ha vuelto cada vez más difícil interpretar la desigualdad de género si no se comprenden las divisiones entre las mujeres en términos de clase, etnia, nivel de educación o edad. En la UE, por ejemplo, los tratados más recientes indican un cambio en las políticas, que se alejan de enfoques discursivos centrados exclusivamente en las desigualdades de género para caminar hacia un enfoque intersectorial más amplio, sobre múltiples desigualdades, que aborden todos los motivos de discriminación (Lombardo et al. 2009). En segundo lugar, en ocasiones, la igualdad de género ha sido utilizada instrumentalmente para atacar los problemas sociales en detrimento de una comprensión más precisa del término. Dos ejemplos claros son el paradigma emergente de Inversión Social para recalibrar los Estados del Bienestar y la agenda de Feminización de la Pobreza.

En el primer caso, la Inversión Social es un enfoque de la política social que hace hincapié en la igualdad de oportunidades vitales, dando prioridad a las políticas ‘ex

ante' que inciden sobre el capital humano de las personas frente a políticas meramente compensatorias (Morel et al 2012). La mayoría de nuestros Estados del Bienestar contemporáneos ofrecen un apoyo institucional insuficiente para la conciliación de la vida laboral y familiar, lo que por lo general funciona como un elemento de disuasión a la participación de las mujeres en el mercado laboral y para la maternidad. Las mujeres que prevén un alto conflicto entre la esfera laboral y la vida familiar, o bien es menos probable que trabajen, o bien acaban "resolviendo" el conflicto renunciando a tener hijos. Así, lo que Hobson y Oláh (2006) han llamado "la huelga de la fecundidad", es más probable que se produzca en países con débiles políticas de conciliación, incluyendo el cuidado infantil (Brewster y Rindfull 2000, González y Jurado-Guerrero 2006, Gauthier, 2007, Esping-Andersen 2009, Kamerman y Moss 2009, Boje y Ejnraes 2011, Drobnic y León 2013). De esta manera, la perspectiva de Inversión Social argumenta que facilitar que las mujeres puedan conciliar su vida familiar con su participación en el mercado laboral tiene resultados positivos en la fertilidad y la productividad económica en general.

En cuanto a la agenda de políticas contra la Feminización de la Pobreza, como Chant (2008) señala, situar el énfasis en la reducción de la desigualdad de género y la pobreza al mismo tiempo es un error, ya que son formas distintas aunque superpuestas de desventaja social. En estas orientaciones de políticas lo que suele fallar (con algunas honrosas excepciones) es una mayor atención al aspecto más relacional de la desigualdad de género. Paradójicamente, estas agendas políticas "con consciencia de género" (reducción de la pobreza en el Sur global y adaptación del bienestar en el Norte global) han acabado impidiendo una comprensión más relacional de la desigualdad que incluya no solo a las mujeres sino también a los hombres. En resumen, si bien esta toma de conciencia de las desigualdades entre mujeres y hombres en determinados ámbitos de la política es, a primera vista, alentadora, la forma en que se ha planteado requiere una mirada precavida.

Por supuesto, las políticas y la política, pueden solo hasta cierto punto, intervenir en modificar prácticas sociales y culturales que impactan sobre la igualdad. La cultura interviene sin duda en la forma en que las instituciones regulan y dan forma a la vida

familiar y las relaciones de género, y en cómo se reproducen las desigualdades. Además de las limitaciones institucionales, las normas sociales, valores y creencias compartidas también interactúan con las instituciones y son cruciales en la comprensión de las divisiones de género en la sociedad (Pfau-Effinger, 2005; Kremer 2007). Una sociedad en particular, y los valores e ideales que la conforman, puede justificar en mayor o menor medida mecanismos de discriminación en el mercado laboral; puede estimular o no la implicación de los padres en la crianza de sus hijos/as; puede legitimar o no el servicio doméstico mal pagado y no regulado como estrategia de conciliación para las familias con suficiente poder adquisitivo; puede defender u obviar la necesidad de una política paritaria; y así sucesivamente. Así pues, la "aceptación" de equilibrios varios en distintos ámbitos de nuestra vida, según determinados valores culturales y sociales, juega un papel importante en los distintos modelos de política pública (Lister 1995; Pfau-Effinger 2005; Crompton et al. 2007;).

1.7 Más allá de la "estructura", Temas de agencia

Nuestra capacidad para tomar decisiones y elegir entre diferentes opciones depende forzosamente de los entornos económicos, sociales y políticos en los que vivimos. Aunque la teoría social clásica tendía a ver la estructura social como claramente dominante sobre la agencia, la moderna también incluye la capacidad de los agentes para modificar y dar forma a la estructura. El enfoque de las capacidades, desarrollado originalmente por Amartya Sen a principios de los noventa, ha incorporado una nueva perspectiva a esta relación entre agencia y estructura. El enfoque de las capacidades ofrece una comprensión integral de las formas complejas en que nuestra capacidad de tomar decisiones y de elegir libremente se entrelaza con las oportunidades que efectivamente tenemos para tomar dichas decisiones y elecciones. En otras palabras, el enfoque de las capacidades nos interpela sobre cuáles son las oportunidades para ejercer una elección "real". Es por tanto intrínsecamente multidimensional, en el sentido de que las desigualdades sociales no son reducibles solo a las desigualdades en ingresos y medios. Martha Nussbaum desarrolla aún más las implicaciones analíticas de ir más allá de las desigualdades de ingresos para integrar cuestiones como la autonomía de tiempo,

el trabajo reproductivo o el trabajo doméstico. Sin embargo, el mismo componente complejo y subjetivo del concepto puede ser un obstáculo para su implementación e investigación analítica. El hecho de que no haya acuerdo en una lista de capacidades significa que no tenemos aún un conocimiento preciso de la forma de medir dichas capacidades. En su colección editada, Hobson (2014) muestra formas en las que el enfoque de las capacidades se puede aplicar a los problemas de conciliación entre trabajo y familia. El punto de partida es que, si bien los derechos y atribuciones para la conciliación de la vida laboral y familiar, tales como la reducción de la jornada, los permisos parentales y los servicios de cuidado a la temprana infancia, han sido introducidos en los países miembros a partir de legislación europea vinculante, sigue habiendo una brecha en las posibilidades reales de disponer de dichos derechos. Las formas en las que las empresas y lugares de trabajo interpretan tales derechos y la manera en cómo se adaptan a las circunstancias individuales son dos elementos que podrían explicar dicha brecha. Como repetiremos insistentemente a lo largo de este trabajo, la tendencia cronificada hacia la precariedad y dualidad del mercado laboral español es un obstáculo institucional de primer orden que impide a las familias tomar las decisiones que les permitirían conciliar sus responsabilidades en los dos principales ámbitos de sus vidas. Por tanto, investigaciones que muestran las interacciones entre el Estado de Bienestar y el mercado laboral reclaman también enfoques diferenciados, en lugar de un abordaje de las tensiones universales entre trabajo y familia (Mandel 2012).

2. Sorteando obstáculos y buscando oportunidades: Evolución del empleo y la maternidad en la España democrática

Zyab Ibáñez Garzarán

2.1 Introducción

Desde mediados de los años setenta, incluso desde una década antes, la caída de la fecundidad, el acceso de las mujeres a los estudios superiores, la participación laboral femenina, y la diversificación de los modelos familiares empezaron a converger con el resto de los países europeos occidentales, donde dichos procesos se venían consolidando desde el fin de la segunda guerra mundial. Tanto en Europa como en España, sin embargo, muchos de los logros legales, ya se abrieron paso o se vislumbraron en las décadas anteriores a las guerras mundiales y civil española, por ejemplo el derecho al voto o el acceso excepcional a las universidades.

A su vez, aunque el sentido de las tendencias es, en general, el mismo para todos los países y grupos sociales, los ritmos presentan intensidades distintas entre los países y entre los distintos grupos sociales dentro de cada país según las variables habituales (especialmente educación y ocupación). Además, aunque las evoluciones de la natalidad, modelos familiares, empleo femenino y formación estén íntimamente relacionadas, estas relaciones son complejas y diversas, escapan a correspondencias unívocas y ni siquiera son del todo coincidentes en el tiempo, ni en la secuencia en la que se presentan en los distintos países. Por ejemplo, en el caso español, aún encontrando muestras de todas ellas ya en el desarrollismo tardo-franquista previo a la democracia, los momentos de aceleración del ritmo de convergencia con Europa fueron distintos para cada proceso, siendo, a grosso modo: la década 1975-1985 para la caída de la fecundidad, la de 1980-1990 para el acceso masivo a la universidad, la 1995-2005 para la participación laboral, y la 2000-2010 para el reconocimiento formal de las familias alternativas.

Esta diversidad entre países y grupos sociales sin duda complica su entendimiento, pero también cuestiona la naturaleza inevitable de algunos procesos estructurales que parecen ligar la mejora de la situación de las mujeres a una natalidad por debajo del remplazo en las sociedades contemporáneas. Un cuestionamiento que permite distintos grados de optimismo al abrir las posibilidades de intervención política.

En el caso español, la fecundidad, después de estar durante más de treinta años (1940-1975) oscilando alrededor de 2,8 hijos por mujer, pasó en apenas cinco años a situarse por debajo del reemplazo. Y España que había liderado, junto con Irlanda, la natalidad en Europa, se consolida ya en 1985 entre los países europeos con las tasas de natalidad baja, en torno al 1,5 o menos por mujer (INE 2002). Un cambio que anticipa, al menos en una década, la entrada masiva de las mujeres en la educación superior y en el mercado laboral. Tanto estos factores estructurales (educación y empleo) como los coyunturales de la crisis económica del momento parecen insuficientes para explicar del todo una caída de la natalidad que superó en mucho la producida durante los años de la guerra civil o la difícil posguerra (Cabré et al. 2002: 12). Alrededor de los años de la transición democrática, 1975-1982, parece haber cristalizado en España un cambio radical de valores que, o bien se ayudó de una abstinencia activa, o bien tuvo acceso a métodos anticonceptivos de un modo sin precedente y desde luego más intenso del que recogen las encuestas de fecundidad (Ruiz- Salguero et al. 2005, 2000).

Las relaciones entre la estructura productiva y los valores ideológicos y culturales implicados en una mayor o menor fecundidad siempre son complejos. En España, la profunda crisis de empleo entre 1973-1985 seguramente ayudó a que los cambios de valores respecto al papel de la mujer antecudiesen varios años su incorporación al mercado laboral. Hasta 1988 el número total de mujeres ocupadas no superó la cifra de 1976, después de 12 años de crecimiento en la población activa y cambios políticos y culturales intensos. Y si, como hemos dicho, la fecundidad en 1976 inicia un viaje sin retorno, al menos hasta el día presente, hacia tasas muy bajas, el porcentaje de mujeres ocupadas debe esperar hasta 1994 para despegarse definitivamente de las tasas de los años setenta en torno al 30%.

En este sentido, la primera generación de mujeres españolas que al final de su ciclo reproductivo muestra una fecundidad por debajo de la de remplazo es la nacida alrededor del 1953. Hablamos de una generación formada en el franquismo, en la que solo unas pocas mujeres pasaron por la universidad (en torno al cinco por ciento), y donde el paso por el mercado laboral de la mayoría de ellas fue intermitente o no llegó a producirse. En 1994, cuando se inicia en España la incorporación masiva de las madres de menores en el mercado laboral, las nacidas en 1953, con más de 40 años y cerca de acabar su etapa reproductiva, a pesar de haber participado mucho menos en el empleo, ya habían optado de todas formas por una natalidad por debajo del remplazo. Y así lo continuarían haciendo sus sucesoras. De manera que, a pesar de la prudencia que debe acompañar la consideración de cualquier agregación estadística, muchos de los factores sociales, culturales y económicos, que junto con, pero distintos a, la participación laboral, están detrás de la caída de la fecundidad española preceden en casi dos décadas a la entrada masiva de las mujeres españolas en el mercado laboral. Esto apuntaría a que los cambios en los valores y preferencias que se venían produciendo desde los primeros años del desarrollismo pre-democrático de los años sesenta del pasado siglo, junto a una mayor exposición a modelos familiares más modernos, y más adelante el acceso a métodos anticonceptivos, fueron factores decisivos en la bajada de los índices de fecundidad y relativamente independientes de la actividad laboral femenina, sobre todo durante la década 1975-1985.

Seguidamente, con la generalización de los estudios secundarios y universitarios entre las españolas, y el cambio progresivo de expectativas respecto a la autonomía económica de las mujeres, la gran mayoría de mujeres jóvenes optó por una participación continuada en el mercado laboral. Sobre todo las más educadas, pero no solo ellas. Otra cosa distinta es que pudieran elegir cómo hacerlo. Las tradicionales largas jornadas, la falta de empleo a tiempo parcial de calidad y la lenta contribución masculina a las tareas domésticas, supuso para muchas de ellas una sobrecarga de trabajo en la que había pocas salidas al dilema de ‘todo-o-nada’, lo que todavía se agravaría más con la necesidad de hacer frente a unas hipotecas encarecidas por la burbuja inmobiliaria.

A su vez, con el alargamiento de la transición educación-empleo y el intento de consolidar los primeros pasos de una posición laboral; fueron ganando peso problemas como el creciente retraso de la edad de maternidad y las exigentes demandas para conciliar trabajo y familia, cuyos efectos en la conciliación trabajo/familia solo pueden ser negativos (Castro-Martín y Martín-García 2013). En la medida que la expectativa de una vida laboral gane prioridad en las preferencias de las mujeres, las soluciones a los problemas ligados al mercado laboral como el desempleo, la temporalidad o la precariedad, cada vez tendrán mayor incidencia en la vida familiar y en la fecundidad (Castro Martín 2013, Adsera 2011).

2.2 La Reciente evolución del empleo femenino en España: entramado de varias segmentaciones.

Desde una perspectiva histórica, las mujeres han sido pocas veces ajenas al mundo laboral, y el supuesto modelo tradicional de familia con padre asalariado y madre ama de casa corresponde sobre todo a las etapas industriales fordistas de los países desarrollados. Incluso entonces, su extensión en el conjunto de la sociedad era relativa, dependiendo del mayor o menor grado de industrialización y de la formalización del mercado laboral. Para el caso español, esas etapas son todavía más cortas e indefinidas, dado que en los años cincuenta del siglo XX la mayor parte del país era en muchos sentidos pre-industrial y pre-fordista, donde la mayoría de las mujeres no eran asalariadas pero tampoco lo eran muchos de sus maridos. La sociedad era desde luego abrumadoramente patriarcal, pero el día a día de una mayoría de españolas estaba lejos de lo que solemos imaginar como “ama de casa” y desde luego de cómo la representaba la iconografía anglosajona de la época - pocas mujeres españolas esperaban a sus maridos haciendo pasteles de manzana. El paso de familia rural, primero a familia industrial tradicional con padre asalariado y madre ama de casa y después, a familia post-industrial de doble sueldo (doble pero casi siempre bajo), ha sido tan frenético en España que ha permitido que no pocas mujeres hayan experimentado en sus propias vidas los tres modelos, incluidas variaciones intermedias y alternativas, sin que hayan encontrado en ninguno de ellos un ideal de vida.

Durante el desarrollismo de los años sesenta empieza a aumentar de manera continua la participación de las mujeres en el mercado laboral formal. No obstante, empezara antes o después y fuera más o menos gradual, es en el inicio de la fase de crecimiento del ciclo de 1994, cuando la entrada de las españolas en el mercado laboral subió de un modo sin precedente, pasando de cerca del 30% a situarse entorno el 50% a principios de los años 2000. Desde 1995 al 2008, la tasa de empleo de las mujeres entre los 15 y los 64 años aumentó en 23.7 puntos (Eurostat 2015). Siendo espectacular el aumento en el empleo de las mujeres con hijos pequeños, situándola en la media europea, al menos en cuanto a participación (Cebrián y Moreno 2008). Las cohortes de joven y mediana edad (25-49) protagonizaron el aumento más fuerte en los índices de empleo, y ahora llegaban para quedarse.

Tabla 2.1 Tasa empleo por género y cohorte, España, 1995 - 2014

	1995	1999	2004	2009	2014	95/08	08/14
Hombres 15-24	28,3	35,7	40,1	29,4	17,4	11,0	-21,9
Mujeres 15-24	20,0	23,8	29,3	26,7	16,0	12,6	-16,6
Hombres 25-49	78,8	85,0	86,3	77,2	72,7	5,7	-11,8
Mujeres 25-49	42,0	50,1	61,5	66,1	63,3	26,5	-5,2
Hombres 50-64	58,3	63,3	67,5	64,5	58,9	10,3	-9,7
Mujeres 50-64	21,0	24,2	31,9	40,2	45,1	18,6	5,5

Fuente: Eurostat

Su presencia en el mercado laboral se iba consolidando a lo largo de toda la vida laboral, con patrones de permanencia cada vez menos dependientes de su situación familiar, pasando del patrón intermitente de las décadas precedentes (empleo antes del primer hijo, interrupción para cuidado de menores, vuelta al mercado laboral), a trayectorias continuas más parecidas a las de los varones, aunque la salida permanente siga ocurriendo relativamente temprano. Como acabamos de decir, el aumento de actividad más intenso en las últimas décadas ha sido el de las madres con hijos pequeños (Cebrián y Moreno 2008).

Actualmente, la participación de las mujeres jóvenes españolas, alrededor del 65%, es similar a la de otros países europeos, y en número total de horas trabajadas al día y al año es bastante superior a muchos de ellos ya que, en España, la jornada ordinaria pactada es más larga, los porcentajes de tiempo parcial para las mujeres son bastante más bajos y hay una extendida tolerancia hacia las horas extraordinarias no pagadas, sobre todo en las ocupaciones cualificadas en el sector privado.

Desde un punto de vista de emancipación femenina y del desarrollo económico y social del país, el balance de semejante cambio social solo puede resumirse como un progreso de magnitud histórica. Una vez dicho esto, varios aspectos clave tienen, al menos en comparación con nuestros socios europeos más avanzados, amplios márgenes de mejora.

Las españolas siguen participando en el mercado laboral de manera muy diferente según edad, estudios o situación familiar (ver más abajo); participan menos que los hombres y todavía están lejos del mínimo establecido por la Estrategia de Lisboa (60% de participación femenina), aunque la participación de las jóvenes, tal y como hemos comentado, hace pensar que ese objetivo no tardará en conseguirse. En cambio, como, a pesar de variaciones significativas, también ocurre en el resto de Europa, hay una clara segregación ocupacional. La necesidad de compaginar empleo y familia ha llevado a muchas mujeres a optar por trabajos o sectores ocupacionales en los que la conciliación es algo más viable. Esto se traduce en una segregación laboral por ocupaciones, con muchas mujeres concentradas en las “ocupaciones femeninas” del sector servicios, y una elevada presencia de mujeres en ocupaciones poco cualificadas.

Además, el espectacular crecimiento de la participación femenina en el mercado laboral español ha coincidido con una polarización creciente en la distribución ocupacional. En todos los países occidentales, la globalización y el desarrollo tecnológico han favorecido, por un lado, el crecimiento del empleo en los puestos mejor y peor remunerados y, por otro lado, la disminución en aquellos que se encuentran en la mitad de la distribución salarial (Goos et al. 2009). Para España, la tendencia es similar, aunque a la caída de las ocupaciones intensivas en contenido rutinario no haya correspondido, de manera equivalente a otros países, un aumento de las ocupaciones

intensivas en tareas cualificadas (Anghel et al. 2013). En realidad, España ha ido especializándose en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales intermedias. Por lo tanto, en comparación con países europeos más avanzados, en nuestro país hay un peso mayor de los empleos de contenido rutinario o servicios personales poco cualificados (limpieza, cuidado, hostelería), y menor de aquellos con un contenido abstracto (Cebrián Moreno 2008).

Como ilustra la tabla 2.2 en el 2010 un 25.0% y un 18.5% de las mujeres ocupadas en el 2010 se ubicaban en las categorías ocupacionales de “sector servicios, tiendas y ventas” y “ocupaciones primarias” respectivamente. Desagregando más por ocupaciones, en el 2007 un 15% de las mujeres empleadas se encontraban en la categoría “empleada doméstica y personal de limpieza de edificios” (Cebrián y Moreno 2008). Cebrián y Moreno (2008), al valorar la evolución del índice de disimilitud ocupacional de Duncan durante el periodo 1994-2007 para el caso español, concluyeron que en paralelo a la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral, había aumentado la segregación ocupacional de género.

Tabla 2.2 Composición empleo según ocupación* y género, 2010 (%)

Ocupación	Hombres	Mujeres
Legisladores/as, oficiales seniors y gestores/as	09.50	06.02
Profesionales	11.80	17.05
Técnicos/as y profesionales asociados/as	11.90	13.06
Administrativos/as	05.70	13.06
Trabajadores/as en sector servicios, tiendas y ventas	11.30	25.00
Sector agrícola y pesca cualificado	03.60	01.10
Trabajadores/as artesanos/as y manuales	21.30	01.90
Operarios de planta y maquinaria y ensamblaje	13.40	02.05
Ocupaciones primarias	10.50	18.50
No clasificables (incluyendo fuerzas armadas)	00.90	00.01
Total	100.0	100.0

Nota: *se refiere a ISCO-88.

Fuente: Elaboración propia a partir de Labourstat, ILO (2015).

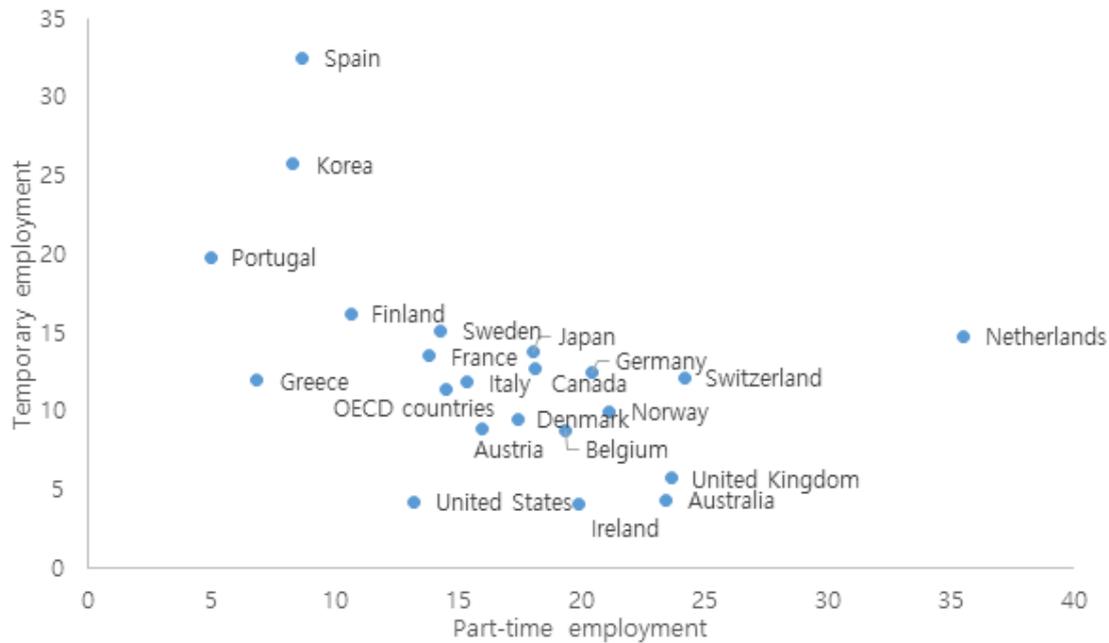
Al mismo tiempo, los males endémicos del mercado laboral español: desempleo, bajos salarios, temporalidad y jornadas maratónicas, perjudican bastante más a las mujeres que a los varones. Las mujeres reciben menos salarios y consiguen menor evolución salarial a lo largo de la vida laboral (muchas llegan a su tope salarial a los 30 años, mientras que los varones avanzan hasta los 55). Estas diferencias de ingresos no resultan en general por discriminación salarial directa, sino por las desventajas que padecen en el mercado laboral, tipos de empleo, de contrato y de jornada. Ellas sufren empleos peor remunerados, con mayor temporalidad que los hombres (por encima del 30%), hasta que la crisis envió a muchos temporales a la inactividad o desempleo, y con una mayor proporción de empleo a tiempo parcial de mala calidad (involuntario y de bajo salario por hora). Al final de la última época de bonanza en 2007, el paro femenino (superior al diez por ciento) todavía era significativamente mayor que el masculino (seis por ciento). Más tarde, la crisis, con la fuerte caída de empleo en sectores masculinos como la construcción, acercaría las tasas de paro masculina y femenina al situarlas por encima del 25% en 2014 (INEM 2014)

2.3 El problema de la temporalidad

Sabemos que la forma en la que el mercado laboral interacciona con las políticas sociales y de empleo influye enormemente las opciones de empleo y carrera de las mujeres y el tipo de trabajo disponibles (ver capítulo 2). Mecanismos de flexibilidad interna en el mercado laboral como por ejemplo opciones de trabajo a tiempo parcial de calidad, relajan las tensiones entre las responsabilidades familiares y las laborales aunque, en la medida en la que sean opciones sólo utilizadas por mujeres, mantengan o incluso refuercen la segregación ocupacional por la tendencia a concentrarse en los niveles más bajos de las jerarquías ocupacionales y a obstaculizar procesos de promoción interna (Crompton 2002). No obstante, como sostienen Treas y Widmer (2000: 1429) en los países en los que el trabajo a tiempo parcial (voluntario) no está disponible, un número considerable de mujeres escogen entre trabajar a tiempo completo o quedarse en casa. La flexibilidad externa a nivel contractual (es decir la temporalidad involuntaria) por el contrario puede repercutir positivamente en los niveles

de empleo femenino pero agudizando al mismo tiempo las tensiones entre la vida familiar y el empleo (Muffels and Wilthagen, 2011).

Gráfico 2.1 Relación empleo temporal y empleo a tiempo parcial en países de la OCDE (2004, %)



Fuente: Elaboración propia a partir de la OCDE, 2004.

Como muestra el gráfico 2.1, la elevadísima temporalidad en España no tiene parangón con ningún otro país de la OCDE, con la excepción de Corea que se aproxima bastante. Los altos porcentajes de empleo temporal contrastan con índices bajos de trabajo a tiempo parcial. Es decir, la intensa desregulación a la que se ha sometido al mercado laboral español se ha canalizado fundamentalmente a través de la flexibilidad externa sin ningún aumento significativo de la interna. Además, los elevados porcentajes de trabajo a tiempo parcial involuntario constituyen otro rasgo distintivo.

La reforma del mercado de trabajo de 1984, y sus sucesivas modificaciones (1994, 1997) quisieron reducir unos muy elevados niveles de desempleo facilitando la desregulación en la contratación. En cambio, terminaron creando tanto a corto como a

largo plazo una dualización del mercado laboral que mantenía la protección de los trabajadores estables, y permitía una gran temporalidad en los nuevos contratados, fundamentalmente mujeres, jóvenes e inmigrantes. Esta secuencia de reformas laborales marcó el principio de un crecimiento sostenido en el uso de los contratos temporales (incluidas las administraciones públicas), y no ha podido evitar la eventual consolidación de lo que Toharia (1998) llamó *cultura de la temporalidad*, que ha combinado de forma casi esquizofrénica la búsqueda declarada de algún equilibrio entre flexibilidad y seguridad mientras, en realidad, de forma seguramente no intencionada, ha sostenido situaciones donde convivían la rigidez de determinados elementos regulativos con la inseguridad que experimentaban muchos empleados. Esto ha obstaculizado el desarrollo de otras formas de flexibilidad más seguras y capacitadoras, como los contratos a tiempo parcial de calidad (20-30 horas, pro-rata, voluntarios) (Valdés dal-Ré, F. 2004, Wilthagen and Rogowski 2002, Ibáñez 2011).

2.4 Impacto de las diferencias educativas y ocupacionales en la conciliación empleo-familia.

Como hemos visto, las mujeres sufren todas las dimensiones de la precariedad en mayor medida que los hombres: más desempleo, más temporalidad, contratos parciales involuntarios, problemas de promoción y peores salarios. Estas diferencias se van estrechando poco a poco, y, curiosamente, dado que el último ciclo expansivo fue alimentado por sectores masculinizados como la construcción y manufacturero, la crisis iniciada en 2008, al expulsar a muchos hombres del empleo, empujó esa convergencia estadística. Será interesante ver qué pasa cuando se inicie la recuperación.

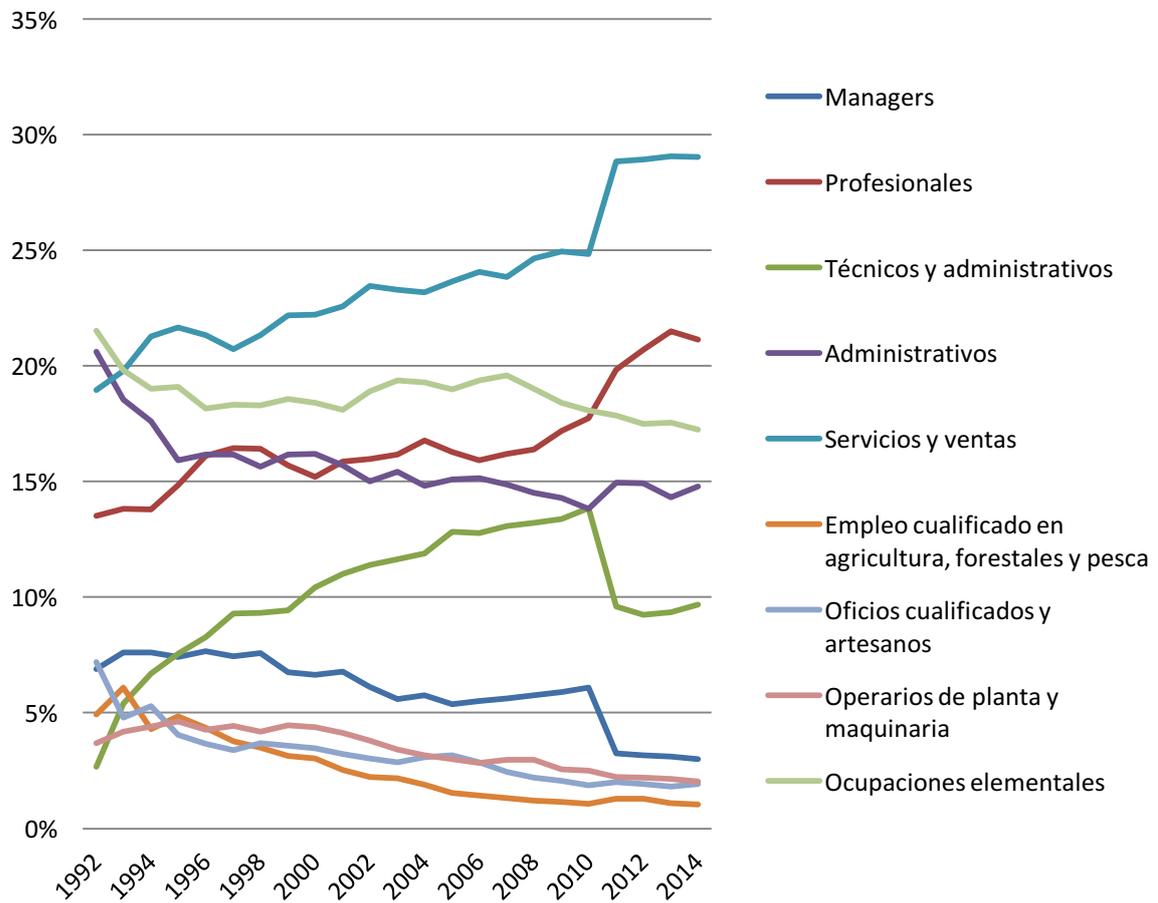
Uno de los motores principales de esa convergencia ha sido el acceso de las españolas a la educación, que, como en el caso del empleo, fue creciendo a lo largo de todo el siglo XX. Pero una vez conseguida la alfabetización para la inmensa mayoría, la evolución más espectacular es su conquista de la Universidad. Desde 1960 hasta 1995, cada década se fue prácticamente doblando el número total de jóvenes que entraba en la universidad, y si al principio la incorporación femenina fue más lenta, después, entre

1975 y 1995, el número de españolas en la universidad se multiplica por cuatro, superando en porcentaje a los hombres universitarios ya antes de 1990.

En 1977, apenas un 15% de mujeres entre 25 y 29 años habían conseguido estudios superiores a los obligatorios, que entonces acababan a los 14 años, y no llegaba al cinco por ciento las que tenían una licenciatura. Mientras que en 2007, un 70% de las jóvenes entre 25 y 29 años tiene un nivel educativo superior al obligatorio (que ya es hasta 16 años), y más de un 30% son universitarias. Con la excepción de algunas disciplinas científicas e ingenierías que siguen siendo claramente masculinas, las mujeres superan el 50% del alumnado en todo el resto de ramas universitarias (Albert 2008).

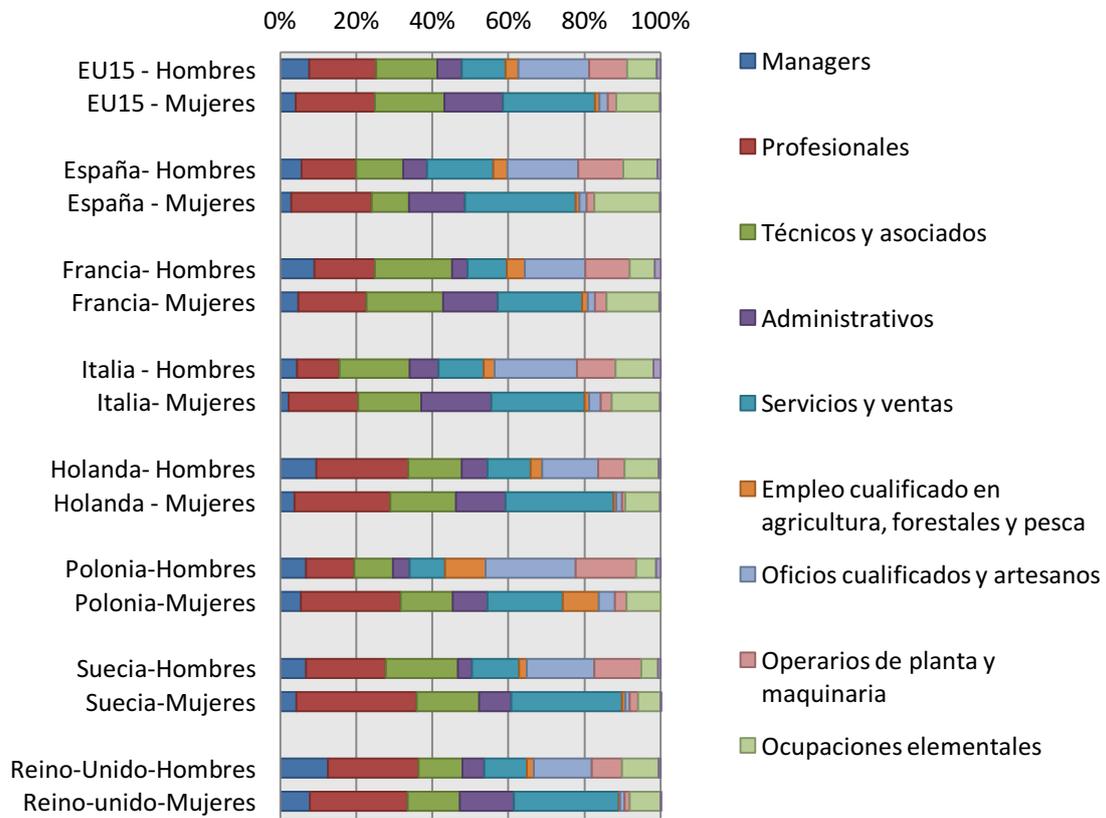
Estos mejores resultados académicos de las mujeres también se reflejan en el acceso a los puestos cualificados tanto en el sector privado como en el sector público, sobre todo en este último, cuyos mecanismos de reclutamiento y promoción siguen más de cerca los estándares académicos y sufren menos sesgo de género. Sin embargo, el éxito educativo de las españolas y su convergencia y/o superación del rendimiento masculino, se va traduciendo lentamente a la estructura ocupacional. A su vez, junto a las desventajas respecto al empleo masculino, la extensión de la participación laboral femenina de modo permanente para un número cada vez mayor de mujeres con edades entre los 25 y 49 años, supone que las segmentaciones entre mujeres son cada vez más importantes para abordar soluciones a la conciliación empleo-familia. Y estas segmentaciones indefinido/temporal, sector público/sector privado y estructura salarial, vienen muy condicionadas por las diferencias educativas y ocupacionales entre distintos grupos de mujeres. Diferencias educativas y ocupacionales cuyo origen socioeconómico dejamos para otra ocasión.

