

05|2016

INFORME LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN ESPAÑA

CES
▶▶▶



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 05|2016

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 05|2016

LA PARTICIPACIÓN
LABORAL DE
LAS MUJERES
EN ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 728-2017

Colección Informes

Número 05/2016

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, febrero de 2017

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley
21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social.
Aprobado en la Sesión ordinaria del Pleno del día 21 de diciembre de
2016.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-366-4

D.L. M. 4.559-2017

Imprime

ADVANTIA, Comunicación Gráfica, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 21 de diciembre de 2016

INFORME 05|2016 LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN ESPAÑA

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. LOS COSTES Y LOS BENEFICIOS ASOCIADOS A LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES	14
CAPÍTULO II. TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS Y PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES	18
1. TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS	19
2. TENDENCIAS SOCIALES	25
CAPÍTULO III. LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO	37
1. EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD, EL EMPLEO Y EL PARO	39
1.1. Aumento de las tasas de actividad	39
1.2. Empleo y paro	50
1.3. Características del empleo y participación laboral de las mujeres	57
2. CONDICIONES DE TRABAJO	63
CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS Y OTROS INSTRUMENTOS	74
1. POLÍTICAS DE EMPLEO	79
2. POLÍTICAS DE APOYO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR	95
2.1. El ámbito de la Unión Europea	96
2.2. El sistema español: situación y perspectivas	111
3. DIÁLOGO SOCIAL Y AUTONOMÍA COLECTIVA	131
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	135

INTRODUCCIÓN

La participación de las mujeres en el mercado de trabajo conoció en España una expansión a partir de mediados de los años ochenta, impulsada por los profundos cambios sociológicos y económicos gestados en las últimas décadas, y favorecida por los avances políticos y legislativos en el terreno de la igualdad y la no discriminación. A pesar de los avances habidos en estos años, que dibujan un cambio estructural en la participación laboral de las mujeres, este proceso se enfrenta a obstáculos que lo frenan y que impiden una participación más igualitaria de mujeres y hombres en el trabajo remunerado.

En el diagnóstico y en el análisis de las políticas tendentes a consolidar dicho proceso debe abordarse, desde luego, el periodo más reciente condicionado por los efectos de la última crisis, ya que no se puede desconocer su impacto, que el CES ha abordado también en algún reciente informe¹. Pero dicho análisis no puede limitarse a lo ocurrido en los últimos años. Se trata, antes bien, de apuntar a las barreras de naturaleza estructural que siguen determinando que, varias décadas después del inicio de una tendencia de incorporación generalizada, en las que se han sucedido periodos de expansión y de recesión, las mujeres en España sigan presentando menores tasas de actividad y de empleo que los hombres, tasas de paro más elevadas, o mayores dificultades de carrera profesional que, entre otros factores, motivan la existencia de una brecha salarial que persiste y aumenta con la edad, todo lo cual repercute negativamente en sus futuros derechos de pensión. El objetivo del presente informe es, por ello, identificar las barreras y obstáculos estructurales que impiden una mayor y mejor participación laboral de las mujeres, y las políticas necesarias para avanzar hacia esa meta.

Entre las prioridades de las políticas europeas y nacionales se encuentra alcanzar una mayor participación laboral de las mujeres. Con ello se pretende contribuir a lograr el objetivo estratégico de contar con el 75 por 100 de la población de 20 a 64 años ocupada para el año 2020, a fin de afrontar los retos que tienen planteados, con distinto grado de intensidad, los Estados miembros y desde luego España. Entre tales retos, se trata de equilibrar las actuales tendencias demográficas mediante una recuperación de

NOTAS

- 1 Véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad* (aprobado el 23-07-2014), que lleva a cabo un detenido análisis del impacto de la última crisis en el empleo en atención, entre otras, a las variables de sexo y edad.

la natalidad a fin de mejorar las perspectivas adversas sobre la sostenibilidad del crecimiento económico, de la población en edad de trabajar y de los sistemas de protección social, derivadas del envejecimiento.

Pero no cabe olvidar que la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en condiciones de igualdad real y efectiva es, en primer lugar y ante todo, un imperativo democrático, representa una exigencia de equidad pues afecta de lleno al desarrollo personal y profesional de la mitad de la población y a su independencia económica (salarios y pensiones), y supone una condición necesaria para alcanzar mayores niveles de cohesión social.

