

## Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en España y sus avances en la equidad de género

### Reconciliation of Work and Family Life Policies in Spain and their advances in gender equity

Lorena Armijo Garrido

Universidad Santo Tomás, Santiago, Chile, email: [lorenaarmijoga@santotomas.cl](mailto:lorenaarmijoga@santotomas.cl)

#### Resumen:

Este artículo presenta una interpretación de los avances en materia de equidad de género de las políticas de conciliación en España, desde la promulgación de la Ley de Conciliación de 1999 hasta la ampliación del permiso de paternidad en 2017. Los resultados de esta investigación indican que el país presenta un desarrollo restringido de la equidad de género y en el que destacan los avances con respecto a la población de madres y padres que están en posiciones más desventajosas en el mercado laboral.

**Palabras clave:** políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, equidad de género, crisis económica, madres trabajadoras

#### Abstract:

This paper presents an interpretation of the advances in gender equity of reconciliation in Spain, since the 1999 Act to Promote Workers' Reconciliation of Family and Work Life until the extension of

**CÓMO CITAR:** Armijo, L. (2018). Las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en España y sus avances en la equidad de género. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 4, 28 de mayo de 2018, e183, <http://dx.doi.org/10.24201/eg.v4i0.183>

Recibido: agosto de 2017

Aceptado: abril de 2018



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional.

paternity leave in 2017. The result of this investigation shows that the country presents a limited development in gender equity with an emphasis on the contribution to fathers and mothers with a more disadvantageous position in the job market.

**Key words:** reconciliation of work and family life policies, gender equity, economic crisis, working mothers

## Introducción

El caso de España es particularmente controvertido en materia de conciliación de la vida familiar y laboral porque los avances legislativos han tenido un retroceso notorio en la asignación de recursos para las familias desde el inicio de la crisis económica y la profundización del déficit fiscal en 2008 (Sarasa, 2011; Rodríguez Fernández, 2013; Campillo, 2014; Instituto de Política Familiar, 2014; Flaquer, Pfau-Effinger y Artiaga, 2014). Este ambiente adverso ha calado profundamente en el bienestar de la sociedad española, tanto de manera subjetiva como en términos de desigualdad y pobreza (Martínez, 2014; Alonso, Fernández e Ibáñez, 2016).

Pese al avance en la titularidad de derechos de los padres y madres trabajadoras, aún no existe consenso sobre las posibilidades reales de su ejercicio. Desde su promulgación, las políticas de conciliación españolas han estado bajo sospecha por su débil cuestionamiento a la división sexual del trabajo y la evidente lejanía de los hombres a las responsabilidades de cuidado (Durán, 2004; Bustelo y Peterson, 2005; Bustelo y Lombardo, 2006; Rodríguez Fernández, 2013). Si bien el interés por alcanzar mayores niveles de igualdad de género surge debido a la resistencia de los patrones tradicionales en el empleo y la familia (Lewis, 1992; Fraser, 1997 y 2006; Salido y Moreno, 2009), su asociación conceptual con la equidad de género, entendida como justicia social, ha quedado relegada a un segundo plano, lo que restringe la búsqueda igualitaria de las políticas de conciliación.

La revisión de estas políticas a la luz de la equidad de género permite comprenderlas como acuerdos sociales que legitiman normas relativas al orden de género, por lo que cabe preguntarse: ¿han incorporado las políticas de conciliación una noción de igualdad de género asociada a la equidad de género?, ¿cuáles son los aspectos o dimensiones consideradas en esa idea de equidad de género?

Este artículo se propone revisar la incorporación del concepto de equidad de género y el avance en el diseño de una justicia social en las políticas de conciliación en España. Denominaré políticas de conciliación a aquellas políticas de familias dirigidas a madres trabajadoras con responsabilidades de cuidado, como la Ley de Conciliación (1999) y la Ley de Dependencia (2006), así como otras políticas de igualdad de género como la Ley de Igualdad (2007) y los sucesivos Planes de igualdad.<sup>1</sup> La diferencia entre ellas está en su origen, pues las primeras no marcan una ruptura decisiva en términos de igualdad, mientras que las segundas instalan el principio de igualdad entre los sexos (Salido y Moreno, 2009; Guirao Mirón, 2011). El periodo estudiado comienza con la promulgación de la Ley de Conciliación de 1999 y culmina con la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas en el año 2017.

Las políticas de conciliación serán analizadas desde el concepto de equidad de género de Nancy Fraser (1997) y Fiona Williams (2010). Así, este estudio se inscribe en un grupo menor de estudios empíricos que recurren al marco interpretativo de Fraser con el fin de unir las distintas luchas por las necesidades (Lister, 2006; Peterson, 2007; Tobío, 2012; Ciccía y Bleijenbergh, 2014).

En el primer apartado abordo los debates teóricos de género relativos a la elaboración de políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en Europa. En el apartado dos describo la evolución de las políticas de conciliación en España, asociándola con los textos legales europeos. En el apartado tres analizo esas políticas desde el concepto de

---

<sup>1</sup> Los planes de igualdad son instrumentos elaborados que guían a nivel institucional la eliminación de las diferencias por razones de sexos y a favor de las mujeres y se constituyen en el marco referencial de un conjunto de políticas de género implementadas a nivel nacional y autonómico en un periodo determinado. Desde el I Plan de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990) hasta el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2014-2016 contamos con seis iniciativas de este tipo.

equidad de género desarrollado por Fraser (1997 y 2006) y Williams (2010), operacionalizando cada uno de los principios que alberga. A modo de conclusión, reelaboro la equidad de género fundamentada en el principio de justicia social y reflexiono acerca de los alcances logrados en materia de conciliación en estas dos últimas décadas.

## **Las políticas de conciliación trabajo y familia: características y ejes de acción**

Una política de conciliación puede ser entendida como una “estrategia que se dirige a hacer compatibles diferentes espacios y tiempos de la vida de las personas para responder a las necesidades y requerimientos de la vida laboral, familiar y personal” (Proyecto Melkart, 2007, p. 7). Su realización supone un conjunto de acciones en las empresas como la reorganización de tiempos y espacios de trabajo, el uso de medidas para la conciliación, la modificación de los roles de género y la puesta en marcha de recursos sociales para el cuidado y la atención de dependientes (Ministerio de Igualdad, 2010). Con estas medidas se pretende superar la idea de que la conciliación es un asunto al que las mujeres deben buscar solución (Bustelo y Peterson, 2005) y compromete acciones de parte de los hombres en el mercado laboral y en la familia.

Las políticas de conciliación han tendido a solucionar más el declive demográfico y favorecer el crecimiento económico que avanzar en el principio de igualdad de género (Bustelo y Lombardo, 2006) y promover modelos alternativos de maternidad, paternidad y masculinidad que compartan equitativamente la responsabilidad del bienestar familiar (OIT, 2009). El avance concreto en la “desfamiliarización”, entendida como la capacidad de las familias a constituirse como grupo independiente del mercado gracias a la provisión de servicios sociales que facilitan la mercantilización, permite neutralizar la influencia de las relaciones de género sobre los derechos sociales (Esping-Andersen, 2000), rescatándose así el papel asignado a las familias en el cuidado y las compensaciones involucradas entre trabajo y familia (Leitner, 2003; Daly, 2011).