Gráfico 2.2 Evolución empleo femenino español según ocupaciones (1992-2014)



Fuente: elaboración propia a partir EUROSTAT

Gráfico 2.3 Empleo según ocupaciones y género en varios países europeos (2014)



Fuente: elaboración propia a partir EUROSTAT

Tabla 2.3 Tasa empleo por género y nivel educativo. España, población 25-64- 1995-2014

	1995	1999	2004	2009	2014	95/08	08/14
Mujeres ISCED 0-2	26,8	30,9	37,9	41,9	40,7	17,0	-3,1
Hombres ISCED 0-2	68,6	74,5	76,7	65,5	57,4	5,2	-16,4
Mujeres ISCED 3-4	48,0	54,3	61,5	64,7	60,1	19,1	-7,0
Hombres ISCED 3-4	79,7	84,3	84,8	77,1	71,6	3,9	-12,0
Mujeres ISCED 5-8	66,1	70,0	76,9	78,4	74,0	13,8	-5,9
Hombres ISCED 5-8	82,8	86,2	87,2	84,6	80,8	5,1	-7,1

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT; ISCED 0-2: educación primaria y 1ª etapa secundaria; ISCED3-4: 2ª etapa secundaria y post-secundaria no universitaria; ISCED 5-8: terciaria.

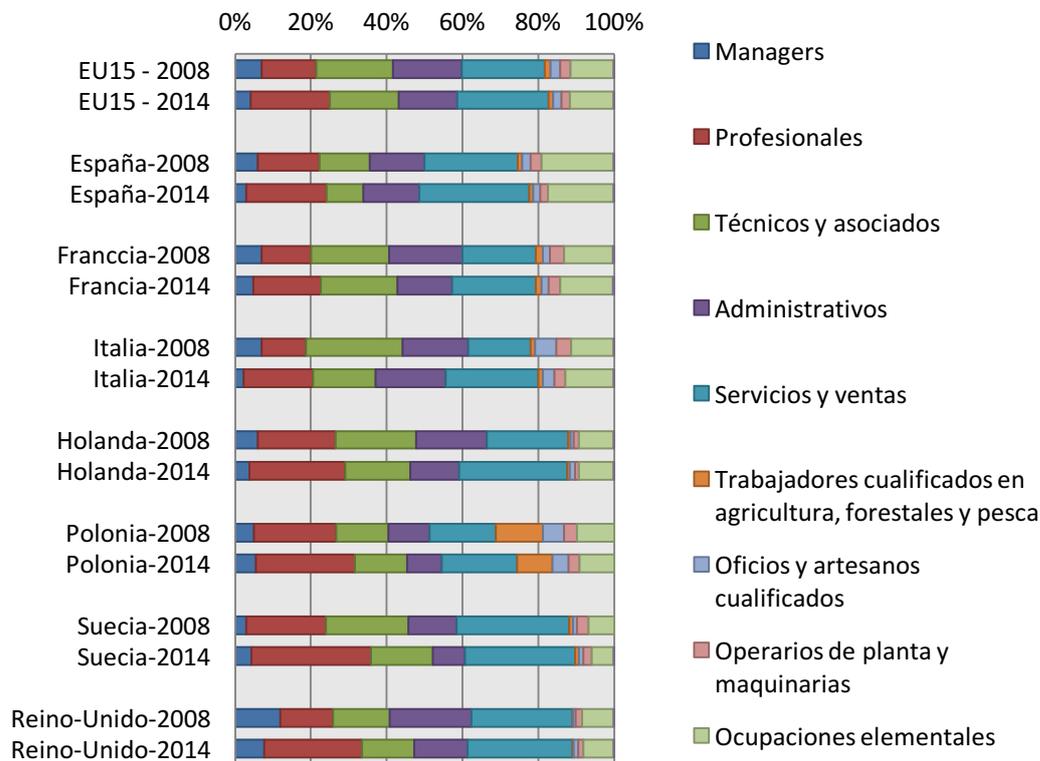
En 2014, aunque los hombres suponen un mayor porcentaje en la categoría de puestos directivos, el conjunto managers y empleo profesional ya tiene mayor presencia entre las mujeres que entre los hombres (ver gráficos 2.2 y 2.3). Esos porcentajes están directamente relacionados con una inactividad mucho mayor para las mujeres poco cualificadas (como indica la tabla 2.3 de tasa de empleo por nivel educativo ISCED, usamos la clasificación estándar internacional de niveles educativos, equivalencias en tabla 2.3); pero también muestran una estructura ocupacional bastante más polarizada entre las mujeres que entre los hombres. Las mujeres, efectivamente, tienen un porcentaje de empleo mayor dentro del grupo managers y profesionales, pero también lo tienen en el de ocupaciones elementales; mientras que tienen una presencia muy escasa en los grupos de trabajadores industriales y manuales cualificados. La diferencia entre mujeres con niveles educativos altos (ISCED 5-8) y mujeres con niveles educativos medios y bajos (ISCED 3-4 and 0-2) es mayor que en el caso de los varones y esta brecha ha estado aumentando desde mediados de los años noventa (ver gráfica 2.2, Eurostat, 2015).

Además, en el caso de las mujeres, esa brecha educativa tiene un efecto decisivo sobre las tasas de inactividad. En España, la tasa de empleo de mujeres con educación primaria era de un 39% mientras que con educación terciaria era 77% en 2014

(Eurostat, 2015). Siendo el nivel educativo una protección de actividad para las mujeres con niños pequeños.

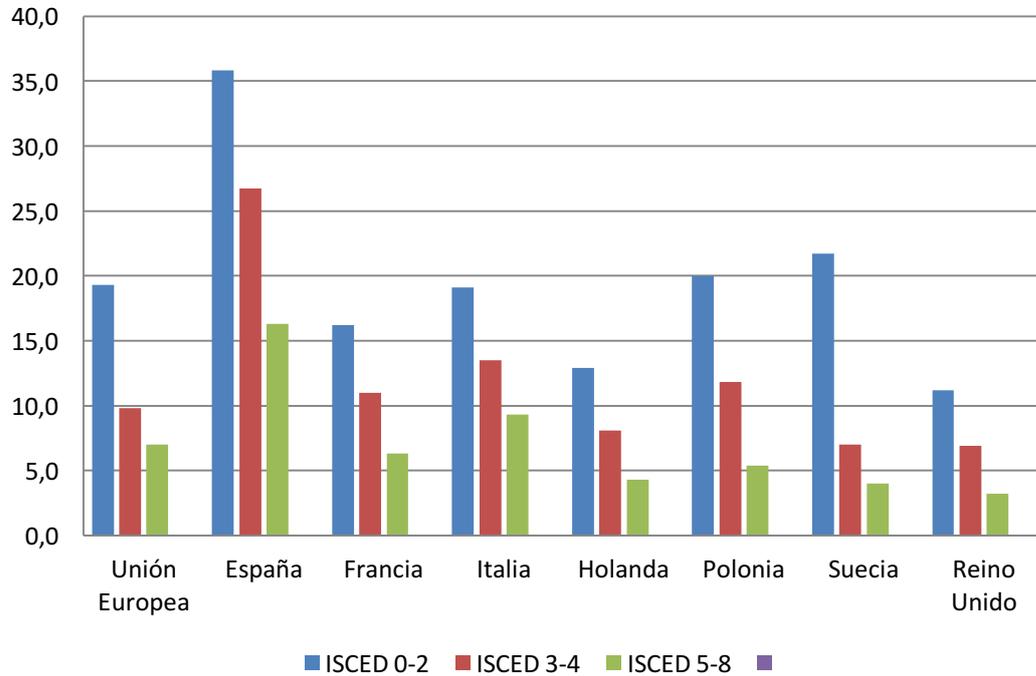
La crisis, de hecho, convierte parte de la polarización ocupacional en polarización empleo/desempleo, al expulsar a muchas españolas del empleo en ocupaciones elementales (ver gráfica 2.4). Un efecto claramente asociado al patrón de temporalidad del mercado laboral español, más concentrado entre las ocupaciones poco cualificadas, y que hace sufrir a este grupo de trabajadores mucho más que en otros países de Europa (ver gráficas 2.5 y 2.6).

Gráfico 2.4 Empleo femenino por ocupación antes (2008) y después de la crisis (2014) en varios países europeos.



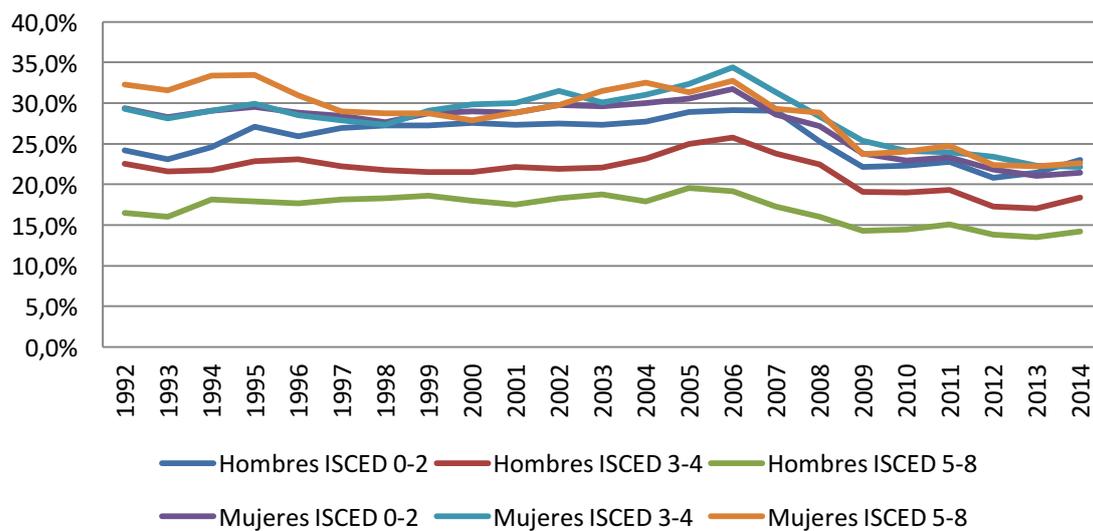
Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT.

Gráfico 2.5 Tasa desempleo femenino según educación en varios países europeos.



Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT. ISCED equivalencias en tabla 3.3

Gráfico 2.6 Evolución del empleo temporal según género y nivel educativo



Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT. ISCED equivalencias en tabla 3.3

Este aumento de la polarización educativa y laboral entre las mujeres durante los últimos 20 años, afecta de manera significativa a la conciliación empleo-familia, y lo hace de manera distinta a lo que ocurre con los hombres, lo que a la polarización socioeconómica puede añadir una polarización sociocultural y de valores respecto al modelo de familia.

Tabla 2.4 Empleo de madres según nivel educativo y número de hijos (%)

% dentro de cada nivel educativo	Sin hijos	1 hijo/a	2 hijos/as	3 + hijos/as
Por debajo educación secundaria (ISCED 0-2)	59.9	50.6	45.7	36.4
Por debajo Educación secundaria superior (ISCED 3-4)	76.8	68.5	57.9	52.3
Estudios superiores (ISCED 5-8)	83.9	79.6	76.2	72.3

Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT

Como indica la tabla 2.4, la tasa de empleo de mujeres sin hijos entre los 25 y los 49, con educación primaria era del 60% en 2014, pero cae al 36% para las que, con igual nivel educativo tienen tres o más hijos. En cambio, la tasa de empleo de mujeres con educación terciaria es similar, independientemente de si tienen hijos o no, (73.9% sin hijos y 74.6% con tres hijos o más). En definitiva, las mujeres con título universitario no abandonan su trabajo cuando tienen hijos lo cual podría indicar una elevada identificación con su carrera profesional, una mayor capacidad de externalizar servicios o un mayor coste de oportunidad (Goldin 2006)

2.5 ¿Existen pistas para la conciliación en el sector público?

Respecto a las posibilidades de intervención política a la hora de favorecer la conciliación empleo/natalidad, las diferencias estructurales en las condiciones laborales, en cuanto a salario, seguridad, horarios y flexibilidad, entre las empleadas en los sectores público y privado en España pueden ser reveladoras. Martín-García y Castro-

Martín (2013, 2012) han estudiado con detalle las diferencias en las relaciones entre el empleo femenino y la natalidad según ocupación, nivel educativo y sector público o privado. Y mientras parece que las evidencias son claras respecto al efecto de trabajar en el sector público a la hora de tener mayores probabilidades de tener un primer hijo, tenerlo antes, y gozar de más facilidades para combinar maternidad y participación laboral; en cambio, los datos son más controvertidos respecto a las posibilidades de tener un segundo y tercer hijo (Baizán 2005, Cooke 2008).

Las diferencias salariales, de seguridad en el empleo y de jornada aboral entre sector público y privado constituyen otra de las dimensiones tradicionales de segmentación del mercado laboral español. En cuanto a la brecha salarial, un factor importante es la concentración de empleo cualificado en el sector público, lo que llama a matizar comparaciones generales, y, en efecto, hay evidencias que muestran que puestos de alta cualificación en el sector público reciben una remuneración bastante inferior a posiciones equivalentes en el sector privado. No obstante, esa realidad se limitaría a un grupo pequeño de cargos directivos, ya que el grueso del empleo público cualificado, personal de salud y enseñanza siguen teniendo mejores salarios en el sector público que en los convenios privados.

Quizá más importante que las diferencias salariales de cara a favorecer una mayor conciliación entre la vida laboral y la familiar, lo sean las ventajas en el terreno de la seguridad en el empleo y la flexibilidad escogida. Al margen de los contratados temporales en el sector público (un porcentaje nada desdeñable – entre 20 y 30% según fase del ciclo), el resto de los empleados públicos no sufren el temor a un despido; y, en cuanto, a las horas de trabajo, esta puede ser la diferencia más sustancial entre una empleada pública y privada al considerar sus circunstancias de conciliación familia/trabajo. La jornada semanal efectivamente trabajada en el sector público para los empleados a tiempo completo se sitúa en torno a las 33 horas semanales (INEM 2014) – antes de la crisis era de 30 horas, frente a las jornadas bastante más largas de aquellos en el sector privado.

Probablemente, sería difícil imaginar una política más contundente a la hora de favorecer la conciliación trabajo-familia y también la natalidad, que generalizar para

todas las trabajadoras españolas unas condiciones laborales lo más cerca posible a las del sector público, y, sin embargo, puede que el efecto no fuera espectacular. Al finalizar este capítulo, no hemos podido dar con datos de fertilidad total para las empleadas del sector público, pero no sería de extrañar que tampoco lleguen al nivel de reemplazo. De la misma manera que países como Holanda, Dinamarca o Alemania donde las mujeres gozan de condiciones de trabajo bastante mejores que las españolas, además de otras políticas sociales de apoyo familiar, tampoco consiguen tasas de natalidad por encima del reemplazo.

Estas realidades hacen reflexionar sobre el potencial natalista de las políticas de empleo, y llaman a defender las mejoras laborales desde una perspectiva más general, sea de calidad de vida o dentro del discurso del desarrollo de las capacidades personales de Amartya Sen y Martha Nussbaum (1993, 2003).

Concluyendo esta sección, las sombras de la inactividad, la temporalidad y la precariedad laboral en sus distintas manifestaciones quitan parte del brillo a unas estadísticas verdaderamente impresionantes sobre el acceso de las mujeres a Universidad y el Mercado laboral. Con evidencias cualitativas descorazonadoras sobre como algunas hijas que han ido a la Universidad han acabado sufriendo peores condiciones laborales que sus madres que no fueron a la Universidad.

Si al empleo precario añadimos la burbuja inmobiliaria, las condiciones no son desde luego propensas ni para una emancipación temprana ni para subir la natalidad, y, de hecho, es muy probable que tales circunstancias hayan contribuido a mantener baja la natalidad y dificultar la vida de no pocas madres, padres y niños. De todas formas, si bien estos problemas merecen toda la atención posible por su repercusión en el bienestar de quienes los sufren, la incidencia final que tengan o dejen de tener en una mayor natalidad es controvertida, tanto para muchos expertos como para el caso español, donde como hemos visto, la caída de la natalidad anticipa varios años la llegada de las españolas a la universidad y al mercado laboral.

2.6 Uso del tiempo biográfico y diario. Dos realidades mejorables: la transición educación empleo y las largas jornadas laborales.

Si la polarización educativa y laboral femenina relativiza los recientes avances históricos en prácticamente todos los parámetros importantes de la participación laboral de las mujeres; el éxito educativo de las jóvenes españolas, al menos de una mitad de ellas, aparece también empañado por dos realidades que diluyen la traducción de esos logros académicos en mejores carreras laborales y conciliaciones menos sacrificadas: la larguísima transición educación-empleo y las largas jornadas laborales.

Una traba que condiciona el boom educativo reciente de la sociedad española es común a todos los jóvenes, hombres y mujeres, y también podría afectar negativamente a la natalidad. Se trata de cómo la subida masiva en el número de jóvenes con estudios secundarios y universitarios, no ha supuesto mejoras sustanciales generalizadas en las vidas laborales (ni en salario, ni en jornada) de muchos de ellos, al menos no a la altura de lo que quizá muchos esperaban ni, por supuesto, de lo que solía ocurrir cuando el acceso a estos estudios era minoritario.

La extensión del acceso a la educación superior tiene muchos efectos positivos no ligados al mercado laboral, por ejemplo un mayor deseo de autonomía personal -lo que también podría afectar a la natalidad; pero la llegada de las nuevas oleadas de universitarios al mercado laboral español, los mecanismos de oferta y demanda de una estructura productiva caracterizada por el escaso número de empleos cualificados, un contexto de creciente desregulación del empleo, y atascos institucionales graves en la transición educación-empleo, han supuesto una precariedad disfrazada con una variada gama de eufemismos, desde “becarios” hasta una sucesión sin fin de contratos en prácticas y temporales. De manera que para las generaciones españolas mejor preparadas de la historia, se abrió el horizonte del “milleurismo”, término que curiosamente se popularizó allá por el 2004, en pleno boom económico, y que, desgraciadamente, para muchos jóvenes españoles y no tan jóvenes del 2015, se ha convertido en una condición envidiable.

Por todo ello, no son pocos los jóvenes que deben esperar a pasar de los 30 para gozar de un salario y un empleo en cuya naturaleza, sea en destrezas manuales o cognitivas, no hay nada que justifique que no lo pudieran desempeñar cinco o diez años antes.

Desde las larguísimas preparaciones para los procesos de selección del sector público, que quizá sean eficaces pero están lejos de ser eficientes; pasando por una importación defectuosa de los másteres de postgrado como supuestas especializaciones intensas hacia buenos empleos; hasta la amplia gama de contratos en prácticas acumulables; todos estos factores reguladores y sus correspondientes prácticas administrativas y organizacionales han contribuido a que un gran número de jóvenes entre los 20 y 30 años, entre las décadas más fértiles y productivas, se la pasen buscando alguna salida en ese entorno educativo y laboral lleno de señales confusas y contradictorias, que ha convertido la transición educación-empleo en cualquier cosa menos una autopista hacia el futuro.

Una vez culminada la transición al empleo de una forma u otra, si gran parte de la década que va de los 20 a los 30, la mayoría de las jóvenes españolas la dedican a encontrar un trabajo que las emancipe; la que va de los 30 a los 40, la necesitan para consolidar su carrera o asegurar su puesto de trabajo. Conseguir estos objetivos, supone para muchas, otra inversión temporal desmedida que termina perjudicando sus otros intereses vitales, sea mantener una familia u otros.

De nuevo, nos encontramos con un problema extendido por toda Europa, pero en el caso español, las posibilidades de las mujeres se ven especialmente limitadas por las inercias más o menos intencionadas de un mercado laboral cuyos rasgos principales siguen siendo aquellos que se diseñaron en una época que asumía trabajadores sin otra responsabilidad familiar que la contribución económica.

La conciliación trabajo y familia, donde tanto los datos actuales como las expectativas de los agentes empleadores de que esa necesidad recaiga más en las madres, perjudica a las mujeres en todas las fases de su trayectoria laboral: el acceso a mejores puestos (aquí el sector público podría ser una excepción), la promoción dentro de ellos, y los salarios

totales y pensiones conseguidos al final. Asuntos, todos ellos, agravados por la arraigada tolerancia a las largas jornadas laborales.

La inmensa mayoría de los convenios españoles estipulan una jornada anual máxima por debajo de las 1.800 horas, y un máximo de 80 horas extraordinarias al año según lo establecido en el artículo 35 del Estatuto de los Trabajadores, lo que equivale a una semana laboral alrededor de las 40 horas. No obstante, como decíamos, junto al alto desempleo, el elevado porcentaje de contratos temporales y los bajos salarios (en comparación con nuestro PIB per cápita), otro mal endémico del mercado laboral español ha sido la extensión de largas jornadas laborales llenas de horas extraordinarias no pagadas. A mediados de los noventa, varios estudios cualitativos ya reflejaban este hecho (Miguélez et al. 1996, Prieto y Ramos 1999).

Los años de crisis es muy probable que hayan agravado esta situación (Brindusa et al. 2011). Esas largas jornadas y la tolerancia a las horas extra no pagadas, han convertido las semanas laborales de 50 y 60 horas en rutinas habituales para muchos empleados en el sector privado. A veces por elección voluntaria, persiguiendo una carrera y/o excelencia profesional que puede ser más o menos probable y más o menos instrumentalizada por las partes empleadoras; otras, involuntarias pero inevitables, por adaptación a inercias organizacionales que ni siquiera son intencionadas.

En este ámbito, el mayor obstáculo a la hora de conseguir jornadas más cortas puede que no sea tanto la agenda sesgada de los empleadores, como la falta de procedimientos claros y transparentes de evaluación de la productividad y el rendimiento a corto, medio y largo plazo. Ante la ausencia de indicadores precisos que permitan ligar esfuerzo, resultados, recompensa y unidades de tiempo divisibles; el número total de horas que un empleado dedica a su empresa sigue siendo usado como referencia decisiva de su implicación.

Un tema donde quedan varios asuntos por aclarar. Primero, sería bueno estimar para qué proporción de trabajos, estas largas horas son realmente inevitables tal y como están diseñados los empleos en el momento actual. La retórica de la carrera profesional y la excelencia arriesga un fetichismo de las largas jornadas que en la mayor parte de los

casos no está justificado y solo se traduce en una disponibilidad sin propósito. Con todo, probablemente, los empleos que en la economía española es imprescindible tengan una disponibilidad por encima de las 40 horas semanales, son un reducido porcentaje que no pasa del diez por ciento. Para el 90 u 80 % restante de los empleos, a la hora de mejorar la conciliación trabajo y familia, o trabajo y autonomía personal, sería de gran ayuda avanzar en discusiones en torno hasta qué punto son divisibles y combinables distintos objetivos de producción, y cuál es el número de horas total verdaderamente necesario detrás de cada promoción profesional.

Respecto a la divisibilidad de las tareas y su capacidad de combinación, en el día a día, conviene saber si de verdad rinden menos tres empleados trabajando 30 horas semanales que dos de ellos haciendo el mismo trabajo 45 horas cada uno. Y si es así, hasta qué punto. Las evidencias en este terreno son diversas, pero parecen apuntar a que la inmensa mayoría de los trabajos, incluso los muy cualificados, admiten horarios diversos, una vez la dedicación supera las 20 horas semanales (Anxo et al. 2007, Ibáñez 2012).

Y en cuanto a las promociones ocupacionales, existe mucha incertidumbre respecto a la pregunta sobre cuántas horas hacen falta para ascender al siguiente peldaño de la profesión o para dominar una disciplina. Llega un momento en que más años o más horas de experiencia no significan más o mejor rendimiento. En la gran mayoría de actividades encontramos personas de entre 30 y 60 años con desempeño similar. El aprendizaje no avanza linealmente, y pasado un umbral, el efecto acumulativo es marginal o despreciable. Alguien con 15 años de experiencia en una ocupación no es necesariamente mejor que alguien con siete, como han reconocido algunas sentencias memorables en contra de la discriminación salarial por antigüedad (Ibáñez 2012). Algunos expertos han hablado de 10,000 horas como la cantidad de tiempo necesario para dominar actividades complejas científicas o artísticas (Sennet 2003). En la mayor parte de los empleos, puede que sean necesarias bastante menos, que admitan varias distribuciones (menos años pero intensos o más años pero relajados), y que sea posible ganarse la vida en un trabajo mucho antes de ser un consumado experto en el mismo.

Finalizando esta sección y en línea con el argumento central del texto, subrayar que no está nada claro que una mejor racionalización de los horarios a corto, medio y largo plazo termine redundando en una natalidad elevada, ni que sea deseable vivir el día a día ni las distintas etapas biográficas con pautas definidas de entrada, salida y duraciones intermedias. Pero en las décadas que van de los 20 a los 40 años de muchos españoles, el margen de mejora en el uso del tiempo, en las regulaciones educativas y laborales, y en las prácticas administrativas y organizaciones que lo conforman, es amplísimo para lograr avances serios en la calidad de vida de todos.

2.7 Conclusión

Podríamos imaginar las relaciones entre empleo y maternidad en España durante las últimas décadas como resultado de la tensión entre dos procesos sociales a ritmo cambiado. Por un lado, una transformación sociocultural radical que han vivido los españoles y españolas desde los inicios de la democracia o incluso antes en todo lo referente a los valores familiares (diversidad de modelos familiares, papel de las mujeres en la sociedad, desvinculación de la sexualidad de la función reproductora, anticonceptivos y planificación familiar), con una convergencia acelerada no ya con el conjunto de los países europeos, sino en algunos aspectos (cohabitación, divorcio, participación laboral de las madres de menores de tres años) con los países europeos más despegados de los modelos tradicionales como lo son por ejemplo los países escandinavos y Francia.

Por otro lado, una realidad laboral para las últimas generaciones de españoles en edad fértil que sigue alejada de la que disfrutaban muchos de sus coetáneos europeos. Ya que, si tenemos en cuenta el desempleo (por encima del 20% en cada crisis desde 1978), el elevado porcentaje de contratados temporales (en torno al 25-30% desde los años ochenta), y aquellos cuyo salario apenas supera el bajo salario mínimo interprofesional (de los más bajos de EU-15), tenemos que más de la mitad de las españolas en edad reproductiva no consiguen alejarse de la precariedad laboral y/o socioeconómica.

De manera que si tenemos presente ese desfase entre los cambios socioculturales y los laborales, una vez desaparecida o atenuada la presión social que antes sostenía un contexto natalista tradicional, quizá lo sorprendente no sea el bajo índice de natalidad español, sino que este siga siendo similar al de países como Alemania, y esté cerca de países como Holanda o Dinamarca con condiciones socio-laborales mucho mejores que las españolas.

Por lo tanto, dado que contextos europeos mucho más propicios a la conciliación empleo-familia no consiguen avances espectaculares en los índices de natalidad, de igual modo que en el caso español la situación privilegiada de los empleados públicos tampoco parece que se traduzca en diferencias espectaculares en natalidad (por comprobar),² las iniciativas políticas dirigidas a mejorar las relaciones empleo-maternidad quizá no debieran mirar tanto a subir la natalidad o conseguir el reemplazo, sino a mejorar la calidad de vida de las madres y padres que ya lo son, y de sus hijos. Así, acaso, tal vez consiguieran también animar a algunos indecisos. Estos objetivos más modestos ayudarían al diseño de políticas que tengan más en cuenta los hechos y estén más orientadas a resultados que permitan su evaluación.

Además, como hemos mencionado más arriba, la mayor parte de las políticas que, hoy por hoy, parecen mejorar la vida de las madres, padres e hijos, sea reducción del tiempo de trabajo, más flexibilidad, tiempo parcial de calidad (voluntario, pro-rata, 20-30 horas semanales), desvinculación de la carrera profesional de la exigencia laboral de 20 años seguidos a 60 horas por semana, mejores servicios públicos y privados de cuidado infantil, vivienda accesible y dar un acelerón a la emancipación juvenil acortando entre cinco y diez años la transición educación-empleo decente; todas ellas son medidas en sintonía con las reformas estructurales ligadas a la mejora general de la calidad de vida

² A día de hoy no hemos encontrado estudios que ligen empleo público y fertilidad total para el caso español, y los trabajos que más se acercan a esta cuestión (Martin & Martin-Castro 2013, 2012; Baizan 2005) si bien confirman una mayor probabilidad de tener un primer hijo, tenerlo antes, y disfrutar una mejor conciliación, todavía no han encontrado evidencias claras que confirmen una fertilidad total significativamente mayor que para el conjunto de la población.

de todos los ciudadanos, sea desde una perspectiva de necesidades básicas o de desarrollo de sus capacidades personales (Sen 1993, Hobson 2013).

Desde los años sesenta hasta ahora, las mejoras en política social española básicamente han consistido en tratar de equiparar el porcentaje de PIB en gasto público a las medias europeas, y en cuanto a los detalles de las regulaciones, bien emular a Francia y los países escandinavos, si había gobierno social-demócrata, o a los países anglosajones durante las mayorías de centro-derecha. Con esa lógica, España se ha ido acercando progresivamente a Europa en el porcentaje de PIB en gasto público en todas las áreas importantes del Estado de bienestar: pensiones, salud, educación y protección al desempleo. A medida que las diferencias en esfuerzo de gasto público se sigan estrechando o desaparezcan, de la misma manera que la aproximación socio-cultural respecto a modelos familiares parece conseguida, la permanente referencia a Europa ya no será tan tranquilizadora como lo ha sido hasta ahora, guiando muchas de nuestras decisiones políticas por los caminos que otros ya han recorrido. Cuando la estructura española de gasto público, que ya es parecida a la francesa o alemana, lo sea del todo, al desafío de enfrentarse a un terreno desconocido, se añadirá el tenerlo que hacer sin avances suficientes en un asunto donde la convergencia sigue siendo remolona: la productividad de nuestro modelo económico. Una situación que exige buenas dosis de imaginación política y económica.

Mientras, en 2015, dado el PIB per cápita español en relación a sus socios europeos, todavía queda margen significativo para mejoras inspiradas en una convergencia más o menos literal con los países europeos más avanzados, en términos de porcentaje de PIB gastado en distintas categorías de política social y familiar (permisos maternidad, paternidad y cuidado infantil). También existe margen para mejorar las condiciones laborales de la mitad de su población activa, pues las diferencias en desigualdad y precariedad del mercado laboral con otros países europeos son bastante mayores de las que podrían corresponder a sus diferencias de PIB, y por mucho que las segmentaciones empleo indefinido/empleo temporal o sector público/sector privado puedan depender hasta cierto punto de una determinada estructura productiva, tampoco son ajenas a las

decisiones políticas que se han tomado o dejado de tomar desde el inicio de la democracia.

3. Políticas de Familia en perspectiva comparada

Margarita León Borja y Olga Salido Cortés

3.1 Introducción

La posibilidad de conciliar una carrera profesional con un proyecto de familia, la decisión de tener o no tener hijos, de cuándo y cómo tenerlos, de compartir la crianza o de no hacerlo, de ponerle fin a una convivencia, son decisiones a las que nos enfrentamos de forma individual o en pareja en función de nuestras preferencias, posibilidades y capacidades. Sabemos bien, sin embargo, que nuestro margen de acción está condicionada por elementos y circunstancias ajenas a nuestra libertad. Por una parte decidimos, por lo general, dentro del abanico de lo que consideramos socialmente deseable o aceptable, por otra, importa la medida en la que nuestras decisiones o circunstancias están condicionadas institucionalmente. Las políticas públicas posibilitan o coartan opciones vitales. Por eso es importante su estudio.

Bajos índices de fertilidad, un retraso considerable en la edad en que las mujeres tienen el primer hijo y una brecha significativa entre el número de hijos/as deseado y el real, señalan un desfase en la capacidad de las políticas públicas de atender las necesidades de quienes se encuentran o encontrarán pronto en este momento de la vida. El hecho de que tener hijos/as impacte de múltiples maneras en las trayectorias laborales de las mujeres pero no tenga relevancia en el caso de los varones indica que la maternidad es un elemento de discriminación laboral aunque sabemos que ésta ni empieza ni acaba cuando las mujeres tienen hijos.

España parece haber abandonado definitivamente actitudes conservadoras en relación al modelo ideal de familia, a las diferencias entre mujeres y varones en cuanto a responsabilidades en los ámbitos público y privado y a la mejor manera de organizar el cuidado de los más pequeños. El modelo de familia patriarcal ha perdido tanto su hegemonía como su superioridad moral. La adhesión a valores igualitarios de las

generaciones más jóvenes en nuestro país contrasta con los valores aún tradicionales de cohortes anteriores y con las actitudes de estas mismas generaciones jóvenes de países próximos en los que la ruptura con un ideal de sociedad tradicional no es tan evidente. Como mostramos en el capítulo primero, la sociedad española considera mayoritariamente que la crianza debería de estar repartida equilibradamente entre madres y padres, que la participación de las mujeres en el mercado laboral no tendría por qué conllevar consecuencias negativas para el desarrollo de los/as hijos/as y que los poderes públicos deberían de asumir un mayor protagonismo en la socialización de las tareas relacionadas con el cuidado.

Sin embargo, las políticas públicas dan una respuesta muy limitada a este cambio social de considerable magnitud. A pesar de que atestigüamos mejoras importantes en la introducción de políticas y mecanismos orientados a facilitar más conciliación y menos conflicto entre los ámbitos productivo y reproductivo, los resultados son más bien tímidos. Dos elementos han jugado en contra del impulso modernizador de las políticas públicas en el ámbito de la familia y la protección a la maternidad, la paternidad y la infancia de las últimas décadas. Por una parte, la dramática precarización del mercado laboral, cuya inercia se agrava pero en ningún caso comienza, con la crisis. Por otra, las medidas de control del déficit que se han introducido desde finales del 2010 han puesto freno a lo que parecía ser una trayectoria esperanzadora. En los últimos años, buena parte de las medidas dirigidas a mejorar la cobertura pública de apoyo a las familias, a las madres trabajadoras y a la infancia se han visto mermadas. La retirada de financiación al programa Educa3, la eliminación de las prestaciones universales a las trabajadoras con hijos pequeños o la paralización de la ampliación del permiso de paternidad son tres buenos ejemplos.

El presente capítulo servirá de base para los dos capítulos sucesivos. Describimos en primer lugar la evolución en España de las políticas familiares. Con mayor o menor interés y acierto, la tendencia de cambio desde las políticas orientadas a las familias de las décadas cincuenta, sesenta e incluso setenta hasta hoy ha sido un progresivo abandono de los mandatos más conservadores que acompañaban el ideal de familia (a pesar de que la mujer como ‘ángel del hogar’ raramente existía en la realidad de la

mayoría de los hogares españoles) y un interés creciente por diseñar políticas que albergasen preceptos más tolerantes con la diversidad y más decididamente comprometidos con la igualdad. Veremos después las principales diferencias en las políticas de familia siguiendo la tipología de regímenes de bienestar. A continuación desarrollamos los grandes ejes de las políticas de familia, centrando la atención tanto en la evolución en España como en el resto de los países europeos.

Como veremos en las siguientes páginas, la desigualdad se replica de distintas maneras y formas y las políticas pueden en ocasiones provocar efectos contrarios a los fines que las motivan, y no todos los Estados de bienestar (ni todos los sistemas políticos) tienen la misma capacidad para afrontar los retos sociales más importantes a través de reformas en sus políticas públicas.