Los objetivos y las políticas en este terreno no pueden abordarse exclusivamente desde un enfoque de aumento, más o menos coyuntural o intenso, de las tasas de actividad y de empleo femeninas, que en todo caso dependerán de la propia evolución de la actividad económica, y que no tenderán a consolidarse en niveles igualitarios si no mejoran determinados aspectos estructurales. Si bien los objetivos inmediatos pasan por recuperar las tasas de actividad y de ocupación, los objetivos a medio y largo plazo deben orientarse a alcanzar la plena equiparación de mujeres y hombres en cuanto a su participación en el trabajo remunerado, entendiendo por tal el disfrute de una igualdad de oportunidades real y efectiva en el mercado de trabajo y el empleo. En otras palabras, lograr que los únicos factores determinantes del ingreso y la trayectoria profesional de las personas, independientemente de su sexo y de opciones vitales como la maternidad, que en nuestro actual modelo sociolaboral impacta en la actividad y el empleo de las mujeres, se identifiquen con sus cualificaciones y sus competencias profesionales, y que estas se puedan adquirir y mantener a lo largo de la vida en igualdad de condiciones.

Para ello, y una vez realizado un diagnóstico de situación y tendencias sociodemográficas y del empleo de las mujeres, el informe pretende, sobre todo, analizar el papel que las políticas públicas, y otros instrumentos como el diálogo y la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, deben desempeñar para apoyar e impulsar el empleo y las trayectorias profesionales de las mujeres, aportando herramientas efectivas para garantizar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de mujeres y hombres.

El apoyo a las familias mediante unas políticas públicas adecuadamente diseñadas y dimensionadas, en términos de eficacia e intensidad, ha sido fundamental en aquellos países de nuestro entorno que mejores registros han alcanzado logrando un círculo virtuoso caracterizado por altas tasas de actividad y de empleo de las mujeres y unas tasas de fecundidad también relativamente elevadas. En esas experiencias, generalmente se ha avanzado desde un modelo familiar tradicional de hombre sustentador principal y mujer cuidadora a un modelo familiar dual de hombres y mujeres que son a la vez trabajadores y cuidadores.

Dichas políticas se orientan fundamentalmente a contrarrestar los que se consideran en la actualidad algunos de los obstáculos principales a la participación de las

mujeres en el trabajo remunerado, derivados de su dedicación, mayoritaria y casi en exclusiva en algunos casos, a la atención de los niños y de los familiares dependientes, y por extensión a las tareas domésticas². Políticas que pasan fundamentalmente por la disponibilidad y asequibilidad de infraestructuras y servicios profesionales de cuidados a las personas (educación y atención de la primera infancia, atención a las personas dependientes) o el fomento de la corresponsabilidad en la asunción de las cargas familiares y domésticas (permisos parentales), sin olvidar la relevancia que pueden revestir otras políticas conexas como pueden ser, entre otras, el desarrollo de un sector de servicios de cuidados a los hogares estructurado, profesionalizado y puesto en valor del que se facilite su accesibilidad mediante determinados instrumentos de tipo fiscal, financiero, etc.³. En otro orden de cosas, además, es necesario analizar el papel que deben desempeñar las políticas activas de mercado de trabajo o los incentivos o desincentivos para el ejercicio de una actividad remunerada que pueden desprenderse del sistema tributario.

El presente informe se enmarca en una ya amplia trayectoria de trabajos del Consejo Económico y Social sobre la situación y las políticas que afectan a las mujeres en la realidad española, y en particular en el conjunto de informes elaborados en el seno de la Comisión de Trabajo específica creada para tratar la situación sociolaboral de la mujer en España, que mantienen una línea de continuidad en este tipo de análisis. De ellos, baste hacer mención del más reciente, el Informe CES 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, que comprende una parte sustancial de análisis sobre la participación laboral de las mujeres. En relación con ello, el presente Informe busca no limitarse a una mera actualización de datos y estrategias sino incorporar nuevas perspectivas en las políticas a aplicar.

2 Véase una síntesis de principales factores e indicadores en Comisión Europea: “Labour market participation of women” (European Semester thematic fiche, 29-04-2016) en http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm.