Las políticas de conciliación pueden agruparse en torno a tres ámbitos de acción: los permisos parentales, las ayudas monetarias y los servicios de cuidado, cada uno en estrecha relación con un tipo de modelo de familia, aunque no es la única clasificación que podemos encontrar (Saraceno, 2011). Los permisos parentales alientan a las familias al cuidado por parte de los padres, los servicios de cuidado facilitan el modelo de doble ingreso y las ayudas monetarias animan a la división del trabajo intrafamiliar. Estas políticas se reúnen bajo la idea de trabajo pensado como un continuo de tareas, exigencias, necesidades y potenciales demandas provenientes de ambos padres, los proveedores económicos y los cuidadores de infantes (Lewis 1992; Leira, 2002; Lister, Anttonen, Bussemaker, Gerhard, Heinen, Tobío, 2007; León y Salido, 2013).

En el debate de las políticas de conciliación se inscribe el concepto *social care*, con distintos abordajes desde la amplia conceptualización de los regímenes de bienestar. Así surge la idea “regímenes de cuidado” entendida como la provisión de cuidado según el tipo de recursos disponibles (Bettio y Plantenga, 2008); “regímenes de atención” centrado en el volumen de los servicios de atención, las conexiones entre el empleo femenino, los servicios sociales y el rol de las autoridades públicas (Anttonen y Sipilä, 1996), y “regímenes de género” en cuanto norma social basada en la noción del proveedor masculino y la producción de comportamientos laborales derivados de la relación entre cultura y estructura social (Lewis y Ostner, 1994; Pfau-Effinger, 1998). A partir del concepto equidad de género, Fraser (1997) desarrolla la idea de “regímenes de cuidado” extensible a los problemas de injusticia económica y cultural, y aplicada en la creación de evaluaciones relativas a las propuestas feministas de la igualdad (Borchorst y Siim, 2008).

La inicial atención al empleo y al cuidado, o al mercado y la familia como dos opciones teóricas opuestas, llevó la discusión a un punto muerto, al esconder la necesidad de un reparto más equitativo de los distintos trabajos. Desde este planteamiento, el cuidado como un derecho de ciudadanía (Boje y Almqvist, 2000; Saraceno, 2005; Carrasquer, 2013) no significa desarrollar modelos de ciudadanía diferentes para cada sexo, sino ampliar sus bases constituyentes para acoger necesidades y responsabilidades de cuidadores que debiliten la división sexual del trabajo. Retomar la equidad de género permite entender los avances en los derechos de las mujeres de una manera compleja e

intenta equilibrar diversos principios normativos para su cumplimiento, dado que de lo contrario no se alcanza su pleno significado (Fraser, 1997).

En este artículo analizo las políticas de conciliación en España a partir del concepto de equidad de género y los siete principios normativos (antipobreza, antiexplotación, igualdad en el ingreso, igualdad en el tiempo libre, igualdad en el respeto, antimarginación y antiandrocentrismo) propuesto por Fraser (1997).

En su configuración considero las demandas públicas de reconocimiento (visibilidad del cuidado de las mujeres, el trabajo y las necesidades asumidas como problema colectivo), los derechos sociales (a madres y padres como cuidadores y proveedores que tengan soporte financiero, flexibilidad de la calidad del cuidado infantil, derechos del niño a un buen cuidado) y la redistribución de la responsabilidad del cuidado (desde las familias al Estado, desde las madres a los padres, los servicios a madres pobres, los ingresos a cuidadores y el tiempo del trabajo de cuidado en coordinación de servicios entre diferentes agentes y asociaciones) abordadas por Williams (2010). El concepto de equidad de género avanza con Fraser (2006) hacia la integración en un marco global de los aspectos emancipadores de las dos dimensiones problemáticas de la justicia social —la redistributiva enraizada en injusticias socioeconómicas provenientes de la estructura social y el reconocimiento que enfrenta injusticias de tipo cultural existentes en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación— donde se integran las distintas necesidades sociales, económicas y culturales de las mujeres.

## **La legislación nacional para personas trabajadoras con responsabilidades de cuidado infantil**

A fines del siglo XX, España comenzó un intenso periodo de promulgación de medidas y acciones dirigidas a padres y madres trabajadoras. No fue hasta la Ley de Conciliación cuando se reunió en una sola normativa el conjunto de iniciativas dispersas hasta ese momento y se explicitó un reconocimiento de ciertos derechos al cuidado de madres y

padres trabajadores (Ministerio de Administraciones Públicas, 1999). Las iniciativas de ley surgieron bajo la normativa comunitaria relativa a la igualdad de género, el empleo femenino y los derechos de paternidad y maternidad. La noción de igualdad en estos documentos remite al acceso a recursos, aunque la prioridad de este ha sido reducida en favor de un incremento de la aplicación instrumental del cuidado con el objetivo de aumentar el empleo femenino (Lewis, 2006).

Las primeras medidas de conciliación en el país se concentraron en la protección a la maternidad y el riesgo en el embarazo en el Real Decreto 1251/2001, y en los permisos de maternidad y paternidad en el caso de nacimiento de hijos/as prematuros o por hospitalización tras el parto, recibándose una bonificación del 100% en las cuotas empresariales de la Seguridad Social en la Ley 12/2001. Un segundo grupo de medidas fomentó la contratación femenina con coste social cero para las empresas en caso de sustitución durante el permiso de maternidad en el Real Decreto Ley 11/1998. Y un tercero, apoyó económicamente a las familias en la Ley 40/1998 y su reforma de 1999. Estas últimas iniciativas se inscribieron en la política fiscal y de rentas y pretendían garantizar un tratamiento favorable a las familias mediante la introducción del concepto “mínimo vital”. El Real Decreto Ley 1/2000 actualizó los importes por hijo menor de 18 años a cargo e introdujo prestaciones económicas por cada hijo a partir del tercero, o en caso de parto múltiple, mientras que el Real Decreto 3/2000 recogió la prestación económica de pago único por nacimiento de hijo, disponiendo del mismo contenido en el Régimen General de la Seguridad Social.

La primera normativa explícita referente a la conciliación es la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. En su Capítulo I se da la opción a la madre de que sea el padre quien disfrute del permiso de maternidad desde el nacimiento del hijo hasta un máximo de 10 semanas de las 16 correspondiente a las madres. Además, la ley recogió la Actuación 3.5.1 del Objetivo de Conciliar la vida laboral y familiar que aparecía en el III Plan de Igualdad de Oportunidades (1997-2000), en su Artículo séptimo que anula el despido motivado por embarazo o por suspensión del contrato de trabajo. Esta iniciativa se amplía en el IV Plan de Igualdad (2003-2006) —encontrado bajo la Estrategia Marco Comunitaria

sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres—, cuando se modifica la ley al eliminar el despido durante el disfrute del permiso de paternidad.

En la Ley 39/1999 también se establece, en su Artículo segundo del Capítulo I, el derecho a una hora de ausencia del trabajo o reducción de jornada en media hora por lactancia de hijo menor de nueve meses, el que podrá ser disfrutado indistintamente por la madre o el padre, en caso de que ambos trabajen. Otra importante medida fue una reducción de la jornada de trabajo, con la disminución proporcional del salario a quienes por razones de guarda legal tuvieran a su cuidado algún menor de seis años o persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida. Si bien la reducción de jornada y la excedencia son derechos individuales de los trabajadores, el empresario puede limitar su ejercicio si dos o más trabajadores de la misma empresa generasen este derecho por el mismo sujeto causante.

Otra de las medidas presente en la ley fue contenida en el Capítulo IV, referido a la creación de una nueva prestación económica dentro de la acción protectora de la Seguridad Social —un subsidio equivalente al 75% de la base reguladora correspondiente— en caso de riesgo durante el embarazo.