3.2 Trayectorias de cambio en España

La política de familia durante la dictadura de Franco (y muy especialmente en las décadas cuarenta y cincuenta) partía de un modelo de familia tradicional en torno al cual giraba todo el sistema de protección social. Los subsidios destinados a las familias (sobre todo en el caso de familias numerosas) eran un complemento indispensable a los mecanismos de transferencias de rentas, convirtiéndose con frecuencia en una fuente de ingresos adicional para muchos trabajadores (Valiente 1995). Orientadas a estimular el crecimiento de la población y la estabilidad social, las políticas de familia fueron tema recurrente en la retórica y propaganda del franquismo (Valiente 1995: 102). Estos programas franquistas orientados a preservar la familia tradicional estaban ideológicamente definidos y promovidos por la Iglesia Católica y la Falange. Precisamente porque la política familiar franquista giraba en torno al papel de la mujer como esposa y madre con la responsabilidad de cuidar a todos los miembros de su hogar, los servicios de atención a niños y personas dependientes eran claramente marginales en el entramado de políticas sociales franquistas, con un carácter por tanto puramente asistencial.

Desde comienzos de los años sesenta, aunque todavía bajo el régimen franquista, distintos elementos convergieron en la creación de lo que Rodríguez Cabrero (1989) vino a llamar el ‘estado de bienestar autoritario’. El abandono de la autarquía propició el inicio de un proceso de apertura económica que trajo consigo una serie de procesos con un impacto evidente en la vida cotidiana. Flujos de migración masiva campo-ciudad aceleraron los procesos de concentración urbana que a su vez conllevaron cambios en las pautas sociales y culturales. La secularización también favoreció una transformación rápida en los modelos familiares, que se vuelven cada vez más plurales y al mismo tiempo más distantes del viejo modelo patriarcal exaltado en la época franquista. La tasa de fecundidad se mantiene ligeramente por debajo de los tres hijos. En 1980 ésta ya había bajado a 2.22 y en 1985 a 1.63. Para mediados de los noventa éramos el país con la tasa de fecundidad más baja del mundo (1.1). Por lo tanto, aunque el cambio político no se produjo hasta mediados de los años setenta, las actitudes y comportamientos de la ciudadanía había ya empezado a transformar a la familia española. En este escenario social tan cambiante, las políticas de familia de la primera mitad del régimen franquista se quedaron obsoletas sin que llegaran a ser renovadas por otras que reflejaran mejor la realidad del momento.

Sin embargo, y paradójicamente, mientras que las políticas de familia pierden todo su protagonismo al dejar de reflejar la sociedad del momento, las familias continúan jugando un rol vital en garantizar el bienestar y protección a sus miembros. Este importante papel que las familias tienen que jugar es muy evidente en temas de cuidado donde siempre ha ejercido un principio de subsidiariedad digamos implícito: sólo cuando las familias no pueden ejercer su responsabilidad en garantizar los cuidados y necesidades de todos sus miembros, está legitimada la intervención de las autoridades públicas. Este ‘familismo’ es una de las características más importantes del modelo de bienestar del sur de Europa (Saraceno 2010, Esping-Andersen 1999).

Con la restauración de la democracia en 1975 se abre un espacio para la expansión del Estado de Bienestar. Se inicia un proceso de modernización institucional y legislativo, con importantes esfuerzos en la equiparación de los derechos civiles y sociales de las mujeres. El primer gobierno democrático de UCD introdujo legislación importante

como la regulación de igual salario a trabajo de igual valor (1980), divorcio por consentimiento (1981) e igualdad de derechos entre mujeres y hombres dentro del matrimonio y respecto a los hijos nacidos fuera del matrimonio (1981) (Cousins 1995). Aunque la titularidad de las prestaciones familiares siguió en gran medida asociada al cabeza de familia, en general las políticas dirigidas a las familias dejaron de ser un campo activo de actuación, manteniendo además su carácter asistencial. Pasamos así de una política “pro-familista”, orientada hacia el fomento de la natalidad y apoyada sobre una marcada división sexual, a la práctica ausencia de una política explícita orientada a la familia como tal. Ello ha dado lugar a un desarrollo parco e ineficiente de las estructuras de protección social a la familia en nuestro país, especialmente en términos comparativos.

Con la victoria por mayoría absoluta del partido socialista (PSOE) en 1982, la agenda sobre igualdad de género adquiriría un protagonismo desconocido hasta el momento, claramente impulsado por el incipiente proceso de integración europea (León 2011: 62). Sin embargo, aunque la introducción en la agenda política de temas vinculados a la igualdad de género estuvo favorecida por la tendencia socialdemócrata de este periodo, sobre todo en la universalización del derecho a educación y sanidad y en el continuado esfuerzo por eliminar leyes y prácticas discriminatorias, hubo muy poco cambio en el ámbito de política de familia propiamente dicha y en el modelo pre-existente de cuidados. En primer lugar, la reestructuración económica del país junto con las dinámicas de la política económica impuso restricciones severas a la expansión de políticas sectoriales de nueva creación. Jubilaciones anticipadas, desempleo y prestaciones por invalidez aumentaron significativamente el gasto social durante esta época, mientras que el gasto en prestaciones familiares disminuía progresivamente, incrementando a su vez el peso de la crianza sobre las familias. En consecuencia, las reformas restrictivas introducidas en la segunda mitad de los ochenta estaban principalmente dirigidas a contener el gasto. En segundo lugar, todavía en los años ochenta las políticas de familia seguían siendo un tema tabú en el escenario político. Haría falta algo más de tiempo para que estas políticas fueran rescatadas, re-apropiadas y reivindicadas como un eje central de los estados de bienestar modernos.

Durante los primeros años de la década de los noventa se realiza la adecuación de importantes directivas europeas. Fue el caso de la ley 42/1994 de 30 de Diciembre que adapta la regulación española a la directiva europea 92/85/ECC sobre la protección a las trabajadoras embarazadas y el derecho a la lactancia. Hasta ese momento, el permiso por maternidad se consideraba a efectos legales una baja laboral, es decir, estaba incluida como una contingencia específica de invalidez y enfermedad. La nueva ley de 1994, además de aceptar el permiso por maternidad como una contingencia específica con regulación propia, amplía el permiso, pasando de 14 a 16 semanas y mejora la generosidad de la prestación (del 75% al 100% de la base reguladora). El periodo mínimo de cotización se redujo de 364 a 180 días asumiendo por primera vez el Estado (y no el empleador) el coste de las cotizaciones a la seguridad social de las trabajadoras en permiso por maternidad.

Con el primer gobierno del Partido Popular en 1996 las políticas de familia irrumpen finalmente en la agenda política. La ley sobre la conciliación entre la vida familiar y la laboral aprobada en 1999 reconoce abiertamente la necesidad de apoyar a las familias y a las mujeres trabajadoras. La nueva ley introduce cambios en el Estatuto de los Trabajadores en relación a la protección por maternidad, permisos parentales y cuidados de personas dependientes en el ámbito familiar (véase el capítulo cuatro). El segundo mandato de Aznar de 2000-2004 continuó con su interés por renovar las políticas dirigidas abiertamente a sostener y apoyar a las familias sin los viejos ecos de discursos conservadores de tiempos pasados. El Plan Nacional de Apoyo Integral a las Familias que se aprueba en el 2000 aspira, entre otras cosas, a facilitar la entrada de las mujeres en el mercado de trabajo. Las dos medidas más importantes introducidas, la primera de ellas vigente hasta la aplicación de los primeros ajustes presupuestarios en el 2010, fueron la deducción de 100 euros/mes para todas las madres trabajadoras con niños menores de tres años (Ley 46/2002) y los subsidios a las empresas que emplean a mujeres sufragando el coste de las cuotas patronales (RD 3/2003). Tal y como argumenta Salido (2011) el gobierno del PP fue criticado, especialmente por el mayor partido en la oposición PSOE, por no tratar más que de manera superficial el problema de la desigualdad de género. No obstante, en retrospectiva, un claro éxito de estas medidas fue su capacidad para reformular un ámbito de las políticas sociales que había

quedado desatendido desde el principio de la democracia. Una evidencia de la popularidad de algunas de las medidas pro-familia introducidas por los gobiernos del Partido Popular (deducciones fiscales y políticas de conciliación) sería su continuidad por el siguiente gobierno PSOE.

Con el primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero llega un cambio en el referente normativo de "familia", movido por una doble presión: por una parte el reconocimiento de la diversidad de familias y su equiparación en derechos y obligaciones y por otra parte, políticas dirigidas a profundizar en la igualdad de género. La legislación más importante en referencia al primer punto fue sin duda el reconocimiento de plenos derechos a las parejas de hecho y la legalización del matrimonio homosexual (Ley 13/2005 de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio). La ley de Conciliación de 1999 aprobada por el gobierno Aznar ya había hecho independientes el disfrute de los permisos parentales (antes sólo podían pedir excedencia por cuidado de hijos uno de los progenitores). Ahora se reconoce derecho de adopción y paternidad a las parejas formadas por personas del mismo sexo. Esta ley estatal fue precedida de leyes autonómicas sobre la equiparación de derechos de las parejas de hecho, la primera se aprobó en Cataluña en 1998. La ley sobre matrimonio homosexual fue criticada duramente por la Iglesia por interpretar que suponía un ataque a la institución familiar. No obstante, la sociedad española se mostraba en general a favor de la nueva medida. Según el Barómetro del Centro de Estudios Sociológicos (CIS), pocos meses antes de la aprobación de la ley, casi la mitad (48.2%) de los encuestados estaba de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que ‘las parejas homosexuales deben de tener el mismo derecho a adoptar niños como las parejas heterosexuales (CIS 2004: 9). El Partido Popular, entonces en la oposición interpuso una apelación en el Tribunal Constitucional por entender que la nueva ley modificaba “la concepción secular, constitucional y legal del matrimonio como unión de un hombre y una mujer”. En el 2012, con el PP ya en el gobierno, el pleno del Tribunal Constitucional avaló la constitucionalidad de la ley. A raíz de la sentencia el entonces Ministro de Justicia Alberto Ruiz Gallardón reconoció la aceptación social mayoritaria hacia el matrimonio homosexual manteniendo la ley tal y como había sido formulada inicialmente (Lombardo y León 2014: 21).

Las medidas más importantes introducidas durante la primera legislatura del gobierno Zapatero en el ámbito de la igualdad de género fueron la ley contra la violencia de género del 2004 (Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género) y la ley de igualdad del 2007 (Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres). La Ley de Igualdad identifica tres áreas principales de intervención: empleo, mejoras en los permisos de maternidad, paternidad y parentales, y paridad en los comités ejecutivos de empresas y en las listas electorales de los partidos políticos. En lo referente a los permisos por nacimiento de un/a hijo/a, la nueva ley mejora las prestaciones existentes, especialmente para aquellas mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad. La nueva normativa reconoce que el periodo de baja maternal puede incrementarse en circunstancias excepcionales tales como el nacimiento de bebés prematuros o en el caso de recién nacidos que deben permanecer hospitalizados por un periodo largo de tiempo. La Ley concede el derecho a la baja por maternidad a mujeres menores de 21 años, mujeres desempleadas y aquellas que no reúnan el mínimo tiempo necesario para acceder a la prestación. Por otra parte, la Ley reconoce un permiso exclusivo de paternidad de 13 días que iría aumentando progresivamente hasta alcanzar los cuatro meses de baja en el 2013. Se articulan también medidas para flexibilizar las horas de trabajo. Sin embargo, la irrupción de la crisis impidió la ejecución de muchas de las medidas recogidas en la ley del 2007, incluyendo la expansión del permiso por paternidad.

En general, el estallido de la crisis económica en el 2008 y las medidas restrictivas para el balance fiscal han ensombrecido en buena medida el impulso igualitario y progresista de los gobiernos de Zapatero. Desde mediados del 2010 hasta la fecha todas las políticas sociales en general están dominadas por una etapa de contracción para hacer frente a los imperativos de contención del gasto. Aunque será necesario un periodo de tiempo más largo para medir el impacto de los recortes en las políticas de bienestar, lo que resulta ya evidente es que estos últimos años están dominados por una reacción lenta en primer lugar seguida de unos intentos drásticos de reducir gasto social, algo que se logra sólo en parte debido a los elevadísimos niveles de desempleo. En ausencia de programas de rentas mínimas eficaces y ante un escenario de niveles de desempleo que alcanzan casi

el 50% entre jóvenes y trabajadores de origen inmigrante, la familia se convierte, una vez más, en el pilar que sostiene el bienestar, o algunos casos, la supervivencia. En tiempos donde crece el número de hogares donde todos sus miembros se encuentran en desempleo y donde se truncan las expectativas de políticas aún por desarrollar (cuidado infantil 0-3, ley de dependencia, etc.) la responsabilidad sobre el cuidado de personas dependientes recae casi exclusivamente sobre las mujeres con la consolidación de un proceso de mercantilización de cuidados dominado por la informalidad (León 2013).

3.3 Regímenes de Bienestar y Política Familiar

Entendemos que en gran medida determinados diseños de las políticas de familia reflejan distintas ideas normativas sobre lo que es y no es “una familia” y lo que debería y no debería de ser una unidad familiar. El gran abanico de políticas que engloba la relación entre la maternidad (y la paternidad) y el empleo tendrán unas u otras características dependiendo del objetivo que pretendan alcanzar. Gornick y Meyer (2003) por ejemplo proponen una clasificación básica de las políticas de familia dependiendo de si están sobre todo dirigidas a proteger la infancia; a mantener un cierto equilibrio en el reparto del tiempo y esfuerzos entre el trabajo y la familia; o si explícitamente persiguen una mayor igualdad entre mujeres y hombres en el reparto de responsabilidades y derechos en los ámbitos público y privado. Dependiendo de dónde se sitúen las prioridades, los Estados de Bienestar tenderán a dar ventaja al cuidado materno, la calidad de los servicios públicos, la implicación de los padres en la crianza, o todos estos aspectos simultáneamente. Los distintos modelos tienen consecuencias directas tanto en la participación de las mujeres en el mercado laboral como en el reparto de los tiempos ‘no productivos’ y en los índices de fertilidad.

A muy grandes rasgos, los regímenes de bienestar socialdemócratas promueven un modelo igualitario basado en la fuerte vinculación de las mujeres al empleo –con frecuencia en el sector público- y una amplia red de servicios sociales garantizados como derechos universales de titularidad individual. Ello favorece elevadas tasas de participación laboral femenina, así como la posibilidad de externalizar las tareas de

cuidado fuera del hogar a través de servicios de calidad, lo que garantiza a su vez la liberación del tiempo de cuidado para las madres y escenarios más igualitarios desde el punto de vista del reparto de tareas y obligaciones. Aún así, el modelo no está exento de discriminación por razón de género en cuanto que persiste una brecha salarial considerable debido sobre todo a la mayor probabilidad de las mujeres a trabajar a tiempo parcial y disfrutar de largos permisos parentales. Después de más de tres décadas de políticas igualitarias países como Suecia, Dinamarca o Noruega evalúan ahora el escaso impacto que estas políticas han tenido en las relaciones entre mujeres y hombres, sobre todo en lo que respecta a los modelos dominantes sobre la maternidad y paternidad. En grado variable según los distintos países nórdicos, el énfasis ha dejado de recaer exclusivamente sobre las madres trabajadoras y se sitúa cada vez más en las responsabilidades compartidas entre madres y padres, para lo cual se ha creado un interesante espacio de innovación en políticas públicas orientadas a impulsar una nueva percepción de paternidad.

Por su parte, en los países anglosajones pertenecientes al régimen de bienestar liberal, buena parte de los arreglos de conciliación se resuelven de forma privada por las familias a través del mercado. La ayuda del Estado tiene siempre un carácter residual, estando fundamentalmente orientada a remediar situaciones de pobreza o necesidad. El trabajo a tiempo parcial se ha extendido como la mejor fórmula de combinar la crianza con el empleo incluso en las profesiones de más cualificación, aunque fundamentalmente en aquellas ubicadas en el sector público. Este modelo también genera segregación por razón de género en el mercado laboral en cuanto que el trabajo a tiempo parcial reduce drásticamente la posibilidad de promoción en las trayectorias laborales.

Finalmente, los sistemas de bienestar conservadores se apoyan tradicionalmente sobre un modelo de familia que incentiva la ‘especialización’ de tareas entre madres y padres. Las mujeres trabajadoras generan derechos asociados a la maternidad relativamente elevados en cuantía (en general, entre un 80% y un 100% del salario), pero de duración limitada (variando entre 16 y 40 semanas), lo que aumenta el impacto de la maternidad sobre la participación laboral de las mujeres. Como una especie de ‘variante’ de este

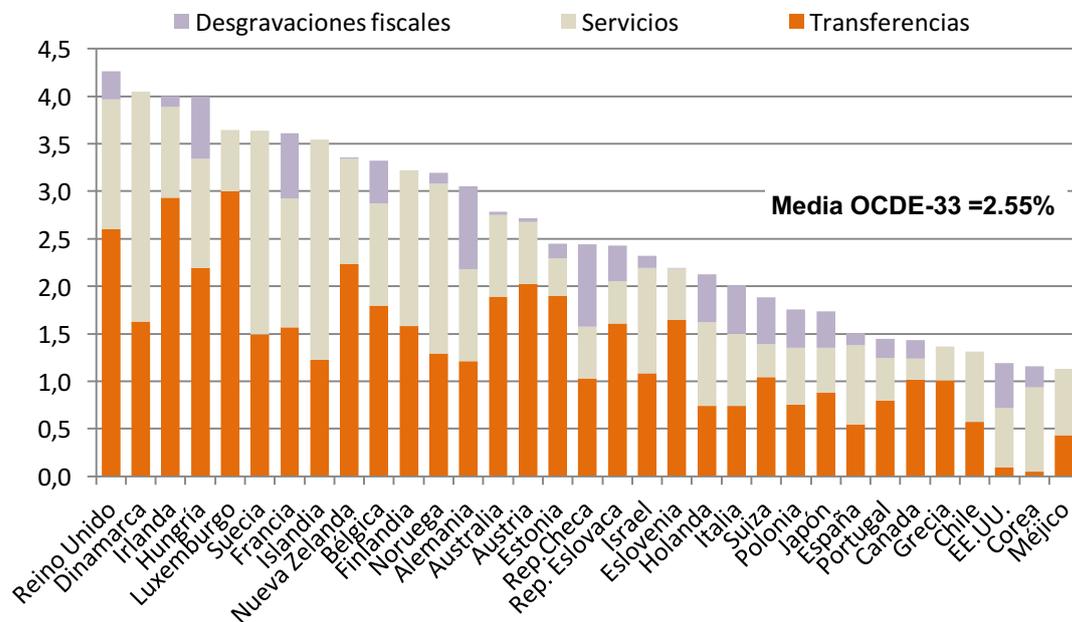
modelo conservador, los países del Sur de Europa son comúnmente etiquetados por la literatura especializada como sistemas ‘familistas’. Aunque no existe un criterio unificado que defina y especifique qué significa exactamente el ‘familismo’ como rasgo distintivo de un modelo concreto de Estado de bienestar y sobre todo, cómo podemos medirlo empíricamente, de manera general se entiende que los Estados de bienestar ‘familistas’ son aquéllos en los cuales, en ausencia de intervención pública fuerte, la familia es la principal responsable del cuidado y bienestar de menores e individuos en situación de dependencia. Lo que distingue a los países del sur de Europa de aquéllos pertenecientes a la Europa continental, es que si bien en los últimos el Estado apoya a través de políticas sociales y fiscales específicas, la labor de las familias, y sobre todo de las mujeres en el seno de las familias, como garantes del bienestar y cuidado de niños y personas dependientes; en la Europa del Sur, este ‘familismo’ opera más por omisión que por principio activo de estos Estados de bienestar. En la práctica, este rasgo viene a traducirse en un bajo nivel de gasto en política de familia, un escaso desarrollo de servicios dedicados al cuidado tanto a la infancia como de personas adultas dependientes, e insuficientes medidas para la conciliación entre la vida profesional y la familiar. Ambos aspectos impactan negativamente en la capacidad reproductiva de las mujeres, así como en su participación en el mercado de trabajo. Por tanto, a la vez causa y consecuencia, estos países puntúan débilmente –si lo comparamos con el resto de países europeos- en indicadores relativos a la igualdad de género tanto en el ámbito público (participación en el mercado de trabajo) como en el privado (reparto de tareas en el ámbito doméstico). El resultado sería una prevalencia del modelo de familia tradicional con problemas para realizar la transición hacia el modelo de familia más equitativo entre los géneros. A su vez, este ‘familismo’ estaría legitimado socialmente en la importancia concedida a la solidaridad intergeneracional, sobre todo entre miembros de una misma familia, como mecanismo primario de bienestar.

3.4 Tipos de Políticas de Familia

Se suelen distinguir al menos tres tipos básicos de políticas de familia, dependiendo del tipo de instrumentos de política sobre el que se articulen: (1) permisos de maternidad, paternidad y parentales y flexibilización del tiempo de trabajo, cuyo fin es garantizar los derechos laborales de madres y padres y facilitar la conciliación entre la vida laboral y la familiar; (2) recursos monetarios en forma de transferencias o desgravaciones fiscales, orientados a ofrecer a las familias una compensación por los costes asociados a la crianza o al cuidado de personas dependientes; (3) servicios de atención a la infancia y vinculados con los cuidados de larga duración. Mientras el primer grupo cubre principalmente a trabajadoras (y trabajadores), los dos últimos pueden, o bien tener un espíritu universalista (sería el caso, por ejemplo, de la prestación económica para mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años –ahora desaparecida- o la educación pre-escolar universal y gratuita para todas las niñas y niños entre los tres y los seis años); o por el contrario, estar dirigidos exclusivamente a las personas o familias con más dificultades (ya sea por su bajo nivel de ingresos o su composición familiar –monoparental, o numerosa por ejemplo). Como veremos más adelante, las diferencias entre políticas más universalistas y otras más focalizadas hacia determinados grupos sociales son importantes sobre todo en cuanto a su capacidad redistributiva.

Por lo tanto, transferencias económicas, servicios de cuidado y permisos parentales (y otras formas de flexibilización del tiempo de trabajo) constituyen tres áreas de acción política en favor de las familias de distinta naturaleza, con distintos objetivos y desigual impacto (Daly 2010a; Daly 2010b). Como indica el gráfico 3.1 existe una enorme variabilidad entre por una parte, el esfuerzo de gasto que cada país hace en relación a su Producto Interior Bruto y por otra, la distribución de ese gasto entre transferencias, servicios y desgravaciones fiscales. El Reino Unido por ejemplo destina más del cuatro por ciento de su PIB a partidas específicas para las familias con un claro predominio de las transferencias monetarias. Por el contrario, países como España, Grecia o Portugal no alcanzan el uno coma cinco por ciento.

Gráfico 3.1. Gasto en familia como porcentaje del PIB, por tipo de gasto. 2011.



Fuente: Salido y León (2016).

A continuación examinamos brevemente cada una de las grandes partidas de políticas de familia. El primer eje de política de familia, la protección a la maternidad de las mujeres trabajadoras constituye una de las primeras y más básicas regulaciones laborales y de seguridad social orientada a eliminar la discriminación por razón de género en el empleo, aunque haya costado un tiempo reconocerla como tal. En sus comienzos, el embarazo y los primeros meses de la maternidad estaban contemplados como contingencia de enfermedad y protegidos, por tanto, como baja temporal. Las mejoras tanto en el acceso como en la cobertura de la protección a la maternidad se han producido fundamentalmente dentro del ámbito de la regulación sobre la seguridad y salud en el empleo. Que la protección al embarazo y la maternidad se haya producido a través del ámbito de seguridad y salud en el empleo, donde la Unión Europea tiene un fuerte mandato, ha sido clave para la adecuación de las legislaciones de los distintos Estados miembros a la normativa europea. La directiva 92/58/EEC sobre la “seguridad y salud en el empleo de trabajadoras embarazadas, trabajadoras que acaban de dar a luz

o que están lactando” contempla aspectos relacionados con la salud física y mental de las mujeres, obliga a evaluar los riesgos de las distintas ocupaciones, establece un mínimo de 14 semanas de permiso de los cuales al menos dos han de ser justo después del nacimiento y prohíbe el despido de la trabajadora desde el inicio del embarazo hasta la finalización del permiso. La existencia de esta normativa europea de obligado cumplimiento ha permitido no sólo la mejora en la protección en aquéllos países que se encontraban con umbrales inferiores, también ha sido una herramienta para aquéllas trabajadoras que han necesitado amparo legal en casos de discriminación laboral, despidos o desigualdad salarial como lo prueban las numerosas ocasiones en las que el Tribunal Europeo de Justicia ha dictaminado sentencias sobre estos temas.

Los permisos parentales por el contrario no se ubican dentro de los mecanismos que protegen la seguridad y la salud en el empleo sino dentro del mucho más volátil grupo de políticas sobre la conciliación entre la vida laboral y familiar. La Directiva Europea 96/34/CE sobre permisos parentales se limita a recomendar y sugerir medidas concretas pero sin que exista el requisito de obligado cumplimiento. No puede sorprender por tanto que el ímpetu de los estados miembros en adecuar sus normativas nacionales a la directiva europea haya sido mucho menor, prevaleciendo una gran diversidad de políticas entre países. El impacto de esta norma ha sido tan débil que en el 2009 las tres más importantes organizaciones europeas de interlocutores sociales intersectoriales (UNICE) realizaron una revisión del Acuerdo Marco sobre el permiso parental de 1995 solicitando derogar la Directiva 96/34/CE y sustituirla por una nueva directiva al considerar que “la presente directiva no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos”³. La nueva Directiva 2010/18/UE considerando que, entre otras cosas, la política familiar debe “contribuir al logro de la igualdad entre los sexos y enfocarse en el contexto de los cambios demográficos, los efectos del envejecimiento de la población, el acercamiento entre las generaciones, la promoción de la participación de las mujeres en la vida activa y el reparto de responsabilidades”, establece que el permiso

³ Directiva 2010/18/UE del Consejo por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, y se deroga la Directiva 96/34/CE <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:068:0013:0020:es:PDF>

parental debe de ser individual e intransferible (la anterior directiva ofrecía la posibilidad de que fuera transferible) y debe de tener una duración mínima de 4 meses. Recoge también la necesidad de garantizar un nivel de ingresos que haga viable su disfrute y que se integre en modalidades de trabajo flexible. Así mismo, recoge la necesidad de adaptar el permiso a las necesidades especiales de trabajadores que tengan hijos/as con discapacidad o enfermedad prolongada.

Aunque los permisos parentales no son en absoluto una “nueva política” (en Hungría se introdujo en 1967 y en Suecia en 1974), su interpretación es muy controvertida. Desde el punto de vista de la igualdad entre mujeres y varones, los permisos parentales, en la medida en la que son fundamentalmente las madres y no los padres los que se acogen a este derecho, se convierten en un potencial instrumento de discriminación. Sin embargo, se trata de políticas complejas, cuyo impacto sobre la desigualdad de género y el grado en que efectivamente favorezcan la reorganización del equilibrio de bienestar resulta difícilmente predecible a priori.

De hecho, existe una extraordinaria variación en los países desarrollados en cuanto a sus características básicas, asociada al grado en que se combinen aspectos tales como la titularidad de los derechos (si se define como un derecho indistinto de ambos progenitores, preferente o exclusivo de uno de ellos en función de la edad de los hijos o como un recurso “activable” bajo demostración de necesidad), la generosidad de los permisos (si se ofrecen retornos monetarios a cambio y la cuantía de los mismos), su duración o la flexibilidad temporal de su disfrute (si son compatibles con el trabajo a tiempo parcial, por ejemplo). Cuando son remuneradas y su duración no es excesivamente larga pueden tener un impacto positivo sobre el empleo femenino, reduciendo las interrupciones de la actividad laboral asociadas a la maternidad (Ray et al 2010:198). Sin embargo, cuando estas excedencias son largas (hasta tres años por ejemplo) su efecto sobre las carreras laborales de las mujeres que se acogen a ellas suele ser negativo en cuanto a oportunidades de promoción laboral y subidas salariales cuando se reincorporan al mercado laboral. Por lo tanto, la relación entre estos permisos parentales y la distribución de los tiempos de trabajo y de cuidados entre madres y padres depende crucialmente de cómo se define su titularidad y sus condiciones.

Cuando la compensación económica es suficientemente generosa y se otorga de forma igualitaria a las madres y padres trabajadores, es decir se produce una equiparación de los permisos, ambos progenitores se implican en la responsabilidad del cuidado de los/as hijos/as. En España, la plataforma no gubernamental PPiiNA⁴ lleva tiempo reivindicando esta equiparación.

En un estudio reciente, Ray, Gornick y Schmitt (2010) han llevado a cabo una comparación exhaustiva de los permisos parentales en 21 países de la OCDE, proponiendo un Índice de Igualdad de Género que tiene en cuenta las características de las políticas en términos de duración, generosidad y titularidad de los derechos, con particular atención a su orientación hacia la participación de los padres en las tareas de cuidado. En su estudio encuentran una gran variedad de realidades, que van desde las más de 47 semanas de permiso remunerado (en jornadas equivalentes de tiempo completo) de Suecia y Alemania, a ninguna en Australia y Estados Unidos. España ocupa una posición destacada en cuanto al número de semanas de permiso parental que se ofrecen a ambos cónyuges conjuntamente, pero pasa a una de las últimas posiciones cuando se tiene en cuenta el número de semanas remuneradas en términos de jornadas equivalentes a tiempo completo. Esta situación contrasta con lo que ocurre en otros países donde la generosidad de la remuneración es mayor. En Finlandia, por ejemplo, las mujeres pueden tomar sólo un tercio de las 48 semanas de permiso remunerado, facilitando así que los hombres tomen tiempo para cuidar de sus hijos. Suiza por su parte es un ejemplo de permisos altamente remunerados, pero orientados únicamente a las madres, con un impacto negativo desde el punto de vista de la igualdad de género (Ray et al. 2010:205).

Por lo tanto, la opción de permisos parentales que supongan condiciones igualitarias para madres y padres depende en buena medida de que exista un marco previo favorable a este igual reparto, algo que todavía estamos lejos de conseguir. La brecha salarial, la inestabilidad en el empleo, y la aceptación social y empresarial del derecho de los

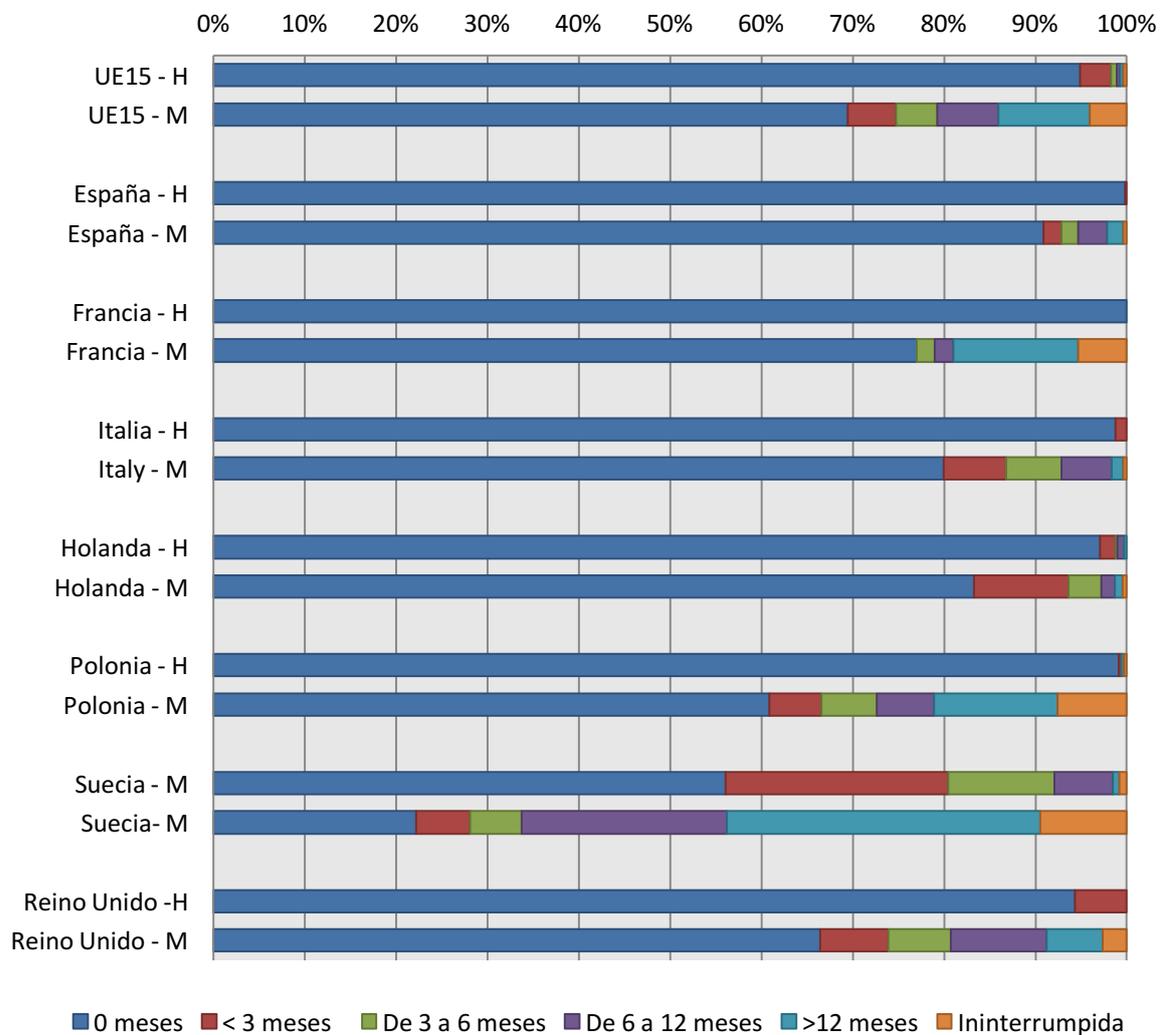
⁴ PpiiNA: Plataforma pro Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción

trabajadores a disfrutar de su paternidad, son elementos que condicionan la aplicación de legislaciones que apuesten por la discriminación positiva.

Como hemos apuntado anteriormente, un claro ejemplo de políticas innovadoras capaces de modificar comportamientos muy arraigados socialmente son los permisos de paternidad obligatorios y no transferibles (es decir solo para padres) que han introducido recientemente algunos países nórdicos. Esa clara apuesta por modificar las condiciones y los requisitos de los derechos con el fin de apoyar explícitamente una mayor paridad en la distribución de los tiempos de cuidado han disparado su efectividad (Boje y Leira 2000). Si hace tan sólo unas décadas la diferencia entre países europeos en cuanto a la articulación de permisos exclusivos para padres no era muy grande –en general en todos los países la regulación era mínima o inexistente- actualmente el interés de algunas sociedades por encontrar medidas efectivas que consigan una mayor paridad en el reparto del tiempo y las responsabilidades en las parejas ha llevado a encontrar una gran disparidad entre las legislaciones que siguen entendiendo el permiso de paternidad como una ausencia excepcional del lugar de trabajo (desde 15 días en España, Francia, Italia y Reino Unido a cinco en Portugal o tres en Alemania) y aquéllas otra que buscan una mayor implicación de los padres en los primeros años de crianza (ocho semanas en Suecia, cinco en Noruega y hasta cinco meses en Islandia gracias a una modificación introducida en el 2012). Como se explica con detenimiento en el capítulo cuatro la ley que introdujo el gobierno español para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres del 2007 preveía una ampliación progresiva del permiso por paternidad hasta los cuatro meses. Sin embargo como tantas otras, esta medida fue repentina víctima de los ajustes presupuestarios introducidos desde mediados del 2010.

