

# Políticas de cuidado de personas en la Unión Europea para facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar

POR PALOMA DE VILLOTA.

Profesora Titular de Economía Aplicada.  
Universidad Complutense de Madrid.

El objetivo de estas páginas es poner de relieve el cambio observado desde mediados de la década de los ochenta, en varios países de la OCDE, entre el nivel de fecundidad y participación laboral femenina, conforme a las conclusiones obtenidas en los estudios más recientes. En algunos de ellos se hace hincapié en cómo la participación de las mujeres en el mercado de trabajo es casi similar a la masculina, al tiempo que presentan unos niveles de fecundidad más elevados que otros países con una participación laboral femenina menor. El desempleo juvenil masivo y la inseguridad económica de las mujeres jóvenes se baraja, en otros, como hipótesis explicativa del descenso vertiginoso de la natalidad para casos específicos como Italia y/o España.

Sin tratar de mostrar correlaciones empíricas de ningún tipo, en el tercer apartado, se hace hincapié en el camino recorrido en la puesta en práctica de políticas públicas de conciliación entre la vida familiar y laboral por los países nórdicos,

en diferentes etapas a lo largo del siglo XX. Políticas que, a la postre, quedan plasmadas en el esfuerzo económico realizado por cada país. Y, por consiguiente, puede ser objeto de análisis comparativo utilizando como parámetro de medición la cuantía del gasto público desembolsado en la provisión de servicios de atención y cuidado para las personas a lo largo del ciclo vital, cuantificado y medido proporcionalmente respecto al Producto Interior Bruto.

## I. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS

Durante los últimos años, en concreto desde 1990 al año 2001, la tasa de actividad de las mujeres no evolucionó de forma homogénea en el seno de la Unión Europea. España registró un crecimiento (11,1%) sólo superado por Holanda (14,4%) e Irlanda (15,1), mientras que países con altas tasas de actividad femenina como los nórdicos van



**CUADRO 1.**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA (% DE 15 A 64 AÑOS) DE 1990 A 2001**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	90-01
Irlanda	42,0	42,8	43,8	45,6	46,7	47,3	48,7	51,1	52,9	55,0	56,5	57,1	15,1
Holanda	52,7	54,0	55,4	56,3	57,6	58,6	60,0	61,6	63,0	64,4	66,0	67,1	14,4
España	40,6	41,1	42,0	42,9	44,2	45,1	46,0	46,9	47,7	49,0	50,8	51,7	11,1
Luxemburgo	42,8	45,0	47,1	46,4	46,4	44,6	45,9	47,1	48,1	50,3	51,6	52,0	9,2
Bélgica	46,4	48,2	49,4	50,4	51,2	51,7	52,1	52,9	54,0	56,3	56,4	54,2	7,8
Alemania		61,0	61,0	60,8	61,3	61,3	61,4	61,8	62,2	62,9	63,2	63,8	6,8
Grecia	42,2	40,7	41,8	42,5	43,4	44,6	45,8	46,6	48,6	49,7	49,7	48,7	6,5
Portugal	58,3	60,6	59,1	59,2	59,4	59,4	60,0	61,1	62,0	62,8	63,7	64,6	6,3
Italia*				41,9	41,9	42,3	43,0	43,5	44,6	45,5	46,3	47,3	
Francia	58,1	58,5	59,2	59,8	60,3	60,8	61,1	61,2	61,8	62,2	62,3	62,0	3,9
Reino Unido	66,7	66,6	66,5	66,6	66,5	66,3	66,8	67,2	67,3	67,8	68,1	68,1	1,4
Austria*					61,4	61,8	61,2	61,5	61,6	62,1	62,1	62,5	
Finlandia	73,3	72,0	70,5	69,6	69,0	69,5	69,8	69,4	69,6	71,1	71,9	72,4	-0,9
Dinamarca	78,3	78,9	78,9	77,6	74,7	74,0	74,2	74,7	75,6	76,1	75,6	75,9	-2,4
Suecia	80,0	79,3	77,8	75,9	74,8	75,0	74,8	73,3	72,2	73,3	72,9	73,4	-6,6

 Fuente: elaboración propia a partir de *Employment in Europe, 2002*. European Commission. Bruxelles, July 2002.

(\*) Austria 1994-2001; Italia 1993-2001.

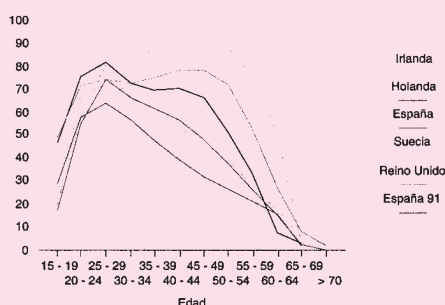
a sufrir un retroceso, Suecia pasar de una tasa de actividad femenina del 80,0% en 1990 a otra del 73,4% con una pérdida de 6,6 puntos porcentuales; y algo similar, aunque de menor envergadura, ocurrir en Dinamarca y Finlandia (2,4 y 0,9%) como registran los datos del Cuadro 1.

La representación gráfica de la tasa de actividad femenina por cohortes de edad expresa hasta qué extremo la conciliación entre la vida familiar y profesional es posible (Gráfico 1).