Además, con la finalidad de que los costes sociales de los permisos por maternidad no recayeran sobre los empresarios, se previeron reducciones en las cotizaciones empresariales a nombre de la Seguridad Social y se aseguraba el contrato de manera interina a desempleados que reemplazaran a la trabajadora en los periodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento. Esta medida, más que orientarse al trabajador/a, buscó minimizar los costes que el empresario pudiese incurrir, en sintonía con las directrices europeas que ya en ese tiempo impulsaban fuertemente el empleo femenino.

Algunas prestaciones económicas fueron contempladas en ese tiempo. Las ayudas a madres trabajadoras se modificaron en el Real Decreto 27/2003, conocido como la “Ley de los 100 Euros” en referencia a las deducciones por maternidad. La ley establecía que a las trabajadoras activas o autónomas se les otorgaría el derecho a minorar la cuota del impuesto de la Seguridad Social o Mutualidad hasta en 1.200 euros anuales por cada

hijo menor de tres años, extendiéndose al padre en caso de adopción o acogimiento, y cuando fallecía la madre. Esta Ley reivindicó el papel de la familia con nuevas reducciones en la base imponible por hijo menor de tres años, con lo cual la carga tributaria se adecuó a las situaciones de dependencia y con deducciones en cuotas.

El apoyo con dinero a madres trabajadoras puede ser considerada la primera medida explícita en estimular el empleo femenino y compensar los costes asociados a la maternidad (Salido, 2011). Sin embargo, el aporte no se ha actualizado por el Índice de Precios de Consumo (IPC) desde 2003, año de su creación, al tiempo que solamente accede un 7% de las familias cuya madre cotiza en la Seguridad Social. Por lo tanto, esta prestación no cubre necesidades básicas ni reconoce el apoyo como un derecho universal a la maternidad.

Los servicios de atención infantil ya estaban contemplados en el IV Plan de Igualdad de Oportunidades (2003-2006) y más adelante el Consejo de la Unión Europea (UE) por medio del Pacto por la Igualdad de Género de 2006, recogió los objetivos del Consejo Europeo de 2002 en esta materia y buscó su mejora con el incremento de la cobertura en educación escolar obligatoria y la ampliación del acceso a guarderías (Consejo de la Unión Europea, 2006). En ese escenario propicio surge el texto legal más importante relativo al cuidado que supera la atención a la primera infancia: la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley 39/2006).

La promulgación de la citada ley no aborda atención infantil directamente, pero propone tres medidas relativas al acceso a servicios de cuidado en condiciones de igualdad siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Consejo de Europa y la UE. Una primera indicación de la ley consideró la asistencia garantizada de un mínimo de protección con prestaciones sociales y la creación de más y mejores servicios sociales estatales y públicos de cuidado; la segunda promueve la participación de agentes sociales y económicos para generar condiciones de igualdad en el cuidado y la conciliación, y la tercera aborda el reconocimiento del papel de la familia y el de las mujeres en la atención de cuidados.

La ley fue vista en su tiempo como un aporte efectivo a la igualdad de género, más que las medidas relativas a la jornada parcial o flexible, los permisos, las excedencias y ayudas monetarias de leyes anteriores (Guirao Mirón, 2011; León, 2011). En el diseño original, las transferencias monetarias se plantearon como excepcionales en caso de no ser posible los cuidados en el entorno familiar, pero a medida que avanzaba la crisis económica se convirtieron en un conjunto de subsidios y prestaciones económicas que bien podrían encajar en las prestaciones de la Seguridad Social, pero no contaban con el apoyo de parte de la patronal, afectando en la garantía de la prestación (Sarasa, 2011; Marbán, 2012; Jiménez Lara y Rodríguez Castedo, 2012).

Un año más tarde se promulgó la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), que favorece el avance hacia el pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley. La ley apuntó a grupos débilmente considerados en legislaciones anteriores, amplió otros derechos existentes y dedicó atención a la corrección de desigualdades en el mercado laboral mediante un conjunto de previsiones que reconocen derechos en materia de conciliación.

Uno de los derechos ampliados fue el Artículo cuarenta y ocho bis relativo al permiso de paternidad de trece días, mismo que se extendió en los casos de parto múltiple a dos días más por cada hijo a partir del segundo (derecho individual y exclusivo del padre biológico, adoptivo y acogedor). Las medidas del Título IV relativas al derecho al trabajo en igualdad de oportunidades dispusieron de un incremento del permiso de maternidad a dos semanas más para hijos/as con discapacidad, destinado a hombres y mujeres indistintamente. La reducción de jornada por guarda legal se amplió de seis a ocho años, así como la duración máxima de la excedencia para el cuidado de familiares, de uno a dos años; sin embargo, en otros casos —el Artículo cuarenta y seis— se redujo la duración mínima de la excedencia voluntaria. También el trabajador podía adaptar la duración y distribución de la jornada de trabajo para hacer efectivo su derecho a la conciliación. Otras novedades que trajo la ley fue la flexibilización de los requisitos de cotización para el acceso a la prestación de maternidad, un nuevo subsidio para trabajadoras que no acrediten dichos requisitos y la creación de la prestación económica por paternidad (Ministerio de Administraciones Públicas, 2007).

Ese mismo año, la Ley 35/2007 trajo otro tipo de deducción a la maternidad. Esta vez por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y una nueva prestación de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción de hijo de familias numerosas o monoparentales y en los casos de madres discapacitadas con una discapacidad igual o superior al 65% (100 euros al mes). Los padres podían solicitar la ayuda, pero solo uno de la pareja era beneficiario; y, sin acuerdo entre ellos, la ayuda recaía en la madre. Sin embargo, la llegada de la crisis económica, en 2008, deterioró parte de las prestaciones económicas; el Real Decreto-ley 8/2010 anuló la medida anterior como un intento por reducir el déficit público, pero en la práctica incidió en los escuálidos ingresos familiares.

El cuidado a dependientes sigue en la agenda gubernamental con el V Plan de Igualdad (2008-2011), el que amplió el acceso a los servicios públicos de cuidado y propuso fortalecer la inserción sociolaboral de las cuidadoras. Su sucesor, el VI Plan de Igualdad (2014-2016) prosiguió la misma línea de acción con la promoción de programas de inserción tras un periodo de inactividad por cuidado de familiares.

Sin embargo, la aprobación del Real Decreto-ley 8/2010 marcó un punto de inflexión en la implementación de la Ley de Dependencia al incorporar modificaciones a las prestaciones. Una de ellas limitó a un plazo máximo de seis meses la tramitación del reconocimiento de dicha situación y del acceso a las prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Otra modificó el régimen de retroactividad de las prestaciones, percibiéndose exclusivamente cuando la tramitación del procedimiento superaba el plazo máximo de los seis meses. Esto significó en la práctica, que menos personas accedieran a los beneficios debido al retraso en la aplicación de la ley y en el nombramiento de nuevos usuarios. La racionalización del SAAD continuó con el Real Decreto-ley 20/2011 y la Ley 2/2012, mismas que redefinieron el avance alcanzado en materia de servicios de cuidado con reducción del monto de la prestación económica para beneficiarios y nuevos solicitantes y el establecimiento de incompatibilidades de prestaciones entre sí, y con los servicios de ayuda a domicilio, los servicios de centro de día y de noche y de atención residencial.