3 Véase Comité Económico y Social Europeo (CESE), “Desarrollar servicios para la familia a fin de elevar los índices de empleo y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo” (Dictamen de iniciativa 2015/C 012/03).

CAPÍTULO I

LOS COSTES Y LOS BENEFICIOS ASOCIADOS A LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

La igualdad de género debe abordarse también desde la perspectiva de los costes y beneficios que presenta, incluido el mayor bienestar autopercibido de las sociedades que han alcanzado mayores niveles objetivos o indicativos de éste en la mayoría de las dimensiones (políticas, socioeconómicas, culturales). Conviene, por ello, recordar estas cuestiones, comenzando con los menores costes económicos y sociales y la mejor adaptación a los retos del envejecimiento que se derivan de una mayor igualdad de género, y terminando con los mayores niveles de eficiencia económica a los que apuntan los estudios sobre esta materia.

Costes

Como ya se explicó en el Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*, las pérdidas de población activa en ciertos grupos socio-demográficos (y desde luego cuando afectan a la mitad de la población, como ocurre en el caso del género) presentan costes relevantes. Estos son tanto individuales como colectivos, por un lado, y tanto económicos como sociales, por otro.

En el caso de los individuales, basta recordar su impacto en el mayor riesgo de pobreza monetaria asociado a la menor cobertura –como luego se verá⁴– de las prestaciones por desempleo en el paro femenino, a un menor acceso a pensiones de jubilación y a la percepción de menores cuantías.

La subrepresentación de mujeres en la población activa y el mayor tiempo fuera del empleo de las mujeres en su trayectoria laboral a largo plazo determinarían, en efecto, la menor frecuencia de acceso a pensiones de jubilación, siendo aún elevado el peso de pensiones de viudedad y otras no contributivas en el género femenino: la viudedad suponía el 45,5 por 100 de las pensiones femeninas en 2015 y la jubilación el 43,7 por 100 (entre los hombres esos porcentajes eran, respectivamente, un 3,9 y un 78,7 por 100).

A su vez, la concentración del empleo femenino en sectores y ocupaciones de menor productividad (ligada a la sobrecualificación o como producto del sesgo en la elección de carreras profesionales por sexo) explicaría, junto con el resto de factores presentes en la brecha salarial, un importe medio más bajo de las pensiones de jubilación percibidas por mujeres: en ese mismo año, la pensión media de jubilación de las mujeres era de 743 euros al mes, mientras la de los varones era de 1.197 euros al mes. A ello contribuiría

4 En concreto en el apartado 1.2 del capítulo III de este informe.

igualmente la mayor frecuencia de trabajo a tiempo parcial. De ahí que, según la Comisión Europea, sea mayor el riesgo de pobreza femenino en la vejez y que se observe una amplia brecha entre hombres y mujeres en lo que hace a las pensiones, estimada en un 39 por 100 para el conjunto de la UE⁵. En España, los datos sobre importe medio mensual de las pensiones del sistema por sexo en 2015 arrojaban 689 euros para el femenino frente a 1.108 euros para el masculino⁶.

Sobre la importancia de los costes generales netamente económicos cabe insistir, por su parte, en la necesidad de incrementar la participación laboral femenina en el contexto de un proceso de envejecimiento demográfico acelerado. Es evidente que –sin necesidad de recurrir a proyecciones de medio o largo plazo, simplemente observando las edades de la población ahora– el balance de generaciones entrantes y salientes en el mercado de trabajo español será negativo ya a corto plazo, es decir, que se reducirá la población en edad de trabajar, como ya ha ocurrido en los últimos años. En esta evolución ha influido de manera notable la salida de población extranjera como consecuencia de la crisis, pero el hecho es que se reduce la población potencialmente activa y los tramos de edad relativamente joven, lo cual, con independencia de la nacionalidad, es perder capacidad productiva.

Por otro lado, el envejecimiento demográfico tiene una amplia repercusión en las vías e instrumentos por las cuales la sociedad organiza la atención y los cuidados al grupo más longevo, fuertemente dependiente. En la medida en que la organización social hace recaer sobre las familias –y en concreto sobre las mujeres– la mayor parte de la atención a estos grupos, se reduce la capacidad de participación laboral de las mujeres, en particular las de edades relativamente mayores (en torno a los 45-50 años). Y en el calendario vital actual (con una edad media al primer hijo ya por encima de los 30 años), resulta que está aumentando la probabilidad de prodigar cuidados a familiares mayores sin haber concluido la crianza de los hijos menores.