Es indudable que la incorporación al mercado de trabajo de las mujeres está influenciada por su ciclo vital. Si los hombres entran en el mismo una vez que han finalizado sus estudios y permanecen en él de forma ininterrumpida durante toda su vida, mientras no alcancen la edad de jubilación (a no ser que sean expulsados del mismo con anterioridad por razón de una jubilación anticipada; las mujeres con frecuencia lo abandonan y, en la mayoría de los casos, por distintos motivos de índole familiar como el matrimonio y/o el nacimiento y cuidado de los hijos e hijas, padres y madres o algún/a enfermo/a. Hay que destacar que sólo, en ocasiones, se reincorporan posteriormente una vez superada esta etapa de la vida.

Por ello, es indudable que salvo en los países nórdicos, el matrimonio, la maternidad y la presencia de hijos o hijas menores genera una disminución, contrastable empíricamente, de su participación en la actividad laboral remunerada o, incluso su abandono definitivo, debido entre otras razones a la falta de servicios públicos de cuidado, y a que hasta el momento presente los/as hijos/as y el cuidado de familiares sigue considerándose responsabilidad prioritaria de las mujeres y no de mujeres y hombres conjuntamente.

La gráfica representativa de la actividad laboral masculina a lo largo del ciclo vital, en ocasiones, difiere de la femenina. Y ello es así porque existen tres pautas de actividad laboral femenina dentro de la Unión Europea. En algunos países, se produce un máximo muy pronunciado de actividad laboral entre los 21 y 29 años de edad para decaer rápidamente como consecuencia del matrimonio y/o cuidado de hijos

**GRÁFICO 1.**  
**TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA Y CICLO VITAL**

 Fuente: elaboración propia a partir de *Enquête sur les forces de travail, Resultats 1997*, Eurostat, Bruselas 1998, p. 25. Y para España 1991, Censo 1991.



e hijas como en Irlanda y España (véase Gráfico 3) sin que se aprecie un retorno posterior masivo al empleo, como consecuencia de este comportamiento las mujeres en su conjunto presentan todavía una baja tasa de actividad; en otros la gráfica diseña una M con el mínimo coincidente con el período de cuidado de la prole (Alemania, Reino Unido), perfil que refleja la imposibilidad de conciliación simultánea siendo sólo posible la reincorporación en años posteriores, normalmente cuando los hijos e hijas alcanzan la edad de escolarización obligatoria. Por último, queda un tercer grupo de países con una curva muy similar para ambos sexos, con forma de U invertida o de meseta, que corresponde fundamentalmente a los países nórdicos (véase el caso de Dinamarca en el Gráfico 2).

La configuración de uno u otro perfil depende, en gran medida, de la existencia de una política social y fiscal que facilite la conciliación de la vida profesional y laboral para mujeres y hombres con la adecuada provisión de guarderías, jardines de infancia, atención a personas mayores y/o discapacitadas, enfermas, etc. Aspectos que coadyuvan a la compatibilización de la maternidad y cuidado de familiares con el empleo sin que puedan olvidarse los factores institucionales y legales relacionados con permisos parentales, horarios laborales y escolares junto con otros obstáculos de carácter cultural que tampoco pueden ser ignorados. Todos conjunta y separadamente explican el perfil representativo de la actividad laboral de las mujeres, retirándose parcial o definitivamente del mercado laboral o simultaneando vida profesional y familiar durante las diferentes fases de la vida.

Irlanda y España muestran un perfil muy diferenciado desde la perspectiva de género. El perfil laboral masculino es una curva en forma de U invertida correspondiente a una tasa de actividad superior al 80% entre los 20 y los 55 años de edad (que a partir de esa edad disminuye como consecuencia de las jubilaciones anticipadas). Por el contrario, las mujeres presentan una participación en el mercado laboral muy inferior, con un máximo entre los 25 y 27 años y una retirada ostensible a partir de los 29 años sin que se aprecie en ninguno un posterior reingreso (Gráfico 3).

En el intento de buscar razones explicativas a esta huida masiva, cabe reseñar la importancia del sector informal en nuestro país y la pervivencia generalizada de patrones culturales tradicionales. En este sentido resulta sumamente interesante constatar empíricamente que al menos el 50% de la opinión pública europea considera el empleo remunerado perjudicial para el bienestar de los/las hijos/as. Y contrariamente a lo que pudiera pensarse en un principio –conforme a los tópicos imperantes en algunos países del sur de la Unión Europea como Grecia, España e Italia–, ocurre que en éstos un mayor número de encuestados/as considera positiva la conciliación en comparación con los porcentajes presentados por otros países situados en latitudes más al norte como Alemania o Austria. Esta corriente de opinión queda reflejada en el Gráfico 4 y muestra los resultados de la encuesta realizada en la primavera de 1996 en la Unión Europea (Gráfico 4).

A continuación se inserta un párrafo de este estudio en el que se plasma la perplejidad que dicho resultado provocó en quienes lo realizaron:

- Resulta sorprendente que los países del sur –Grecia, España, Portugal e Italia– posean los porcentajes más altos de personas que piensan que el hecho de que la mujer salga a trabajar “tiende a ser positivo” para el bienestar del niño. Aunque los encuestados masculinos