También fue modificada la medida relativa al apoyo a cuidadores no profesionales que aseguraba la propia protección social sin estar empleados contenida en la Ley de Dependencia. En su origen, las cotizaciones de la ley eran pagadas por la Administración General del Estado con cargo a los impuestos a la propia Seguridad Social, pero desde el año 2012 quienes desearan mantenerse en alta de la Seguridad Social debían pagar sus propias cotizaciones. Esta restricción significó una merma a la futura protección social de los cuidadores, pero no incidió en una disminución efectiva del cuidado por parte de las mujeres (Rodríguez Fernández, 2013), lo que confirma la relación “política de ajuste económico y retroceso de derechos” y afecta directamente sobre el sentido original de las políticas.

A pesar de lo anterior, algunas prestaciones económicas relativas a la conciliación han sorteado los vaivenes de la crisis; destaca, entre ellas, el Real Decreto 1335/2005 que regula las prestaciones familiares de la Seguridad Social y otorga una asignación por hijo o menor de 18 años acogido, pero con límite de renta (el 90% de las familias españolas no la reciben), o sin restricción para las familias con hijo o menor acogido minusválido. El decreto también incluye la prestación económica por pago único por nacimiento o adopción de tercer o sucesivos hijos y por parto o adopción múltiples sin límite de renta (los datos ponen a España a la cabeza de Europa en partos múltiples hasta el comienzo de la crisis en 2008, momento en el que las cifras caen, quizá debido al alto costo del tratamiento de fertilización). El Real Decreto 1621/2005 de protección económica por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y madres discapacitadas aún se aplica, pero también tiene límite de renta lo que restringe un acceso universal.

El subsidio de desempleo o “Ayuda Familiar” dirigido a parados sin renta, con hijos e hijas menores de edad, que han agotado la prestación por desempleo (y no tengan rentas superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional) también sigue vigente. Sin embargo, el Real Decreto-ley 20/2012 que regula los recortes en prestaciones, incrementó la edad de los beneficiados a 55 años, con la obligación de haber cotizado por desempleo al menos por seis años. Esta última medida restringió el acceso a la prestación y, con ello, la protección contra el desempleo y la pobreza, lo que va en contra del espíritu de las políticas implementadas a inicio de siglo.

El año 2010 se sitúa como un punto de inflexión ante la crisis económica y financiera y un nuevo comienzo para Europa. La Comisión se propone nuevos objetivos para la UE en el documento “Europa 2020”, traducibles para cada país, pero que apunta en su conjunto a lograr la ambiciosa meta de un 75% de población activa femenina para el año 2020 (Unión Europea, 2010b). En su consecución, la conciliación trabajo y familia sigue siendo considerada un medio eficaz. Este ámbito de acción se actualiza en las últimas normativas europeas vigentes, tanto en las Conclusiones del Consejo sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020) de 2011, como en las Conclusiones del Consejo sobre igualdad entre mujeres y hombres de 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2016). En ambos instrumentos se insiste en reducir la desigualdad laboral y en la protección social, impulsar la igualdad de género y el trabajo remunerado de las mujeres, incluyendo la modalidad flexible y otros medios de permisos de conciliación. También esos instrumentos solicitan la creación de marcos institucionales y legislativos que permitan a hombres y mujeres disponer de una verdadera libertad de elección en la vida personal, familiar y laboral.

La Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2015 sigue en la misma línea de trabajo que su predecesora, promoviendo el permiso parental a padre y madre trabajadora a tiempo completo y parcial (con una antigüedad de un año), otorgando un mínimo de cuatro meses, sin posibilidad de transferirlo (Unión Europea, 2010a). La Comisión recomendaba a los países de la UE que incorporaran esta medida a la legislación nacional a más tardar en marzo de 2012. España recién en 2017 y, con la actualización de la Ley 9/2009, amplía la duración del permiso por paternidad en caso de nacimiento, adopción o acogida a cuatro semanas, ininterrumpidas, intransferible y no obligatorio, ya contenido en la Ley de Igualdad de 2007. Finalmente, el actual Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019 reitera la necesidad de promover el equilibrio entre las responsabilidades familiares y personales, un uso más equitativo de las modalidades de trabajo flexible y de los permisos y el logro de los objetivos de Barcelona relativos al desarrollo de servicios de acogida de niños menores de tres años con escolarización obligatoria, asequible y de calidad (Unión Europea, 2016). Pese a los esfuerzos desplegados, los beneficios en materia de conciliación no se extienden a todas las mujeres ni se monitorea o exige una redistribución del cuidado entre la pareja.

## Políticas de conciliación según el lente de la equidad de género

### Las demandas de reconocimiento y visibilidad del cuidado

La Ley de Conciliación se unió en su tiempo a los debates sobre la desigual distribución del cuidado y la inequidad en el uso del tiempo entre los sexos; a los de la doble presencia de las madres trabajadoras en el empleo y trabajo doméstico, y aquellos relativos a la subvaloración de su labor y las dificultades de la conciliación trabajo y familia (Tobío, 2005; Carrasco, 2013; Carrasquer, 2013). Ya en el nuevo siglo, la Ley de Dependencia tomó el relevo de la discusión abordándolo como un derecho ciudadano, otorgando especial atención a la figura de la cuidadora, pero sin conexión con la política antes mencionada, pues ambas corren por enfoques de políticas distintos.

La visibilidad del cuidado se asocia con la figura de quien cuida, es decir, a la mujer o madre trabajadora, a quien busca otorgarle una dignidad como persona y destaca la trascendencia de su labor para la sociedad. Dicha visibilidad se fundamenta en convenios internacionales como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la IV Conferencia mundial sobre las mujeres, los que aparecen en la Ley de Conciliación y la Ley de Igualdad. Y también en datos estadísticos como ocurre en los Planes de Igualdad de Oportunidades (III Plan al VI Plan). La presencia de cuidadores se convierte en reconocimiento por parte del Estado cuando se plantea el carácter problemático de la conciliación y se elaboran medidas para su mitigación, sin embargo, la falta de delimitación del sujeto en cuanto ser capacitado para poseer y reclamar derechos, vía mecanismos explícitos de ejercicio, y su sujeción a la familia y el mercado, impide avanzar hacia una noción de equidad de género más consistente que convoque a los agentes (padres y madres trabajadoras) a actuar y participar de manera consciente y generar espacios para que nuevas necesidades sean visibles según las características de cada grupo (de acuerdo a la etapa del ciclo vital o su trayectoria laboral).

El reconocimiento del problema de la conciliación no necesariamente va a la par con el de la igualdad de género. Las políticas de conciliación pueden estar alejadas de dicha

igualdad, aunque ésta es difícil implementarla sin la primera (Tobío, 2014). Tal como sabemos, si las políticas de conciliación no se rigen bajo una lógica de igualdad de género o tienen una interpretación patriarcal del cuidado pueden fomentar un modelo tradicional de familia y, con ello, reproducir la posición inferior de las mujeres, con efectos negativos para sus propias vidas (Lewis, 1992; Montagut, 1996; Guirao Mirón, 2011). La Ley de Conciliación refuerza a la familia, sin tener la búsqueda de igualdad de género que ostenta la Ley de Igualdad (Salido y Moreno, 2007), mientras que la Ley de Dependencia sigue las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la UE, sin enmarcarse bajo ningún instrumento internacional destinado a los asuntos de las mujeres.