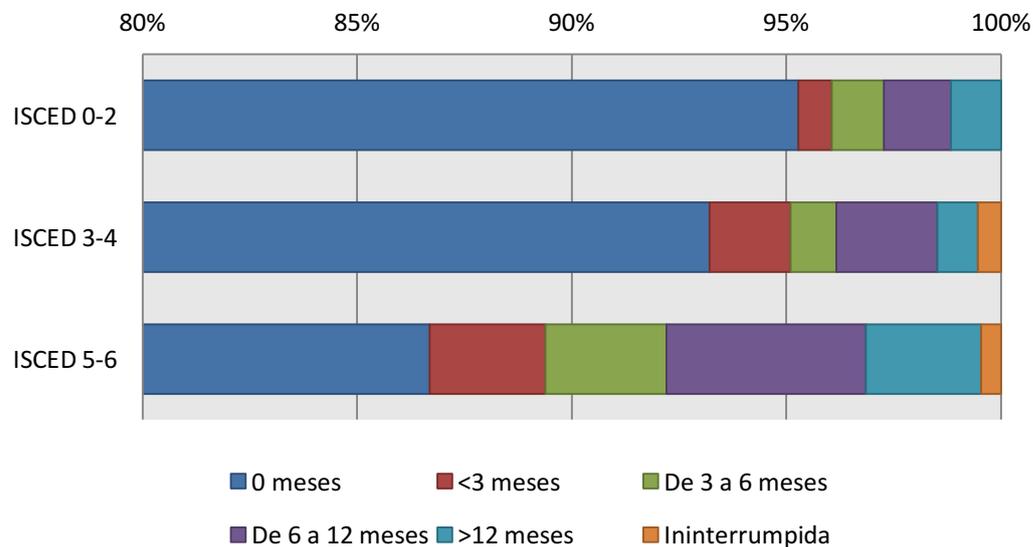
El siguiente gráfico muestra una comparativa de países en función de las personas que se acogieron a un permiso parental para cuidar de su hijo (por debajo de los ocho años) y de la duración del permiso.

Gráfico 3.2 Permisos parentales según su duración por sexo, 2010



Es evidente que las mujeres se acogen en mayor medida a los permisos parentales en todos los países pero existen como hemos visto anteriormente diferencias significativas entre países. En términos comparados, Suecia permite a las mujeres un mayor disfrute de permisos parentales largos, mientras que en España la propensión es mucho menor. Los varones prácticamente no disfrutaban de ningún permiso parental por encima del mes en España, Italia, Francia y Polonia. De nuevo Suecia es la gran excepción en cuanto a la proporción de padres que se acogen a permisos prolongados de paternidad aunque sea notablemente inferior que en el caso de las madres.

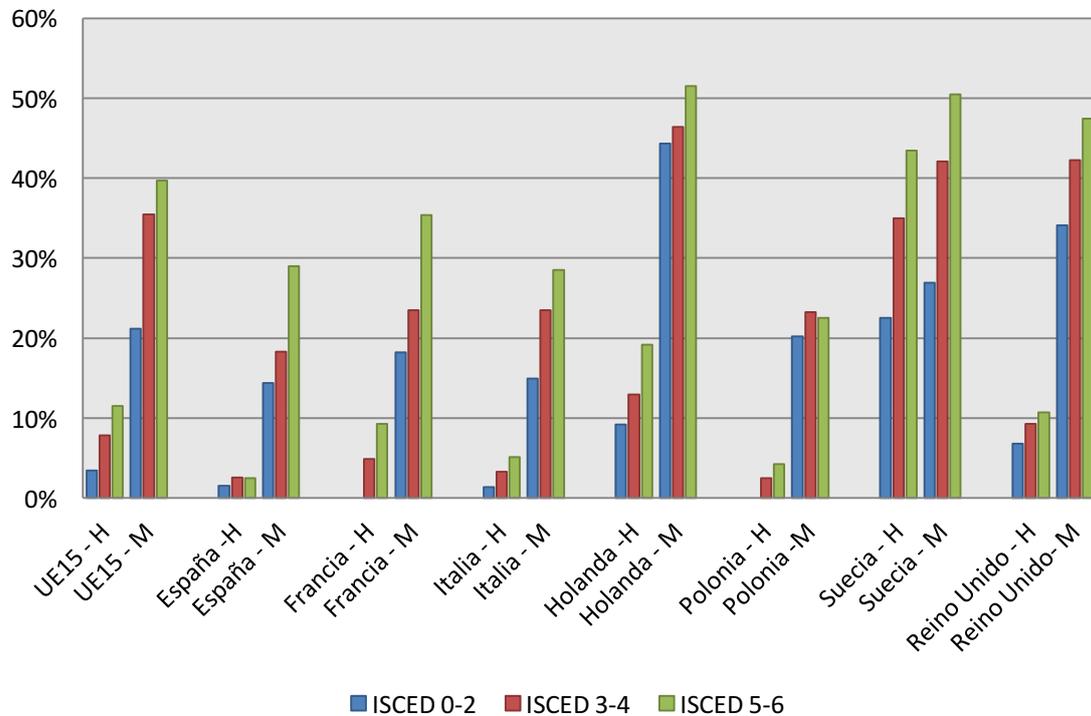
Gráfico 3.3 Duración del permiso parental según niveles educativos en España (2010)



El hecho de que el permiso parental no sea remunerado introduce un elemento de inequidad entre familias (sobre todo mujeres) en distintos niveles socio-económicos. Las mujeres con niveles educativos más altos (ISCED 5-6) tienen más probabilidades de hacer uso del permiso parental y durante más tiempo que las mujeres con niveles educativos inferiores (ISCED 0-2). No es arriesgado afirmar que su probable mayor nivel de renta familiar les permite con mayor facilidad sacrificar ingresos para ganar en tiempo de cuidado de sus hijos.

La reducción del tiempo de trabajo es otro instrumento de conciliación por el que algunos países, Holanda especialmente, han apostado claramente. Como indica el siguiente gráfico, la reducción del tiempo de trabajo varía en función del género pero también en función del nivel educativo. Cuanto mayor es el nivel de estudios mayor es la propensión a reducir el tiempo de trabajo y eso es válido tanto para varones como para mujeres. Sin embargo, la magnitud de la reducción sí que cambia en función de los distintos modelos de bienestar. Los países nórdicos junto a Reino Unido hacen un uso de la reducción del tiempo de trabajo muy superior a los países del Sur de Europa.

Gráfico 3.4 Personas que redujeron su tiempo de trabajo para cuidar de un/a hijo/a menor de ocho años



El segundo gran eje de actuación de las políticas de familia lo constituyen las transferencias económicas. Este tipo de instrumentos de política tiene básicamente como objetivo garantizar la capacidad económica de las familias para realizar adecuadamente las tareas de cuidado. En ocasiones estas políticas pueden tener como objetivo explícito el estímulo de la natalidad, proporcionando ingresos adicionales a las familias en función del número de hijos. Estas transferencias en metálico constituyen quizá el instrumento de política más antiguo, siendo introducidas en la mayoría de los países entre los años 30 y 50 del pasado siglo, enmarcadas dentro de políticas conservadoras de estímulo a la natalidad (Flaquer, 2000: 43). Las prestaciones económicas por hijo a cargo o "subsidiarios familiares" eran otorgados al cabeza de familia (varón) como una forma de aliviar la carga económica asociada a los hijos, tomando la forma de "salario familiar" y reforzando la división sexual de roles y un modelo tradicional de familia. Como tales, quedan lejos de los objetivos de las políticas familiares más modernas, como la conciliación de la vida familiar y laboral o la

igualdad de género a través la redistribución de las tareas de cuidado dentro del hogar. Sin embargo, podemos encontrarlas con mayor o menor intensidad en todos los países, con variaciones en términos de cobertura y generosidad. En general, este tipo de ayudas resultan bastante controvertidas por su explícita legitimación a un modelo de familia tradicional que defiende y apoya la dedicación de las mujeres a sus hogares y familia.

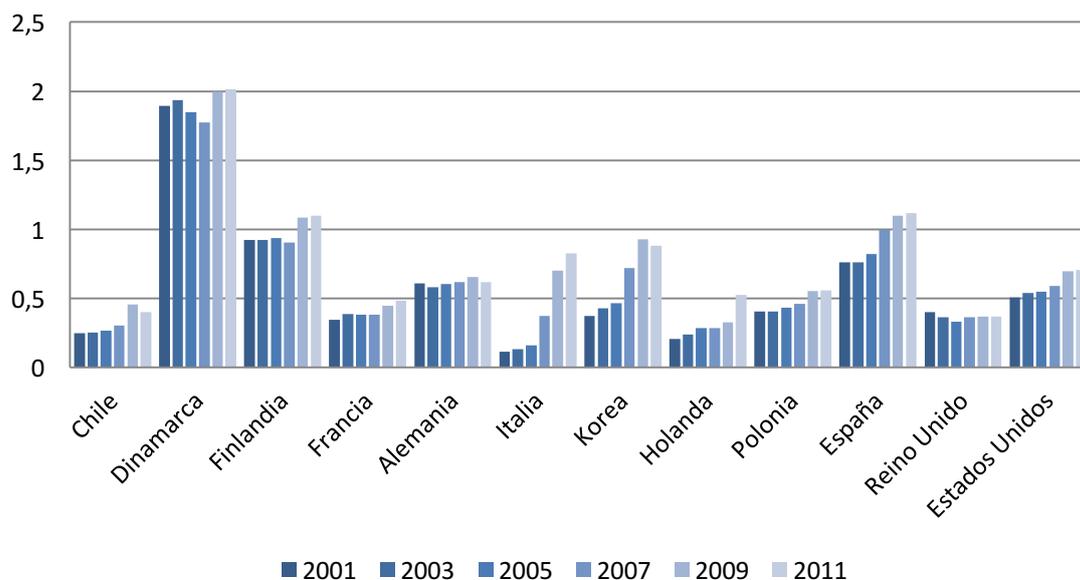
El rasgo más destacable en España de las políticas económicas de apoyo a la familia es su escasa relevancia, tanto en términos cuantitativos como de cobertura. España es el país donde las prestaciones sociales por hijo a cargo son menos generosas de la Unión Europea (Eurostat, 2005b; Instituto de Política Familiar, 2005). En contraste, las desgravaciones fiscales por hijos tienen un papel más destacado. Este languidece, no obstante, comparado con el de las desgravaciones por adquisición de vivienda que, junto con las prestaciones de desempleo, han sido consideradas por algunos como los auténticos ejes de la política familiar española. Flaquer por ejemplo sostiene que estas ayudas a la adquisición de la vivienda han constituido en nuestro país una forma solapada e indirecta de proteger a las familias. Sin embargo, comparado con otros mecanismos de protección a las familias, éste tendría una capacidad redistributiva más bien limitada ya que además de premiar la compra, es más accesible a quien más disponibilidad de recursos tiene (Flaquer, 2000:154)

El origen de las transferencias familiares en nuestro país está en el Subsidio Familiar (1938) y el Plus Familiar (1945) (Meil, 1995), que se transformaron posteriormente en asignaciones mensuales por esposa e hijos, vigentes hasta bien avanzada la década de los ochenta. De manera mucho más reciente cabe destacar la introducción en 2003 de una desgravación fiscal de 100€ mensuales por hijo menor de tres años y la introducción posterior de una bonificación por nacimiento o adopción de hijos de 2.500€ (suprimida a principios de 2011 como parte de las medidas de austeridad del Gobierno de Rodríguez Zapatero).

Finalmente, el último gran eje sobre el que se articulan las políticas de familia lo constituyen los servicios de atención y cuidado para menores y personas dependientes. La existencia de una red de servicios de atención y cuidado de titularidad pública adecuada resulta crucial para conseguir una reorganización efectiva del bienestar y la

provisión adecuada de cuidados. Es también una pieza central a la hora de garantizar los derechos de la infancia, la igualdad de oportunidades educativas y la cohesión social. Desde el punto de vista de la cohesión social, unos servicios de atención a la infancia de calidad son particularmente importantes para aquellas niñas y niños que proceden de familias desfavorecidas. Avalada por varios estudios comparados que muestran el impacto de la calidad en la educación de la primera infancia en el desarrollo posterior de las personas, la actuación en este ámbito de política ha ido cobrando mayor relevancia y centralidad en la agenda social europea. Tal y como se refleja en la Estrategia Europea 2020, las políticas sociales orientadas a cubrir las necesidades de la primera infancia han cobrado visibilidad por sí mismas, más allá de las preocupaciones sobre la igualdad de género o la participación de las mujeres en el mercado de trabajo (Consejo Unión Europea 2009, CE 2011, CORE 2011), a pesar de que sigue siendo clave desde el punto de vista del objetivo de la plena incorporación de las mujeres al empleo. El abandono de la actividad laboral asociado a la maternidad y la crianza de los hijos está fuertemente condicionado por la carencia de una oferta de servicios de cuidado adecuada y económicamente accesible para las familias.

Gráfico 3.5 Gasto en servicios a la temprana infancia, 2001/2011

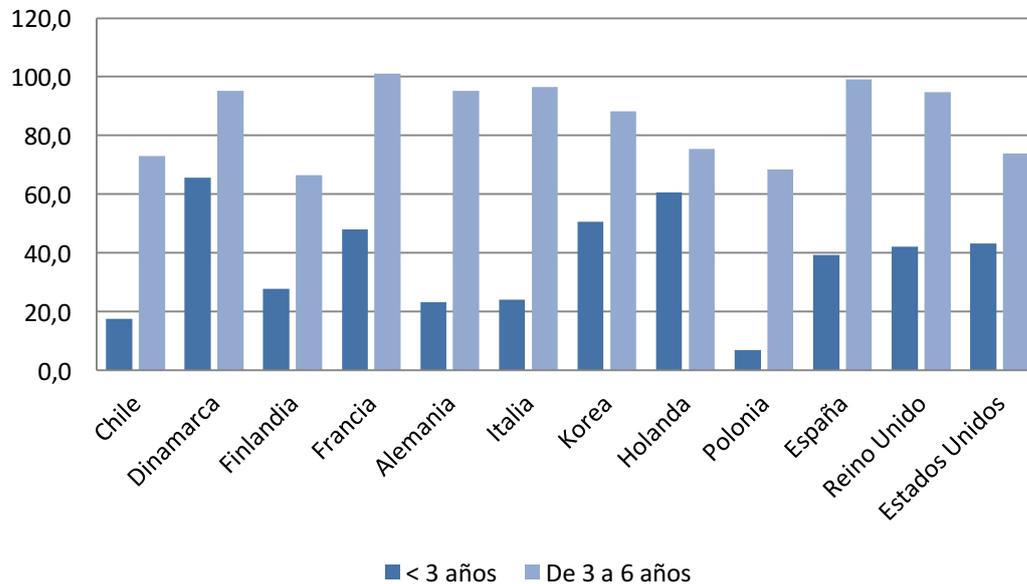


Fuente: Elaboración propia a partir de *OECD Family database* - Indicador PF3.1 - www.oecd.org/els/social/family/database

El gráfico 3.5 muestra que como tendencia general, el gasto público en la temprana infancia (años anteriores a la escolarización obligatoria) ha aumentado en la mayoría de los países aunque la variación entre países continúa siendo marcada. La crisis financiera de 2008 ha desacelerado en algunos países europeos (Italia y Reino Unido) esta tendencia alcista. En otros sin embargo la crisis no ha alterado este esfuerzo de inversión incluso en países como España sometidos a un estricto control del gasto (Pavolini and León 2014).

La propuesta de ‘inversión en la infancia’ sigue sólo hasta cierto punto los caminos trazados por la clasificación sobre los regímenes de bienestar. Se suelen identificar dos diseños en extremos opuestos: por una parte, la apuesta socialdemócrata de preocuparse por la oferta y facilitar el acceso a un sistema de servicios de gran calidad y por otra, la tendencia de los sistemas liberales de atender a la demanda, dejando un amplio margen al mercado privado y con la “libertad de elección” como principio organizativo. Entre estos dos polos, encontramos un abanico de posibles alternativas donde identificar categorías claras es mucho más complicado. Como muestra el siguiente gráfico, una línea divisoria cada vez más importante es la separación entre educación escolar para niños y niñas de tres años y más y servicios de guardería para criaturas por debajo de los tres años.

Gráfico 3.6 Escolarización infantil (por debajo de la educación obligatoria), 2010



En países como Alemania, Reino Unido, España y hasta cierto punto Italia, la mejora en la atención a la infancia viene claramente de la mano de la ampliación de la educación pre-escolar. Al aumentar la financiación pública y los recursos y mejorar la regulación de la educación pre-escolar, la brecha, en cuanto a cobertura y calidad, entre los servicios destinados a niños y niñas de tres años en adelante y aquéllos dirigidos a los más pequeños, está aumentando (León, Pavolini y Rostgaard 2011). Este es claramente el caso de España. Aunque existen diferencias notables por Comunidades Autónomas, en general los esfuerzos se han situado sobre todo en mejorar la cobertura de la educación pre-escolar asimilándola a la educación primaria. Como veremos con más detalle en el capítulo cinco, la educación infantil pre-escolar se incluyó en el sistema nacional de educación en 1990 (LOGSE). Anteriormente, la educación de niños y niñas por debajo de la edad escolar obligatoria era competencia exclusiva de los servicios sociales de cada Comunidad Autónoma. El nuevo marco legal de los noventa fue un paso muy importante en cuanto a la expansión de la educación infantil en el tramo 3 a 6 que alcanza niveles de escolarización de prácticamente el 100% para todo el territorio (León 2007). La Ley Orgánica de Educación (LOE) aprobada en el 2006 define la Educación Infantil como una etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los 6 años de edad. Por el contrario, el aumento en la

oferta de educación infantil no obligatoria (0-3) ha tenido lugar tanto en el ámbito privado como en el público, aunque con un predominio del primero. El principal reto por tanto desde el punto de vista tanto del empleo de las madres como de la igualdad de oportunidades en la infancia continua siendo la mejora de la atención a la primera infancia. Aunque ha habido un aumento en la oferta en los últimos años y un compromiso político hacia la inversión en servicios a la infancia, los niveles de cobertura son todavía muy escasos con pocos criterios que establezcan la calidad del servicio y con un claro dominio del sector privado. Por otra parte, al entrar en el ámbito de los servicios sociales y no de la educación, como ocurre con el tramo de 3 a 6, el grado de variación entre Comunidades Autónomas es superior al encontrado en la etapa pre-escolar.

3.5 Conclusiones

La discriminación en el empleo por razón de género (a través por ejemplo de la brecha salarial) no puede reducirse exclusivamente al análisis sobre el impacto que la maternidad tiene sobre las trayectorias laborales de las mujeres. Sólo un 10% de las mujeres ocupadas en 2014 tenían hijos menores de tres años; sólo el siete coma dos por ciento de las mujeres trabajadoras se acogió a algún tipo de excedencia parental y sólo el 11% de las trabajadoras se acogió al derecho de reducción de jornada. Es decir, no son tantas las madres con niños pequeños que trabajan, ni sus ausencias tan largas como para influir tan decisivamente en los indicadores de discriminación laboral (Pazos, 2015). Aún así, entendiendo que la desigualdad no empieza ni acaba con la maternidad, cuando una pareja decide tener una hija o un hijo, las implicaciones que acarrea esta decisión serán muy desproporcionadas entre ellos. El “riesgo” de tener un/a hijo/a provoca comportamientos laborales claramente divergentes entre hombres y mujeres. El factor biológico explicaría una mínima parte de esta diferencia.

La idea de la maternidad y de la paternidad va mucho más allá de nuestras prácticas diarias y de nuestras relaciones de puertas adentro. Nos movemos con “códigos sociales y culturales” que marcan nuestro universo simbólico y normativo. Pero las sociedades

cambian y la nuestra parece hacerlo a un ritmo más acelerado que muchas otras. Las políticas acaban adaptándose a ese cambio pero a un ritmo más lento. En esta problemática social concreta, el desfase entre las políticas que tenemos a nuestra disposición y las que necesitaríamos continúa siendo considerable.

Dadas las peculiaridades del caso español, en el que durante mucho tiempo y como veremos en este capítulo, la mejor política de familia era la “no-política” por su legado conservador y patriarcal del régimen franquista, se hace imprescindible hablar de las políticas de igualdad de oportunidades y de igualdad de género. Sobre todo durante la década de los ochenta, aunque también en las décadas sucesivas, buena parte de los esfuerzos de las políticas sociales y de igualdad han estado encaminados a sustituir un determinado modelo de familia tradicional y conservadora por otro más diverso, mas individualizado y más igualitario.

4. Políticas Públicas de Protección social y laboral a la maternidad y paternidad

Carolina Muñoz-Mendoza

4.1 Introducción

La tendencia de las políticas públicas de protección a la maternidad y la paternidad es a reconocer una serie de derechos que faciliten su ejercicio y adecuación a nuevos contextos sociales, económicos y culturales, caracterizados principalmente por cambios en las concepciones y relaciones de género, por la inserción de la mujer en el mundo del trabajo remunerado, la emergencia de nuevos modelos de familia y la redistribución de responsabilidades parentales que incluyen a padres y madres. En el caso español, la legislación laboral y de seguridad social ha dispensado una estructura de protección a la maternidad y la paternidad que incluye una serie de mecanismos (beneficios), como resultado de una evolución legislativa que intenta acomodarse a los nuevos escenarios y desafíos y que al día de hoy, constituyen el eje vector de la política pública en esta materia.

El actual esquema de protección laboral y de la seguridad social a la maternidad y la paternidad en España está recogido fundamentalmente en los RD 1/1995 Estatuto de los Trabajadores (ET a partir de ahora) y RD 1/1994 Ley de Seguridad Social (Ley de SS de ahora en adelante). Ambas normativas tienen su origen en los años ochenta y noventa, en una primera fase que podríamos denominar de arranque y reconocimiento de derechos. La evolución y el desarrollo posterior de esos derechos ha venido marcada por una intensa actividad política y legislativa, que ha significado la modernización de las políticas públicas heredadas del antiguo régimen y que ha puesto el acento en el principio de igualdad (de género pero también en la equiparación de la filiación biológica con la filiación por adopción o el acogimiento) y en el reconocimiento de problemáticas sociales ignoradas hasta el momento (como lo son el cuidado de hijos con

enfermedades graves o las víctimas de la violencia de género), evolucionando incluso el propio concepto de familia, más allá de la tradicional-nuclear, hacia una noción más inclusiva que supone el reconocimiento de diversos modelos de familia y sus particularidades.

Dentro de esa evolución de las políticas públicas de protección laboral y de seguridad social a la maternidad y la paternidad podemos distinguir cuatro fases. La primera, como ya hemos avanzado, se situaría en los años ochenta y supone el arranque y el reconocimiento de derechos, materializado en la inclusión en el ET de los permisos laborales por maternidad y las prestaciones monetarias asociadas a esos permisos.

Posteriormente, en los noventa, asistimos a una fase de consolidación de esos derechos centrada fundamentalmente en el contexto de las relaciones laborales y en la protección de la madre trabajadora. Hacia finales de esta década, el embarazo y la maternidad dejan de ser consideradas como ‘bajas laborales’ equiparables a las de enfermedad o accidente a contemplarse como una contingencia específica que precisa por tanto de una regulación propia. Este cambio fundamental dará paso a toda la evolución posterior.

En la primera década del siglo XXI, hablamos ya de una fase de ampliación en el acceso a esos beneficios caracterizada por una intensa actividad legislativa, y por el uso de leyes de carácter transversal, especialmente sobre la igualdad de género, los derechos de las mujeres y la conciliación de la vida laboral, familiar y personal⁵. Estas leyes impactaron en la legislación laboral y de la seguridad social, traduciéndose en la incorporación de nuevas situaciones protegidas y sujetos causantes, terminando de perfilar el actual esquema de protección.

Finalmente, en los últimos años, hemos entrado en una fase de retroceso y desaceleración legislativa, marcada por la crisis económica, y que ha supuesto a la práctica medidas de carácter restrictivo en el uso y disfrute de esos derechos. Son años en los que, como veremos, se legisla poco (muy poco si comparamos con la

⁵ Destacando la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y particularmente, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (LO 3/2007)

productividad de los años anteriores) y se limita el alcance de los mecanismos existentes.

En las siguientes páginas revisaremos las principales reformas que se han llevado a cabo en esas cuatro etapas, así como el contexto en que se producen, su contenido y los objetivos que pretendían alcanzar. A modo de preámbulo, analizaremos las principales características del actual marco de protección laboral y de la seguridad social a la maternidad y la paternidad, y la actual estructura de beneficios. Por último, analizaremos también la correlación entre los avances que se han producido en la materia y su expresión en las coberturas. Como veremos, el impulso legislativo por mejorar el uso y disfrute de los derechos vinculados a la maternidad y la paternidad choca en la práctica con la realidad de un mercado laboral precario y vulnerable que dificulta en ocasiones el ejercicio efectivo de esos derechos.

4.2 La actual estructura de beneficios: permisos laborales y prestaciones monetarias

Cuando hablamos de políticas públicas de protección laboral y de seguridad social a la maternidad y la paternidad nos referimos a dos de las tres áreas de acción política a favor de las familias que identificamos en el capítulo anterior (permisos y recursos monetarios). Dicha protección se estructura mediante una serie de mecanismos regulados en un marco jurídico en el que confluyen el derecho laboral, la legislación de seguridad social y el derecho tributario.

En la legislación española, los Permisos laborales se recogen en el ET que incluye tres tipos de permisos: a) para ausentarse del trabajo con derecho a remuneración, b) a reducir la jornada laboral y c) a suspender el contrato laboral con ocasión del cuidado personal de hijos/as o niños/as acogidos/as, estos dos últimos permisos sin derecho a remuneración (ver cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Permisos laborales en el marco de protección a la maternidad y la paternidad en España

Permisos Laborales	Duración	
Permisos para ausentarse de la jornada diaria (con derecho a remuneración)	1. En caso nacimiento de hijo	Dos días
	2. Para realizar exámenes prenatales y preparación del parto	Duración que sea necesaria, certificada.
	3. De lactancia	Una hora diaria, ampliable en casos de nacimiento, adopción o acogimiento múltiple
	4. En caso de nacimiento de hijo prematuro u hospitalización del neonato	Una hora diaria, ampliable en casos de nacimiento, adopción o acogimiento múltiple
De reducción de jornada diaria (sin derecho a remuneración)	1. Reducción de jornada diaria para el cuidado directo de menor de doce años a cargo o de hijo con enfermedad grave menor de 18 años.	Puede ser de al menos un octavo de la jornada diaria y máximo la mitad de aquella. En caso de niños gravemente enfermos, debe ser de al menos la mitad de la jornada diaria.
	2. Reducción de jornada para que víctimas de violencia de género hagan efectiva su protección o derecho a la asistencia social ⁶ .	Duración que sea necesaria certificada por los servicios sociales
Suspensión del contrato de trabajo (sin derecho a remuneración)	1. Por maternidad	16 semanas Con reserva del puesto de trabajo
	2. Por paternidad.	13 días Con reserva del puesto de trabajo
	3. Por Riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural	Duración necesaria, certificada médicamente. Con reserva del puesto de trabajo
	4. Excedencia para el cuidado de cada hijo	Máximo tres años
	5. En caso obligado por violencia de género	Duración que sea necesaria certificado por los servicios sociales.

Fuente: Elaboración propia en base a RD 1/1995 ET.

Por su parte, los recursos monetarios incluyen tres grandes tipos de prestaciones: las económicas, las familiares y las deducciones fiscales. Las dos primeras se regulan en la Ley de la SS, que junto al ET, son las principales normativas en cuya interrelación se basa el actual sistema de protección.

⁶ Si bien los permisos orientados a la protección de las víctimas de violencia de género no están directamente relacionados con el ejercicio de la maternidad, paternidad o el cuidado de los hijos propiamente tal, se consideran dentro de esta matriz porque en sí mismos constituyen una condicionante favorable para la protección y el cuidado de los hijos de familias que viven esta situación.

Las prestaciones económicas y las familiares, a su vez, pueden ser de naturaleza contributiva (aquellas que se financian con las cotizaciones de los propios trabajadores y trabajadoras) o no contributiva (aquellas que se financian con los presupuestos de la seguridad social provenientes de impuestos) (ver cuadro 4.2). Mientras que las prestaciones económicas incluyen subsidios a los permisos laborales por maternidad, paternidad, riesgo en el embarazo, lactancia natural, o cuidado de hijos gravemente enfermos; las prestaciones familiares incluyen el reconocimiento de cotizaciones” durante los periodos de excedencia y reducción de jornada destinados al cuidado de los hijos, además de “asignaciones” por hijo discapacitado a cargo; por nacimiento de hijo en familias numerosas, mono-parentales o con madre discapacitadas; y por nacimiento o adopción múltiple.

Las deducciones fiscales en tanto, actualmente se regulan en la Ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e incluyen dos tipos de deducción: por maternidad y por familia numerosa.

Cuadro 4.2 Protección a la maternidad y paternidad

Prestaciones Monetarias		Cuantía ⁷	
Económicas	1. Subsidio por maternidad		
	1.1 Contributivo	100%	
	1.2 No contributivo		
	2. Subsidio por paternidad	100%	
	3. Subsidio por riesgo durante el embarazo		
	3.1 Subsidio por riesgo embarazo cuenta ajena	100%	
3.2 Subsidio por riesgo embarazo cuenta propia			
	4. Subsidio por riesgo durante la lactancia natural	100%	
	5. Subsidio a la reducción para cuidar niños gravemente enfermos	100%	
Familiares	Contributivas	1. Reconocimiento como cotización efectiva ⁷ de tres años de excedencia por el cuidado de hijos o menores acogidos	100%
		2. Cómputo de las cotizaciones realizadas durante los dos primeros años del período de reducción de jornada por cuidado de menor, al 100% de la cuantía que hubiera correspondido si no se hubiera realizado dicha reducción.	100%
		3. Reconocimiento como período de cotización efectiva en situaciones de violencia de género (reducción y suspensión) ⁸ .	100%
		4. Cómputo como cotizados de periodos de cese laboral a causa del cuidado de hijos	100%
	No contributivas	1. Asignación económica por hijo o niño acogido menor de 18 años o mayor de esa edad, afectado por discapacidad igual o superior al 65% (pago de tipo periódico).	Cómputo anual de 291 euros ⁹
		2. Asignación económica de pago único por el nacimiento de hijo en familias numerosas, mono-parentales o en caso de madres discapacitadas.	1,000 euros
		3. Asignación económica de pago único por parto o adopción múltiples.	Según Salario Mínimo Interprofesional ¹⁰

⁷ Los porcentajes son en relación a la base reguladora

⁸ De acuerdo a la Ley 1/2004 de medidas contra la violencia de género, los periodos de suspensión o extinción de contrato de trabajo de las víctimas de violencia de género son asimilados a la situación de desempleo, motivo por el cual no aplica el otorgamiento de subsidio en estos casos. Sin embargo, las prestaciones familiares de la seguridad sí cubren el reconocimiento de esos periodos como efectivamente cotizados.

⁹ En caso de hijo o menor acogido con discapacidad el cómputo anual varía entre 1.000 y 6.604,8 euros dependiendo del grado de discapacidad que presente.

¹⁰ En caso de dos hijos nacidos o adoptados: 4 salarios. En caso de tres hijos nacidos o adoptados: 8 salarios. En caso de cuatro o más hijos: 12 salarios.

Prestaciones Monetarias		Cuantía ⁷
Deducciones fiscales	1. Deducción al IRPF por maternidad en caso de hijos menores de tres años ¹¹	Hasta 1,200 euros anuales ¹²
	2. Deducciones al IRPF por familia numerosa.	Hasta 1,200 euros anuales ¹³

Fuente: elaboración propia en base a RD 1/1994 y Ley 35/2006.

Para completar la fotografía del actual sistema de protección a la maternidad y paternidad en España hay que tener en cuenta la relación que se genera entre los distintos mecanismos de protección (beneficios) especialmente entre las prestaciones monetarias de la seguridad social y los permisos laborales (ver cuadro 4.3). En ese sentido cabe destacar la función que cumplen los subsidios en relación a las suspensiones por maternidad, paternidad, embarazo o lactancia, y a la reducción de jornada para el cuidado de hijos gravemente enfermos, como mecanismos que compensan la ausencia de remuneración que implican esos permisos laborales. No ocurre lo mismo sin embargo, con los permisos de reducción de jornada y excedencia para el cuidado de hijos, que solo cuentan con prestaciones familiares que reconocen esos periodos como cotizados, implicando por tanto que quienes los ejercen, dejan de percibir o ven reducidos sus ingresos.

Otro elemento a observar es que la única situación protegida que da lugar tanto a subsidio como a prestación familiar que reconoce el periodo de cotización, es el permiso a reducción de jornada para el cuidado de hijo/a gravemente enfermo/a.

¹¹ Dirigida a mujeres trabajadoras por cuenta propia o ajena, que tengan hijos o niños acogidos menores de tres y dadas de alta en el SSS o Mutualidad. Cabe señalar que en caso de fallecimiento de la madre, la deducción puede ser aplicada la padre y, en el caso de adopción y acogimiento, el cálculo de los tres años se hace desde el momento en que se generó la resolución administrativa correspondiente.

¹² Se puede cobrar el monto total o 12 cuotas mensuales de 100 euros.

¹³ En caso de familias numerosas de categoría especial, se incrementa en un 100%.

Cuadro 4.3 Relación entre permisos laborales y prestaciones monetarias

Tipo de permiso	Derecho a remuneración	Derecho a prestación económica (subsidio)	Derecho a prestación familiar ¹⁴
Permiso en caso de nacimiento de hijo		X	X
Permiso para exámenes prenatales y preparación del parto		X	X
Permiso para la lactancia en caso de nacimiento, adopción o acogimiento		X	X
Permiso por nacimiento de hijos prematuros o neonato hospitalizado		X	X
Reducción de jornada diaria para el cuidado directo de menor de doce años o de hijo con enfermedad grave.	X	Subsidio para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.	Reconocimiento como cotización efectiva de los dos primeros años de reducción
Reducción de jornada diaria para víctimas violencia género	X	X	Reconocimiento como cotización efectiva del periodo de reducción
Suspensión de contrato por maternidad	X	Subsidio por maternidad contributivo Subsidio por maternidad no contributivo	X
Suspensión del contrato de trabajo por paternidad.	X	Subsidio por paternidad	X
Suspensión con reserva de puesto de trabajo por Riesgo en el embarazo o en la lactancia natural	X	Subsidio por riesgo durante el embarazo Subsidio por riesgo durante la lactancia natural.	X
Suspensión obligada por violencia de género	X	X	Reconocimiento como cotización efectiva del periodo de reducción
Suspensión de contrato de trabajo para el cuidado de hijos (excedencias)	X	X	Reconocimiento periodo como cotización efectiva

Fuente: elaboración propia en base a RD 1/1995 y RD 1/1994

Por supuesto, una pregunta imprescindible cuando hablamos de prestaciones que son costosas desde el punto de vista del valor del trabajo, es quién debe de asumir los costes

¹⁴ No se incluye en esta lista la prestación familiar contributiva “Cómputo como cotizados de periodos de cese laboral a causa del cuidado de hijos” porque no se asocia directamente a un permiso laboral.

de la aplicación de este derecho. En el caso español que revisamos, los costes directos que generan los cuatro permisos laborales para ausentarse de la jornada diaria, son asumidos por los empleadores puesto que la ley garantiza el derecho a remuneración de los mismos. Por su parte, la Seguridad Social absorbe el coste de los cinco subsidios a suspensiones laborales y de las cuatro prestaciones familiares de reconocimiento de periodos de cotización, además de las prestaciones familiares que no están relacionadas con un permiso laboral propiamente dicho. Finalmente y cuando corresponde, las mutuas asumen el coste de los subsidios al riesgo en el embarazo y la lactancia. De cualquier forma, en el caso de las excedencias y las reducciones de jornada para cuidar hijos, son los trabajadores y trabajadoras quienes deben asumir el coste de la no percepción o disminución de sus ingresos, situación que tal como veíamos en el capítulo anterior, desincentiva el disfrute de estos permisos por parte de la población que no cuenta con las condiciones para asumir esos costos y que por tanto, es un elemento explicativo del mayor o menor uso de estos beneficios.

4.3 Estructura de beneficios y evolución legislativa

Una vez descrito el actual esquema de protección laboral y de seguridad social a la maternidad y la paternidad y su estructura de beneficios, analizaremos su configuración en el tiempo. Se trata pues de revisar los principales cambios normativos de las últimas décadas y los efectos que han tenido en su actual configuración. A efectos de este estudio, distinguiremos cuatro grandes fases o etapas, según sean los principios rectores de los cambios que en ellas se producen, su contenido y objetivos y la manera como se han llevado a cabo. En cada una de esas etapas clasificaremos los avances legislativos según afecten al ámbito laboral o de la seguridad social.

4.3.1 Arranque y reconocimiento de derechos

La actual estructura de permisos laborales tiene su origen en los años ochenta y encuentra su fundamento en los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo (Art. 14) consagrados por la Constitución española de 1978.