Incrementar la participación laboral de las mujeres es, de hecho, imprescindible para alcanzar los objetivos trazados, en toda la Unión Europea, para asentarse como un área de alto potencial de crecimiento económico. La Comisión Europea⁷ señala que las pérdidas de PIB per cápita atribuibles a las brechas de género en el mercado de trabajo –que se plasman en esa menor participación laboral de las mujeres, en cada momento y a lo largo de su ciclo vital– se estiman en hasta un 10 por 100.

De igual forma, las brechas de género tienen impacto macroeconómico relevante, al incidir sobre el potencial de crecimiento a largo plazo. Por un lado, porque (aunque desde luego la productividad depende de factores como la capacidad tecnológica y la

5 Comisión Europea, “Hoja de Ruta” *New start to address the challenge of work-life balance faced by working families*, agosto 2015.

6 Todos estos datos de importes proceden de MEYSS, *Evolución mensual de las pensiones del sistema de la Seguridad Social*, diciembre de 2015. Se han tomado de la Memoria CES 2015, cuadros III-16 y III-17.

7 Comisión Europea, “Labour market participation of women” (European Semester thematic fiche), cit.

eficiencia), en último término, los recursos humanos (o si se prefiere el trabajo en sentido amplio) marcan la capacidad económica. Por otro lado, y esto es importante para subrayar los beneficios de una mayor participación laboral de las mujeres a lo largo de su ciclo vital, porque hay ya evidencia empírica sobre la correlación positiva, en un amplio elenco de países⁸, entre menores brechas de género en educación, empleo, oportunidades de emprendimiento y otros ámbitos, por un lado, y una mayor eficiencia productiva, por otro lado.

Beneficios

El CESE recordó en su Dictamen de 2013 *El empleo de las mujeres y el crecimiento* que el aumento de la tasa de empleo femenino ya ha contribuido de manera importante al crecimiento en los últimos cincuenta años. Además, es importante señalar que el trabajo realizado por las mujeres sin remuneración no se tiene en cuenta como contribución a la economía. Así, el desarrollo de puestos de trabajo para prestar servicios, en particular de cuidados de personas, a las familias contribuiría a la transformación de esta modalidad de trabajo invisible en trabajo remunerado y supondría una elevada contribución adicional a la economía, con efectos positivos sobre los ingresos fiscales, los sistemas de pensiones, y otros.

Además, una mayor y más equilibrada participación de las mujeres en la esfera laboral contribuiría a elevar el potencial de crecimiento económico. Por ejemplo, como también señala el citado dictamen del CESE, las disparidades sistemáticas entre mujeres y hombres en los campos de especialización formativa y profesional implican una incorrecta asignación del capital humano y una pérdida de potencial de innovación y crecimiento económico, y debería fomentarse un cambio de actitud entre estudiantes, profesores, padres y la sociedad en general en una etapa temprana de la vida del estudiante, antes de que se consoliden las percepciones y actitudes estereotípicas sobre las actividades en que los niños y niñas destacan y con las que disfrutan. De igual forma, ayudar a un mayor número de mujeres a crear una empresa y apoyar el desarrollo de empresas existentes dirigidas por mujeres puede contribuir a un modelo de crecimiento económico más equilibrado y sostenible, esto es, a crear más empleo, más innovación, a aumentar la competitividad y el crecimiento económico y a reducir la exclusión social.

8 Véase al respecto OCDE Development Centre, *Does gender discrimination in social institutions matter for long term growth? Cross country evidence*. Documento de trabajo núm. 330, febrero 2016.