Su diferencia de enfoques no indica necesariamente una nula integración de éstas. En su conjunto, las políticas revisadas reconocen a mujeres y hombres como cuidadores (relativo al principio de igualdad de trato de Fraser), pero no se cuestiona la centralidad de la madre en la crianza o la reproducción de la asociación madre/mujer y cuidado que fundamenta la división sexual del trabajo. Así, la igualdad de género, entendida como igualdad de trato, se ajusta a los mecanismos de reproducción institucionales, sin dejar de ser el marco dominante de las políticas de igualdad (Dex, 2003). El marco normativo de estas políticas institucionaliza situaciones que inhabilitan la participación equitativa de hombres y mujeres en el cuidado de los hijos, pensándolos como iguales en derechos a realizarse, en el empleo y en la familia, desde sus propias decisiones.

La igualdad de trato se ha mantenido en los lineamientos de las políticas revisadas, pero no se ha avanzado hacia una igualdad de oportunidades más sustantiva (que incluya, por ejemplo, la igualdad de partida y no sólo de acceso). En su lugar se ha profundizado su carácter técnico, definido en términos de estudios de impacto, de resultados o monitoreo de género (Rees, 1998 en Lewis, 2006), tal como ocurre en los Planes de Igualdad y la Ley de Dependencia. Bustelo (2004) denunciaba del III Plan de Igualdad de Oportunidades, la falta de claridad en sus objetivos, lo que entorpecía el proceso de evaluación, su desarrollo y precisión (ni la Ley de Conciliación ni la de Igualdad avanzan en estos criterios evaluativos). Con los años, los Planes de Igualdad han avanzado en el requisito de proponer sistemas de evaluación, mientras que la Ley de Dependencia explicita que la existencia de un sistema de evaluación con indicadores de

calidad y de mejora continua resguardaría la calidad y eficacia del servicio de atención. En otras palabras, se ha avanzado en aspectos técnicos, pero no en el principio que los rige.

Ya dijimos que la igualdad de trato en estas políticas no es suficiente para un pleno reconocimiento del cuidado como un derecho de ciudadanía, sino que es necesario contar con propuestas redistributivas en lo económico que contemplen la equidad de género. Por un lado, el límite de renta en las prestaciones por paternidad y maternidad (prestación económica por nacimiento y asignación económica por hijo a cargo, la paga de “los 100 euros”) socava el principio del universalismo que reconoce la igualdad entre ciudadanos y tampoco llega a ser una real protección debido al bajo valor del aporte (en comparación otros países de la UE). Y por otro, los recursos otorgados son tan escasos (principio antipobreza de Fraser) que su apoyo al salario familiar no es suficiente para generar condiciones mínimas de vida. La redistribución supone un real replanteamiento de los recursos necesarios para el cuidado (tiempo, humano, tecnológico), pero su reparto inequitativo proveniente de la estructura social genera más desigualdades que el mismo principio (restringido) de igualdad sostiene.

El límite de renta se ve más como un beneficio por ser pobre que un derecho asignado a las madres y padres en su calidad de cuidadores, es decir, para aliviar condiciones materiales de cuidado y no por ser ciudadanos. Su cobertura y los recursos destinados están lejos de ser un derecho universal como la educación o la sanidad y no garantizan un nivel mínimo de bienestar ya que no permite a hombres y mujeres cuidar de sus hijos hasta que puedan tener la autonomía suficiente. Por el contrario, las prestaciones económicas a trabajadores se inscriben en la lógica antipobreza (sin ser plenamente asistencialistas), desde la carencia y no desde el bienestar social, fundamento de la construcción de las políticas sociales europeas. Si bien apunta a la población pobre, no cubre a los más pobres, quienes realmente están fuera del mercado laboral (abuelas, tías o vecinas), ya sea porque cuidan de manera informal o porque tienen un trabajo remunerado no declarado, o están desempleados. Tampoco cubre a las capas medias, quedando esta desprotección más visible en tiempos de crisis cuando se produce un incremento de la extrema pobreza y de la clase media baja (Martínez, 2014). El bajo gasto público de las políticas de conciliación da cuenta de la escasa injerencia estatal en

la familia (León y Salido, 2013). La provisión de prestaciones económicas a la conciliación es una evidencia de la voluntad política de los gobiernos. Como vimos, en los albores del nuevo siglo y aún en la recuperación de la crisis asiática se otorgan una serie de prestaciones económicas, cuestión totalmente distinta después de producirse la crisis del 2008 cuando surgen los recortes al gasto social en familia e hijos, incluso en prestaciones de bajo monto y pago único.

Tampoco la provisión de servicios de cuidado impide la explotación de personas vulnerables en el sentido económico porque en una sociedad familista<sup>2</sup> como la española, se confirma la doble presencia (relativo al principio de la antiexplotación de Fraser). Los servicios de atención infantil permiten que las mujeres se mercantilicen con lo cual disponen de ingresos y cierta autonomía de sus parejas, aunque las transferencias monetarias y los permisos familiaricen sus responsabilidades de cuidado y confirmen su dependencia del hogar. Es cierto que el incentivo al empleo femenino favorece la posición negociadora en la familia, pero no asegura una mejora en la distribución del cuidado, tal como vemos en la mínima variación en el uso del tiempo de sus responsables (INE, 2004; 2011). Así los servicios de atención asociados a la mercantilización favorecen los ingresos provenientes del mercado laboral, medio que asegura el ingreso familiar y refuerza el principio antipobreza, pero las transferencias monetarias pueden acentuar la explotación laboral y familiar de las madres trabajadoras.

### **Los derechos sociales entre la distribución de recursos y el uso del tiempo**

Los primeros derechos en reconocerse en el periodo analizado han sido los de protección a la maternidad y la paternidad, junto a los apoyos económicos. Posteriormente, se implementó la provisión de servicios de atención de cuidado dirigidos en su mayoría a las madres trabajadoras con hijos pequeños y a las mujeres en general. Si bien el permiso de paternidad fue ampliado en el año 2017, lo que confirma

---

<sup>2</sup> Las sociedades de Europa del Sur se caracterizan por ser familistas porque la regulación y atención de los cuidados es una responsabilidad asentada en la familia y, dentro de ésta, se deposita en las mujeres, lo que apoya y reproduce la desigualdad de género.

el interés por otorgar derechos al cuidado para los padres, aún se discute en el Parlamento su equiparación con el periodo de permiso de maternidad. No obstante, su extensión y ejercicio es mínima en comparación con los de maternidad, al igual que el uso de excedencias por parte de los padres. Esta desproporción entre los derechos máximos para las madres y los derechos mínimos para los padres pone en relieve las formas en que la política de licencia parental, incluyendo las más generosas de otros países europeos, pueden socavar la igualdad de género (Ray, Gornick y Schmitt, 2010). Incluso resulta desventajosa para las propias madres trabajadoras porque, aun cuando sea mayor el número de derecho asignados en comparación con la de los padres, la baja de maternidad (16 semanas) está entre las menores de Europa y muy alejada del promedio de la UE28 (más de 26 semanas).

Junto a la inequidad en la distribución en la titularidad de derechos por sexos, en estos años de crisis económica se observa una caída en el ejercicio de los permisos. Por ejemplo, las excedencias por cuidado de hijos (otorgado en 95% a las mujeres) han caído durante el periodo 2010-2013; algo similar ocurre con los permisos por maternidad (98% destinados a mujeres) que han bajado un 10% entre 2006-2013, y los permisos por lactancia también han caído un 15% en el periodo 2008-2013. Una evolución contraria ha tenido los permisos por paternidad, con un incremento de 37% entre 2007-2013, mientras que los permisos otorgados a las embarazadas presentan una tendencia al alza (48%) (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2013). Estos datos muestran que la disminución de la brecha entre los sexos se debe al aumento en la cobertura en los padres, a expensas de la cobertura en las madres trabajadoras.