Si bien durante el período preconstitucional se dictaron normas cuyo objetivo era regular la maternidad, no es hasta la entrada en vigor de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores cuando se incorporan plenamente estos derechos, desarrollando y ampliándose su contenido. El objetivo de la Ley era establecer un nuevo marco de relaciones laborales y negociación colectiva que superara el escenario laboral del franquismo y garantizase los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. La propia CE además instaba a los poderes públicos a garantizar la efectividad de esos derechos y a eliminar los obstáculos que entorpeciesen su consecución al tiempo que los designaba como garantes "de la protección social, económica y jurídica de la familia" (Art. 39).

La Ley reconoció a la madre trabajadora derechos como el permiso por nacimiento de hijo y para la lactancia, a reducción de jornada y excedencias para el cuidado de hijos y reguló la suspensión de contrato por maternidad por un período máximo de catorce semanas y con reserva del puesto de trabajo (Art. 48.4). Estos permisos se mantuvieron sin mayores modificaciones durante una década y su fundamento como hemos visto debe encontrarse en la propia Constitución.

El primer cambio importante que se produce en este período es el que introdujo la Ley 3/1989¹⁵ al aumentar en dos semanas el permiso a la suspensión por maternidad pasando por tanto de catorce a dieciséis semanas. Junto con esa mejora, esta normativa modificó las condiciones de los permisos a excedencia para el cuidado de hijos/as, estableciendo que durante el primer año la excedencia tendría el carácter de "forzosa", garantizando así el derecho a la reserva de puesto de trabajo durante ese periodo así como el cómputo del mismo a efectos de antigüedad. Cabe señalar sin embargo, que los dos años restantes de excedencia seguían considerándose de tipo voluntaria, con lo cual no aplicaban las dos garantías recién descritas. Otro avance significativo fue que reconoció a las madres el poder de transferir parte del período de suspensión del

¹⁵ De 3 de marzo, actualmente vigente, con última modificación el 29 de marzo de 1995. El preámbulo de esta normativa indica que surgió en respuesta a las indicaciones del "Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres del año 1987", que incluía diversas medidas para compatibilizar el trabajo con el ejercicio de la maternidad y la paternidad. Este plan fue elaborado por el Consejo Rector del Instituto de la Mujer.

contrato por maternidad al padre, cuando ambos progenitores trabajasen; así como la posibilidad de que fueran ejercidos completamente por el padre durante el periodo que restare del permiso de la madre, en caso de fallecimiento de ésta. Estas medidas constituyeron un avance en el reconocimiento de los derechos paternos que en la Ley 8/1980 se limitaban a la posibilidad de que los padres pidiesen la excedencia para el cuidado de sus hijos, cuando ambos progenitores trabajaran.

En materia de Seguridad Social en tanto, y si bien desde el Decreto 2065/1974 Ley de Seguridad Social ya se reconocía la maternidad como una situación que formaba parte de la acción protectora de la seguridad social, el sistema solo contemplaba dos tipos de prestaciones, ambas de naturaleza contributiva: la prestación económica para situaciones de incapacidad laboral transitoria, que cubría los periodos de suspensión laboral asociada al parto biológico, y las prestaciones económicas de protección a la familia, que incluían la asignación mensual por hijo a cargo y la asignación de pago único por el nacimiento de cada hijo. Es remarcable el hecho de que la maternidad se contemplaba pues como una enfermedad que daba lugar a una situación de incapacidad transitoria y no como una contingencia merecedora de una regulación propia.

4.3.2 Consolidación de los derechos y de la estructura de beneficios

A principios de los noventa, la crisis económica y financiera que afectaba a los principales países desarrollados sumió a España en una importante recesión que elevaría la tasa de paro a máximos históricos. A pesar de este escenario adverso, y desde el punto de vista de la protección a la maternidad y paternidad, los años noventa suponen una etapa de consolidación de los derechos reconocidos en la etapa anterior. Este avance se debe en parte a la europeización de las políticas públicas en la materia y a la propia institucionalización de las políticas de igualdad de género impulsada por los gobiernos socialistas y retomada por los gobiernos conservadores, que reconocerán entre otras la importancia de la conciliación entre la vida laboral y familiar, en el marco de un consenso político y social sobre la materia (León 2011).

Fruto también del consenso político, en abril de 1995 el Congreso de los Diputados aprueba el Pacto de Toledo con el objetivo de revisar y garantizar la viabilidad del sistema de la Seguridad Social y, por ende, de las pensiones a largo plazo¹⁶. El Pacto adopta un conjunto de medidas cuyo objetivo es aliviar la presión sobre el presupuesto de la Seguridad Social, al tiempo que hace una serie de recomendaciones en las que el descenso de la natalidad y el bajo nivel de contratación femenina se identificaron como factores de riesgo para la sustentabilidad del sistema. Con el tiempo y gracias a sus actualizaciones, el Pacto de Toledo orientaría la agenda legislativa y las decisiones de política pública en materia de Seguridad Social, favoreciendo el reconocimiento de derechos y la ampliación en el acceso a los beneficios especialmente en la etapa que veremos luego.

Gracias a todos estos elementos, los años noventa extienden pues la protección en materia de maternidad y paternidad, mejorando el acceso de los padres al tiempo que refuerzan la situación de la madre trabajadora. Es importante destacar también los avances en materia de equiparación entre la filiación biológica y la adoptiva. Dichos avances tratan de dar respuesta a una realidad social al tiempo que implementan principios recogidos en la propia CE y en los tratados internacionales en la materia.

Como en la etapa anterior, durante los noventa el principal instrumento de cambio en materia de maternidad y paternidad lo encontramos en la legislación laboral. Durante este periodo, se lleva a cabo la reforma más importantes que ha experimentado el ET a través de la entrada en vigor del RD 1/1995 que derogó la Ley 8/1980. En primer lugar y siguiendo la tendencia de incluir la paternidad en el esquema de protección laboral se agregó el permiso de los padres para la lactancia en caso que ambos progenitores trabajasen. Por otro lado y como adelantábamos, se incorporó el reconocimiento de la adopción como situación causante de los permisos para la lactancia y la excedencia, que antes solo se reconocía a los hijos biológicos. Por último, se agregó el derecho de los

¹⁶ Dentro de la versión original del Pacto de Toledo, se estipuló la necesidad de conformar una mesa de trabajo que hiciera seguimiento permanente al cumplimiento de sus indicaciones. Sin embargo, esta no ha sido una labor sistemática, existiendo en veinte años solo tres seguimientos (2003, 2008 y 2011), de los cuales solo dos han incluido actualización del instrumento (2003 y 2011).

beneficiarios de permisos de excedencia a ser incluidos por sus empresas en los “cursos de formación profesional” a efectos de su reincorporación.

Otra normativa que contribuyó al reconocimiento de derechos en materia de permisos laborales durante este periodo y que incidió en las posteriores actualizaciones del Estatuto de los trabajadores fue la Ley 4/1995 de regulación del permiso parental y por maternidad, que reconoce situaciones de discriminación de género en el ámbito laboral, particularmente a causa de los permisos maternales y las excedencias. El objetivo era evitar que el ejercicio de los derechos reconocidos por causa de maternidad pudiese implicar a la práctica, la expulsión de la mujer del mercado laboral. Respecto a las excedencias, la citada ley amplió la definición de “forzosa” a todo el periodo de permiso, manteniendo la garantía de puesto de trabajo durante el primer año y agregando la reserva de un puesto del “mismo grupo profesional o categoría equivalente” para los dos años restantes, incentivando así el uso de estos permisos¹⁷.

También durante la década de los noventa, se avanzó en la mejora de las condiciones laborales relativas al embarazo y la lactancia. Con ese fin, la Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales incluyó un capítulo sobre “protección a la maternidad”, que consagra el derecho de las trabajadoras a medidas que eviten la exposición a riesgos, a través por ejemplo de la adaptación de las condiciones ambientales, materiales o de los tiempos laborales, o incluso, el cambio de puesto de trabajo a uno compatible con el estado de la trabajadora. Junto con ello, mediante su artículo 26.4 esta ley consagró el permiso a ausentarse de la jornada laboral para realizar exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, beneficio vigente hasta hoy en día, además de catalogar como “infracción muy grave” el no cumplimiento de los empleadores a las normas de protección a la maternidad.

¹⁷ La categoría “excedencia forzosa” abrió la posibilidad a que los puestos de trabajo que quedaban vacantes por esta causa, se cubrieran con nuevos contratos a cambio de la reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, modificando así las condiciones del mercado laboral con el objetivo de incentivar la contratación femenina y con ello, disminuir el desempleo (tal y como indica el propio preámbulo de norma).

En materia de seguridad social es durante esta etapa cuando se emprende finalmente la reforma del esquema de beneficios y prestaciones vigentes hasta el momento, y que dará lugar a la configuración del actual sistema de protección. La nueva Ley de Seguridad Social, que deroga el RD 2065/1974, rediseña la estructura de beneficios mediante una clasificación diferente a los años setenta, que incluye dos tipos de prestaciones “económicas” y “familiares”. Dentro de las prestaciones económicas no hubo grandes variaciones respecto de lo que ya existía, aun cuando sí se incorporó el reconocimiento del derecho a subsidio de maternidad en casos de adopción y acogimiento. Dentro de las prestaciones familiares en tanto, el principal cambio fue incluir la “prestación de protección por hijo a cargo” dirigida a todos los residentes en el estado español con lo cual se agregan beneficios de tipo no contributivo, antes inexistentes. También como prestación familiar, se incluyó la asignación económica por hijo a cargo y el reconocimiento como periodo de cotización efectiva del primer año de excedencia para el cuidado de hijos, ambas de naturaleza contributiva.

Como último hito legislativo de esta etapa, el gobierno de Aznar introdujo la Ley 39/1999 de 5 de noviembre para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Esta ley modifica la redacción del primer párrafo del artículo 38 de la Ley de seguridad social, que define la acción protectora e incluye la maternidad como “situación protegida” en sí misma dejando de concebirse como una “incapacidad laboral transitoria”, homologable a las enfermedades comunes o profesionales como ocurría antes. A partir de aquí, el embarazo y la maternidad son causantes de prestaciones económicas de la seguridad social, reconocimiento que al día de hoy se extiende también a la paternidad, el riesgo durante el embarazo y la lactancia, y el cuidado de hijos gravemente enfermos.

4.3.3 Ampliación en el acceso a beneficios

Con el cambio de siglo, se inicia una nueva etapa que desarrollará y ampliará el acceso a los beneficios ya consolidados en etapas anteriores. Este período se caracteriza por una intensa actividad legislativa y por el uso de leyes de carácter transversal, orientadas

principalmente a la protección de la mujer y el mejoramiento de sus condiciones laborales, que obligarán a frecuentes actualizaciones en la legislación laboral y de la Seguridad Social.

En los años previos a la crisis, asistimos a un avance significativo en las políticas de igualdad y de género y en el reconocimiento de derechos y de problemáticas sociales ignoradas hasta entonces. Durante estos años se dictan numerosas leyes, ya sea de protección frente a la violencia de género (Ley Orgánica 1/2004), para la promoción efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres (Ley Orgánica 3/2007) o de reconocimiento del derecho de adopción y paternidad a las parejas formadas por personas del mismo sexo (Ley 13/2005).

Un incentivo importante a esa actividad legislativa es la revisión y actualización del Pacto de Toledo de 2003. A diferencia de lo que establecía el documento original en 1995, la actualización del 2003 abordó de manera directa los asuntos relacionados con el desarrollo de la mujer en el mundo del trabajo. Asuntos que no identifica sólo como factores de riesgo de la viabilidad del sistema, sino como auténticas variables de intervención política y legislativa que debían abordarse.

El documento recoge la necesidad de “adoptar de forma urgente medidas que permitan hacer compatible la maternidad con el pleno desarrollo laboral y profesional de las madres”, como estrategia para garantizar la sustentabilidad del sistema. Además se hacen catorce recomendaciones generales y se incluye una “recomendación adicional” especial denominada “Mujer y protección social”, en la que se planteó la necesidad de adecuar el sistema de protección social a los cambios en los modelos familiares. Para ello se adoptaron siete medidas específicas entre las cuales, equiparar los salarios a igual trabajo entre hombres y mujeres; abordar nuevas situaciones familiares de riesgo no cubiertas, especialmente en los casos de mujeres de mayor edad, de separaciones o divorcios, y de víctimas de violencia doméstica; avanzar en medidas para conciliar la vida familiar y laboral, indicando específicamente que se estudiaran mecanismos para

incorporar los periodos de cuidado a los hijos en las carreras de cotización, como una forma de evitar que el ejercicio de esas responsabilidades desincentive la maternidad¹⁸.

Las recomendaciones del Pacto 2003 resultaron claves para los avances legislativos de la fase de ampliación tal y como recogen los preámbulos de las propias leyes promulgadas durante esta etapa. Así lo constata el Informe de seguimiento del Pacto del año 2008, que concluye que, a la fecha del informe, el país contaba con un mejor escenario para la conciliación de la vida laboral-personal-familiar, que adecuaba las coberturas sociales, incentivaba la natalidad, facilitaba la protección social de quienes ejercen responsabilidades familiares y equilibraba mejor el reparto de esas responsabilidades.

A continuación, veremos cuáles son esos avances en las políticas públicas de maternidad y paternidad, principalmente en cuanto al aumento de situaciones protegidas y de las personas causantes de dichos beneficios.

En el ámbito de los permisos laborales, se incluye por primera vez un permiso a suspensión por paternidad de 13 días. De esta manera se reconoce por primera vez al padre la titularidad de un derecho de suspensión del contrato por paternidad sin necesidad de que éste le sea transferido por la madre y que puede ejercer además sin afectar aquél. La inclusión del permiso a suspensión por paternidad supone un avance importante en el camino a la igualdad de género y un reparto más equitativo de las cargas familiares. Posteriormente, además, se aumentó a cuatro semanas la duración del permiso, ampliables en caso de parto, adopción o acogimiento múltiple. Ésta y otras medidas recogidas en la Ley 9/2009, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida debían entrar en vigor a partir del año 2010, cosa que como veremos más adelante, no pasará.

¹⁸ Las otras recomendaciones adicionales del pacto 2003 fueron: Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, Discapacidad e Inmigración y Dependencia. Respecto de esta última, cabe destacar que fue eliminada en la actualización del Pacto del año 2011.

Además del permiso a suspensión por paternidad, destaca el aumento de otros permisos laborales remunerados. Es el caso del permiso para el cuidado de hijos prematuros o neonatos que requieren hospitalización o, la inclusión de la adopción y el acogimiento como causantes del permiso para la lactancia. Todos estos avances fueron posibles gracias a la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de hombres y mujeres, que incluyó medidas para luchar contra la discriminación por maternidad en el acceso y disfrute de derechos sociales.

Otro avance importante lo introdujo la Ley Orgánica 1/2004 sobre Medidas de protección integral contra la violencia de género, que amplió el derecho a la reducción de jornada laboral y suspensión de contrato de trabajo a víctimas de violencia de género, en aras del ejercicio de su protección.

En otro ámbito legislativo, pero incidente en las condiciones del mercado laboral y el ejercicio de la maternidad, la Ley 43/2006 para la mejora y crecimiento del empleo, incluyó incentivos a la contratación indefinida dentro de los 24 meses siguientes al parto y la de mujeres que se han retirado del mercado laboral, así como el mantenimiento del empleo indefinido de mujeres que suspendan su contrato por maternidad y que se reincorporen a su actividad laboral.

En materia de prestaciones familiares se modifica el diseño de los años noventa, pasando a considerarse dichas prestaciones principalmente de naturaleza no contributiva (exceptuando las que reconocen periodos efectivos de cotización). Este cambio lo introdujo la Ley 52/2003, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que reconocía además el derecho a toda prestación familiar en casos de adopción y que incluyó la mejora de la protección de las familias numerosas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2003, de Protección a las Familias Numerosas. Respecto de las prestaciones familiares contributivas, durante este periodo se agregó el cómputo al 100% de la cuantía de las cotizaciones en periodo de reducción de jornada para el cuidado de los hijos, además de incluirse el reconocimiento como cotización efectiva de los periodos de excedencia a causa de la violencia de género, cuestión que rige para trabajos por cuenta ajena y propia.

Por otro lado, en el ámbito de las prestaciones monetarias de origen fiscal, la década que revisamos fue particularmente relevante puesto que incluyó por primera vez el beneficio a deducción fiscal por maternidad aplicado al “Impuesto a la Renta de Personas Físicas” (IRPF) por cada hijo menor de tres años. Inicialmente, esta deducción se introdujo a través de la Ley 46/2002 de Reforma parcial del IRPF ya derogada, y hoy en día se regula en la Ley 35/2006 del IRPF vigente. El beneficio, al que tienen acceso todas las madres trabajadoras que coticen en la Seguridad Social, o en una mutualidad alternativa, consiste en una deducción anual o en pagas mensuales de 100 euros, con un tope de 1.200 euros anuales, monto que se mantiene sin variaciones desde su entrada en vigor el año 2003.

La ley 35/2007 incorporó una nueva prestación denominada asignación económica por el nacimiento de cada hijo, para compensar los gastos que implica la llegada de una nueva persona en las familias, con independencia de su filiación. La asignación, de 2.500 euros anuales, podía tener carácter de deducción fiscal, en el caso de las madres que tenían derecho a través de su declaración del IRPF, o de prestación familiar no contributiva con cargo al sistema de seguridad social, como mecanismo subsidiario para quienes no tenían derecho a beneficios fiscales. La ley también recogía una asignación económica por nacimiento de hijo en familia numerosa, mono parental o con madre discapacitada. Ambas asignaciones además eran compatibles con la “deducción fiscal por maternidad” arriba mencionada.

Un aspecto importante en esta etapa es la inclusión de problemáticas sociales ignoradas o poco reguladas hasta el momento. Es el caso del Subsidio por cuidado de niños afectados por cáncer u otra enfermedad grave, destinado a cubrir los periodos de reducción de jornada para esos fines y que se indicó en la Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, ajustando con ello el RD 1/1994 Ley de SS y

dando origen posteriormente a la norma específica que actualmente regula esta prestación.¹⁹

El último hito de esta fase de ampliación de beneficios, se da de hecho en el contexto de una ley que podríamos situar en la etapa de recortes y ajustes presupuestarios. La *Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del SSS*, fue en general recibida como una reforma restrictiva que endurecería las condiciones de entrada al sistema. A pesar de ello, desde el punto de vista de la protección a la maternidad y la paternidad se aumentaron de uno a tres años el reconocimiento como cotizaciones efectivas de los permisos de excedencia para el cuidado de hijos o niños acogidos. La norma además incluyó como periodos cotizados aquellos de extinción de relación laboral o cese de cobro por desempleo a causa del nacimiento o adopción de un/a hijo/a o de acogimiento de niño menor de seis años, que ocurra entre los nueve meses previos al nacimiento, o tres meses previos a la adopción o acogimiento y seis años posterior a ello²⁰.

La complejidad y la dispersión legislativa a que dará lugar esta nueva etapa, especialmente en materia de Seguridad Social, obligará al/la legislador/a a promulgar dos normas de ordenamiento del sistema. Por una parte el RD 1335/2005 por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social y el RD 295/2009 por el que se regulan las prestaciones económicas del SSS por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, que junto con la Ley de Seguridad Social constituyen el núcleo legal que estructura todas las prestaciones monetarias del sistema.

¹⁹ El Real decreto 1148/2011 para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, de fecha 29 de julio de 2011, actualmente vigente, sin modificaciones.

²⁰ Ese cómputo contempla una duración de 112 días por cada hijo a partir del año 2012, incrementable anualmente hasta alcanzar los 270 días el año 2019.

4.3.4 Restricción en el acceso a beneficios y prestaciones

Los últimos años en materia de protección por maternidad y paternidad han venido marcados por una desaceleración de la actividad legislativa, al tiempo que por una restricción de la protección adquirida hasta el momento. Si bien la maternidad y la paternidad no han desaparecido completamente de la agenda legislativa sí han quedado reducidas a cuestiones marginales. Muestra de ello es que los cambios experimentados en esta época provienen de actualizaciones de antiguas leyes, o bien de normas relativas al déficit público o a los Presupuestos generales del Estado. La ausencia de una política activa en la materia denota un compromiso menor del actual gobierno del Partido Popular, con los objetivos de igualdad y reconocimiento de la diversidad, que caracterizaron los últimos años del gobierno socialista.

Así, los cambios introducidos en esta etapa, lejos de incrementar la plataforma de derechos y el acceso a los beneficios como ocurrió anteriormente, se han orientado a la restricción, ya sea eliminando o postergando la entrada en vigor algunos beneficios. Esta tendencia restrictiva hay que situarla en un contexto de fuerte crisis económica y en el marco de las medidas de ajuste presupuestario que ha aplicado el país para hacerle frente en los últimos años.

En este sentido, es significativa la pérdida de protagonismo de los asuntos relativos a la maternidad y el empleo femenino en la actualización del Pacto de Toledo del 2011. Así se desprende del documento mismo que, si bien mantiene entre sus recomendaciones la de “Mujer y protección social”, no contempla medidas directamente vinculadas con la maternidad y el cuidado de los hijos. En su lugar se privilegian las que afectan de forma general a las mujeres, especialmente las relacionadas con las cotizaciones y la proyección de jubilación²¹. La única mención expresa en torno a los temas que nos

²¹ Dentro del documento se recomienda por ejemplo, equiparar salarios a igual trabajo, valorar la dimensión de género en materia de pensiones, complementar las aportaciones económicas de mujeres con ventajas fiscales, adecuar el sistemas a realidades “personales y familiares” resguardando a la población más vulnerable, incentivos fiscales para generar pensiones a cónyuges no insertos en el mercado del trabajo, reconocer carreras de cotización femenina que protejan en casos de ruptura familiar cuando han colaborado en negocios familiares, generar

convocan es la referida a la necesidad de “seguir removiendo” los obstáculos que dificulten la efectiva igualdad de género para la conciliación de las vidas laboral-personal-familiar. Sin embargo no precisa cuáles son, concretamente, esos obstáculos ni las formas de abordarlos. Asimismo, se “reclama el impulso” de mecanismos que incorporen los periodos de atención y cuidados personales como parte de las “carreras de cotización”, pero nuevamente falta concreción respecto a ese impulso.

A continuación veremos cuáles son pues los principales cambios que en materia de maternidad y paternidad tienen lugar durante esta última etapa.

Como primera medida restrictiva, destaca la eliminación de la asignación económica por el nacimiento de cada hijo (de pago único) consagrada por la Ley 35/2007 y derogada posteriormente en la actualización del 2010. Con este cambio la prestación pierde su carácter universal y se limita a los casos de “nacimiento en familias numerosas, monoparentales o de madres discapacitadas” y de “parto o adopción múltiple”.

Así también, en torno a la asignación económica por hijo o niño acogido a cargo menor de 18 años o mayores discapacitados (de pago periódico), se ha eliminado el incremento para menores de tres años no discapacitados que establecía la Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social, al igual como ocurrió con la extensión de ese incremento a menores de cinco años lograda en 2010. Ambas supresiones se recogen en el Real Decreto-Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, a partir del cual este beneficio deja de contemplar asignaciones especiales para la primera infancia.

Por otro lado, respecto del aumento de trece días a cuatro semanas del permiso a suspensión de contrato por paternidad establecido en la Ley 9/2009, su entrada en vigor se ha ido retrasando en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. En consistencia con ello, la actual Ley 36/2014 de Presupuestos Generales del Estado para

mecanismo de contratación para personas que trabajen en negocios familiares. Por otro lado, se promueve “sistemas complementarios” a las pensiones del sistema de seguridad social.

el año 2015, indica que la entrada en vigor de este beneficio será el 1 de enero de 2016, fecha que si nos hemos de guiar por la experiencia previa, es muy probable que se postergue para el año 2017 en la Ley de presupuestos generales del año 2016.

La única excepción a la tendencia restrictiva de este periodo se ha producido en el ámbito fiscal, a través de una nueva Deducción por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo vinculada a la declaración del IRPF, que se agrega a la deducción por maternidad por cada hijo menor de tres años y que se introdujo en la actualización del año 2014 a la Ley 35/2006 que actualmente regula el IRPF.

En los siguientes cuadros se resume la trayectoria temporal de los distintos beneficios que hemos revisado a lo largo de estas cuatro etapas. Si se compara el comportamiento de los permisos laborales con el de las prestaciones monetarias en relación a su permanencia en el tiempo, veremos que los primeros han resistido mejor los embates de los últimos años, permaneciendo vigentes en su totalidad a día de hoy. Las prestaciones monetarias por su parte, si bien mantuvieron la tendencia incremental hasta el año 2010, se han visto mermadas por los ajustes presupuestarios de los últimos años.

Cuadro 4.4 Evolución Permisos Laborales

Tipos de permisos		Fase de arranque	Fase de consolidación	Fase de ampliación	Fase restrictiva
		Años 1980	Años 1990	Años 2000	A partir 2010
Para ausentarse de la jornada diaria	1. Nacimiento				
	2. Exámenes prenatales y preparación del parto	X			
	3. Lactancia para madres				
	* Lactancia para padres	---			
	* Lactancia para hijos adoptivos	---			
	* Lactancia para niños acogidos	X	X		
	* Aumento tiempos de lactancia en parto, adopción o acogimiento múltiple.	---	---		
	4. Parto prematuro y hospitalización de neonato	---	---		
Reducción de jornada	1. Cuidado de hijos menores de 12 años o mayores con enfermedad grave				
	2. A causa de violencia de género	---	---		
Suspensión de contrato	1. Por maternidad con derecho a 14 semanas		X	X	X
	* Por maternidad con derecho a 16 semanas	X			
	* Derecho del padres al subsidio por maternidad (muerte de la madre)				
	* Inclusión de hijos adoptivos o niños acogidos, como causantes de suspensión por maternidad	---			
	* Derechos a suspensión por maternidad en adopción y acogimiento	---			
	2. Por paternidad	---	---		
	3. Por riesgo en el embarazo y la lactancia	---	---		
	4. Por violencia de género	---	---		
	5. Excedencia de madres y padres para el cuidado de hijos biológicos				
	* Reserva de puesto de trabajo el primer año de excedencia				
	* Reserva de puesto de trabajo en igual categoría los dos últimos años de excedencia	---			
	* Excedencia para el cuidado de hijos adoptivos	---			
	* Excedencia para el cuidado de niños acogidos	X	X		
	6. Por violencia de género	---	---		

Cuadro 4.5 Evolución Prestaciones Monetarias Sistema de Seguridad Social

Tipo de prestaciones		Fase de arranque	Fase de consolidación	Fase de ampliación	Fase restrictiva
		Años 80	Años 90	Años 2000	A partir 2008
Económicas	*Subsidio incapacidad laboral transitoria por maternidad			X	X
	* Subsidio incapacidad laboral por maternidad para hijos adoptados o niños acogidos	X		---	---
	1. Subsidio por maternidad contributivo	X	X		
	* Subsidio por maternidad no contributivo	X	X		
	2. Subsidio por paternidad de trece días	X	X		
	*Subsidio por paternidad a cuatro semanas	X	X		X
	3. Subsidio riesgo en embarazo trabajo por cuenta ajena	X			
	* Subsidio riesgo en embarazo trabajo por cuenta propia	X	X		
	4. Subsidio por riesgo durante la lactancia natural	X	X		
	5. Subsidio a reducción para el cuidado de niños afectados por cáncer u otra enfermedad grave	X	X		
Familiares contributivas	1. Reconocimiento cotización efectiva de primer año de excedencia	X		X	X
	* Reconocimiento cotización efectiva de tres años de excedencia	X	X	X	
	2. Cómputo de las cotizaciones de los dos primeros años de reducción de jornada al 100% de la cuantía.	X	X		
	3. Reconocimiento como período de cotización efectiva caso de violencia de género (reducción y suspensión).	X	X		
4. Cómputo como cotizados de periodos de cese laboral a causa del cuidado de hijos.	X	X			
Familiares no contributivas	1. Asignación económica por hijo o niño acogido menor de 18 años o discapacitado (periódica).	X			
	* Aumento cuantía de asignación por hijo a cargo menor de tres años	X	X		X
	* Aumento cuantía de asignación por hijo a cargo menor de cinco años	X	X		X
	Asignación económica por nacimiento de hijo	X	X		X
	2. Asignación económica de pago único por el nacimiento de hijo en familias numerosas, mono-parentales o en caso de madres discapacitadas.	X	X		
	3. Asignación económica de pago único por parto o adopción múltiples.	X	X		
	Reconocimiento de hijos adoptivos como sujetos causantes de prestaciones familiares	X	X		
Aumentos de cuantías de las prestaciones familiares en casos de familias numerosas	X	X			

Cuadro 4.6 Evolución Prestaciones Monetarias Sistema Tributario

TIPO DE DEDUCCIONES		Fase de arranque	Fase de consolidación	Fase de ampliación	Fase restrictiva
		Años 80	Años 90	Años 2000	Década actual
Deducciones fiscales al IRPF	Deducción por maternidad (hijos menores de tres años)	---	----		
	Asignación económica por el nacimiento de cada hijo	X	X		X
	Deducciones al IRPF por familia numerosa	---	----	---	

4.4 El marco de protección y su expresión en las coberturas

Una vez analizada la evolución legislativa del marco de protección laboral y de la Seguridad Social en materia de maternidad y paternidad, analizaremos ahora la correlación entre los avances que se han producido en la materia y su expresión en las coberturas.

4.4.1 Coberturas de permisos laborales

En los últimos diez años se ha producido un aumento en el uso de las excedencias que se sitúa en el 10,6%, pasando de los 28.403 permisos de este tipo que se solicitaron en el 2005 a 31.435 en el 2014, según el Anuario de Estadística (AE) 2014 del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS). Sin embargo y aun cuando estos datos demuestran que padres y madres “están pidiendo más permisos” para cuidar a sus hijos, es importante notar que ese aumento no ha sido constante y que en los últimos años, lo que habido, de hecho, es un descenso del 16,7% si comparamos el total de excedencias del 2014 con las del 2008, tal y como muestra la siguiente tabla.

Tabla 4.1 Excedencias por cuidado de hijos

Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Madres	27.457	30.052	33.335	36.300	32.549	33.239	32.599	28.163	26.497	29.554
Padres	946	1.223	1.481	1.471	1.393	1.573	1.529	1.488	1.541	1.881
Total	28.403	31.275	34.816	37.771	33.942	34.812	34.128	29.651	28.038	31.435
% Madres	96,67	96,09	95,75	96,11	95,90	95,48	95,52	94,98	94,50	94,01

Fuente: elaboración propia en base a MESS 2014

Si nos fijamos en la distribución por sexo, veremos que el porcentaje de madres que hacen uso de la excedencia ha disminuido un 2,66%, pasando de un 96,67% el año 2005 a un 94,01% en el 2014. Inversamente, el porcentaje de padres que se acogen a la excedencia para cuidar a sus hijos en el mismo periodo, aumentó del 3,33% al 5,99% el año 2014. Estas cifras muestran una ligera mejora en la distribución de las cargas entre mujeres y hombres pero que aún está muy lejos del objetivo perseguido por las normas y evidencian la persistencia de importantes brechas de género en torno al cuidado de los hijos.

Lo anterior también se desprende de la Encuesta de Población Activa (EPA) Módulo 2010 sobre Conciliación de la Vida Laboral y Familiar del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que muestra como del total de 260.500 personas que se acogieron a excedencias a tiempo completo para el cuidado de sus hijos, un 92,82% fueron mujeres y solo el 7,17% hombres. Respecto de los periodos de esos permisos, cuando las titulares son las mujeres, la mayoría (32%) se concentran entre los “seis y los doce meses”, mientras que en el caso de los hombres la mayoría (49,1%) son “inferior a un mes” (ver la siguiente tabla 4.2). Por consiguiente, siguen siendo las mujeres las que mayoritariamente se acogen a los permisos de excedencia para cuidar a sus hijos, y las más tiempo se ausentan del trabajo para estos fines.

Tabla 4.2 Personas que han cogido excedencia a tiempo completo para cuidar de sus hijos²²

Periodo de excedencia	Inferior a un mes	Entre 1 y 3 meses	Entre 3 y 6 meses	Entre 6 y 12 meses	Más de 12 meses	Aún no se reintegra	No sabe	Total
Mujeres	13.100	47.500	46.400	78.400	44.000	10.100	2.400	241.900
Hombres	9.200	4.200	1.000	1.100	900	1.600	7.00	18.700
Total cantidades	22.300	51.700	47.400	79.600	44.900	11.700	3.100	260.500
Porcentaje mujeres	5,42	19,62	19,18	32,44	18,18	4,18	0,98	92,85
Porcentaje hombres	49,01	22,43	5,56	5,95	5,06	8,33	3,66	7,17

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Población Activa Módulo 2010 Conciliación vida laboral.

En el caso de los permisos a reducción de la jornada laboral para el cuidado de los hijos y al igual como ocurre con las excedencias, las coberturas expresan un bajo nivel de uso. Según la EPA, del total de 5.023.100 personas ocupadas con hijos a cargo, solo un 12,8% (642.956,8 personas) se acogió a este beneficio en el 2010. Por otro lado, el uso efectivo de este tipo de permiso también expresa una importante brecha de género en la responsabilidad de la crianza ya que según la misma encuesta del total de hombres con hijos a cargo, solo un 3,3% pidió reducción de jornada para su cuidado, cifra muy inferior al 22,5% de las mujeres que ejercen este permiso (ver tabla 4.3).

Tabla 4.3 Porcentaje de personas (16-64 años) con hijos/as a cargo que han reducido o no su jornada laboral para la crianza

	Sí han reducido su jornada				No han reducido su jornada	No sabe
	Un mes y más	Menos de un mes	No recuerda	Total		
Mujeres	20,9	0,9	0,7	22,5	77,1	0,4
Hombres	2,0	1,1	0,2	3,3	95,9	0,8

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Población Activa, Módulo 2010.

²² Tramo de edad entre 16 y 64 años.

4.4.2 Coberturas de prestaciones monetarias

En contraste con el aumento en el número de prestaciones económicas incluidas en el actual marco de protección de la maternidad y la paternidad, las coberturas de la mayoría de estas prestaciones han experimentado un descenso relevante, tanto a nivel de beneficiarios como de presupuestos asignados y de gasto efectivo.

A nivel de presupuestos globales, por ejemplo, y según las estadísticas de la Seguridad Social, el total de presupuesto para gasto en prestaciones económicas asignado para el 2015 (incluye subsidios por maternidad, paternidad, riesgo en el embarazo y en la lactancia, y cuidados de hijo gravemente enfermo) es un 3,7 % inferior al del 2014, pasando en miles de euros, de 2.177.910,00 a 2.098.243,04. En el caso de las prestaciones familiares, la disminución es mucho mayor, pues el presupuesto de 2015, en miles de euros contempla 1.372.584,96, lo que representa un 18,4% menos que los 1.682.759,07 consignados para el 2014.

Prestaciones económicas

Según las estadísticas de la Seguridad Social, en los últimos años se ha producido un descenso del 15,2% en la cobertura total de subsidios por maternidad (contributivos y no contributivos), pasando de 331.642 el año 2007 a 281.151 el 2014. Esta curva de descenso se mantiene desde el año 2009 y se refleja en el gasto anual dedicado a este subsidio, que en igual periodo de tiempo, solo ha aumentado un 1.3%, variando de 1.564.909.627,68 el 2007 a 1.585.649.406,10 el año 2014 (ver tabla 4.4).

Tabla 4.4 Cobertura y Gasto Subsidios por maternidad (contributivo y no contributivo)

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cantidad madres	326.438	353.585	334.786	326.752	318.607	293.704	283.923	276.239
Cantidad de padres	5.204	5.575	5.726	5.805	5.798	5.028	4.919	4.912
Porcentaje de madres	98,43	98,45	98,32	98,25	98,21	98,32	98,30	98,25
Total	331.642	359.160	340.512	332.557	324.405	298.732	288.842	281.151

Fuente: Elaboración propia en base a MESS varios años Estadísticas de la Seguridad social.

En el caso del Subsidio por paternidad, entre el año 2007, cuando comenzó a otorgarse este beneficio, y el 2014, la cantidad de prestaciones ha aumentado un 36,1%, pasando de 173.161 a 235.678 subsidios, lo que ha implicado un 62.8% de aumento del gasto, que pasó de 123.546.384,93 euros el 2007 a 201.229.150,81 euros el año 2014. Este aumento global, sin embargo, y tal como ocurre con el subsidio por maternidad, no refleja la tendencia de los últimos años, marcada por un descenso que alcanza el 14,4% desde el año 2010 al 2014, disminución que en el gasto llega a un 10,75% (ver tabla 4.5).