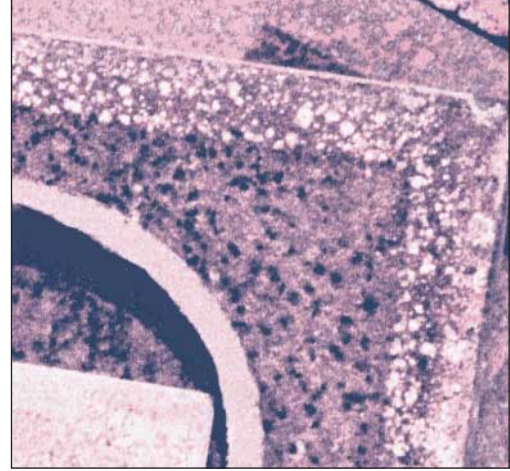
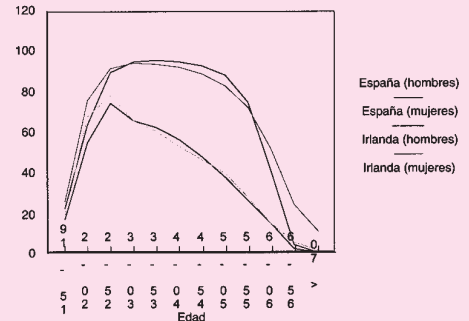


GRÁFICO 2.  
TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA Y CICLO VITAL



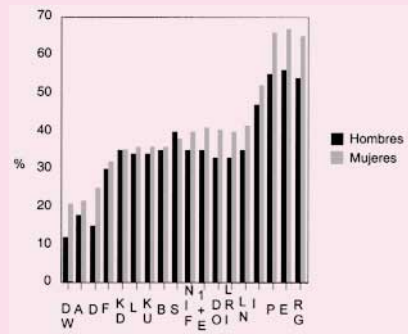
Fuente: elaboración propia a partir de *Enquête sur les forces de travail, Resultats 1997*, Eurostat, Bruselas 1998, p. 25.

GRÁFICO 3.  
TASA DE ACTIVIDAD Y CICLO VITAL



Fuente: elaboración propia a partir de *Enquête sur les forces de travail, Resultats 1997*, Eurostat, Bruselas 1998, p. 25.

GRÁFICO 4.  
SI LA MADRE SALE A TRABAJAR. ¿ESTE HECHO TIENDE A TENER UN EFECTO POSITIVO EN EL BIENESTAR DE LOS NIÑOS/AS?



Fuente. Comisión Europea: *¿Igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en Europa?* Eurobarómetro 44.3. Bruselas, 1998, p. 40.



adoptan este punto de vista, son menos asertivos que las mujeres, dándose la mayor diferencia en España y especialmente en Grecia. Las opiniones en la mayoría de los demás países son muy cercanas a la media de la Comunidad, excepto la antigua República Federal Alemana y Austria, donde no más de una quinta parte de las mujeres asume este punto de vista. Suecia es el único país en el que los hombres sobrepasan a las mujeres en pensar que es una buena cosa para los niños y niñas que su madre salga a trabajar, pero la diferencia entre las opiniones de hombres y mujeres es sólo de un 2% <sup>1</sup>.

Qué duda cabe que la corriente de opinión predominante en Alemania, Luxemburgo y Francia a la par que sus regímenes fiscales <sup>2</sup> y sociales no propician la conciliación. Ante este hecho, quienes detentan responsabilidades políticas deberán propugnar medidas que intenten contrarrestar ambos efectos. Es decir, impulsarán, por un lado, aquellos cambios culturales que estimulen y alienten el cambio de aquellos estereotipos adversos a la conciliación, y por otro, implantarán políticas públicas que contemplen la progresiva individualización de derechos fiscales y sociales en aras a la consecución de una mayor autonomía económica de las mujeres y un reparto más igualitario de las tareas de atención y cuidado de las personas.

El informe de la red de expertos/as: *Care in Europe* <sup>3</sup>: *El cuidado en Europa y el de la OCDE: A caring World. The New Social Policy Agenda* insisten en la importancia que el influjo de los patrones culturales de comportamiento tienen a la hora de estimular o desincentivar la

participación femenina en el mercado de trabajo, junto con otros aspectos como la existencia o no de servicios públicos adecuados de guardería que faciliten la conciliación entre vida familiar y laboral.

Ante la necesidad de llevar a cabo una política social favorable a la conciliación, la Cumbre de Luxemburgo sobre el Empleo, celebrada en el otoño de 1997, decidió exigir en uno de sus cuatro pilares reforzar la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y llevar a cabo un análisis minucioso de las políticas de gasto público, para medir los esfuerzos realizados por los Estados miembros con vistas a su consecución. En concreto, la directriz 21 del cuarto pilar, recalca la importancia de una oferta, suficiente y de calidad, de servicios de guardería y de cuidado de personas para:

- Favorecer la incorporación y continuidad de hombres y mujeres en el mercado laboral. En este sentido, es esencial que se repartan equitativamente las responsabilidades familiares. Para incrementar la igualdad de oportunidades, los Estados miembros y los interlocutores sociales diseñarán, aplicarán y promoverán políticas de apoyo de cuidado de los niños, niñas y otras personas a cargo, que sean asequibles, de fácil acceso y de elevada calidad, así como sistemas de permiso parental o de otro tipo.