Los derechos son otorgados en su mayoría a las madres y, aunque exista el derecho de los padres que permite su involucramiento en el cuidado, el padre sólo apoya (como aparece en la Ley de Conciliación). Es sabido que el avance en la promoción de permisos intransferibles permite que sean individuos definidos quienes los ejerzan, pero su práctica pierde eficacia ante el hecho de que siendo intransferible no sea obligatorio, por una parte —como es el caso del nuevo permiso de paternidad— y que otros permisos, como los de maternidad sean transferibles, por otra parte, tiende a reproducir el orden de género en relación con el cuidado.

Esta provisión del derecho se apoya en el modelo dual de proveedores (54% de la población a favor en 2014), con un proveedor principal y uno secundario, aun cuando el modelo dos ingresos y dos cuidadores sea el preferido por la sociedad española (González y Jurado Guerrero, 2015). Este modelo tiene un sustrato naturalizado acerca de la necesidad de protección física de las mujeres durante el embarazo, parto o puerperio. De esta manera se resguarda la relación madre-hijo bajo la ideología de la maternidad intensiva que persigue la dedicación de una gran cantidad de tiempo, energías y recursos a la educación y crianza infantil (Hays, 1998, en Igareda González, 2009). Esta situación exige que las mujeres sigan viviendo en los dos mundos, el del empleo y el de la familia (principio de antiandrocentrismo de Fraser), sin apuntar de manera efectiva que los hombres sean quienes se adapten al cuidado.

De lo anterior se desprende que la mayoría de las políticas de conciliación en lo referente al cuidado se limiten principalmente al periodo de embarazo, parto y lactancia tanto en los permisos de paternidad y maternidad como en las prestaciones económicas, mientras que no existe en la provisión de servicios de atención infantil una prioridad del cuidado por los hombres. Pasado el periodo de lactancia, la necesidad de cuidado (esporádico o permanente) se vuelve nuevamente invisible, dejando en manos de las madres trabajadoras el desarrollo de estrategias de conciliación (formales o informales), por ejemplo, en los casos de enfermedad de hijos e hijas en edad escolar o cuando este grupo tiene un horario de estudios que es incompatible con el horario laboral. Sólo en caso de muerte, accidente o enfermedad y hospitalización los permisos van dirigidos a padres y madres por un máximo de cuatro días. Esta enorme diferencia entre los distintos cuidados (el cotidiano y el eventual) se basa en el modelo de familia con doble ingreso, pero sigue reconociendo un régimen de cuidado del tipo “universal de proveedor de familia”, como el que plantea Fraser (1997).

Es cierto que las familias justifican que las madres trabajadoras cuiden de los hijos enfermos por el costo/oportunidad que se produce por la ausencia del padre en el puesto de trabajo. El problema de fondo de la desigualdad salarial entre los sexos está formulado en las políticas de género (principio de igualdad en el ingreso de Fraser), desde el III Plan para la Igualdad de oportunidades de las Mujeres 1997-2000 hasta el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2014-2016.

Éste incluso propone la elaboración de un Plan especial en el ámbito laboral y contra la discriminación salarial 2014-2016 que aún no ha sido publicado. El interés por acortar las brechas también se orienta a facilitar el acceso a puestos de responsabilidad. La búsqueda final es el logro de la movilidad ocupacional de las mujeres (debilitando el techo de cristal o las brechas salariales) mediante una justa redistribución de la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral. Este objetivo se ha actualizado en distintos documentos europeos, como el Pacto Europeo por la Igualdad de Género 2011-2020, la Estrategia Europa 2020 y la Estrategia de la Comisión Europea para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015, los que convergen en la meta del incremento del empleo femenino a 75% para el año 2020, pero siguen sin relacionar cuidado y empleo, reparto de tareas y horas trabajadas. La redistribución salarial queda limitada al mercado laboral (no se profundice, por cierto, la asociación entre malos empleos y precariedad laboral), sin avanzar hacia un salario equitativo por cuidar y laborar.

El alivio a la pobreza de tiempo (principio de igualdad de tiempo libre de Fraser) es planteado en la Ley de Igualdad con acciones de planificación equitativa de los tiempos, y continuado en el III Plan y VI Plan de Igualdad como un asunto importante para el avance en la equidad de género. En su conjunto, estas iniciativas proponen acciones específicas en la ordenación del tiempo para favorecer la conciliación igualitaria de la vida laboral, personal y familiar, pero siguen siendo insuficientes. El avance de la jornada parcial es lento en España y se concentra en las mujeres, convirtiéndose en otra entrada a la inequidad de género porque los ingresos se reducen con este tipo de jornada: se puede ganar tiempo, pero se perderán ingresos que son necesarios para delegar el cuidado de los hijos.

La extensión de los permisos de paternidad y maternidad a quienes tengan jornada laboral a tiempo parcial que aparece en la Ley de Conciliación y en la Ley de Igualdad abre la posibilidad a los excluidos, principalmente a las mujeres (INE, 2017). Esta apertura hacia la igualdad ante la ley requiere de un avance simultáneo o un apoyo en igualdad social y económica para su pleno ejercicio. Siguiendo a Levín (2004), el derecho al cuidado de padres y madres sería un derecho que garantiza facultades legales sin ayudar en la práctica a dicho grupo a hacer uso de esas facultades. Como dice

Bendix (1974) la igualdad se desarrolla junto a la desigualdad de clase, no afectando el reconocimiento formal de derechos, pero sí limita o dificulta su ejercicio real; es decir, puede haber contenido de igualdad, pero es más difícil la posibilidad concreta de ejercerlos. Esto ocurre de manera recurrente cuando una madre trabajadora no cualificada tiene una jornada laboral que no es compatible con el horario escolar y no tiene quién cuide a sus hijos durante un lapso mientras ella termina su jornada.

Si bien los derechos clásicos de ciudadanía como educación y salud tienen un carácter obligatorio, la falta de obligatoriedad de algunos permisos muestra el espíritu de la ciudadanía reinante (Levín, 2004). El carácter obligatorio de los derechos clásicos y el no obligatorio de otros como el permiso de maternidad que permite a la madre traspasar al padre las 10 semanas adicionales, deja en evidencia los aspectos que el Estado requiere controlar y socializar. Esto es importante porque como correlato de los derechos vienen las obligaciones y si es obligatorio el ejercicio de derechos, entonces la normativa indica que son las madres las principales responsables del cuidado de sus recién nacidos.

Las prestaciones a madres y padres trabajadores con jornada parcial pueden equiparar derechos en poblaciones con estatus distintos en el mercado laboral y situaciones familiares variadas. También la regulación de la contratación a tiempo parcial se ha considerado un medio eficaz para elevar las tasas de empleo y un mecanismo para la organización del trabajo, la adaptación del tiempo a las necesidades profesionales y personales. Más allá de la reducción de la jornada y la disminución proporcional del salario, tal como aparece en el Estatuto de Trabajadores para este tipo de contrato, el empresario puede imponer horas extraordinarias llegando a redistribuir hasta un 10% de la jornada a lo largo del año, modificar el horario y el régimen de turnos. Con estas medidas los planes de conciliación pactados previamente pierden certidumbre ya que queda a discreción de la empresa alterar los tiempos de trabajo (Rodríguez Fernández, 2013).