Tabla 4.5 Cobertura Subsidio por Paternidad

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Cantidad subsidios	173.161	279.756	273.024	275.637	269.715	245.867	237.988	235.678	1.990.826
Porcentaje del total	8,69	14,0	13,71	13,84	13,54	12,34	11,95	11,83	100

Fuente: Elaboración propia a partir de MESS varios años

En el caso del Subsidio por riesgo durante el embarazo, la situación es distinta. Desde su entrada en vigor el año 2008 y hasta el 2014, existe una tendencia al aumento que alcanza el 62,4% si se compara los procesos en vigor al cierre de cada año, y del 134,6% si se compara el promedio mensual de procesos iniciados anualmente (ver tabla 4.6). Respecto del gasto que suponen estas prestaciones y en contraste con el aumento de coberturas, las estadísticas de la Seguridad Social indican que entre el año 2013 y 2014 se produjo un descenso del 0,59%

Tabla 4.6 Subsidio por riesgo durante el embarazo

Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Promedio mensual procesos iniciados	2.545	3.241	4.382	4.852	5.148	5.470	5.971
Cantidad Procesos en vigor al cierre del año	12.178	14.488	16.971	17.186	17.210	18.057	19.778

Fuente: Elaboración propia en base a MESS varios años.

La misma tendencia a la baja puede verse en el Subsidio por riesgo durante la lactancia natural que pasa de un promedio mensual de 84,91 procesos iniciados en el 2008, al 50,83 del 2014. De la misma manera, los procesos en vigor han descendido un 26,2 (ver tabla 4.7).

Tabla 4.7 Subsidio por riesgo durante la lactancia

Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Promedio mensual procesos iniciados	84,91	425,75	101,58	91,83	75,67	63,58	50,83
Cantidad procesos en vigor al cierre del año	515	532	516	495	427	433	380

Fuente: Elaboración propia en base a MESS varios años.

Finalmente, respecto del nuevo subsidio para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, desde su entrada en vigencia el año 2012 y hasta el año 2014, se ha producido un aumento de las coberturas, tanto en el promedio mensual de procesos iniciados que creció un 11,2%; como en la cantidad de procesos en vigor, que aumentó un 55,7% en igual periodo.

Prestaciones familiares

En el caso de las prestaciones familiares de la Seguridad Social y según las estadísticas de ese sistema, el total de beneficiarios de la Asignación económica periódica por hijo/a o niño/a acogido/a menor de 18 años o afectado/a por discapacidad en los últimos cuatro años, ha aumentado un 23,7% pasando de 810.646 el año 2010 a 1.002.852 el 2014. En este año, el total de causantes de estas asignaciones alcanzó los 1.526.655 niños y niñas (22% más que el año 2010). Respecto del importe que supone esta prestación, el aumento entre el 2010 y el 2014 ha sido del 9,3% (ver tabla 4.8).

Tabla 4.8 Asignación económica por hijo/a o niño/a acogido a cargo menor de 18 años o afectado por discapacidad. Cobertura y cuantía (2010-2014)

Años	2010	2011	2012	2013	2014
Total causantes	1.249.570	1.269.637	1.321.173	1.437.567	1.526.655
Total beneficiarios/as	810.646	845.389	864.722	940.997	1.002.852
Total importe (miles de euros)	278.473,86	260.722,15	269.449,37	290.166,09	304.623,96

Fuente: elaboración propia en base a MESS

Respecto de las prestaciones de pago único, las estadísticas de la Seguridad Social también indican una tendencia al aumento en las asignaciones económicas de pago único por el nacimiento o adopción de hijos. Como puede verse en la tabla 4.9, en el caso de la asignación por hijo nacido en familias numerosas, existe un total de 108.362 beneficiarios, cantidad que ha crecido un 79,5% entre 2008 i 2014, pasando de 10.361 a 18.604, aun cuando entre los años 2010 y 2012 se produjo un descenso del 11,6%. En la asignación por hijos nacidos en familias mono-parentales, el total de beneficiarios ha sido 38.601 y el aumento entre el 2008 y 2014 ha sido de un 52,1%, pasando de 4.253 a 6.470. En la asignación por familias con madres discapacitadas, el total de beneficiarios asciende a 1.348, con un aumento del 54% entre el 2008 y el 2014 (aún cuando los años 2010 y 2012 también hubo un descenso, en este caso, del 17,6%). Por otro lado, el total de beneficiarios de la Asignación económica de pago único por parto o adopción múltiples en 2014 fue de 8.325 personas, un 1.8% más que el 2013 y respecto del importe, el total del 2014 fueron 22.180,17 euros, reflejando un aumento de 2,5% respecto del año anterior.

Tabla 4.9 Asignaciones familiares de pago único por el nacimiento de hijos/as (número total)

Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Familias numerosas	10361	15323	16515	16120	14584	16855	18604	108362
Familias Monoparentales	4253	5622	5726	5169	5134	6227	6470	38601
Familias con madre discapacitada	149	200	198	192	163	216	230	1348
Total asignaciones	14763	21145	22439	21481	19881	23298	25304	148311

Fuente: elaboración propia en base a MESS varios años

Deducciones fiscales

Como hemos visto anteriormente, junto con las prestaciones monetarias del Sistema de Seguridad Social, se encuentran las deducciones fiscales del sistema tributario. Dentro de ellas, cabe recordar que se ha suprimido la asignación económica por nacimiento y adopción, beneficio que se mantuvo vigente entre los años 2007 y 2010, y que según el Informe Recaudación Estadística del Sistema Tributario Español (IRESTE 2002-2012) alcanzó un total de 899.758 declaraciones del IRPF, sumando un total de 2.253,1 millones de euros (ver tabla 4.10). El porcentaje de gasto que este beneficio representaba dentro del total de deducciones del IRPF y el aumento expresado entre los años 2009 y 2010, se explica por la fuerte reducción que tuvo, a nivel global el gasto en deducciones del IRPF, que alcanzó un 69,2% pasando de 13.300,9 a 7.859,1 millones de euros.

Tabla 4.10 Cobertura y gasto Deducción Fiscal por Nacimiento o Adopción (suprimida)

	2007	2008	2009	2010	Total
Número de declaraciones	115717	264188	259798	260055	899.758
Importe (millones de euros)	294,3	672,9	665,3	665,6	2.253,1

Fuente: elaboración propia en base a "Informe recaudación estadística Sistema tributario español 2002-2012"

En cuanto a la asignación actualmente vigente “Deducción fiscal por maternidad por hijo menor de tres años”, el mismo informe reporta que desde su entrada en vigor en el 2003 y hasta el 2011, experimentó un aumento del 101,89% en su cobertura, pasando de 424.630 a 857.326 declaraciones del IRPF. Si bien este informe no muestra datos a partir del año 2012, de acuerdo a los datos del Anuario de estadísticas del MESS se ha podido constatar que entre 2013 y 2014, estas deducciones experimentaron un importante descenso del pasando de 805.842 a 628.190 deducciones.

Respecto del importe que implican estas deducciones y tal como indica el IRESTE 2002-20012, desde el año 2008 este beneficio transitó por una senda de desaceleración que duró hasta el 2011 y que según ese documento indica, sería coherente con la evolución del empleo femenino y la natalidad. En los últimos dos años en tanto y según los datos del MESS, el importe total del año 2014 que alcanzó los 747,128 millones de euros, equivale a un 22,4% menos que el importe del año 2013 (747,12 millones) y a un 26,3% menos que el importe 2011 (ver tabla 4.11).

Tabla 4.11 Evolución Deducción Fiscal por Maternidad (vigente)²³

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2014
Número de declaraciones	424630	533444	611342	679096	764 678	826515	843851	834905	857326	805842	628190
Importe (millones de euros)	376,2	483,0	558,8	611,9	696,8	752,4	770,8	767,0	786,2	747,12	579,38
Porcentaje del total de deducciones	5,63	6,65	6,93	6,68	3,87	5,53	5,79	9,7	10,64	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a “Informe recaudación estadística Sistema tributario español 2002-2012” y “Memoria de la Administración Tributaria año 2012” del Ministerio de Hacienda, y “Anuario de Estadísticas 2014 del Ministerio de Empleo.

Finalmente y tal como se adelantaba, se debe tener en cuenta que el importe de 1.200 euros anuales de esta deducción se encuentra congelado hace doce años, desde su

²³ No se dispone de datos del año 1012 y del porcentaje del total de deducciones de los años 2013 y 2014.

entrada en vigor en 2003. Claramente, esta falta de actualización devalúa anualmente la prestación, lo que no se condice con el aumento de los costos de vida, particularmente de la crianza de niños y niñas menores de tres años que el espíritu original del beneficio se propone subsidiar.

4.5 Conclusiones

En las últimas décadas, el avance en materia de políticas públicas de protección de la maternidad y la paternidad en España ha sido muy importante. La evolución que ha experimentado el marco de protección laboral y de la Seguridad Social ha dejado atrás el modelo tradicional y paternalista heredado del franquismo y ha evolucionado hacia un sistema garantista, más igualitario e inclusivo. Este proceso, marcado por una intensa actividad legislativa y que afecta al derecho laboral y de la seguridad Social, en muchos casos a través de normas de carácter transversal, busca acomodar el uso y disfrute de esos derechos a la propia evolución de la sociedad española, al tiempo que se adapta al nuevo contexto de los países europeos.

Podríamos afirmar que las principales beneficiarias de este proceso han sido las mujeres trabajadoras que han visto mejorada su situación con permisos laborales de maternidad más largos y mejor retribuidos, mejores condiciones laborales y mayor seguridad en su reincorporación al puesto de trabajo, así como otras medidas de reinserción laboral. Pero las reformas también han beneficiado a la sociedad en su conjunto, mejorando la conciliación entre la vida laboral y familiar, reduciendo la discriminación por razón de género, evolucionando hacia un concepto más inclusivo de familia y dando respuesta a problemáticas sociales ignoradas hasta el momento.

Además, las distintas reformas sirvieron para incorporar en la agenda legislativa la responsabilidad que le compete al Estado en materia de protección social como garante del ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad.

El proceso, iniciado en los años ochenta y que permitió sentar las bases de la actual estructura de beneficios y prestaciones, arranca a partir de un enmarañado entramado

legislativo tendente a un complejo diseño de políticas en el que viejos y nuevos derechos y rutas de acceso se iban superponiendo hasta dificultar enormemente su comprensión.

La primera transformación relevante dentro de todo este proceso implica una nueva conceptualización de la maternidad que deja de concebirse como “enfermedad discapacitante” para ser reconocida como una contingencia necesitada de una regulación propia. Con este cambio de enfoque se rescata su condición natural y la función familiar y social que realiza. Otra transformación importante ha sido la inclusión de la paternidad como condición susceptible de permisos laborales y prestaciones económicas propios. El reconocimiento del padre como sujeto de este tipo de prestaciones sin mediación de la madre, facilita la involucración de ambos en tareas como la lactancia o el cuidado familiar. Este tipo de medidas permiten avanzar en la corresponsabilidad parental, denotando una concepción más equitativa en cuanto a la distribución de roles de género en torno a la crianza de los/as hijos/as. Por otra parte se ha avanzado hacia un concepto más inclusivo de familia que equipara la filiación biológica con la adoptiva y el acogimiento y que toma en consideración distintos modelos de familia más allá de la tradicional-nuclear (numerosa, monoparental, etc.).

Otro avance importante ha sido la regulación de problemáticas sociales de alta complejidad ignoradas hasta el momento, como es la violencia de género, la discapacidad y el padecimiento de cáncer u otras enfermedades graves durante la infancia. Los mecanismos de protección que se han establecido para estas situaciones han contribuido a mejorarlas condiciones de vida y las posibilidades de integración social de los sectores de población más vulnerable.

No obstante, y a pesar de la relevancia que han tenido estas transformaciones, su nivel de expresión en las coberturas es aún muy limitado y evidencia la existencia de importantes brechas de inequidad de género y socioeconómicas.

El poco uso que se hace de las excedencias y las reducciones de jornada, evidencian que este tipo de beneficios no constituyen incentivos suficientes ya que implican una reducción de los ingresos sin que se vean compensados por los correspondientes

subsidios. También influye la percepción de inseguridad laboral que existe en torno al uso de estos permisos y la creencia mayoritaria de que su uso puede afectar la trayectoria laboral (Ministerio Trabajo e Inmigración 2010). Todo ello pone sobre la mesa importantes desafíos para la cultura laboral española, especialmente en cuanto a mejorar los niveles de confianza laboral para el ejercicio de estos derechos y la efectiva conciliación de las vidas laboral y familiar. Por otro lado, cuando estos permisos sí se disfrutan, existe una gran distancia en el ejercicio que de ellos hacen hombres y mujeres, siendo estas últimas quienes terminan ausentándose más y por más tiempo de sus empleos.

Por otro lado, las medidas restrictivas de la última década y que han afectado principalmente el ámbito de las prestaciones monetarias, constituyen un escenario adverso para el ejercicio de estos derechos. Así las situaciones de inequidad se han mantenido o incluso acrecentado, ya sea por la ausencia de subsidios económicos para acceder a permisos como ocurre con las excedencias o, por las limitaciones de acceso a esos beneficios, que terminan dejando fuera a un amplio margen de la población, tal como ocurre con los desempleados o con quienes trabajan de manera informal.

De todo ello concluimos que a pesar de las reformas, los objetivos que se marcaron algunas de estas leyes como la igualdad de género, la conciliación laboral y familiar o una mayor equidad en la distribución de cargas familiares, están aún lejos de conseguirse. Al final, el impulso legislativo por mejorar el uso y disfrute de los derechos vinculados a la maternidad y la paternidad choca en la práctica con la realidad de un mercado laboral precario y vulnerable que dificulta en demasiadas ocasiones el ejercicio efectivo de esos derechos.

4.6 Legislación consultada para la elaboración del capítulo 4

Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo «BOE» núm. 173, de 20 de julio de 1974. Referencia: BOE-A-1974-1165

LEY 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores. Jefatura del Estado «BOE» núm. 64 de 14 de marzo de 1980. Referencia: BOE-A-1980-56

Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo. Jefatura del Estado «BOE» núm. 57, de 8 de marzo de 1989. Referencia: BOE-A-1989-5272

Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación. Jefatura del Estado «BOE» núm. 122, de 23 de mayo de 1994. Referencia: BOE-A-1994-11609.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social «BOE» núm. 154, de 29 de junio de 1994. Referencia: BOE-A-1994-14960

Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad. Jefatura del Estado «BOE» núm. 71, de 24 de marzo de 1995. Referencia: BOE-A-1995-7242

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social «BOE» núm. 75, de 29 de marzo de 1995. Referencia: BOE-A-1995-7730

Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales. Jefatura del Estado «BOE» núm. 269, de 10 de noviembre de 1995. Referencia: BOE-A-1995-24292

Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes. Jefatura del Estado «BOE» núm. 303, de 19 de diciembre de 2002. Referencia: BOE-A-2002-24711

Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas. Jefatura del Estado «BOE» núm. 277, de 19 de noviembre de 2003 Referencia: BOE-A-2003-21052

Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social. Jefatura del Estado «BOE» núm. 296, de 11 de diciembre de 2003 Referencia: BOE-A-2003-22716

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Jefatura del Estado «BOE» núm. 313, de 29 de diciembre de 2004. Referencia: BOE-A-2004-21760.

LEY 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. Jefatura del Estado «BOE» núm. 157, de 2 de julio de 2005. Referencia: BOE-A-2005-11364.

Real Decreto 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales «BOE» núm. 279, de 22 de noviembre de 2005. Referencia: BOE-A-2005-19151

Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la

Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Jefatura del Estado «BOE» núm. 285, de 29 de noviembre de 2006. Referencia: BOE-A-2006-20764

Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Jefatura del Estado «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 2006 Referencia: BOE-A-2006-22949

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Jefatura del Estado «BOE» núm. 71, de 23 de marzo de 2007. Referencia: BOE-A-2007-6115

Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. Jefatura del Estado «BOE» núm. 275, de 16 de noviembre de 2007 Referencia: BOE-A-2007-19745

Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Jefatura del Estado «BOE» núm. 291, de 5 de diciembre de 2007. Referencia: BOE-A-2007-20910

Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural. Ministerio de Trabajo e Inmigración «BOE» núm. 69, de 21 de marzo de 2009. Referencia: BOE-A-2009-4724

Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida. Jefatura del Estado «BOE» núm. 242, de 7 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-15958

Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Jefatura del Estado «BOE» núm. 126, de 24 de mayo de 2010 Referencia: BOE-A-2010-8228.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Jefatura del Estado «BOE» núm. 311, de 23 de diciembre de 2010
Referencia: BOE-A-2010-19703

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Jefatura del Estado «BOE» núm. 184, de 2 de agosto de 2011 Referencia: BOE-A-2011-13242

Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Jefatura del Estado «BOE» núm. 315, de 30 de diciembre de 2014.
Referencia: BOE-A-2014-13612

5. Servicios de atención a la infancia ¿política asistencial o educativa?

Margarita León y Carolina Muñoz-Mendoza

5.1 Introducción

Como ya hemos mencionado en capítulos anteriores España suele ser considerada, junto con otros países del sur de Europa, un sistema de bienestar 'familista', en el que la familia juega un papel clave en la prestación informal de cuidados a los niños y a las personas dependientes. Este 'familismo sin apoyo', como lo ha llamado Saraceno (1994), en referencia a que el papel activo asumido por las familias no está mediado por políticas públicas específicas, se traduce en una falta de desarrollo de los servicios de atención a la temprana infancia y de cuidados de larga duración; y, como ya hemos visto en los capítulos anteriores, en medidas insuficientes para la conciliación de la vida laboral y familiar.

En este capítulo veremos que, al contrario de lo que asumimos con frecuencia, España ha desarrollado un sistema de educación pre-escolar, lo que denominamos Educación Infantil, que supera, tanto en cobertura como en indicadores de calidad, a muchos países europeos. El problema sigue siendo cómo resolvemos el cuidado y la atención de los más pequeños para los que la escolarización temprana difícilmente puede ser la única respuesta. En ese sentido es necesaria una visión transversal de las políticas que permita distintas combinaciones en función de las necesidades de cada unidad familiar. Según el Informe Mujeres y Hombres en España 2014 elaborado por el INE (2010), tan sólo el 21% de las mujeres ocupadas y el 15% de las desocupadas con al menos un hijo a cargo utilizaba servicios de atención de niños/as. Según datos del 2010, el porcentaje de mujeres con al menos un hijo a cargo que no utiliza ningún tipo de recurso es del 35% y las que recurren al cuidado familiar (distinto del cónyuge) es del 26%. Estos datos nos deberían llevar a entender la compleja realidad de la conciliación en nuestro país y la diversidad de actores que toman parte.

5.2 La educación infantil en las distintas leyes nacionales de educación

5.2.1 Establecimiento de las bases del actual modelo educativo

El origen de las bases del actual modelo de servicios educativos para la etapa infantil lo encontramos en los años setenta y ochenta. Es durante esta etapa cuando se reconoce el derecho a la educación de los más pequeños y nace el modelo de gestión público-privada en el que coexisten los centros de titularidad pública, privada y concertada.

En la década de los setenta y en un contexto de intervención pública marginal, el cuidado infantil fuera de la familia se presenta como la primera respuesta espontánea al aumento de la participación de la mujer en el mercado laboral. El crecimiento de este sector mayoritariamente informal y débilmente regulado sembró tal vez las semillas de algunas de las tendencias actuales, con muy pocas iniciativas privadas que mirasen hacia los movimientos de vanguardia para incorporar elementos educativos en esta primera etapa. En 1989, un estudio oficial sobre el cuidado de los niños y la educación pre-escolar concluyó que este ámbito de política pública era un cajón de sastre, una “mezcla de centros con poca supervisión” (Berea, 1992: 23, citado en González, 2004: 374), la mayoría de ellos privados, que incluía todo el espectro de la demanda, desde las guarderías de élite en la franja superior, hasta poco menos que pisos-aparcamiento de niños en barrios del extrarradio de ciudades en expansión. El hecho de que estas realidades no tuvieran la atención mediática y política que merecían se debe en parte a un contexto adverso, en el que las crisis económicas cíclicas con altas tasas de desempleo, los prejuicios de género, y las connotaciones negativas “franquistas” de todo aquello que pudiera sonar a política familiar conspiraban para relegar el cuidado de los niños de las agendas políticas de todos los actores clave (González, 2004; León, 2002; Valiente, 1996).

La primera ley educativa de la democracia (Ley 8/1985) tuvo como objetivo principal la modernización y racionalización de los tramos básicos de educación. Se trataba de atajar los problemas e irregularidades ocasionadas por el carácter mixto del sistema educacional, con una desordenada coexistencia como ya hemos visto de centros

educativos públicos y privados. Según el propio preámbulo de la norma, la ausencia de una regulación adecuada y la “falta de control, incertidumbre y arbitrariedad”, derivó en una “rápida y creciente” concesión de subvenciones al sector privado, en detrimento de la inversión pública que tendía a estancarse. En consecuencia, la nueva ley puso el foco en regular materias relativas a la administración, los programas pedagógicos, la participación escolar y los laxos requisitos para apertura y mantenimiento de centros educativos, que hasta esa fecha eran regulados por la ley 5/1980 *del Estatuto de centros escolares*. Las modificaciones sin embargo, no alteraron la tipología de los centros educativos, que siguieron clasificándose entre aquellos que brindaban enseñanza obligatoria y los que no. Dentro de éstos últimos, se encontraban los centros pre-escolares que podían ser “libres”, “habilitados” y “homologados”, sin especificarse el criterio para esa clasificación ni qué requisitos resultaban exigibles, limitándose a regular las condiciones mínimas para su funcionamiento (art. 24). A día de hoy y en virtud de posteriores modificaciones de la ley, dicha clasificación ha sido derogada y por razones de “protección a la infancia”, se establece que los centros privados que impartan educación infantil deben de someter su apertura y funcionamiento al “principio de autorización administrativa”.

La Ley 8/1985 omitió la referencia explícita al “cuidado infantil”, con lo cual el sistema educativo dejó de asumir esta materia como parte de su funciones, como se manifestaba en la Ley General de Educación de 1970 que ofrecía un curso preescolar de jornada completa y gratuito para niñas y niños de cinco años en el seno de las instalaciones de la escuela primaria, situación que permanece vigente hasta el día hoy. Asimismo, la Ley adoptó un concepto restrictivo de “protección a la infancia”, que se estableció originalmente como un derecho que el sistema educativo garantizaba para casos excepcionales de “infortunio familiar o accidente” y que a día de hoy se ha ampliado a cualquier “agresión física o moral” que los niños y niñas puedan sufrir dentro del sistema escolar. Por otro lado, esta regulación de mínimos de la etapa infantil no reconocía aún las necesidades particulares de los más pequeños. Tampoco abordó las reglamentaciones técnicas, pedagógicas o de infraestructura que, como veremos, sí se elaborarían en legislaciones posteriores.

5.2.2 Ampliación y desarrollo de la función social de la educación

Las nuevas leyes sobre educación que se aprueban en las décadas de los noventa y los primeros años 2000, van a suponer un cambio en lo que respecta principalmente a la función social de la educación y a la responsabilidad que debe asumir el sistema educativo en materia de cuidado de niñas y niños. Desde entonces, los servicios de cuidado infantil han evolucionado de un enfoque puramente asistencialista heredado de tiempos anteriores, a otro que pone un énfasis cada vez mayor en sus componentes educativos y pedagógicos (González, 2004). La siguiente tabla contiene una síntesis de cómo la educación infantil ha sido interpretada por las distintas leyes educativas desde 1990 hasta hoy.

Cuadro 5.1 La primera infancia en la legislación educativa española

Ejes de análisis	LOGSE 1/1990	LOCE 10/2002	LOE 2/2006	LOMCE 8/2013
Clasificación y tipología educación infantil	Infantil (0 a 6 años) * Primer ciclo (0-3) * Segundo ciclo (3-6)	Preescolar (0-3 años) Infantil (3-6 años)	Infantil (0 a 6 años) * Primer ciclo (0-3) * Segundo ciclo (3-6).	Infantil (0 a 6 años) * Primer ciclo (0-3) * Segundo ciclo (3-6).
Función del nivel educativo para la primera infancia	Protección social y cuidados.	Protección social: brinda atención educativa y asistencial.	Intencionalidad educativa, no necesariamente escolar ²⁴ .	No la define
Obligatoriedad del nivel educativo	NO	NO	NO	NO
Garantía de cobertura	SI ²⁵	SI	Primer ciclo: No Segundo ciclo: Si	Primer ciclo: No Segundo ciclo: Si
Garantía de Gratuidad	NO	Preescolar: No Infantil: Si	Primer ciclo: No Segundo ciclo: Si	Primer ciclo: No Segundo ciclo: Si
Modelo de gestión	Mixto (público-privado)	Mixto (público-privado)	Mixto (público-privado)	Mixto (público-privado)

²⁴ Desaparece la función social de protección y cuidado.

²⁵ Aseguramiento de plazas segúndemanda (art. 7).

La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 supuso el primer paso importante hacia el reconocimiento del componente educativo y pedagógico de la atención a los primeros años de infancia. Además, la Ley introdujo la obligación del Estado y de las políticas educativas de facilitar el acceso a la educación, especialmente de los grupos sociales más vulnerables, a través de la adopción de medidas compensatorias que lo favoreciesen. Por otra parte y a pesar de que el artículo 7.2 de la ley precisa que la educación infantil tiene un carácter voluntario, también reconoció por primera vez la obligación de las administraciones públicas de garantizar las plazas suficientes para quienes las soliciten.

Otra novedad de esta ley es que introdujo por primera vez en el sistema educativo nacional, la primera etapa de la educación infantil (0-3), pasando así a dividir la etapa infantil en dos ciclos: el primero, de los cuatro meses a los tres años y el segundo de tres a seis años.

La LOGSE fue muy ambiciosa al integrar la mayoría de objetivos de los nuevos movimientos pedagógicos, destacando en ese sentido la inclusión de la perspectiva de desarrollo infantil, que a través de los contenidos y metodologías exige atender las necesidades e intereses de niños y niñas. Esto se plasma también en los requerimientos de los profesionales a cargo de niños y niñas, que deben ser maestros especializados y que en el caso del primer ciclo, se estableció que debían contar con apoyo de otro profesional.

Dentro de las disposiciones que regulan la función social del sistema educativo, destaca la definición de la educación como un derecho social. El reconocimiento de este derecho conlleva la responsabilidad de compensación y prevención de las desigualdades sociales que debe asumir la educación (art. 63), dando prioridad a la escolarización en etapa infantil de niños y niñas en condiciones de desprotección social que supongan una “desigualdad inicial” para acceder a la educación obligatoria (art. 64). Este es un elemento interesante porque se adelanta a una obligación que seis años más tarde, la Ley 1/1996 de Protección jurídica de menores, consagró para todas las administraciones

públicas.²⁶ También en materia de medidas compensatorias, el artículo 65.4 estableció claramente que las Administraciones públicas debían “asumir subsidiariamente” el cuidado y atención de niños y niñas “cuando las familias se encuentren en situaciones que les impidan ejercer sus responsabilidades”, indicación que claramente constituyó un gran hito pues reconoce el cuidado infantil como un derecho e incorpora al Estado como actor garante de su satisfacción, ampliando así hacia el ámbito público, una responsabilidad que históricamente residió en el ámbito familiar-privado.

En la práctica, el nuevo marco regulatorio del sistema educativo permitió un cambio en la cobertura y calidad de la oferta pública de educación infantil, con el correspondiente incremento en los niveles de gasto como porcentaje del PIB. Sin embargo, una financiación insuficiente, y un reparto poco claro de responsabilidades entre los gobiernos nacionales, autonómicos y locales llevó a un desarrollo mínimo de esta etapa para los grupos de menos de tres años. La mayoría de los niños menores de tres años atendidos fuera de la familia permaneció en entornos no regulados por la LOGSE (González, 2004). Además podemos afirmar que se vulneró sistemáticamente la obligación que según la ley de menores, tienen las administraciones de ofrecer asistencia para que niños y niñas ejerzan sus derechos, en este caso el de la educación.

En 2002, el gobierno del Partido Popular sustituyó la LOGSE por una nueva Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE). Según este nuevo marco, los problemas de la educación ya no están en la “universalidad de la educación básica” como en años anteriores, sino en otros aspectos que interpelan directamente a la “calidad” del sistema educativo. La LOCE redefinió el nivel educativo de primera infancia manteniéndolo de cero a seis años, pero volviendo a denominar el periodo de cero a tres años como “preescolar” y de tres a seis años como infantil, indicando que este último pasaba a formar parte de la “enseñanza escolar” que llegaba hasta la formación profesional media y superior.

²⁶ Esta ley se encuentra vigente con última actualización el 05.01.13. En ella se establece la obligación de las administraciones de ofrecer la asistencia adecuada para el ejercicio de los derechos de niños y niñas (art. 10.1) y de impulsar medidas compensatorias para corregir desigualdades sociales (art. 11).

De acuerdo con el nuevo enfoque social de la función educativa que inauguró la ley de 1990, la LOCE estableció que la educación preescolar tenía una doble naturaleza “educativa y asistencial” (art.10). Respecto de la dimensión asistencial, el cuerpo legal no la relacionaba explícitamente con la función de cuidado de niñas y niños como hacía la ley anterior, pero sí lo expresó claramente en su exposición de motivos, donde se refiere a la “atención y cuidado de la primera infancia”, definición que permite sostener que el cuidado sigue siendo parte constituyente del sistema educativo.

La ley además mantuvo e intensificó el enfoque de desarrollo infantil centrado en las necesidades específicas de cada etapa, gestado en la legislación de 1990. En el caso de la primera infancia, una primera distinción que atiende a sus particularidades es la función de cuidados, que no se establece para el resto de los niveles educativos. Así también, se explicitó la relevancia de las etapas tempranas, señalándose que la educación preescolar e infantil son un “periodo decisivo” en la formación personal y en el desarrollo social. Las nuevas disposiciones terminan así configurando un nuevo rol y estatus de la educación de infancia temprana dentro del sistema educativo que había estado ausente hasta el momento. Este nuevo estatus lleva incluso a posicionarla, dentro de los problemas que la ley se propone resolver, en el marco del énfasis en la calidad de la educación. En ese sentido, la normativa es clara al señalar que uno de esos problemas es “universalizar la educación y atención de la primera infancia”²⁷. En esa dirección, esta norma incorpora un cambio sustantivo en la legislación educativa, puesto que incorpora por primera vez, el principio de “gratuidad”, que supone un gran avance en la mejora de las condiciones de accesibilidad al sistema educativo. Sin embargo, la gratuidad solo se aplica a la educación infantil (3-6 años), dejando fuera a la población preescolar de cero a tres años, situación que constituye un factor de inequidad y que contradice las declaraciones de la propia Ley en torno a la importancia de esta primera etapa de la vida.

²⁷ Los otros problemas que la normativa se plantea son: reducción del abandono escolar secundario obligatorio, mejorar en nivel medio de conocimientos y ampliación de la educación de adultos.

En realidad, la LOCE se abstuvo de especificar y regular cuestiones clave tales como los niveles de cualificación de los educadores, la ratios educadores/as-niños/as o las especificaciones de construcción de los espacios educativos. Existe por tanto una brecha entre el espíritu legislativo y el diseño de política al que da lugar. Esto se expresa primeramente, en la falta de consonancia entre el carácter voluntario de la educación infantil, que desincentiva la escolarización en ese tramo, y la intención y necesidad de universalizarlo; pero también hay una falta de concreción de indicadores sobre el funcionamiento de la educación de primera infancia, a diferencia de lo que ocurre con los niveles educativos que le siguen, sobre los que se avanza mucho en materia de regulaciones tendientes a la calidad. En ese plano por ejemplo, la ley profundizó la regulación de la labor docente en cuanto a funciones, formación docente, valoración del desempeño, evaluación y medidas de apoyo, todo lo cual se hace de manera generalista, sin ninguna tipificación específica para la educación infantil ni preescolar. Sumado a eso, se retrocedió en cuanto al requerimiento de perfil profesional para la atención de niños y niñas, pues no exigía que fuesen maestros especializados como en la ley anterior y eliminaba la figura “profesional de apoyo” para que colaborase con la labor docente. Respecto de la regulación de los “centros docentes” en tanto, la ley precisó la tipología según tramos educativos, sus niveles de autonomía, clasificación según naturaleza (públicos, privados y concertados), modelo de administración concertada, órganos de gobierno y participación, pero siempre, sin mayores referencias a las particularidades de los primeros niveles educativos. En ese plano destaca que para operar, los centros preescolares debían estar reconocidos como centros de educación infantil, manteniéndose el principio de “autorización administrativa” que establecía la legislación anterior. Los requerimientos técnicos para dicha autorización serían establecidos por las administraciones autonómicas, lo cual llevó implícito un factor de inequidad territorial a nivel nacional, en cuanto a los estándares en la atención de los niños, si se tiene en cuenta los niveles de autonomía que rigen el diseño sub-estatal español.

Por otro lado y en relación al modelo evaluativo establecido en la Ley, sorprende la ausencia de la educación infantil en los instrumentos básicos del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo creados por la propia Ley, y que se

orientan principalmente hacia los niveles primario y secundario²⁸. Al no existir mecanismos institucionales para evaluar la educación infantil, y a pesar de que los cuidados son definidos por la propia Ley como parte de la función social del sistema educativo, se dio pie a un modelo *laissez faire*, que difícilmente podía contribuir a la organización y mejora del cuidado, especialmente de la primera infancia. Vista en perspectiva, esta situación puede haber constituido la antesala del proceso de desresponsabilización del cuidado de niños y niñas que se sucedió en las siguientes legislaturas.

5.3 Limitación de la función social de la educación

En los últimos años hemos asistido a un cambio de enfoque propiciado por legislaciones educativas españolas de distinto signo político. Como veremos tanto en la Ley impulsada por el PSOE como la más reciente del PP, se produce un punto de inflexión en lo que se refiere a la función social de la educación infantil que terminará por dejar fuera de la misma la atención y los cuidados a la primera infancia.

Poco después de ganar las elecciones generales de 2004, el gobierno del PSOE detuvo la aplicación de la LOCE que llevaba vigente apenas unos años, y anunció una nueva ley nacional de educación. En la primavera de 2006, se aprueba finalmente la Ley Orgánica de Educación (LOE) con el objetivo de recuperar gran parte del espíritu de la LOGSE de 1990. Esta legislación vuelve a modificar la estructura de los niveles educativos. Entre otras cosas, este nuevo marco legal, reafirmó una vez más el carácter educativo del primer ciclo de la enseñanza, sosteniendo la necesidad de “recuperar la educación infantil como una etapa única”, motivo por el cual vuelve a usarse esta denominación hasta los 6 años y se reincorpora su subdivisión en dos ciclos (0-3 y 3-6), desestimando el concepto “pre-escolar”, tal como se estipulaba en la ley 1/1990.

²⁸ Dentro de esos instrumentos se encuentran las “evaluaciones de diagnóstico”, con foco en las “competencias básicas del currículo y cuyo alcance es “educación primaria” y “secundaria obligatoria”.

La nueva legislación supuso un giro diametralmente opuesto al enfoque que planteaban las leyes 1/1990 y 10/2002. En la nueva Ley desaparece la función de protección social de niños y niñas, dentro de la que se encontraba el cuidado personal, y que anteriormente se definía al mismo nivel que la función educativa. De esta manera y tal como adelantábamos, esta legislación inicia el proceso de des-responsabilización normativa del cuidado personal de la primera infancia por parte de la política educativa, que a partir de esa fecha ha quedado en “tierra de nadie”. Lo anterior sin embargo, no implica que las niñas y niños más pequeños hayan quedado desprovistos de servicios educativos, si no que el Estado ha dejado de asumir un rol social respecto de su cuidado personal, con la consecuente desprotección que eso implica para las familias que carecen de recursos para financiarlos.