### 1.1

#### Especial referencia a las políticas de conciliación a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo de España

Entre las medidas adoptadas por España, en el Plan Nacional de Acción para el Empleo, correspondiente al año 1999, se menciona la política impositiva en general y el mínimo familiar y personal, en concreto, establecidos en la Ley 40/98 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, es decir, aquellas deducciones familiares o los gastos fiscales que reducen la base imponible de los/las contribuyentes, pero se elude enumerar los esfuerzos llevados a cabo para la provisión de servicios de guardería como viene demandando –de forma prioritaria– la opinión pública española (véanse los Gráficos 15 y 16 de la tercera parte). Por el contrario, en el Plan Nacional del año 2002 se subrayan los esfuerzos que se están realizando para subsanar esta carencia, citando expresamente la puesta en marcha del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004. Y se dice textualmente:

- En el año 2000 se crearon 786 nuevos servicios de guarderías, ludotecas, etc., en 629 municipios y en el año 2001 la cifra de estos servicios creados se eleva a 875 en 744 municipios. En este mismo año 2001 se ha conseguido una tasa neta de escolaridad de niños y niñas de 0 a 3 años de 8,6%, distribuido en 1,7% los de 0 años, 7,4% los de un año y 17,3% los dos años. Los de tres años tienen una tasa de 88,4% <sup>4</sup>.

Es incuestionable que a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo se hace explícita la interrelación entre el diseño de la política de gasto público, y la financiación de los servicios ofertados para el cuidado de personas y el mercado de trabajo. En definitiva, estos Planes Nacionales han establecido –a escala comunitaria– el seguimiento de las políticas de gasto que posibilitan la consecución de la política de igualdad de oportunidades y la conciliación entre familia y carrera profesional para mujeres y hombres.

Aunque, es menester hacer hincapié en que una política impositiva y de gasto público desde una perspectiva de género no es condición suficiente para generar el cambio social deseado, sino se acompaña de un impulso

1

COMISIÓN EUROPEA. *¿Igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en Europa?* Eurobarómetro 44.3. Bruselas, 1998, p. 40

2

Veáse para más información sobre los regímenes fiscales en la Unión Europea: PALOMA DE VILLOTA: *La Política Fiscal no es neutral desde la perspectiva de género*. Análisis Crítico de la Imposición sobre la Renta en la Unión Europea en Cristina Carrasco (ed.): *Tiempos, trabajos y género*. Publicaciones de la Universidad de Barcelona, 2001,

3

Realizado como Joint Report Of the Gender and Employment and the Gender and Law Groups of experts para la Unidad de Equal Opportunities for women and men and matters regarding families and the children. Dirección General V de la Comisión Europea, 1998.

4

*Plan Nacional de Acción para el Empleo 2002*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2002, p. 67.





transformador paralelo, propugnado por las/los responsables políticos. Impulso propiciado mediante la modificación de los patrones culturales tradicionales de cuidado de personas en aras de la consecución de una distribución más equitativa del tiempo entre ambos sexos.

El gasto público desembolsado en servicios públicos de cuidado de hijos/as y de personas mayores puede barajarse como una hipótesis explicativa más ante el cambio de comportamiento femenino ante el empleo observado en algunos países de la Unión Europea como se sugiere en la segunda parte de esta ponencia.

## II. POSIBLES CAMBIOS EN LA RELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE FECUNDIDAD Y PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA A PARTIR DE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE.

Diversos estudios realizados recientemente han señalado un cambio en la relación entre el nivel de fecundidad y la participación laboral femenina. Este cambio entre ambas variables se ha detectado, para mediados de la década de los ochenta en varios países de la OCDE. Es decir, se aprecia empíricamente que el nivel de fertilidad ha ralentizado su descenso en aquellos países que presentan una elevada tasa de actividad femenina. Los Gráficos 5 y 6 muestran la base empírica sobre la que el estudio de la OCDE fundamenta sus conclusiones.

En otro estudio llevado a cabo por Namkee Ahn y Pedro Mira que se titula: *A note on the changing relationship between fertility and female employment rates in developed countries*, se obtiene una conclusión semejante, al observar para diferentes países de la OCDE, durante los ochenta, la aparición de una correlación positiva entre la tasa de actividad femenina y el nivel de fecundidad.

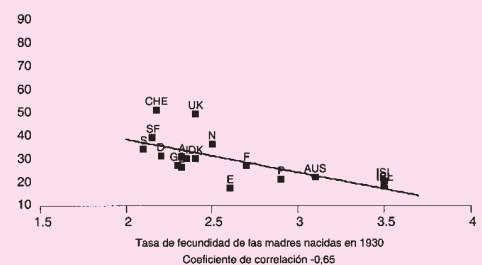
De acuerdo con las conclusiones obtenidas en su estudio, la seguridad económica de las mujeres, entendida ésta como el disfrute de una renta suficiente para gozar de autonomía económica personal, se configura de forma paulatina y creciente como una condición indispensable a la hora de tomar decisiones sobre una futura maternidad. Por ello, la alta tasa de desempleo supone una desventaja considerable al generar unos niveles de renta iguales a cero, debido a que en muchos casos no se perciben prestación por desempleo, pero incluso suponiendo que la percibieran, su situación económica no podría nunca ser considerada como estable.

La aseveración de Thorvaldur Gylfason aludiendo a la monetización del cuidado de las familias, la existencia de una tasa de fecundidad relativamente alta junto una participación laboral femenina también elevada, resume, de forma acertada y concisa, la evolución sueca desde los inicios de la década de los sesenta con una incorporación paulatina y constante de las mujeres en el mercado de trabajo.