CAPÍTULO II
TENDENCIAS SOCIODEMOGRÁFICAS
Y PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

1. Tendencias demográficas

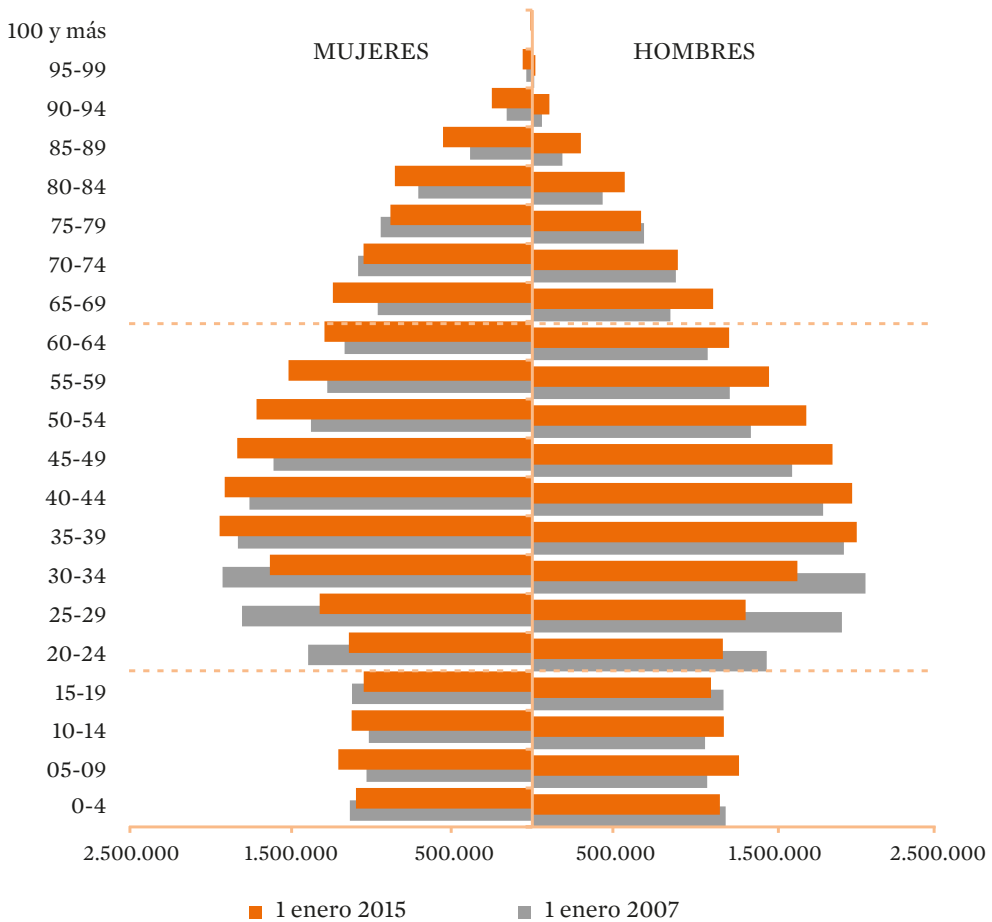
Si se considera como potencialmente activa a la población de entre 16 y 64 años de edad, en España ésta estaba constituida en 2015 por algo más de 30 millones de personas, lo que suponía un 65 por 100 del total poblacional. Se trata de un amplio segmento cuyo volumen y peso han variado a lo largo de las últimas décadas en función de la incidencia de distintas dinámicas de la evolución demográfica. Así, desde mediados de la década de 1990, la reducción de la natalidad, la llegada a las edades centrales de los contingentes del llamado *baby boom* y la conversión de España en un destino consolidado de importantes flujos migratorios, propiciaron un notable incremento del peso de la población con edad de trabajar, pasando del 61 por 100 de 1975 (en los años 70 el factor migratorio habría ejercido el efecto contrario), al 70 por 100 en 2005. Sin embargo, diez años más tarde la importancia de ese segmento ha disminuido hasta situarse en un 65 por 100 sobre el conjunto de la población, disminución en la que sin duda ha sido determinante la reciente inversión de los saldos migratorios, que, por su carácter eminentemente económico, han restado volumen a la población potencialmente trabajadora.

*Una población activa que
envejece en un entorno de
envejecimiento demográfico*

La mitad de esa población está constituida por mujeres (un 32,5 por 100 de la población total está conformada por mujeres de entre 16 y 64 años), como ha ocurrido a lo largo de las últimas décadas, con pequeñas variaciones relacionadas seguramente con el fenómeno migratorio. Pero si se mantienen las condiciones demográficas básicas, en solo diez años los cambios en la estructura de la población llevarán a una significativa reducción de la población en edad de trabajar, que apenas superará los 23 millones de personas (algo más de 11 millones de mujeres), lo que supondrá una disminución notable del peso de la población potencialmente activa (52 por 100 sobre el total de la población) y también del peso de la población femenina con edad de trabajar (26 por 100 sobre el conjunto).