La razón de este cambio de enfoque hay que encontrarla en los propios fundamentos de la Ley, que tienden a reforzar la función estrictamente educativa de todo el sistema educacional español. Esta cuestión podría interpretarse como una oportunidad en términos pedagógicos y de aprendizaje de los niños y niñas que asisten a la educación infantil, que además queda reforzada cuando la ley establece que este nivel educativo es una “etapa educativa con identidad propia” (art. 12.1). Sin embargo la normativa termina siendo totalmente inconsistente, puesto que a la hora de definir la función de este nivel educativo, se limita a indicar que tiene una “intencionalidad educativa, no necesariamente escolar”.

Respecto de las condiciones de acceso al sistema, esta ley no incorporó cambios sustantivos respecto de la LOCE de 2002, manteniéndose el carácter voluntario de la educación infantil, la garantía de gratuidad para el segundo ciclo y la ausencia de gratuidad para el primer ciclo de cero a tres años. Donde sí se incorporó un cambio relevante fue en materia de coberturas pues, a diferencia de la LOCE 2002 que garantizaba cobertura para satisfacer la demanda de la población para toda la educación infantil, la nueva ley limitó la gratuidad al segundo ciclo, dejando sin garantía de cobertura a los niños y niñas de cero a tres años, situación que se ha mantenido hasta hoy en día. Respecto de este nivel educativo, la norma se limitó a promover el “incremento progresivo de la oferta de plazas”, ordenando a las administraciones que

coordinasen políticas de cooperación “para asegurar la oferta educativa” (art. 15.1). Este mandato contrasta con el compromiso con el segundo ciclo, que establece como responsabilidad de las administraciones educativas “atender la demanda de las familias” y garantizar una oferta de plazas suficientes (art. 15.2).

Claramente esta situación perpetúa un factor de inequidad social para la infancia más temprana respecto de otros grupos de edad y dentro de ella, un especial perjuicio a los niños y niñas cuyas familias no cuentan con recursos para financiar la educación o el cuidado fuera del hogar de sus hijos. Con ello además la Ley se muestra nuevamente inconsistente ya que esta situación de inequidad, contradice las indicaciones del título II sobre el rol compensatorio que cumple el sistema educativo ante desigualdades sociales, especialmente en cuanto a “asegurar una actuación preventiva y compensatoria garantizando las condiciones más favorables para la escolarización durante la etapa de educación infantil, de todos los niños cuyas condiciones personales supongan una desigualdad inicial para acceder a la educación básica y para progresar en los niveles posteriores” (art. 81.1).

En cuanto al modelo de gestión, la LOE 2006 mantuvo un diseño mixto con colaboración del sector público y privado. Se conservó la tipología de centros privados, privados concertados y públicos, pudiendo los dos últimos, brindar los servicios de educación pública. Para el caso de la educación infantil, los centros pasaron a denominarse “escuelas infantiles” y para efectos de garantizar la gratuidad del segundo ciclo, se mantuvo la posibilidad de celebrar “conciertos” con centros privados, con una regulación específica.

Respecto de los contenidos educativos de la educación infantil, se rescató el enfoque de desarrollo infantil, estableciéndose que los contenidos se “organizarán en áreas correspondientes a ámbitos propios de la experiencia y del desarrollo infantil y se abordarán por medio de actividades globalizadas que tengan interés y significado para los niños” (art. 14.4). Para el segundo ciclo, se indicó que los “objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación del currículo básico” serían fijados por el Gobierno (art. 6 bis 3) aunque de igual forma, especifica cinco contenidos mínimos. Para el primer ciclo en cambio, la norma no especifica contenidos mínimos,

estableciéndose que en base a las indicaciones del capítulo I de la propia ley, será labor de las administraciones determinarlos (art. 14.7). Cabe destacar esta dejación regulatoria pues dista del principio de homogeneidad que inspiraba a la propia ley, y abrió las puertas a la diversificación de estándares de calidad, que quedaron a merced de los enfoques, criterios y recursos de las distintas administraciones. En resumen y en comparación con el resto de los ciclos educativos, la infancia más temprana sufre en esta etapa una doble inequidad, la relacionada con la calidad educativa y la territorial, si tomamos en consideración la diversidad de condiciones y recursos con que cuentan las distintas administraciones.

La inequidad en el acceso a una educación de calidad para el nivel infantil se refleja también en la ausencia de especificaciones técnicas para la evaluación de resultados de aprendizaje en este nivel educativo.

La principal iniciativa política referida a la etapa infantil del nuevo gobierno socialdemócrata bajo el marco de la LOE sería el Plan Educa3. Con un presupuesto de 100 millones de euros para el periodo 2008-2012, el Plan Educa3 preveía la creación de 300.000 nuevas plazas de cero a tres años para cubrir la creciente demanda desatendida. El nuevo plan también presentó estrategias para mejorar las cualificaciones y competencias de los trabajadores del sector. La lógica subyacente detrás del Plan Educa3 era hacer hincapié en el carácter educativo y no sólo asistencial de los servicios para los niños pequeños, en línea con la nueva lógica de “inversión social”. El programa, sin embargo, fue efímero en cuanto a sus resultados reales. Para el año 2011, se habían creado sólo 71.000 nuevas plazas de las 300.000 previstas. La crisis económica junto con la dificultad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno obstaculizó en mayor medida su implementación. Mientras que el gobierno central y las Comunidades Autónomas compartían por igual los costes de la creación de nuevas plazas, la gestión de los costes de personal y de mantenimiento iba a cargo de los gobiernos locales, la mayoría de ellos ya con serios problemas financieros. Educa3 también fue objeto de crítica por parte de los sindicatos al fomentar tácitamente la externalización de la educación infantil pública, ya que, aunque pretendía promover

plazas de titularidad pública, en la práctica permitía la gestión privada de las escuelas públicas, tendencia que se ha extendido con la crisis.

Tan sólo cuatro años después de la puesta en marcha del plan, los recortes presupuestarios introducidos en abril de 2012 prácticamente cancelaron el Plan Educa3, volviendo el péndulo de nuevo hacia una visión asistencialista de la educación infantil en los primeros años de vida. El secretario de Estado de Educación en ese momento restó importancia a la interrupción del programa con el argumento de que los servicios de guardería para los menores de tres años tenían un "escaso valor educativo ya que sólo persiguen la conciliación entre trabajo y familia".²

Aún estaba por llegar una nueva ley nacional de educación. En 2013, y en medio de un clima de gran controversia, el gobierno del Partido Popular introdujo la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Ley Educativa). En general, la LOMCE no supuso ningún cambio en la organización de la etapa infantil, por lo que a efectos prácticos es equivalente a la LOE anterior. La nueva Ley mantiene intactas las estructuras anteriores, como los niveles educativos, el modelo de gestión público-privado, la clasificación de tipos de centros y la posibilidad de que los servicios de educación pública sean brindados por centros privados bajo el mecanismo concertaciones.

En la nueva Ley, la educación infantil se define como un período voluntario que tiene una "intención educativa" y para el que las escuelas tienen que ofrecer una propuesta pedagógica específica. Mientras el acceso a la segunda etapa de la educación preescolar (3-6) es libre y universal y se desarrolla dentro de las instalaciones de la escuela primaria, el acceso a la esta prestación durante los tres primeros años de vida varía dependiendo del municipio, el sector privado y los ingresos familiares. El margen de maniobra en términos de diseño curricular para los centros y las autoridades locales es mucho mayor en el caso de la educación infantil, si lo comparamos con las etapas obligatorias.

En términos generales, la educación infantil se concibe como la promoción del desarrollo de habilidades generales cognitivas y no cognitivas, con especial énfasis en las habilidades relacionales y sociales, el desarrollo emocional y la autonomía personal.

Es importante destacar que el actual marco jurídico, explicita que el segundo ciclo de infantil es de acceso universal para todos los niños de dicha franja de edad y, por tanto, debe existir una oferta suficiente desde escuelas públicas o semi-públicas para cubrir la demanda (LOE. Artículo 15. Punto dos). De hecho, para garantizar que haya presupuesto para financiar plazas escolares para niños de tres a seis años, hay una disposición adicional de la Ley de Incorporación de Créditos en los Presupuestos Generales del Estado para la gratuidad de este ciclo educativo (LOE. Disposición adicional vigésima cuarta). Sin embargo, y tal como venía ocurriendo anteriormente, no se menciona la disponibilidad del servicio para los niños menores de tres años y se confirma que el acceso al primer ciclo de infantil no es aún un derecho otorgado y, por tanto, no se reconoce como una responsabilidad de la administración pública.

La LOMCE es la que menos cambios ha incorporado a la primera infancia, entendida como espacio que contribuye a la organización social del cuidado de niños y niñas. Visto en perspectiva, el historial legislativo previo, en cambio, sostenía un debate constante sobre el rol de la educación en esta materia, debate que gradualmente se ha ido diluyendo hasta estar ausente en la actual normativa.

Aun cuando la situación descrita no hace sino seguir la tendencia que se venía instalando desde la ley anterior, resulta particularmente inquietante que la LOMCE, que se define con vistas al mejoramiento de la calidad educativa y que sostiene como ventaja comparativa del país la cobertura casi del 100% a partir de los 3 años de edad, no se plantee regular los estándares de calidad de la educación que se brinda a los menores de tres años. En ese sentido, esta ley podría haber contribuido a subsanar los vacíos que se arrastraban desde normativas anteriores, requisito indispensable si queremos avanzar en la medición de los resultados educativos de esa etapa consagrada en el sistema educativo español y cuya calidad debe ser por tanto objeto de evaluación y mejora de su calidad.

Por otro lado y recurriendo a los nuevos principios y estrategias que impone esta norma, cabe preguntarse cuál será el camino que recorrerá la educación infantil, especialmente del primer ciclo, que ya se caracterizaba por amplios espacios de autonomía administrativa y flexibilidad en la gestión así como por la racionalización de la oferta,

toda vez que es el único nivel en el que no se garantiza cobertura gratuita. Desde esa perspectiva, los principales desafíos de este nivel educativo serían homogeneizar unos mínimos estándares de calidad, tarea que quedó pendiente en la legislación anterior y que permitiría disminuir los factores de inequidad social y territorial que padece; y por otro lado, avanzar en garantizar la gratuidad en el acceso. Todo lo anterior, facilitaría que el sector educativo contribuyese a un mejor ordenamiento de la organización social del cuidado de niños y niñas.

En resumen, desde la década de los noventa, ha habido un progreso espectacular en la prestación de educación infantil para niños/as de tres años o más, gracias sobre todo a su inclusión en el sistema educativo nacional, como etapa de aprendizaje universal, no obligatorio, incrustado en las escuelas primarias. El desarrollo de servicios públicos para niños/as menores de tres años queda también contemplado por la legislación como parte del primer ciclo infantil, pero no se garantiza su universalidad por ley y, por lo tanto, su desarrollo ha sido bastante diferente. En opinión de varios expertos entrevistados, la etapa 0-3 se ha convertido en uno de esos temas que aparece en lo más alto de las agendas políticas de los principales partidos durante las campañas electorales, pero que termina relegado poco después. El sistema educativo, y la etapa infantil en particular, ha continuado así sujeto a una deriva involuntaria de dependencia, inmune a las iniciativas legislativas. En el caso español, además, estos problemas se ven agravados por la falta de una frontera clara entre el sector público y privado, una mayor presencia de la economía informal, procesos de descentralización poco claros que enmascaran responsabilidades institucionales, y divergencias territoriales en la interpretación y aplicación de la normativa sobre los servicios de atención a la infancia, que se suman a la disparidad autonómica ya existente en lo que atañe a las realidades socioeconómicas que afectan a la infancia.

5.4 Tendencias en el uso y prestación de la educación infantil

Si tenemos en cuenta el bajo nivel de gasto público en educación y bienestar de la España pre-democrática, el incremento exponencial que experimenta el presupuesto global de educación en los años posteriores debe ser vistos como parte de un proceso de convergencia europea. A principios de los 90, España ya tenía un nivel de gasto público en educación, y en educación infantil en particular, próximo a los de Italia y Alemania (Espuelas, 2013; OCDE, 2012; MEC, 1995). A pesar de que no es posible diferenciar estadísticamente gastos dentro de la prestación de la etapa infantil, podemos suponer que la mayor parte del gasto se destinó a la etapa preescolar (3-6) y en menor medida a la atención infantil (0-3).

La extensión de la educación preescolar gratuita y universal para tres, cuatro y cinco años de edad a principios de la década de los noventa, llevó a duplicar la tasa de escolarización en este grupo de edad que pasó del 40% en 1991 al 80% en 1998. Y al final de la década, la participación en educación infantil de los niños y niñas de tres, cuatro y cinco años había alcanzado casi la plena inscripción. Aunque la educación preescolar no es obligatoria, la inmensa mayoría de los niños en España comienzan la escuela el año en que cumplen tres años, con los mismos horarios y días de clase que en la escuela primaria.

Para el grupo de 0-3, el crecimiento en la prestación fue muy lento durante los noventa, pero creció más del triple durante la siguiente década: de un 10% en el 2000 a más del 30% en 2010 (MECD, 2013; OCDE, 2013). Este proceso, obviamente, iba parejo al espectacular aumento de la incorporación femenina al mercado laboral español desde finales de los 90. En España, como en otros países europeos, el crecimiento de la oferta significó una desviación importante de las políticas y prácticas tradicionales que no contemplaba la socialización de la temprana edad.

En comparación con la etapa preescolar (3-6), la evolución de los servicios para la primera infancia ha seguido una tendencia muy heterogénea, con grandes diferencias territoriales y socioeconómicas en los índices. En cuanto a las desigualdades socioeconómicas y su relación con las tasas de escolarización de infantes por debajo de

los tres años, llama la atención el mayor nivel de inscripción de los niños y niñas de madres con educación terciaria, respecto al de los niños y niñas con madres con educación simplemente obligatoria. Esta diferencia alcanza los 35 puntos porcentuales en la etapa del primer año y desciende a los 30 puntos en el segundo año (EU-SILC de 2009, en Felgueroso, 2012: 8). Lo mismo pasa si en lugar de considerar las diferencias en los niveles de formación, nos fijamos en los ingresos familiares. Esto podría poner de manifiesto la desigualdad de oportunidades entre niños y niñas de diferentes orígenes familiares. Felgueroso (2012: 12) vincula este desigual acceso al hecho de que en la mayoría de las CCAA (con la excepción del País Vasco, donde se tienen en cuenta los ingresos familiares en el proceso de solicitud), se da prioridad a las familias en las que ambos padres disponen de un trabajo remunerado, lo que tiende a favorecer a los/as niños/as procedentes de entornos más privilegiados. En cuanto a las diferencias territoriales, las CCAA con las tasas de matriculación más altas (Madrid, País Vasco y Cataluña) son las que cuentan con un Producto Interior Bruto mayor y una mayor participación femenina en la fuerza laboral que el resto de comunidades autónomas españolas.

Mientras la oferta de educación infantil (3-6) es principalmente pública o privada pero subvencionada públicamente (lo que llamamos escuela concertada), en una proporción similar a la educación primaria, la participación privada con fines de lucro es mucho más fuerte en el caso de la prestación de servicios para menores de tres años. En toda España, la mayoría de la oferta para la etapa del 0-3 es, o bien totalmente privada, o pública pero de gestión privada. Las guarderías íntegramente privadas para menores de tres años representan más del 50% de la asignación total. Los costes totales de las plazas públicas son asumidos por las Comunidades Autónomas, las administraciones locales y las familias, en unas proporciones muy diferentes según el territorio. A menudo, las familias cubren alrededor del 33% del coste. Sin embargo, las cuotas satisfechas por las familias por una plaza de 0-3 también varían en función de sus ingresos, con diferentes subvenciones y becas en cada Comunidad Autónoma o municipio. En muchas CCAA algunas de dichas subvenciones y becas también se destinan a plazas públicas. En 2010, la cuota mensual por una plaza en una escuela infantil pública en España variaba entre un mínimo de 71€ en Extremadura y un máximo de 221€ en Cataluña (y los precios

medios de las plazas privadas en estas dos comunidades autónomas eran de 128€ y 363€, respectivamente), con un cargo extra por los servicios de comida de unos 100€ al mes. Las altas tarifas para la atención infantil institucional privada han creado una persistente demanda sin cubrir de las plazas públicas en todas las comunidades. Desde el inicio de la crisis económica, sin embargo, los gobiernos autonómicos y los ayuntamientos han sufrido graves restricciones de financiación, recortando sus aportaciones y, por consiguiente se ha producido un fuerte incremento en las cuotas para acceder a guarderías públicas. En tan sólo dos años, se han incrementado a menudo entre un 10% y un 60% en función de las diferentes administraciones locales (Ibáñez y León 2014).

La mayoría de los entrevistados coincidieron en que la financiación estatal que se puso en la etapa 0-3 durante los años de rápida expansión económica fue a parar a guarderías privadas y a la externalización de las públicas, por lo que era mucho más importante el crecimiento cuantitativo que el cualitativo. Esto ocurrió más o menos en toda España, aunque, como se ha dicho anteriormente, las diferencias socioeconómicas entre las comunidades autónomas y sus diferentes entornos políticos producen variaciones territoriales significativas. En la mayoría de los casos, sin embargo, la combinación de una mayor financiación procedente del Estado con la externalización de las escuelas públicas por parte de las administraciones locales y la concesión de nuevas licencias para las privadas favoreció, muchas veces, un crecimiento desordenado. Los costes del edificio fueron pagados en su mayoría por el Estado, mientras que las administraciones locales decidían su ubicación y establecían sus cuotas. Esto, junto con el hecho de que infraestructuras públicas tales como guarderías eran a menudo parte de los requisitos no residenciales de procesos urbanizadores mucho más grandes dirigidos por los gobiernos locales, llevaron a tres entrevistados diferentes a hablar de una "burbuja de guarderías", con vínculos más estrechos con la burbuja inmobiliaria española de lo que cabría esperar. Un político de alto rango de Madrid destacó que, en dicha comunidad, las nuevas guarderías fueron construidas más como parte de unos agresivos planes urbanísticos que no porque existiese una necesidad real. Los posibles vínculos o semejanzas entre la burbuja inmobiliaria y la evolución de la etapa 0-3 van mucho más allá de los objetivos de este capítulo, pero es importante recalcar que este crecimiento

errático puede haber contribuido a los desequilibrios entre la oferta y la demanda que han estado amenazando la sostenibilidad del sector desde el estallido de la burbuja inmobiliaria y el inicio de la crisis financiera.

Desde el comienzo de la crisis económica y, especialmente, desde la implementación de los programas de austeridad del gasto público a partir de 2010, se pueden identificar dos estrategias diferentes para la contención del gasto público y privado. Para la etapa de 3-6, la principal estrategia ha sido la de mantener ratios altas niño/a-educador/a, que, con más de 20 infantes por adulto, se encuentran entre las más altas de la OCDE (Taguma et al., 2012: 96). Esta opción ha permitido mantener el poder adquisitivo de las/os maestras/os a cambio de una sobrecarga en su trabajo, debida al aumento de las ratios y a la ausencia de nueva contratación desde el inicio de la crisis. Para los menores de tres años, sin embargo, la lógica de ahorro de costes ha sido combinar ratios altas de personal con salarios muy bajos para los profesionales que trabajan en este sector. El personal de las guarderías privadas o semi-privadas a menudo carece de representación sindical, fuerza y poder de negociación con los que cuentan los/as maestros/as en las escuelas primarias. De todos modos, hasta ahora, los efectos de la crisis no parecen haber afectado en cifras absolutas los índices de escolarización, que hasta 2012 han seguido creciendo (MECD, 2013). Sin embargo, los tres niveles de gobierno han reaccionado a la crisis económica con severos recortes presupuestarios para el gasto en 0-3, lo que ha supuesto una drástica reducción de las subvenciones y otras formas de ayuda económica, el aumento de las ratios y de las cuotas, así como el empeoramiento de las condiciones de trabajo del personal. Por otra parte, algunas autoridades locales han reescrito por completo el pliego de condiciones de los concursos públicos de las escuelas infantiles públicas externalizadas, reduciendo el peso del proyecto educativo en las valoraciones, para centrarse en los costes finales, que, según los contratantes y los representantes sindicales, a menudo han convertido tales concursos en subastas a la baja.

En resumen, hay buenas razones para afirmar que observando la evolución de la prestación y las tasas de cobertura en la etapa 0-3 durante la última década, este es el ciclo educativo que mejor refleja la mezcla de vicios y virtudes de la reciente evolución

socioeconómica en España. Ha habido una convergencia rápida con Europa, con un crecimiento expansivo durante el auge económico, pero con una orientación institucional y política poco clara, y poca conversión del crecimiento cuantitativo en una mejora cualitativa. Esto no ha permitido su sostenibilidad y ha hecho muy vulnerable este sector del bienestar en la reciente crisis económica.

Por lo tanto, a pesar de la expansión durante los años anteriores a la crisis, las políticas en torno a la etapa 0-3 no han tenido grandes efectos en términos de mejora de las condiciones laborales de los trabajadores, mayoritariamente femeninos (>95%) y con una, ya de por sí, baja remuneración. En un contexto de restricciones presupuestarias, la forma de superar el problema de los bajos salarios será un gran desafío, no sólo en cuanto a las condiciones de trabajo, sino también para garantizar la buena calidad de la educación infantil. En este sentido, varios entrevistados coincidieron en que es importante crear conciencia sobre el vínculo entre la calidad del servicio y las buenas condiciones de trabajo. Y sin embargo, desde el inicio de la crisis económica, en la concesión de servicios de guarderías públicas, la tendencia actual es, en realidad, la contraria: la disminución de los salarios se ha convertido en una estrategia competitiva para ganar la concesión de las guarderías municipales.

Integrar la atención infantil para los niños de dos años de edad dentro de las etapas esenciales de "libre prestación" de preescolar (actualmente para niños de tres años o más), tal y como han hecho algunas comunidades autónomas, sería una manera de universalizar y mejorar la educación infantil para menores de tres años. Sin embargo, ésta también es una medida polémica, en la que todavía no está claro si significará un paso adelante en la convergencia en la prestación de la educación infantil en su conjunto, o si se trata, principalmente, de una estrategia de reclutamiento, o sea de una pronta incorporación para asegurarse una plaza en los centros privados y concertados de alta demanda.

5.5 Conclusiones

El consenso político en torno a la necesidad de universalizar el derecho a la educación ha permitido, desde principios de los noventa, una expansión espectacular de la prestación de educación preescolar, especialmente para los niños de tres años o más. Aunque este desarrollo de política pública repercute evidentemente en el bienestar de las familias, no acaba de ser una política orientada a la conciliación entre la vida familiar y la laboral. Existen en este sentido numerosos puntos de conflicto en cuanto a la incompatibilidad de horarios o el difícil encaje de las largas vacaciones escolares con las laborales. Si bien han proliferado las empresas con y sin ánimo de lucro que cubren estas necesidades hay dos aspectos importantes: en primer lugar, se convierte en un factor de inequidad entre niños de distintos entornos familiares; en segundo lugar, el cuidado y las necesidades de familias no podrá resolverse si no se entiende que la externalización de los cuidados, sobre todo de los más pequeños, tiene sus límites y que es imprescindible proporcionar medidas que permitan a madres y padres encajar sus responsabilidades familiares con opciones flexibles pero seguras en el ámbito laboral.

La evolución de la atención infantil temprana (para niños menores de tres años) ha sido considerablemente más débil, tanto en términos de suministro, como en los indicadores de calidad. Aún así, las tasas de inscripción han aumentado desde principios de la década de 2000, junto con un rápido crecimiento económico y la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral. Hemos argumentado en este capítulo que el impulso con el que fue diseñada la etapa preescolar a principios de los noventa, con tres años no obligatorios pero totalmente universales y sujetos a las mismas normas y condiciones que la escolarización primaria, ha permitido una consolidación en términos de inscripción (prácticamente el 100% de los niños empiezan la preescolarización a tiempo completo a los tres años) y de financiación pública. Las drásticas medidas de austeridad introducidas desde 2010 han sido una buena prueba de "resiliencia" para la supervivencia de la prestación de los servicios de educación y atención a la temprana infancia. Los recortes presupuestarios no han afectado la prestación preescolar (3-6) esencial aunque se han visto afectados algunos de los servicios suplementarios, tales como el comedor escolar y los recursos para necesidades especiales. Los servicios de

guardería para los niños menores de tres años, sin embargo, han seguido un camino muy diferente. La intervención mucho más débil del sector público, una división de responsabilidades administrativas menos clara entre los gobiernos central, autonómico y local, así como la definición más laxa de las normas de calidad y las condiciones de trabajo de los profesionales, han puesto claramente en peligro las perspectivas a largo plazo de este sector. Llegamos a la conclusión de que, en un contexto de escasez de recursos financieros y de débil consenso político, el desarrollo de servicios para los menores de tres años en términos similares a los del grupo de tres a seis es poco realista. Sería más plausible buscar las sinergias en la combinación de políticas en los distintos ámbitos de la asistencia social, el mercado de trabajo y la educación.

La cobertura y la calidad de la prestación de educación infantil temprana para dos años pueden mejorar radicalmente si se integran en el sistema educativo (avanzando así un año la edad de entrada a la educación preescolar), tal y como ya han hecho algunas comunidades. Sin embargo, esto requeriría una reevaluación de la forma en que se satisfacen las necesidades cognitivas y no cognitivas en las distintas edades de la etapa preescolar. Para ello, las principales cuestiones a considerar incluyen un relajamiento viable de los elementos disciplinarios y de "escolarización" para los más pequeños, unas ratios niño-adulto más bajas y una mayor flexibilidad en las actividades curriculares.

En cuanto a la atención infantil desde el nacimiento hasta los dos años, parece razonable apartarse del modelo de políticas únicas para todos, y considerar una combinación de medidas eficaces de conciliación laboral y familiar. Dado que España se está quedando claramente atrás en relación con la mayoría de sus vecinos europeos en políticas de horarios laborales, se podría hacer mucho más para extender los permisos remunerados de maternidad, paternidad y parentales, a fin de aumentar las opciones de un trabajo flexible y seguro, así como las políticas dirigidas a las familias en situación de vulnerabilidad.

Las condiciones de trabajo del personal de la educación infantil reflejan las principales líneas de segmentación profundamente arraigadas en el mercado laboral español. Y esto es así a pesar de varias reformas encaminadas a cambiar el mercado laboral español desde una situación que combina una rigidez central con una vulnerabilidad en los

márgenes, hacia algo que recuerda más al argumento de la *flexiguridad* favorecido por las Estrategias Europeas de Empleo. Esta división entre propios y extraños incluye factores superpuestos de segmentación como: contratos indefinidos/temporales, diferencias entre trabajadores del sector privado y del sector público, la extensión de las formas precarias de empleo entre los jóvenes y las mujeres, y las cuestiones vinculadas a la tolerancia hacia la economía informal, incluso en los puestos estables, como la creciente evidencia de horas extras no remuneradas. Especialmente relevante para el sector del cuidado infantil son las diferencias entre el empleo en el sector público y en el sector privado, que tradicionalmente han sido un factor importante de desigualdad en el mercado laboral español, en términos de diferencias significativas de ingresos por hora trabajada, diferentes estructuras ocupacionales y diferentes acuerdos de organización temporal del trabajo. Así, también es un hecho preocupante la creciente disparidad en el sector público entre personal funcionarial y laboral.

6. Conclusiones

Zyab Ibáñez Garzarán

6.1 La conciliación en España: un salto histórico en la participación social de las mujeres.

En los capítulos anteriores, el objetivo de identificar posibles mejoras en la conciliación trabajo-familia nos ha llevado a enfatizar los déficits en los principales procesos involucrados, mientras que apenas nos hemos parado a describir sus logros. Antes de volver a insistir en los márgenes de intervención y desarrollo para las políticas familiares, sociales y de empleo, quisiéramos recordar que, salvo en los datos sobre disponibilidad de tiempo, en todas las demás ámbitos relativos a la situación de las mujeres en la sociedad, incluidos sus roles de trabajadora y madre, el balance general solo puede ser entre positivo y espectacular. El debate sobre aspectos redistributivos entre distintos grupos, oportunidades desaprovechadas y desafíos a corto, medio y largo plazo parte, afortunadamente y por mérito de varios actores, de una situación consolidada de avances decisivos en ámbitos como la participación laboral, el acceso a posiciones cualificadas, los salarios, la provisión de servicios de cuidado infantil público y privado y la protección de derechos fundamentales.

La introducción y el primer capítulo detallan como, en apenas unas décadas, los valores, las actitudes y las expectativas de la sociedad española sobre el papel de las mujeres dieron un salto del modelo tradicional, que imaginaba a la gran mayoría de mujeres como madres amas de casa, a aceptar y apoyar, al menos en términos normativos y también de políticas, la igualdad de género como referente fundamental en cualquier espacio de convivencia público o privado, laboral o familiar. Es verdad que seguimos por detrás de muchos países europeos en aspectos como la implicación masculina en el cuidado infantil o las tareas domésticas, pero ya estamos en el grupo de cabeza en asuntos como la participación laboral de madres con niños menores de tres años.

Es difícil que una evolución tan acelerada que comporta cambios en prácticas y acuerdos esenciales de nuestra sociedad, se haga sin generar contradicciones. Y puede que no haya contradicción mayor que el desajuste entre la modernización política y cultural protagonizada por la España democrática, y unas dinámicas laborales que no consiguen sacar de la precariedad a prácticamente la mitad de la población. Las mujeres habían estado desde hace tiempo sobre-representadas en esa mitad, pero en los últimos años se les han ido añadiendo un número cada vez mayor de jóvenes y de inmigrantes. El capítulo dos explora esa contradicción e insiste en que queda espacio para aprender de las buenas prácticas de otros países y que muchas de las desigualdades salariales y laborales que sufrimos no son inevitables dada nuestra estructura socioeconómica. Sin embargo, también concluye que a medida que nuestra distribución de gasto público se aproxime a la de países como Francia y Alemania, y la convergencia deje de ser una referencia guía, vamos a requerir más audacia en el diseño de nuestras políticas económicas y políticas. Además, para financiarlas, junto a la necesidad de recuperar consensos sociales amplios, deberemos encarar nuestra gran desventaja respecto a esos países, la productividad de nuestra economía.

En este sentido, los capítulos 4 y 5 estudian las fases de esa convergencia a lo largo de la democracia y valoran el impacto de la crisis y las sucesivas medidas de control del déficit que se han ido introduciendo desde finales del 2010. La conclusión es que la crisis y los recortes han supuesto un alto en el camino hacia la convergencia con los países europeos avanzados y que su efecto debería alertarnos del peligro de dar por garantizados algunos de los últimos progresos, por muy presentes que hayan estado durante las últimas décadas.

Las actitudes y comportamientos de la ciudadanía española empezaron a cambiar ya durante la dictadura española. En algún momento del desarrollismo franquista se inició un proceso de transformación socioeconómica, alimentado por el crecimiento económico que había experimentado Europa en los años cincuenta y sesenta, y que en España fue recibido con entusiasmo por una mayoría social, en lo que tal vez haya sido el mayor consenso sociopolítico de las últimas décadas: parecemos cada vez más a nuestros vecinos europeos. En el tema que nos ocupa, la democracia canalizó esos anhelos hacia políticas públicas que equipararan los derechos civiles y sociales de las

mujeres (acceso a la universidad, control de su sexualidad, presencia laboral, permisos de maternidad); y, más tarde, impulsó nuevas políticas de género y familia que incorporaban los cambios que estaban teniendo lugar en la sociedad: el crecimiento del empleo femenino y su llegada a los puestos más cualificados, la diversidad familiar, la conciliación y la caída de la natalidad.

A la hora de detallar y materializar estas políticas, sobre todo las más ligadas a la relación entre la maternidad (y la paternidad) y el empleo, existen distintas variantes en el contexto europeo y occidental, según cuál sea el orden de las prioridades. A grandes rasgos, los regímenes de bienestar socialdemócratas defienden un rol activo del Estado en la promoción de un modelo de género igualitario basado en la fuerte vinculación de las mujeres al empleo. Por su parte, en los países anglosajones pertenecientes al régimen de bienestar liberal, buena parte de los arreglos de conciliación los resuelven las familias a través del mercado. Finalmente, los sistemas de bienestar conservadores se apoyan sobre un modelo de familia tradicional que incentiva la ‘especialización’ de tareas entre madres y padres.

Cada uno de estos tres modelos presenta su mezcla de fortalezas y debilidades, y, hasta la fecha, solo han aportado soluciones parciales a las cuestiones de igualdad de género y de distribución de las cargas familiares. El primero, el socialdemócrata, quizás sea el que mayores avances ha conseguido pero sus necesidades de financiación y amplio consenso social han condicionado su evolución.

España, según la literatura especializada, junto a Italia y Portugal, acabaría adoptando una especie de sucedáneo del modelo conservador, etiquetado como sistema ‘familista’. En este sistema la falta de financiación pública para políticas decididas se suple con el reconocimiento de la familia como principal responsable del cuidado y bienestar de menores e individuos en situación de dependencia. El lugar de partida ha limitado la ambición política en varios campos, ya sea en clave socialdemócrata o conservadora. En España, ni se han importado prácticas socialdemócratas, como los permisos parentales bien remunerados (incluidos los de paternidad obligatorios y no transferibles); ni prácticas conservadoras como las fuertes prestaciones sociales alemanas por hijo a cargo.

Esta indecisión respecto a qué modelo seguir ha caracterizado sobre todo la reciente expansión de los servicios de atención y cuidado para menores y personas dependientes, como refleja el capítulo cinco. Este ámbito del Estado de Bienestar ha experimentado un crecimiento exponencial y un mejoramiento evidente durante la última década. Pero su desarrollo heterogéneo junto a la ambigüedad en las otras esferas del Estado de bienestar, y las crecientes dificultades para sostener el gasto público en educación y sanidad, dibuja un panorama incierto para el futuro de la política social y familiar española. Los gobiernos del PSOE han perseguido alternativas socialdemócratas como la extensión de soluciones más o menos escolares a edades más tempranas (0-3) para aumentar la provisión pública de cuidado infantil, o una ley de la dependencia que se encuentra entre las más avanzadas de Europa. Pero los ambiciosos intentos de ampliar el marco de protección a través de políticas públicas se revelaron desproporcionados en relación con la financiación disponible, o bien quedaron lastrados por un apoyo político insuficiente. Por su parte, los gobiernos de centro-derecha auspiciaban iniciativas privadas de provisión que a menudo topaban con las dificultades financieras de las potenciales familias demandantes, que sin medios suficientes, acababan recurriendo a la ayuda de los abuelos para el cuidado de los niños u otras soluciones informales, como ha sido la contratación por muy bajos salarios de un gran número de mujeres inmigrantes para el cuidado de niños y ancianos. Los límites financieros y/o de consenso han debilitado desde sus inicios cualquier respuesta general al cuidado de los más pequeños y de los mayores dependientes. Además, dada la descentralización autonómica en la ejecución de importantes ámbitos de política pública y la coincidencia en el tiempo de gobiernos estatales y autonómicos con visiones distintas, el modelo español se ha convertido en muchos sentidos en una muestra híbrida de las tres lógicas mencionadas, con la escasez de recursos limitando la implantación de cualquiera de las tres.

Obviamente, el ritmo de progreso en estas políticas ha venido marcado por los ciclos económicos, coincidiendo los pasos más atrevidos con las fases expansivas y adoptando una estrategia de contención durante los años de crecimiento escaso o negativo. Pero hasta el presente (2015), nunca había tenido lugar un parón como el registrado con la crisis iniciada en 2008 y sin que se vislumbre un final claro en el momento en que

escribimos este estudio. Los recortes han supuesto un largo paréntesis en el desarrollo de muchas de estas iniciativas, tanto desde una perspectiva de agenda política y legislativa, como de la propia financiación de las medidas y programas ya vigentes, con evidencias de regresión en algunos aspectos, tal y como señalan los capítulos tercero, cuarto y quinto. En este contexto, se echa en falta la existencia de unos acuerdos de mínimos para las áreas centrales que no estén sujetos a los vaivenes de la coyuntura económica. Nos referimos no tanto a acuerdos sobre el gasto o los costes totales, como sobre los principios rectores y la naturaleza de la cohesión social a conseguir.