En España, un estudio reciente titulado: *La protección Social de las Mujeres*, elaborado por el Consejo Económico y Social pone de relieve cómo la fecundidad se distribuye de manera diferente de acuerdo con la edad de la madre y su participación en el mercado de trabajo. Hace hincapié para 1997 en cómo las mujeres inactivas, de 25 a 29 años, acumulaba el mayor número de nacimientos, 194 por 1.000, mientras que para las activas la mayor parte de nacimientos se concentra a una edad más avanzada, entre los 32 y 34 años, con 82 nacimientos por cada 1.000 mujeres (Cuadro 2), percibiendo una mayor fecundidad entre las

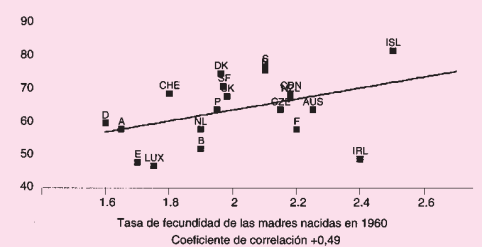
inactivas, incluso en la evolución seguida durante los últimos años o, más exactamente, desde 1990 a 1997 (véase Gráfico 7).

GRÁFICO 5.  
RELACIÓN ENTRE NATALIDAD Y TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA 1964



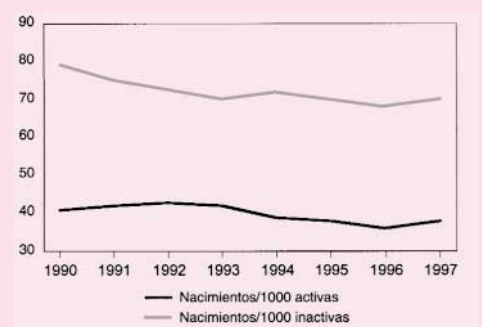
Fuente. OCDE *A Caring World. The New Social Policy Agenda*, París, 1999, p. 17.

GRÁFICO 6.  
RELACIÓN ENTRE NATALIDAD Y TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA 1994



Fuente. OCDE *A Caring World. The New Social Policy Agenda*, París, 1999, p. 17.

GRÁFICO 7.  
FERTILIDAD DE LAS MUJERES ENTRE 20 Y 44 AÑOS  
SEGÚN SU ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1990-1997  
(NÚMERO DE NACIMIENTOS POR 1.000 MUJERES)



Fuente: INE, *Movimiento Natural de la Población; Encuesta de Población Activa*.

5

La protección Social de las Mujeres. Informe 4/2000. Consejo Económico y Social. Madrid 2000, p. 84

6

Diane Saynsbury.

El Informe del Consejo Económico y Social obtiene una conclusión diferente a la obtenida en los estudios mencionados y considera válido, para seguir explicando en la actualidad el vertiginoso descenso de la fecundidad en España, aludir a la relación negativa observada en otras décadas entre participación laboral femenina y tasa de fecundidad. Y dice textualmente:

- Este es uno de los factores que explican la continuada caída de la tasa de fecundidad en España desde 1976. El análisis de la fertilidad de las mujeres entre 20 y 44 años en los últimos años informa de que las mujeres que no están integradas en el mercado laboral tienen muchos más hijos/as que las activas. Así, entre 1990 y 1997 el número de nacimientos de mujeres inactivas prácticamente duplica al de las activas, situándose en 1997 el número de nacimientos en 72 y 38 nacimientos por 1.000 mujeres respectivamente.

Añadiendo a continuación:

- Estos datos ilustran someramente la asociación entre participación laboral de las *mujeres* y sus estrategias reproductivas, y reflejan que la posposición de la maternidad y la reducción del tamaño de la familia son fenómenos estrechamente relacionados con la creciente integración laboral femenina <sup>5</sup>.

Planteamiento que no contempla la correlación positiva existente entre ambas variables en diferentes países de la OCDE, a partir de la década de los ochenta. Países que presentan elevadas tasas de actividad femenina sin que la fecundidad haya disminuido o, al menos, de manera tan vertiginosa como en España e Italia. Cambio de tendencia entre ambas variables puesta de relieve por los estudios comentados anteriormente.

El desenfoque del análisis puede proceder de no considerar cómo afecta el desempleo a la tasa de fecundidad y de no comparar la caída de la natalidad en España con otros países en los que no ha ocurrido así y las mujeres se han incorporado al empleo con mayor intensidad.

Para terminar con este apartado, quiero enfatizar que la posibilidad o imposibilidad de conciliación de la vida profesional (empleo) con la familia, depende, en buena medida del diseño del Estado de bienestar. Es decir, si éste se ha efectuado contemplando una perspectiva de género como, desde mediados del siglo XX e incluso antes, se efectuó en algunos países europeos. Suecia, por ejemplo, desde la década de los treinta intentó frenar la caída de la natalidad mediante la prestación de los servicios

**CUADRO 2.**  
**NACIMIENTOS SEGÚN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA MADRE, POR GRUPOS DE EDAD, 1997**

Grupos (edad)	(Número de nacimientos por 1.000 mujeres)	
	Nacimientos 1.000 activas	Nacimientos 1.000 inactivas
De 20 a 24 años	10,0	43,2
De 25 a 29 años	50,6	193,9
De 30 a 34 años	82,4	137,4
De 35 a 39 años	32,0	45,2
De 40 a 44 años	4,5	7,0

Fuente: INE, *Movimiento Natural de la Población; Encuesta de Población Activa*.