El proceso de envejecimiento en el que se encuentra inmersa la sociedad española, fácilmente reconocible en la representación gráfica de la evolución de su estructura, se acusará fuertemente en el segmento de edades centrales (potencialmente activas) en los próximos años, de manera que tendrán más peso numérico los mayores de 40

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA 2007-2015

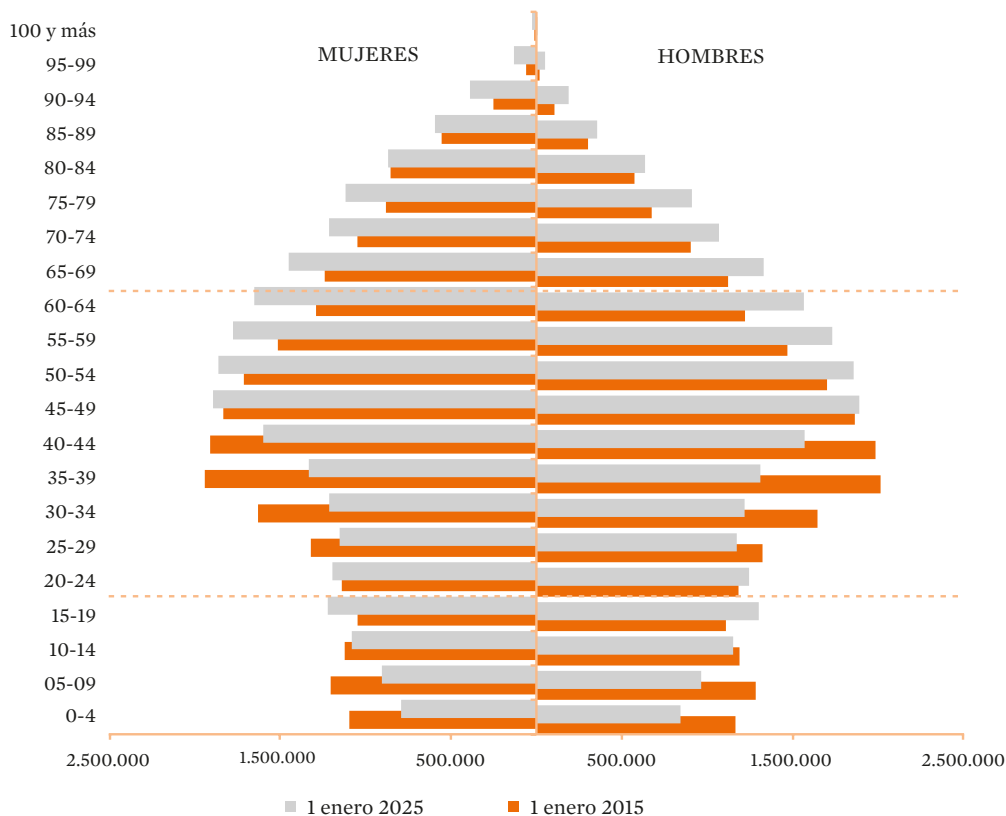


Fuente: INE, *Cifras de Población*, 2015.

años que los menores de esa edad. En este sentido los grupos quinquenales de 30 a 34 y de 35 a 39 años experimentarán las mayores reducciones, principalmente porque los integrantes de las generaciones de nacidos en los años 60 y 70 (*baby boom*) se irán acercando a la edad de la jubilación, dando paso a generaciones mucho menos numerosas. Por lo tanto, la población trabajadora femenina habrá envejecido también en el próximo decenio.

No puede olvidarse que en la actualidad las mujeres de entre 55 y 65 años son las principales proveedoras de cuidados informales a la población dependiente. Pero ese segmento está menos integrado en el mercado laboral que las de los grupos de edad que las suceden y que, de mantenerse las actuales condiciones, habrían de sustituirlas en la responsabilidad de la atención a los dependientes.

GRÁFICO 2. ESTRUCTURA Y PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA 2015-2025



Fuente: INE, *Cifras de Población, 2015 y Proyecciones de Población, 2015*.