6.2 Conciliación y natalidad, objetivos relacionados pero distintos, ¿límites de las reformas incrementales?

Como hemos subrayado a lo largo de los distintos capítulos, el principal objetivo de este estudio es llamar la atención sobre las medidas que facilitan la conciliación empleo-familia, mejorando así la calidad de vida de madres, padres e hijos/as. Para ello hemos partido de la noción de calidad de vida planteada por Amartya Sen (1993) y Martha Nussbaum (2003) entendida como el desarrollo de las distintas capacidades personales, y que ha venido siendo aplicado en distintos ámbitos de las ciencias sociales, incluido el de la conciliación entre la vida laboral y familiar. Desde esta perspectiva, hemos analizado varias medidas directamente relacionadas con la conciliación, por ejemplo una mayor provisión de cuidado infantil para niños y niñas por debajo de los tres años, y la ampliación de los permisos de maternidad y paternidad. Pero también hemos subrayado la necesidad de otras medidas que favorecerían al conjunto de la población, independientemente de su situación familiar, como acortar varios años la transición educación-empleo para facilitar la emancipación de los jóvenes, la promoción de trabajos a tiempo parcial de calidad o la reducción de las largas jornadas laborales de dudosa productividad. La posibilidad de implantar una semana laboral de 30 horas o garantizar la autonomía de los/as jóvenes a través de un empleo, ampliaría el repertorio de posibilidades para enfrentarse a las distintas etapas de nuestro ciclo vital.

Otra cuestión es saber hasta qué punto mejoras en esta dirección revertirían en mayores índices de fecundidad. Como hemos visto, países como Alemania, Holanda o Dinamarca, con apuestas a favor de la conciliación y la natalidad mucho más decididas que en España y los países mediterráneos, siguen teniendo serias dificultades para alcanzar una fecundidad de reemplazo, lo que nos hace ver con cierto escepticismo el impacto real que puedan tener finalmente estas mejoras. Incluso para un grupo de mujeres privilegiadas en este aspecto como son las empleadas del sector público, no hay evidencias de que su fecundidad total sea muy superior a la media del país, y en todo caso no parecen acercarse al reemplazo (confirmar con estudios cuantitativos estas sospechas sería una contribución significativa a este debate).

Las medidas que hemos tratado aquí son, por tanto, de naturaleza incremental, y proponen reformas cuyo potencial de contribución al bienestar de las familias viene avalado por la experiencia de otros países de nuestro entorno. Además, su aplicación no exige esfuerzos políticos ni económicos que estén fuera del alcance de la sociedad española. Otra cosa es recuperar una natalidad por encima de los dos hijos por mujer. A día de hoy, en la mayor parte de Europa, parece evidente que esta es una meta inabordable, que exigiría cambios más radicales y de naturaleza social más profunda que los que plantean este tipo de políticas incrementales.

Dado que la decisión de tener más o menos hijos repercute directamente en el bienestar futuro del conjunto de la sociedad, cabe esperar que el debate sobre cómo incentivar determinadas opciones reproductivas vaya ganando en la agenda política. Habrá que ver por ejemplo, cuáles son las implicaciones redistributivas de un tipo de incentivos u otros, ya que estos pocas veces se han demostrado neutros desde un punto de vista de equidad social. También habrá que debatir si dedicamos más o menos recursos a escuelas infantiles o prestaciones compensatorias, teniendo en cuenta que estamos ante recursos limitados.

Con una fecundidad por debajo del reemplazo en los países occidentales, es razonable presentar la subida de la natalidad como una prioridad esencial de la agenda política. Todavía está por aclarar con rigor tras cuántos años de baja fecundidad y caída de la población, el bienestar de una sociedad se ve perjudicado, y sobre todo el bienestar de

los grupos más desfavorecidos. Que el sistema económico incorpore en su diseño la necesidad de crecimiento indefinido o que el sistema de pensiones prefiera una pirámide poblacional nítidamente piramidal, no casa tan bien ni con los límites ambientales ni con las preferencias de muchos adultos. En un país y planeta más poblados que nunca, con la mayor densidad urbana de la historia y con serios problemas de contaminación, la caída de la población puede que tenga más de solución que de problema. De hecho, históricamente, los baby-booms han sido el resultado del optimismo generado en las fases de recuperación tras tragedias colectivas de guerra o pandemia. A falta de tales tragedias, lo que solo podemos entender como un éxito, una caída voluntaria de la población podría no ser tan preocupante.

En cuanto a las ingenierías contables que ligan el bienestar de los ancianos con la proporción de adultos cotizantes, sin duda plantean serios desafíos financieros y redistributivos, pero, desde un punto de vista ético, el argumento recuerda a las familias numerosas de antaño cuya principal razón de ser era tener hijos para trabajar el campo y algunas hijas que cuidaran a los padres en la vejez. El envejecimiento de la población, si es que es problema, no deja de ser un problema de exceso de éxito, y merece atención política, pero ligarlo al tema de la natalidad o las migraciones son atajos conceptuales entre realidades de naturaleza tan distinta que la necesidad económica no puede justificar. Asuntos como el retraso de la edad de jubilación, o cómo afrontar que muchas personas en su último año de vida incurran en más gasto sanitario que en el resto de su vida, son temas muy distintos de cuántos hijos desea tener cada persona.

Más certero parece el debate sobre cómo conseguir que tener los hijos deseados, dos, uno, tres o ninguno, no sea más obstáculo del necesario a la hora de desarrollar otras capacidades, sean laborales, culturales, de ocio, políticas o vitales. Aceptando, no obstante, que cualquier modelo de maternidad o paternidad que se aleje de la simple transmisión genética y busque protagonismo en la crianza de hijos e hijas no es fácil que esté exento de profundos dilemas sobre qué se deja de hacer a cambio.

El cuidado, educación y crianza de los niños/as exige esfuerzo y tiempo. Tanto, que está en el origen de la división del trabajo fundacional de la mayor parte de las sociedades.

Una división cuyo eje principal es el género, pero con distintas manifestaciones de clase social.

Ese dilema ha sido central en todo el pensamiento político occidental desde que Platón lo afrontara a su manera en *La República*, sirviéndose de clases sociales jerarquizadas para desligar la reproducción biológica y simbólica de las tareas de cuidado y crianza de los hijos. Ese recurso a la desigualdad extrema puede que fuera más o menos metafórico, y no se tomó muy en serio en su momento ni después. Pero ecos de esa lógica han estado presentes en la división sexual del trabajo como eje vertebrador de las sociedades tradicionales, en las maneras en que buena parte de las clases altas han organizado su reproducción, y en parte de las soluciones formales e informales con que en la actualidad los grupos sociales pudientes y no tan pudientes plantean la conciliación de hecho.

La natalidad ha caído cuando quienes llevaban el peso de la crianza y el cuidado han ganado autonomía para decidir, y planificación familiar a la que recurrir. Sobre todo mujeres, pero no solo. A lo largo de la historia, tanto algunos hombres como algunas mujeres, aunque éstas estuvieran menos veces en condiciones de elegir, han optado por la infecundidad o la paternidad o maternidad restringida para evitar sus implicaciones. Ese número se ha ampliado. A lo largo de Europa la infecundidad más o menos voluntaria entre mujeres oscila entre un 10% y un 20%, y aunque hay menos estimaciones respecto a los varones, las expectativas normativas crecientes sobre el cuidado paterno podrían hacer subir también la infecundidad voluntaria masculina.

6.3 ¿Cómo corregir ese balance?

Es posible que estemos frente a uno de los mayores desafíos políticos de las próximas décadas. Las preferencias personales surgen de complejas y reiteradas interacciones entre lo social y lo individual, y entender mejor esos procesos es la razón de ser de las ciencias sociales. Si a ojos de muchos es cuestionable la preferencia por tener muchos hijos de algunas minorías religiosas, algunos de los mecanismos – expectativas, valores,

idealizaciones- que han conducido hacia ese deseo a esas personas, no son del todo ajenos a los que explican que otros prefieran dos, uno o ninguno.

¿Qué papel juega tener más o menos hijos en nuestras posibilidades de participación social y acceso a las posiciones de prestigio de la estructura ocupacional? Si, por ejemplo, la ambición de excelencia es legítima para un número cada vez mayor de personas, entre ellas cada vez más mujeres, la exclusividad en cuanto a tiempo y energía para su realización plantea el problema fundamental de quién ha de ocuparse de los niños.

Para volver a una natalidad cercana al reemplazo, puede que políticas reformistas más o menos incrementales no sean suficientes, sino que urgirían programas radicales que redefinan las modalidades de acceso a los distintos espacios sociales de prestigio (empleo cualificado, cultura, participación política) de manera que la crianza y el cuidado no sea un obstáculo con frecuencia insalvable para llegar a ellos, acaso al contrario.

Nos gustaría acabar con una iniciativa más imprudente que las anteriores. Durante las últimas décadas, el debate sobre una renta básica universal ha tenido retornos más o menos cíclicos en distintos foros académicos y políticos europeos. Tal vez esta propuesta siga siendo muy atrevida, pero ¿cuál sería el impacto de una renta básica para madres/padres de menores de 12 años que les diera mayor autonomía para combinar la crianza con oportunidades de cualificación/recualificación en sus empleos, o acortar de manera radical sus jornadas, u ofrecerles un colchón financiero desde el que emprender algún negocio autónomo? Iniciativas de este estilo ayudarían a inclinar la balanza de la maternidad y la paternidad más del lado de la oportunidad que del obstáculo. Porque los niños no vienen con un pan debajo del brazo para el próximo desayuno, pero sí que lo traen para el bienestar futuro de una sociedad con natalidad en mínimos históricos, y quizá esta sociedad podría devolver algo del favor por adelantado.

Referencias

- Adsera, A. (2011): «Where are the babies? labor market conditions and fertility in Europe», *European Journal of Population*, 21(1), 1-32.
- Ahn, N. y Mira, P. (2002): «A note of the relationship between fertility and female employment rates in developed countries». *Journal of Population Economics*, 15 (4), 667-682.
- Albert C. (2008) «Evolución de la demanda de educación universitaria en España:1977-2007», *Temas Actuales de Economía: Capital Humano*, Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía, 2, págs. 165-195
- Albrecht, J.; Björklund, A.; Vroman, S. (2001). «Is There a Glass Ceiling in Sweden? » *Discussion Paper N. 282, April 2001* acceso el 02/02/2015 <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/div/gender/vroman.pdf>
- Anderson, B. & Shutes, I. (2013). *Migration, diasporas and citizenship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Anderson, B. (2000). *Doing the dirty work? The Global politics of domestic labour*. London: Zed Books
- Anxo D., Fagan C., Letablier M.T., Perraudin C. et Smith M. (2007), *Part-time Work in European Companies*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Askenazy Ph., Berry J., Carré F., Punier-Poulmaire S. and Tilly C. (2012) «Working in large food retailers in France and the USA: the key role of institutions». *Work Employment Society* 2012 26: 588
- Ayuso, Luis (2015) « Los cambios en la cultura familiar» en CIS (2015) *Op. Cit.*: 293-301.

- Baizán, P. (2005). « The Impact of Labour Market Status on Second and Higher–Order Births. A Comparative Study of Denmark, Italy, Spain and United Kingdom». Universitat Pompeu Fabra: DemoSoc Working Paper, 2005-11.
- Banyuls, J, and Recio, A. (2012): "The nightmare of the Mediterranean Liberalism", in Steffen Lehdorff (coord.) *The triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis*. Brussels: ETUI
- Banyuls, J.; Miguélez, F.; Recio, A.; Cano, E.; Lorente, R. (2009), «The Transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism» en Bosch, G.; Lehndorff, S.; Rubery, J. (ed), *European Employment Models in Flux*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- Benería, L. (2008). «The crisis of care, international migration, and public policy». *Feminist Economics*, 14(3), 1-21
- Bernardi, F., Garrido, L., Miyar, M., (2010) «The Recent Fast Upsurge of Immigrants in Spain and Their Employment Patterns and Occupational Attainment», *International Migration* 49(1), 148-187.
- Bernstein, E. (2014). «Introduction: Sexual Economies and New Regimes of Governance». *Social Politics*, 21(3), 345-354.
- Bettio, F., Simonazzi, A., & Villa, P. (2006) «Change in care regimes and female migration: the ‘care drain’ in the Mediterranean», *Journal of European Social Policy* 16(3), 271-285.
- Blossfeld, H.P. & Drobnic, S. (2001). *A Cross-National Comparative Approach to Couples’ Careers Oxford*. Oxford: Oxford University Press
- Blossfeld, H.P. & Hakim, C. (1997). *Between equalization and marginalization: women working part-time in Europe*. Oxford: Oxford University Press

- Boje, T. & Ejnraes, A. (2011). Family policy and welfare regime. In H. Dahl, M. Keranen & A. Kovalainen (eds), *Europeanisation, Care and Gender*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Boje, T. y Leira, A. (ed.) (2000): «Citizenship, family policy and women's patterns of employment», en Boje, T. y Leira, A. (eds.): *Gender, Welfare State & the Market: Towards a New Division of Labour*, Routledge, Florencia, KY, 41-69.
- Bonoli, G. y Reber, F. (2010): «The political economy of childcare in OECD countries: Explaining cross-national variation in spending and coverage rates», *European Journal of Political Research*, 49, 97-118.
- Bradshaw, J. y Finch, N. (2010): «Family Benefits and Services», en Pierson, C.; Obinger, H.; Lewis, J.; Leibfried, S., y Castles, F.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Breen, R. & Cooke L.P. (2005). «The Persistence of gendered division of domestic labour». *European Sociological Review*, 21(1), 43-57.
- Brewster, K. L. & Rindfuss, R. R. (2000). «Fertility and women's employment in industrialized nations». *Annual Review of Sociology*, 26, 271-296
- Brindusa, A., S. de la Rica, and J.J. Dolado. (2011). «The Effect of Public Sector Employment on Women's Labour Market Outcomes». FEDEA Documento de Trabajo 2011-08. <http://www.fedea.es/pub/papers/2011/dt2011-08.pdf>
- Buchmann, C. & DiPrete, T. (2006). «The growing female advantage in college completion. The role of family background and academic achievement». *American Sociological Review*, 7(4), 515-541.
- Cabré, A. Domingo A. y Menacho, T. (2002) «Demografía y crecimiento de la población española durante el siglo XX», en PIMENTEL SILES, Manuel (coord.). *Mediterráneo Económico*, Procesos Migratorios, economía y personas Almeria: Caja Rural Intermediterránea (121-138)

- Cebrián I. y Moreno G. (2008) «La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos», *Revista de Economía Industrial*, monográfico n.º 367, págs. 121-137
- CES [CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL] (2004): «Conciliación de trabajo y vida familiar: licencias parentales». *Panorama sociolaboral de la mujer en España*, n.º 38, cuarto trimestre. Disponible en: www.ces.es
- Chant, S. (2008). «The 'Feminisation of Poverty' and the 'Feminisation' of Anti-Poverty Programmes: Room for Revision?». *Journal of Development Studies*, 44(2), 165- 197.
- Chung, H. y Meuleman, B. (2014) «Support for Government Intervention in Child Care Across European Countries» en León; M. (ed.) *The Transformation of Care in European Societies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan 104-133
- CIS (2015) *España 2015. Situación Social* Madrid: Centro Investigaciones Sociológicas
- Creighton, M.; Esping-Andersen, G.; Rutigliano, R. y Van Damme, M. (2013) «¿Influye la inestabilidad de la pareja en la fecundidad» en Esping-Andersen *Op. Cit.*: 112-131.
- Crompton, R. (2002): «Employment, flexible working and the family», *British Journal of Sociology*, 53 (4), 537-558.
- Crompton, R. (2006): «Class and family», *The Sociological Review*, 54 (4), 658-677.
- Dahlerup, Drude (ed.), *Women, Quotas and Politics* (New York and London: Routledge, 2006)
- Daly, M. (2010a): «What Adult Worker Model? A critical look at recent social policy reform in Europe from a gender and feminist perspective», *Social Politics*, 18 (1), 1-23.

- Daly, M. (2010b): «Families versus State and Market», en Pierson, C.; Obinger, H.; Lewis, J.; Leibfried, S. y Castles, F. (eds.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Daly, M. (2011). «What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective». *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 18(1), 1–23.
- Daly, M. y Lewis, J. (2000): «The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states». *British Journal of Sociology*, 51 (2), 281-298.
- Davis, K. (2008). «Intersectionality as buzzword: A sociology of science perspective on what makes a feminist theory successful». *Feminist Theory*, 9(1), 67-85.
- De Henau, J.; Meulders, D. y O'Dorchai, S. (2006): «The childcare triad? Indicators assessing three fields of child policies towards working mothers in the EU-15», *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8 (2), 129-148.
- Delgado, M. (2007): *Encuesta de Fecundidad, Familia y Valores 2006*, Colección Opiniones y Actitudes, 59, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Delgado, M.; Zamora, F.; Barrios, L.; Cámara, N.; Alberdi, I. y De Rose, A. (2009): *Fecundidad y trayectoria laboral de las mujeres en España*, Instituto de la Mujer, Madrid.
- Dex, S. (1987): *Women's Occupational Mobility: A Lifetime Perspective*, Macmillan, Londres.
- Drobnic, S. & León, M. (2013). «Agency Freedom for Worklife Balance in Germany and Spain» en H. Hobson (ed), *Work–Life Balance: The Agency and Capabilities Gap across European and Asian Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Durán, M. A. (2015) « La otra economía española» en CIS (2015 *Op. Cit.*: 472-484.

- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen, G. (2004): «Política familiar y la nueva demografía», *Información Comercial Española, Consecuencias de la evolución demográfica en la economía*, n.º 815, 45-60.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution. Adapting to Women's New Roles*. Cambridge & Malden: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (2013) (coord.) *El déficit de natalidad en Europa. La singularidad del caso español*, Colección Estudios Sociales Núm 36 Barcelona: Obra Social La Caixa.
- Espuelas S. (2013) *La evolución del gasto social público en España 1850-2005*, Estudios de Historia Económica nº 63, Banco de España.
- EUROFOUND (2009): *Childcare services in Europe* (en línea: www.eurofound.europa.eu).
- EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2007): *First European Quality of Life Survey: Time use and work-life options over the life course*.
- Felgueroso, F. (2012). Recortes educativos y responsabilidad fiscal: la escuela infantil. Apuntes FEDEA.
- Ferrera, M. (1996): «The Southern Model of welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.
- Flaquer, L. (2000): *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Barcelona.
- Flaquer, L. y Escobedo, A. 2014 «Licencias parentales y política social de la paternidad en España». *Cuadernos Relaciones Laborales* Vol 32(1): 69-99.

- Gauthier, A. (2007). «The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature». *Population Research and Policy Review*, 26(3), 323-346.
- Gauthier, A. H. (2002): «Family Policies in Industrialized countries: Is There Convergence?», *Population-E*, 57 (3), 447-474.
- Gershuny, J. (1992). Changes in the domestic division of labour in the UK 1975-87: dependent labour versus adaptive partnership. In N. Abercrombie & A. Warde (eds), *Social change in contemporary Britain*. Cambridge: Polity Press.
- Glucksmann, M. A. (1995). «Why “Work”? Gender and the ? Total Social Organization of Labour?». *Gender, Work & Organization*, 2(2), 63–75.
- Goldin, C. (2006) «The Quiet Revolution that Transformed Women’s Employment, Education and Family» NBER Working Paper N. 11953, January
- González M. J. (2004) «La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios» in Navarro V *El Estado del Bienestar en España* Tecnos
- González, M.J. y Jurado-Guerrero, T. (2006) «Remaining childless in affluent economies: a comparison of France, West Germany, Italy and Spain, 1994-2001». *European Journal of Population Studies* (22): 317-352.
- Gornick, J. y Meyer, M. (2003): *Families That Work: Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, Nueva York.
- Guillén, A. M. y León, M. (ed.) (2011): *The Spanish Welfare State in European Context*. Ashgate, Farnham.
- Haas, L; Allard, K. & Hwang, P. (2002). «The impact of organizational culture on men’s use of parental leave in Sweden». *Community, Work and Family*, (5)3, 319-342.

- Hernes, H. (1987). *Welfare state and woman power: essays in state feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Hobson B. (ed.)(2013) *Worklife Balance. The Agency and Capabilities Gap*. Oxford: OUP
- Hobson, B. & Ólah, L. (2006). «Birthstrikes? Agency and Capabilities in the Reconciliation of Employment and Family». *Marriage and Family Review*, 39(3-3), 197-227.
- Hobson, B. (2014). *Worklife Balance. The Agency and Capabilities Gap*. Oxford: University Press
- Hochschild, A. R. (2000). Global Care Chains and Emotional Surplus Value. In W. Hutton & A. Giddens (eds), *On The Edge: Living with Global Capitalism*. London: Jonathan Cape.
- Huber, J. & Stephens, E. (2000). «Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State». *American Sociological Review*, 65(3), 323-42.
- Iglesias, J. y Meil, G. (2001): *La política familiar en España*, Ariel, Barcelona.
- ILO Labourstat, ILO (2015).
- INE (2002) “Cifras” http://www.ine.es/revistas/cifraine/cifine_mnp1202.pdf accedido el 3 Noviembre 2015
- INE (2012): *Encuesta de Población Activa. Módulo año 2010. Conciliación entre la vida laboral y la familiar* (en línea: http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto_05/modulo/2010/&file=pcaxis).
- INE Encuesta de Población Activa 2005, 2010 http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176_918&menu=publi&idp=1254735976595

INE Informe mujeres y Hombres en España 2014.
http://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=INEPublicacion_C&cid=1259924822888&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratuitas

Instituto Nacional de Estadísticas de España. “Encuesta de Población Activa: Módulo 2010 sobre Conciliación de la Vida Laboral y Familiar”. Disponible en:
http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308/meto_05/modulo/2010/&file=pcaxis

Jackson, C. (1996). «Rescuing Gender From the Poverty Trap». *World Development*, 24(3), 489-504

Jenson, J. (2009). «Lost in translation: The social investment perspective and gender equality». *Social Politics*, 16, 446–483.

Kaine S. (2012) «Collective regulation of wages and conditions in aged care: beyond labour law». *Journal of Industrial Relations*, vol. 54, 2012, p. 204-220

Kammerman, S. B. & Moss, P. (2009). *The Politics of Parental leave policies: children, parenting, gender and the labour market*. Bristol: Policy Press.

Kennet, P. & Sarah Payne (2014). «Gender justice and global policy paradigms». *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30(1), 1-15.

Kennet, P. and Lendvai, N. (2014). «Policy Paradigms, Gender Equality and Translation: Scales and Disjuncture». *Journal of International and Comparative Social Policy* 30(1), 17-27.

León, M. (2002) «The Individualisation of Social Rights: Hidden Familialistic practices in Spanish Social Policy», *South European Society & Politics* Vol7 (3): 53-79.

León, M. (2007): «Speeding up or holding back? Institutional factors in the development of childcare provision in Spain», *European Societies*, 9 (3), 315-337, Taylor & Francis Group.

- León, M. (2010) «Migration and care work in Spain: the domestic sector revisited», *Social Policy and Society*, 9(3), 409-418.
- León, M. (2011): «The Quest for Gender Equality», en Guillén, A.M. y León, M. (eds.): *The Spanish Welfare State in the European Context*. Ashgate, Farnham, 59-74.
- León, M. (2013) «A real job? Regulating household work: The case of Spain», *European Journal of Women's Studies*, 20(2), 170 – 188.
- León, M. y Migliavacca, M. (2013) «Italy and Spain: Still the case of familistic welfare models?» *Population Review* Vol 25 (1): 25-42.
- _____. (2014) (ed.) *The Transformation of Care in European Societies*. Palgrave Macmillan.
- León, M., Pavolini, E. & Rostgaard, T. (2014) «Cross-national variations in care» in León 2014 *Op. Cit* : 34-61.
- Liff, S. & Ward, K. (2001). «Distorted views through the glass ceiling: the construction of women's understanding of promotion and senior management positions». *Gender, Work and Organizations*, 8(1), 19-36.
- Lister, R. (1995). «Dilemmas in engendering citizenship». *Economy and Society*, 24(1), 35-40.
- Lombardo, E. y León, M. 2014 «Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica» *Investigaciones Feministas* Vol. 5: 13-35.
- Lombardo, E., Meyer, P. & Verloo, M. (2009). *The discursive politics of gender equality: stretching , bending and policymaking*. London: Routledge.
- Lutz, H. (ed) (2008) *Migration and Domestic Work: A European Perspective on a Global Theme* (Aldershot: Ashgate).

- Maestripieri, L. (2015). “Gendering Social Vulnerability. The Role of Labour Market De- standardisation and Local Welfare”, D. Kutsar and M. Kuronen (eds), *Local welfare policy making in European Cities*. Berlin: Springer. (próxima publicación)
- Mandel, H. & Semyonov M. (2006). «A welfare state paradox: state interventions and women’s employment opportunities in 22 countries». *American Journal of Sociology*, 111(6), 1910–49.
- Mandel, H. (2012). «Winners and Losers: the consequences of welfare state policies for gender wage inequality». *European Sociological Review*, 28(2), 241-262.
- Martín García T. and Castro Martín T. (2013) «Do Women Working in the Public Sector: Have it Easier to Become Mothers in Spain?» *Population Review* Vol. 52 (1)- 149-171
- Martín-Castro, T. y Martín-García, T. (2013) “Fecundidad bajo mínimos en España: pocos hijos, a edades tardías y por debajo de las aspiraciones reproductivas” en Esping-Andersen *Op. Cit* : 48-87.
- Matzke, M. y Ostner, I. (2010) «Introduction: change and continuity in recent family policies», *European Journal of Social Policy*, 20(5): 378-398.
- McCall, L (2005). The Complexity of Intersectionality. *Signs*, 30(3), 1771-1800.
- MEC (Ministerio de Educación y Ciencia) (1995) *El sistema educativo español 1995*. Centro de Investigación y Documentación Educativa (España), España. Ministerio de Educación y Ciencia. Centro de Publicaciones (Madrid).
- MECD (2000 to 2009) *Mapas de indicadores. Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*. Retrieved on May, 2013 from website: <http://bit.ly/11PMPQG>
- MECD (2010 to 2012) *Mapas de indicadores. Sistema Estatal de Indicadores de la Educación*. Retrieved on May, 2013 from website: <http://bit.ly/11OujqI>

MECD (Ministry of Education, Culture and Sport). Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2013) *Sistema estatal de indicadores de la educación*. Retrieved on April, 2013 from website: <http://bit.ly/16OitSP>

Meil, G. (2003): «Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia», *Arbor* CLXXIV, 685, 163-193.

Miguélez, F, Prieto, C. and Castaño, C. (1996) *Recursos humanos y relaciones laborales en el sector bancario español*. Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad Complutense de Madrid, mimeo

Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. “Anuario de Estadística 2014”. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2014/index.htm>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. “Estadísticas, Presupuestos y Estudios”. Disponible en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Tributos. “El impuesto sobre la renta de las personas físicas en 2011: Análisis de los datos estadísticos del ejercicio”. Disponible en: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/IRPF/2011/Analisis_estadistico_IRPF_2011.pdf

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, Secretaría de Estado de Hacienda. “Memoria de la administración Tributaria. Año 2012”. Disponible en: [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Inspgral/Memorias/Memoria%20Tributaria%202012/MAT_2012\(acc\).pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Inspgral/Memorias/Memoria%20Tributaria%202012/MAT_2012(acc).pdf)

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España, Secretaría de Estado de Hacienda, Dirección General de Tributos. “Recaudación Estadística del Sistema Tributario Español 2002-2012” (IRESTE 2002-2012). Disponible en:

http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Estadisticas/Recaudacion/2012/Analisis_estadistico_recaudacion_2012.pdf

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España. “Proyecto de presupuestos generales del Estado para 2012. Memoria de Beneficios fiscales”. Disponible en: http://www.congreso.es/docu/pge2012/PGE-ROM/doc/L_12_A_A2.PDF

Ministerio del Trabajo e Inmigración de España. “Encuesta Calidad de Vida en el Trabajo del año 2010”. Disponible en: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/ecvt/welcome.htm>

Miret Gamundi, P. (2015) “Socio-demografía de las Edades” en CIS (2015) *Op.Cit:* 139-147.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Briston & Chicago: The Policy Press.

Moreno Mínguez, A. (2007): *Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa*, CIS, Madrid.

Moreno Mínguez, A. (2010) «Family and Gender Roles in Spain from a Comparative Perspective» *European Societies*, 12 (1):1-12

Naldini, M. (2003): *The Family in the Mediterranean Welfare States*, Frank Cass, Londres.

Naldini, M. and Jurado, T. (2013) «Family and welfare state reorientation in Spain and inertia in Italy from a European perspective», *Population Review*, 52(1): 43-61

OCDE, 2004 Estadísticas. Disponible en <https://data.oecd.org/> (accedido el 8 Junio 2015).

OECD (2011) *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2011. Informe español*. Retrieved on April, 2013 from website: <http://bit.ly/13V8XMN>

- OECD (2012) *Education at a glance OECD Indicators 2012. Spanish report*. Retrieved on April, 2013 from website: <http://bit.ly/10AfePF>
- OECD (2013) Family database www.oecd.org/els/social/family/database OECD - Social Policy Division - Directorate of Employment, Labour and Social Affairs <http://www.oecd.org/els/soc/PF3.2%20Enrolment%20in%20childcare%20and%20preschools%20-%2020290713.pdf>
- Orloff, A.S. & Palier, B. (2009). «The Power of Gender Perspectives: Feminist Influence on Policy Paradigms, Social Science, and Social Politics». *Social Politics*, 16(4), 405-412.
- Orloff, S. (2005). Social Provision and Regulation: Theories of States, Social Policies and Modernity. In J. Adams, E. S. Clemens & A. S. Orloff. (eds), *Remaking Modernity: Politics, History, and Sociology* (pp. 190-224). Durham: Duke University Press.
- Parreñas, R. (2001). *Servants of Globalization. Women, Migration and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press
- Pazos, M. (2015) “ contra la discriminación por maternidad: paternidad” publicado en Agenda Pública <http://agendapublica.es/contra-la-discriminacion-por-maternidad-paternidad/> accedido el 25 Noviembre 2015.
- Pfau-Effinger, B. (2005). «Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation». *Journal of Social Policy*, 34(1), 3–20.
- Pfau-Effinger, B. (2005): «Welfare State Policies and the Development of care arrangements», *European Societies*, 7 (2), 321-347.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard: Harvard University Press.

- Prats, J (2005) “El sistema educativo español” in Prats J y Raventós F. (dir) *Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?* Colección Estudios Sociales Núm.18 Fundación ”laCaixa”.
- Ray, R.; Gornick, J. y Schmitt, J. (2010): «Who cares? Assessing generosity and gender equality in parental leave policy designs in 21 countries», *Journal of European Social Policy*, 20 (3), 196-216.
- Requena, M. (2009): «Los cambios familiares en España y sus implicaciones», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* (número extraordinario sobre «El impacto de la crisis en las prestaciones de la Seguridad Social»), 80, 47-68.
- Rubio, S. (2003) «Immigrant Women in Paid Domestic Service: The Case of Spain and Italy», *Transfer: European Review of Labour and Research*, 9(3), 503-517.
- Ruiz-Salguero, M. T., Cabré A., Castro T., Solsona M. (2005) *Anticoncepción y salud reproductiva en España: crónica de una (r)evolución* Estudios ambientales y socioeconómicos Madrid: CSIC
- Rüling, A. (2010): «Reframing of childcare in Germany and England. From a Private Responsibility to an Economic Necessity», *German Policy Studies*, 6 (2), 153-186.
- Sainsbury, D. (1999): *Gender, policy regimes, and politics in Gender and Welfare State Regimes*, editado por Diane Sainsbury, Oxford University Press, Oxford, 245-75.
- Salido, O. (2011): «Female employment and policies for balancing work and family life in Spain», en Guillén, A. M. y M. León (eds.): *The Spanish Welfare State in European Context*, Ashgate, Farnham, 187-208.
- Salido, O. y Moreno, L. (2009): «Familia y género», en Moreno, L. (ed.) (2009): *Reformas de las Políticas del Bienestar en España, Siglo XXI*, Madrid.

- Salido, O. y Moreno, L. (2012): «Female employment and well development in Spain», en Bugra, A. y Ozkan, Y. (eds.): *Trajectories of female employment in the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Basingtoke.
- Saraceno, C. (1994) «The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State» *Social Politics* 1 (1): 60-82.
- Saraceno, C. (2010): «Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue», *Current Sociology*, 59 (1), 1-19.
- Sen, A. (1993) «Capability and well-being» in Sen, A. & Nussbaum, M. (eds) *The quality of life*. Oxford: Carendon P
- Sennet, R. (2003) *Respect. The formation of character in a world of inequality*. London: Penguin.
- Siim, B. (2014) «Conflicts and Negotiations about Framings of Gender Equality and Diversity by Political Actors within the European Public Sphere» *Journal of International and Comparative Social Policy* 30 (1), 17-27.
- Simonazzi, A. (2009) «Care Regimes and National Employment Models», *Cambridge Journal of Economics*, 33(2), 211-232.
- Spiess, C. M.; Iacovou, K.; Robson, L. y Uunk, W. (2004): «Family effects on employment», en Berthoud, R. y Iacovou, M. (eds.) (2004): *Social Europe-Living standards and welfare states*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Stetson, D. & Mazur, A. (1995). *Comparative State Feminism*. London: Sage.
- Taguma M., Litjens I. and Makowiecki K. (2012) *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: United Kingdom*. OECD.
- Thévenon, O. (2008): «Family policies in Europe: available databases and initial comparisons», *Vienna Yearbook of Population Research* 2008, 165-177.

- Toharia, L., Albert, C., Cebrián, I., García Serrano, C., García Mainar, I., Malo, M.A., Moreno, G. and Villagómez. E. 1998. *El Mercado de Trabajo en España*. Madrid: McGraw Hill.
- Trifiletti, R. (1999): «Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women», *Journal of European Social Policy*, 9 (1), 49-64.
- Valdés dal-Ré, F. 2004. «Spain: the difficulty of marrying flexibility with security», in *Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, edited by S. Sciarra, P. Davies and M. Freedland. Cambridge: Cambridge University Press, 224–57.
- Valiente, C. (1995): «Rejecting the Past: Central Government and Family Policy in Post-Authoritarian Spain (1975-94)», en Hantrais, L. y Letablier, M.-T. (eds.): *The Family in Social Policy and Family Policy*, University of Loughborough, Cross-National Research Papers, Loughborough, 80-96.
- Valiente, C. (1996), «Family Obligations in Spain» in Millar, J. and Warman, A. (eds.) *Family Obligations in Europe* London: Family Policy Studies Centre.
- Valiente, C. (2012): «Female employment and welfare development in Spain», en Bugra, A. y Özkan, Y. (eds.): *Trajectories of female employment in the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Basingtoke.
- Van Hooren, F. (2014). Migrant Care Work in Europe. In M. León (ed), *The Transformation of Care in European Societies* (pages). Basingstoke: Palgrave MacMillan, 62-82.
- Walby, S. (2011). «Is the Knowledge Society Gendered?» *Gender, Work & Organization*, 18(1), 1–29.
- Waring, M. (1988). *If Women counted. A New Feminist Economics*. New York: Harper and Row

West, C. & Zimmerman, C. W. (1987). «Doing gender». *Gender and Society*, 1(2), 125-151.

Williams, F. (2012). «Converging variations in migrant care work in Europe» *Journal of European Social Policy*, 22(4), 363-376.

Wilthagen and Rogowski (2002) «Legal regulation of transitional labour markets», in Schmid and Gazier (eds.) *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*. Cheltenham: Edward Elgar, pp 264-189.

Informe: “Empleo y Maternidad: Obstáculos y Desafíos a la Conciliación de la vida Laboral y la Familiar”.

Autoras y Autores:

Zyab Ibáñez Garzarán

Margarita León Borja

Lara Maestrieri (en la elaboración de tablas y gráficos)

Carolina Muñoz-Mendoza

Olga Salido Cortés (en la elaboración del capítulo 3)

Edición de Textos:

Gemma Rodríguez Villanueva

Diseño y maquetación:

Jaume Badosa Yusta

Esta investigación ha sido financiada en su integridad por la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS). La responsabilidad de las opiniones emitidas en el presente informe corresponde exclusivamente a sus autoras y autores.