**CUADRO 3.**  
**PRESTACIONES SOCIALES PARA LA FUNCIÓN FAMILIA ATENCIÓN DE HIJOS E HIJAS (COMO UN % DEL PIB)**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
BI	3,1	2,7	2,3	2,3	2,3	2,5	2,3	2,4	2,4p	2,4
DK			3,4	3,5	3,6	3,8	4,1	4,0	3,9	3,9
D	2,5	1,9	1,8	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2	2,8p	2,9p
D-90	2,5	1,9	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0			
EL			1,6	1,7	1,7	1,7	2,0	1,9	1,9	1,9
E	0,7	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4p	0,4p
F	2,9	2,8	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,9	2,9	2,9
IRL	1,7	2,4	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,3	2,2
I	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9
L	2,6	2,1	2,4	2,4	2,5	2,9	3,1	3,2	3,2	3,2
NL	2,6	2,2	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3p	1,1p
A	3,3	3,0	2,7	2,7	3,0	3,2	3,5	3,3	3,1	2,9
P			1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1p
FIN	1,9	2,6	3,3	3,9	4,3	4,2	4,6	4,2	3,9	3,7p
S						4,6	4,6	3,9	3,7	3,6
UK			2,0	2,2	2,7	2,8	2,4	2,4	2,4	2,4p
EU-15						2,2	2,1	2,1	2,3 P	2,3
EUR-II			1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	2,0	2,2p	2,2
IS				2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3
NO			2,8	3,1	3,5	3,6	3,7	3,8	3,5	3,4p

Fuente: EUROSTAT. *Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1980-1997*. Bruselas, 2000, p. 58.

de cuidado de las personas por el sector público. Política continuada durante las décadas siguientes hasta finalizar el siglo, y aunque la crisis de los noventa cuestionó de alguna manera su existencia, no pudo tambalear, afortunadamente, los cimientos de su edificación <sup>6</sup>.

### III. GASTOS SOCIALES O ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA DE CONCILIACIÓN ENTRE TRABAJO REMUNERADO Y FAMILIA

Es indudable que el grado de participación femenina en el mercado de trabajo se interrelaciona con el nivel de implantación de una política social adecuada que posibilite la conciliación de la vida profesional y laboral, junto con la existencia de medidas de carácter institucional tales como horarios escolares adecuados, etc.

El Cuadro 3 muestra la opción escogida por cada país en la evolución de los gastos sociales para el cuidado de hijos e hijas, referido al Producto Interior Bruto.



En el caso de España se puede apreciar una reducción drástica durante el periodo, con una brusca pérdida de peso específico durante el primer quinquenio de la década de los ochenta, que perdura hasta el momento actual. Italia muestra una reducción paulatina año tras año pero sin llegar a la exigüidad del caso español.

Qué duda cabe que el gasto público desembolsado para el cuidado de niños y niñas favorece la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, pero este objetivo no se alcanza igualmente cuando se opta por transferencias económicas que cuando se prestan servicios públicos de atención a la infancia ya sea mediante guarderías o asistencia a domicilio por parte de personas especializadas.

Es posible apreciar la importancia relativa que cada país otorga a esta función, mediante una rápida ojeada al Gráfico 8.

En primer lugar, y en posición predominante, figuran en 1997 Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega con un gasto social para el cuidado de la familia igual o superior al 3,4% de su Producto Interior Bruto (PIB); en segundo término, Luxemburgo, Alemania, Austria, Francia (entre 3,2 y 2,9%) y los cuatro siguientes, ofrecen una situación que podríamos calificar de intermedia, con un esfuerzo económico entre 2,3 y 1,5% del PIB que enumerados por orden decreciente de gasto son: Bélgica, Reino Unido, Irlanda y Grecia. Los restantes muestran un esfuerzo económico inferior o igual al 1,1 % del PIB, llamando la atención la nimiedad de las cifras correspondientes a Italia y España con 0,9 y 0,4% de su PIB.

El informe de la OCDE: *A caring World. The New Social Policy Agenda*<sup>7</sup>, señala que:

- “El gasto en servicios sociales familiares (que incluye el cuidado de hijos) es generalmente pequeño en la mayoría de los países de la OCDE con la notable excepción de los países nórdicos. Sin embargo estos totales brutos son difíciles de interpretar, ya que el cuidado de los niños se apoya de muchas formas diferentes. En Francia, los gastos impositivos son importantes (véase OCDE, 1996j); Australia paga una prestación monetaria para los servicios de cuidado –de hijos–, el Reino Unido proporciona un “rea libre” en la mayoría de las prestaciones internas de trabajo, reduciendo con ello el coste neto de cuidado de hijos”.

Por tanto, la interrelación entre política laboral, presupuestaria y social es inevitable en cualquier análisis riguroso de la realidad socioeconómica y por quienes detentan responsabilidades políticas.

### Opciones del gasto social por cuidado de niños y niñas

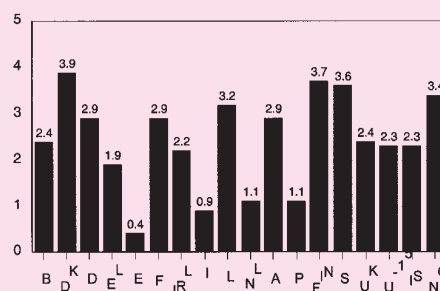
Como se ha visto en el apartado anterior, el gasto público desembolsado para el cuidado de niños/as en la Unión Europea difiere de un país a otro, pero una vez adoptado como parte de la política pública, se suscita un segundo problema de gran trascendencia desde la perspectiva de género, al buscar respuesta a las preguntas: ¿en qué se gastan estas partidas presupuestarias? y/o ¿cuáles son las prioridades de este gasto social? Es incuestionable que todas las medidas no coadyuvan en igual medida a la conciliación entre la vida familiar y laboral y que no resulta indiferente que se establezcan transferencias económicas (permisos remunerados maternales, parentales o sólo para el padre –por ejemplo, el mes de papá en Suecia– tendente a un reparto más equitativo en el trabajo de cuidado que intenta cambiar la división sexual del trabajo en el interior de la familia);

o que se presten servicios de atención a la infancia y a personas discapacitadas, mayores dependientes en centros de cuidado permanente de día o que la atención se dispense a domicilio por personas especializadas.