Las medidas del trabajo a tiempo parcial planteadas en las leyes laborales maximizan los beneficios de la productividad y no alteran la configuración del mercado de trabajo; ubican el empleo en primer lugar y los problemas derivados de la conciliación trabajo y

familia en segundo puesto, lo que es concordante con el modelo dual de proveedores. Este modelo se repite en la legislación europea que sitúa al hombre como cabeza de familia y “ganapán”, y a la mujer como responsable de los cuidados en la sociedad, y su salario es un complemento económico y adicional de los ingresos familiares (Bustelo y Lombardo, 2006).

Ya dijimos que los tiempos destinados a las tareas productivas, incluyendo el tiempo para el descanso por maternidad y paternidad, son recogidos principalmente en la Ley de Igualdad y en la Ley de Conciliación. Estos textos legales no dedican atención a los tiempos destinados a las tareas reproductivas y los cuidados en el hogar son invisibles. No es de extrañar, entonces, que la Ley de Dependencia tampoco incorpore ninguna mención y menos una medida referente a los tiempos de las cuidadoras.

### **La redistribución de la responsabilidad del cuidado: la familia como usuaria de políticas**

Fraser (1997) dice que un Estado social puede satisfacer todos los principios precedentes y aún marginar a las mujeres, por eso es necesario avanzar en la exigencia de condiciones necesarias para la participación de la mujer, incluyendo guarderías, o atención en caso de enfermedad o necesidad psicoemocional (principio antimarginación de Fraser). En este sentido, el débil avance en esta materia, más allá de estar supeditado a los vaivenes fiscales, sigue reproduciendo los patrones de vida de los hombres que representan la norma de lo humano, mientras que las mujeres se adaptan a ellos, lo que excluye las demandas particulares de las mujeres al mercado laboral y a la familia. No existe actualmente una reestructuración de las instituciones androcéntricas que privilegian los rasgos asociados a la masculinidad en el mercado laboral (jornada laboral completa, liderazgos masculinos, apelar al menor nivel educativo de las mujeres o la posibilidad de embarazarse para justificar la segregación vertical y horizontal y brecha salarial). Por su parte, seguir asumiendo a la familia como unidad reproductora del orden de género devalúa las tareas “propiamente” femeninas que asocian directamente mujer y madre.

En medio de la crisis económica, la devolución de responsabilidades de cuidado a la familia producto del aumento de las transferencias monetarias de la Ley de Dependencia y de los pagos sin actualización por IPC de las prestaciones económicas por hijo nacido, refuerzan la familiarización. Así se legitima, por un lado, al sistema de cuidado privado bajo una lógica de prestaciones sociales mínimas y, por otro, se cuestiona la garantía de derechos de las madres trabajadoras. La provisión de servicios a la infancia en centros públicos y privados asequibles en precio, cercanía y bienestar sigue siendo insuficiente e ineficiente en la creación de modalidades flexibles que permitan a las familias escoger entre diversas opciones de cuidado (Bru de Sala, 2014), lo que refuerza ante cualquier eventualidad (como la pérdida periódica o esporádica de cuidadores) el papel de las familias en el cuidado.

## Conclusiones

Los resultados del análisis de las políticas de conciliación permiten tener una respuesta a las preguntas iniciales acerca de la incorporación de una idea de igualdad que se sustente en la equidad de género.

Las políticas de conciliación unen las dos dimensiones de la equidad de género de Fraser sin alcanzar una real concreción en alguna de ellas. Es cierto que su finalidad no consiste en asegurar una repartición equitativa de recursos para que los grupos postergados dejen de serlo, o proveer las bases para el respeto al trabajo de las mujeres; sin embargo, promueven una búsqueda de igualdad de oportunidades, la que en algunos aspectos contiene elementos de equidad de género. También puede decirse que provienen de enfoques distintos: uno apoya a la familia; el segundo, a las mujeres, y el tercero, a cuidadores y dependientes. A pesar de ello, siguen siendo limitadas desde su propia concepción no sólo porque disponen de escasos recursos —algunos se han visto mermados por la crisis económica—, sino porque escasamente avanzan en dismantelar los obstáculos institucionalizados que impiden considerar a las madres trabajadoras como sujetos de pleno derecho.

Y esos obstáculos son presentados en las mismas políticas revisadas. Como vimos, las políticas de conciliación son un conjunto de acciones cuya redistribución de recursos es limitada: de renta en algunos permisos, prestaciones económicas de bajo monto, escasa provisión de guarderías públicas, focalizadas a trabajadores formales, escasa provisión de modalidades flexibles de cuidado infantil, entre otros. La redistribución tiene un alcance ficticio si no recoge con profundidad la injusticia existente en la familia y el mercado laboral, si no hay pregunta acerca de las relaciones de producción y no problematiza la dominación y la mercantilización, más allá de atribuirlos a los vaivenes que trajo la época de crisis económica y a un gobierno proclive a políticas de austeridad. La transformación de las injusticias socioeconómicas enraizadas en la estructura social supone una modificación radical en el acceso y la asignación de recursos asociados a la conciliación como los mencionados.

Por su parte, el reconocimiento apunta, en términos generales, a debilitar la división sexual del trabajo, pero vemos en las políticas de conciliación que no existe un cuestionamiento a la centralidad de la madre en la crianza, refuerzan en ocasiones sus responsabilidades de cuidado con los permisos a la maternidad y las prestaciones económicas, existe un lento avance en jornada flexible, otorgan discrecionalidad a las empresas para alterar los tiempos de trabajo, etcétera. Y no sólo es otorgar reconocimiento al trabajo en sí, sino también dar la voz a reclamaciones en torno a la igualdad de género que provengan de sus protagonistas. Aquí la participación de madres y padres respecto a lo dictado en la ley es prácticamente nula. La solución del reconocimiento involucra un cambio cultural que aún está lejos lograr una división equitativa de los trabajos.

Tanto las iniciativas de redistribución como las de reconocimiento se inscriben en marcos normativos que hacen posible configuraciones y ordenamientos de inclusión/exclusión, mismos que muestran la lógica tradicional sobre la cual se elaboran las políticas de conciliación bajo el prisma de la ciudadanía liberal. La ausencia de universalismo favorece la discrecionalidad de las transferencias de recursos y la distancia de la obligatoriedad en el intercambio del cuidado sustentado en un formalismo que apunta a debilitar. La contradicción de estas políticas radica en su formalismo igualitario, fundamentado y legitimado en inequidades estructurales.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, L. E., Fernández, C., e Ibáñez, R. (2016). De la moral del sacrificio a la conciencia de la precariedad. Un análisis de los discursos sobre la evolución de la crisis en España. *Política y Sociedad*, 53(2), 353-379.
- Anttonen, A., y Sipilä, J. (1996). European Social Care Services: Is It Possible To Identify Models? *Journal of European Social Policy*, 6(2), 87-100.
- Bendix, R. (1974). *Estado Nacional y Ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bettio, F., y Plantenga, J. (2008). Care Regimes and the European Employment Rate. En L. Costabile (Ed.), *Institutions for Social Well Being. Alternative for Europe* (pp.152-175). London: Palgrave Macmillan.
- Boje, T., y Almqvist, A. (2000). Citizenship, family policy and women's pattern employment. En A. Leire y T. Boje (Eds.), *Gender Welfare State and the Market. Towards a New Division of Labour* (pp. 41-70). London: Routledge.
- Bru de Sala, E. S. (2014). *Conciliar trabajo y familia: ¿ilusión o realidad?. Políticas de conciliación laboral y familiar en Noruega y Cataluña/España*. (Tesis Doctoral) Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.
- Bustelo, M., y Lombardo, E. (2006). Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140.
- Bustelo, M., y Peterson, E. (2005). Conciliación y (des)igualdad. Una mirada debajo de la alfombra de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres. *SOMOS Revista de Desarrollo y Educación Popular*, 7, 32-37.
- Campillo, I. (2014). Desarrollo y crisis de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1997-2014). Un marco explicativo. *Investigaciones Feministas*, 5, 207-231. doi: <http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/47759>
- Carrasquer, P. (2013). El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 31(1), 91-113. doi: <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/41633>
- Ciccia, R., y Bleijenbergh, I. (2014). After the Male Breadwinner Model?. Childcare Services and the Division of Labour in European countries. *Social Politics*,