Todas estas alternativas, hipotéticamente factibles, cuando existe voluntad política para ejecutarlas, exigen una reflexión profunda por parte de las distintas fuerzas sociales y un debate a fondo tanto en un nivel político como social. Quienes detentan responsabilidades políticas no pueden seguir por más tiempo dando la espalda e ignorando la realidad en la que discurre la vida diaria de las mujeres con una doble jornada laboral cuando participan activamente en el mercado de trabajo.

Puede ocurrir que la atención y cuidado de personas no se perciba colectivamente como una actividad social y esta falta de sensibilidad que acompaña a una deforme percepción de la realidad socioeconómica actual, se refleje en la política presupuestaria, con escasas asignaciones destinadas a su consecución. Lamentablemente esta actitud persiste en España y, en menor medida, en Italia lo que evidencia, en última instancia, que en ambos países estas tareas permanecen todavía invisibles, al margen del sistema de Contabilidad Nacional y del debate político. Se mantienen en el ámbito privado, familiar sin que verdaderamente interesen a la esfera pública o, al menos, no en la medida suficiente para exigir un esfuerzo económico acorde con su envergadura.

GRÁFICO 8.  
GASTOS SOCIALES DE APOYO A LA FAMILIA (COMO % PIB). 1997



Fuente: elaboración propia a partir de EUROSTAT. *Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1980-1997*, Brussels, 2000, p. 58.

7

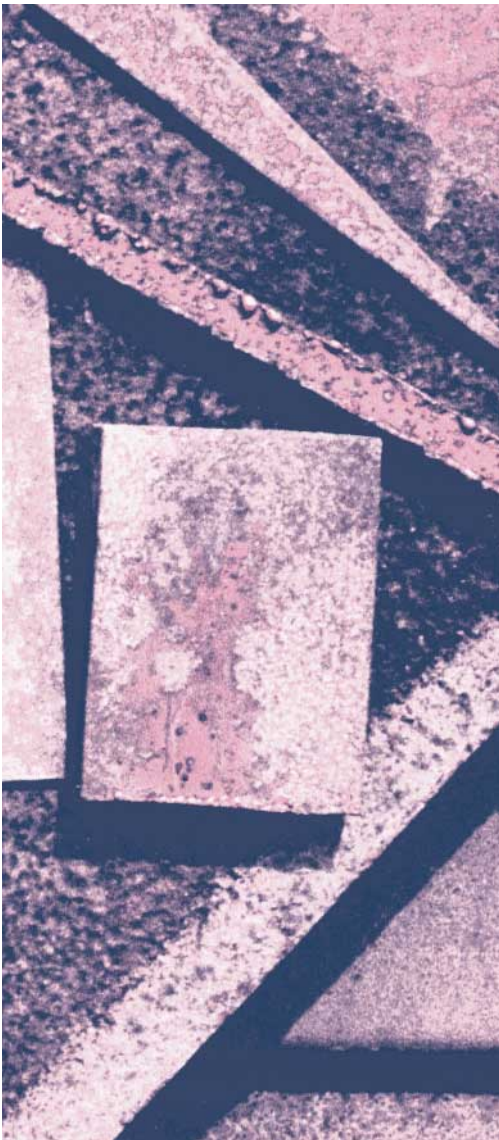
(Un mundo de cuidados. El programa de la Nueva Política Social). Comisión Europea Dirección General V.



**CUADRO 4.**  
**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES (COMO % DEL PIB)**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bélgica	6,8	7,3	7,4	7,8	8,0	8,5	8,5	8,6	8,6p	8,6
Dinamarca			10,6	10,7	10,7	11,0	12,3	12,2	12,3	12,0
Alemania	10,8	11,1	10,6	10,6	10,8	11,1	11,2	11,6	11,6p	115,5p
Alemania-90	10,8	11,1	10,6	10,3	10,3	10,7	10,7			
Grecia			9,3	8,8	8,8	9,0	8,9	9,2	9,5	9,8
España	6,2	7,5	7,4	7,6	8,0	8,4	8,4	8,6	8,7p	8,7p
Francia	8,1	9,4	9,5	9,8	10,1	10,5	10,5	10,8	11,0	11,0
Irlanda	4,7	5,0	4,3	4,4	4,4	4,3	4,1	3,7	3,4	3,2
Italia	8,3	10,3	11,2	11,6	12,6	12,8	13,0	12,8	12,9	13,4p
Luxemburgo	8,0	6,6	6,7	6,9	7,1	7,1	7,1	7,4	7,2	7,1
Holanda	7,5	8,5	9,9	9,9	10,1	10,2	9,8	9,6	9,6p	9,3p
Austria	9,0	9,9	10,0	10,0	10,1	10,5	10,8	10,9	10,9	10,6
Portugal			4,8	5,2	5,5	6,1	6,1	6,6	6,9	7,0p
Finlandia	6,1	7,3	7,3	8,4	9,4	9,7	9,4	9,2	9,4	8,7p
Suecia						13,1	12,7	12,0	12,4	12,3
Reino Unido			8,2	8,8	9,3	9,5	9,3	9,2	9,3	9,1p
EU-15						10,6	10,6	10,7	10,8p	10,7
EU 11			9,8	10,0	10,4	10,7	10,7	10,9	11,0p	11,0
Islandia				4,7	4,9	5,0	5,0	5,1	5,0	5,1
Noruega			8,4	8,5	8,8	8,7	8,7	8,5	6,2	8,3p

Fuente: EUROSTAT. *Social Protection Expenditure and Receipts, Data 1980-1997*. Bruselas, 2000, p. 57.



Ahora bien, en otras ocasiones, cuando se asignan partidas presupuestarias suficientes para la provisión de servicios de cuidado, es necesario, analizar a posteriori si estas asignaciones contemplan los intereses de las mujeres como se comentaba anteriormente en los análisis de presupuesto desde la perspectiva de género. Debe subrayarse que ser a cuanto menos desafortunado que este esfuerzo económico se dilapidara en el apuntalamiento de unos esquemas obsoletos, postulados por una ideología defensora del ama de casa tradicional de la familia burguesa (con un único perceptor de ingresos y portador, en exclusiva, de derechos sociales directos), al margen de las vivencias reales de la mayoría de las mujeres del siglo XXI tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo.

#### **Gasto social de atención a personas mayores**

Con relación al gasto público español, dedicado a personas mayores, debe subrayarse que es una partida presupuestaria fundamental como consecuencia del envejecimiento progresivo de su población y del número de votos que representa este colectivo en cualquier contienda electoral, su evolución desde la década de los ochenta no es negativa –como ocurría con el gasto social de atención y cuidado de la infancia– y presenta un crecimiento en torno a 2,5 puntos porcentuales del PIB, desde los inicios de la década de los ochenta como muestra el Cuadro 4.

Pese a esta evolución favorable, el resultado obtenido, medido en la cobertura de atención al colectivo, resulta a todas luces insuficiente, si se compara con otros países de la Unión Europea. (Véase Cuadro 5).





**CUADRO 5.**  
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES (COMO % DEL PIB)

	% de >65 años en cuidado institucional	% de mayores recibiendo servicios de cuidado a domicilio
Austria	4,7 (O)	3,0 (O)
Bélgica	4,0 (S)	6,0 (O)
Dinamarca	5,7 (O)	17,0 (O)
Finlandia	7,2 (O)	24,0 (O)
Francia	3,0 (S)	7,0 (S)
Alemania	5,0 (R)	3,0 (S)
Grecia (!)	0,5 (S)	
Islandia	Alto (R)	Alto (R)
Irlanda	5,0 (S)	3,0 (S)
Italia	2,0 (S)	1,3 (R)
Holanda	10,0 (S)	8,0 (O)
Noruega	7,1 (O)	14,0 (O)
Portugal	5,0 (R)	1,5 (R)
España	2,8 (O)	1,0 (S)
Suecia	5,4 (O)	13,0 (O)
Reino Unido	5,1 (O)	13,0 (O)

Fuente: European Commission (DG V/D/5): *Care in Europe*, Brussels, 1998, p. 35.

(O): OCDE. Datos para 1986-94.

(S): ANTONEN, SIPII. 1996. *Datos para 1985-92, excepto Bélgica: 1981.*

(R): Informe de expertos. Datos para: 1994 para Alemania, 1995 para Islandia y 1994 para Portugal.

(...): 20 proyectos piloto sobre cuidado a domicilio en marcha y 112 que comenzaron en 1998.

Pese a esta escasa cobertura, la red de expertos/as europea considera que la carencia de servicios sociales para este colectivo de edad, en algunos países continentales o del sur, no afecta con la misma intensidad al empleo femenino como la ausencia de servicios de atención a niños y niñas.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Es indudable que, de acuerdo con la evolución observada durante los últimos lustros en los niveles de fecundidad en diferentes países de la OCDE no es posible seguir sosteniendo que la maternidad es un obstáculo para la integración y permanencia de las mujeres en el empleo porque se constata empíricamente que en otros países no ocurre así. Además si esto fuera cierto, la escasa participación laboral de las españolas e italianas debería acompañarse de una natalidad más elevada, lo que tampoco es cierto.

El desplome de la tasa de fecundidad en España se debe explicar sobre la base de otros parámetros de análisis, tales como la tasa de desempleo femenino y masculino como apuntan Ahn y Mira y en la escasez de servicios públicos de cuidado de las personas a lo largo del ciclo vital que impide la monetización del cuidado como ocurriera en Suecia en décadas anteriores.

Lo que no parece razonable es seguir imputando el desplome de la natalidad al aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo, ni mantener afirmaciones fundamentadas en la percepción de una correlación negativa entre ambas variables, cuando con datos contrastados empíricamente se observa lo contrario en diversos países de la OCDE, a partir de la década de los ochenta.

Por último, me gustaría hacer hincapié en otro punto interrelacionado con la conciliación entre la vida laboral y familiar, para evitar el peligro de abandono del mercado de trabajo tras los periodos de cuidado de hijos e hijas. Los dictados de la directriz 22 del cuarto pilar de la Cumbre de Luxemburgo para reforzar las políticas de igualdad de oportunidades apuntan en esta dirección y determinan que:

- Los Estados miembros prestarán especial atención a la situación de las mujeres y de los hombres que desean reincorporarse a la vida activa remunerada tras una ausencia y, a tal fin, estudiarán la manera de suprimir progresivamente los obstáculos que dificultan esa reincorporación.