- 21(1), 50-79. doi: 10.1093/sp/jxu002
- Consejo de la Unión Europea. (2006). Pacto Europeo por la Igualdad de Género. *Conclusiones de la Presidencia*. Bruselas: 23 y 24 de marzo.
- Consejo de la Unión Europea. (2016). *Conclusiones del Consejo sobre igualdad entre mujeres y hombres*. Bruselas.
- 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. doi: <https://doi.org/10.1093/sp/jxr002>
- Durán, M. A. (2004). *Las demandas sanitarias de las familias*. *Gaceta Sanitaria*, 18 (Supl. 1), 195-200 Recuperado de: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S0213-91112004000400031&script=sci\\_arttext&tlng=e](http://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S0213-91112004000400031&script=sci_arttext&tlng=e)
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel, S. A.
- Flaquer, L., Pfau-Effinger, B., y Artiaga, A. (2014). El trabajo familiar de cuidado en el marco del estado de bienestar. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 32(1), 11-32.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.
- Fraser, N., y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata.
- González, M. J., y Jurado Guerrero, T. (2015). *Padres y madres corresponsables. Una utopía real*. Madrid: Catarata.
- Guirao Mirón, C. (2011). Políticas de conciliación y políticas de igualdad. El caso español. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 49,1-37 <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/cguirao1.pdf>
- Igareda González, N. (2012). El derecho al cuidado en el Estado Social de Derecho. *Anuario de Filosofía del Derecho*, XXVIII, 185-206.
- INE. (2004). *Encuesta de Empleo del Tiempo 2002-2003*. Madrid.
- INE. (2011). Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010. Notas de prensa. 14 de julio.
- INE. (2017). *Mujeres y hombres en España*. Madrid.
- Instituto de Política Familiar. (2014). *Evolución de la Familia en España*. Madrid.
- Jiménez Lara, A., y Rodríguez Castedo, Á. (2012). *La economía social y la atención a*

- la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.* Madrid: Fundación Alternativas.
- Leira, A. (2002). *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Leitner, S. (noviembre, 2003). *The caring function of the family: Belgium in comparative perspective.* Paper presented at the ESPAnet Conference Changing European Societies -The Role of Social Policy. Copenhagen.
- León, M. (2011). The Quest for Gender Equality. En A. M. Guillén, y M. León, *The Spanish Welfare State in European Context* (pp. 59-74). Great Britain: Ashgate Publishing Limited.
- León, M., y Salido, O. (2013). Las políticas de protección a las familias en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos. En E. del Pino, y M. J. Rubio (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la Encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 291-308). Madrid: Tecnos.
- Levín, S. (2004). Los desafíos de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2(1), 35-68.
- Lewis, J. (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Lewis, J. (2006). Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 420-437.
- Lewis, J., y Ostner, I. (1994). *Gender and the Evolution of European Social Policies.* Bremen: Centre for Social Policy Research, University of Bremen.
- Lister, R. (2006). Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, 26(2), 315-335.
- Lister, R., Williams, F., Anttonen, A., Bussemaker, J., Gerhard, U., Heinen, J., Tobío, C. (2007). *Gendering citizenship in Western Europe. New challenges for citizenship research in a cross-national context.* Bristol: The Policy Press.
- Marbán, V. (2012). Actores sociales y desarrollo de la Ley de Dependencia en España. *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), mayo-agosto, 375-398. doi: <https://doi.org/10.3989/ris.2010.06.29>
- Martínez, J. S. (2014). *¿Cómo afecta la crisis a las clases sociales?* *Zoom Político*, 20,

- disponible en [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/2ef1089d2ab74aae0733ed96b546f794.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/2ef1089d2ab74aae0733ed96b546f794.pdf)
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2013). *Anuario de Estadísticas*. Madrid: Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Igualdad. (2010). *Conciliación de la vida laboral, familiar y personal*. Madrid: Fundación Mujeres.
- Montagut, M. (1996). La mujer en el Estado de Bienestar: un vacío teórico. En *Dilemas del Estado de Bienestar* (pp. 405-420). Madrid.
- OIT. (2009). *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad*. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms\\_111376.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_111376.pdf)
- Peterson, E. (2007). The Invisible Carers. Framing Domestic Work(ers) in Gender Equality Policies in Spain. *European Journal of Women's Studies*, 14(3), 265-280.
- Proyecto Melkart. (2007). *La conciliación de la vida laboral, familiar y personal: una estrategia que beneficia a las empresas Información práctica para integrar la conciliación en las organizaciones laborales*. Fundación Mujeres.
- 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.
- Rodríguez Fernández, M. L. (junio, 2013). *Claves de género de la crisis económica en España*. Ponencia presentada en el IV Congreso Anual REPS, Las políticas sociales entre crisis y post-crisis, La Red Española de Política Social, Universidad de Alcalá.
- Salido, O., y Moreno, L. (2007). Bienestar y políticas familiares en España. *Política y Sociedad*, 44(2), 101-114.
- Salido, O., y Moreno, L. (2009). Familia y género. En L. Moreno, (Ed.), *Reformas de las políticas del bienestar en España* (pp. 281-308). Madrid: Siglo XXI.
- Saraceno, C. (2005). ¿Qué derechos y obligaciones, qué tipo de recursos? Visiones de la ciudadanía a través del prisma del género. *Congreso Internacional Sare 2004: "¿Hacia qué modelo de ciudadanía?"* (pp. 255-269). Bilbao: Emakunde.
- Saraceno, C. (2011). Childcare needs and childcare policies: A multidimensional issue.

- Current Sociology* 59(1), 78-96.
- Sarasa, S. (2011). Long-term care: The Persistence of Familialism. En A. M. Guillén, y M. León, (Eds.), *The Spanish Welfare State in European Context* (pp. 237-257). Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Tobío, C. (2005). *Madres que trabajan: Dilemas y estrategias*. Madrid: Cátedra.
- Tobío, C. (2012). Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan. *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), 399-422. doi: <https://doi.org/10.3989/ris.2010.08.26>
- Tobío, C. (2014). *Conciliación e igualdad de género en el cuidado de las personas*. XXIII Curso de Verano-XXIX Jornada de Coordinación de Defensorías del Pueblo "Las familias y sus necesidades y retos en el actual entorno social y económico" organizado por la Universidad del País Vasco y la Defensoría del Pueblo del País Vasco.
- Unión Europea. (2010a). *Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015*. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 21 de septiembre de 2010.
- Unión Europea. (2010b). *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. Bruselas.
- Unión Europea. (2016). *Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019*. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Williams, F. (2010). *Claiming and Framing in the Making of Care Policies: The Recognition and Redistribution of Care*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

### **Sobre la autora**

Lorena Armijo Garrido es licenciada en sociología de la Universidad de Chile y doctora en sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es investigadora posdoctoral de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT-Chile) en el Centro de Investigación en Trabajo, Familia y Ciudadanía (CIELO) de la Universidad Santo Tomás y profesora en diplomados de género y políticas públicas de la Universidad de Chile.