Por este motivo es importante tener en cuenta que la población mayor de 65 años va a crecer de manera significativa en los próximos años, incrementándose también el segmento de los mayores de 90 años, que por lógica sufre las mayores tasas de discapacidad y dependencia, lo que añadirá nuevos retos a una sociedad que acusa ya un notable envejecimiento. Así, el hecho de que en la actualidad sean las mujeres quienes, de forma mayoritaria, se encarguen del cuidado de los mayores dependientes⁹, puede llegar a convertirse, si se mantiene esta pauta, en un escollo para su plena participación laboral.

Por otro lado, las encuestas de salud y los registros de mortalidad vienen arrojando cifras desfavorables para las mujeres en lo concerniente a la esperanza de vida saludable, dando cuenta de una mayor proporción de mujeres que de hombres con discapacidades y con dificultades para la realización de las tareas de la vida cotidiana, más acusado a partir de los 65 años. Según los datos de la Encuesta Europea de Salud de 2014, en

⁹ Véase apartado 2 del capítulo IV, Políticas de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar, de este informe.

España, el 34 por 100 de las mujeres con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años sufren limitaciones de distinto alcance para la vida cotidiana, frente al 29 por 100 de los hombres. En el caso de las mujeres de 65 a 74 años, la proporción aumenta hasta el 45,3 por 100, diez puntos por encima de los hombres de las mismas edades. Por ello, el retraso de la edad de jubilación como medida para compensar la reducción de la población activa, debería acompañarse de un mayor desarrollo de la dimensión preventiva de la política sanitaria.

Disminuye el volumen de la población extranjera, pero se incrementa su participación en la población con edad de trabajar

Uno de los aspectos más destacables en la evolución sociodemográfica de las dos últimas décadas es el relativo a la inmigración, cuya participación en el conjunto de la población, de acuerdo con los datos del INE, se incrementó fuertemente en los primeros años del siglo, para disminuir a partir de la segunda década, como consecuencia de la crisis económica. En ese contexto, las mujeres han tenido un protagonismo innegable, participando casi al 50 por 100 en la composición de la población extranjera.

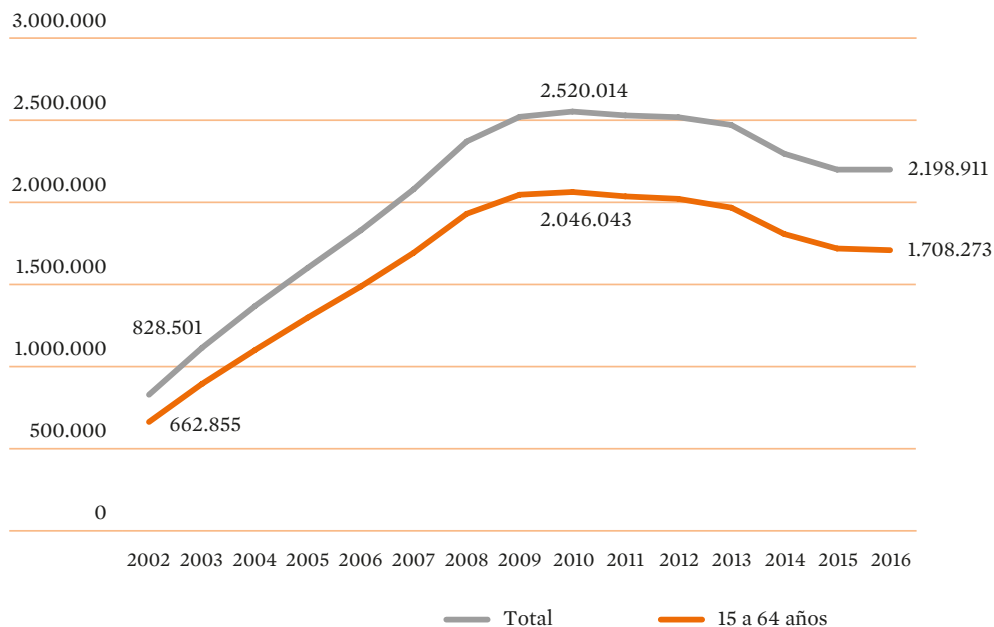
El espectacular incremento de la población compuesta por mujeres extranjeras vivido en España en la primera década del siglo, supuso casi la triplicación de aquella hasta 2010, año en el que residían más de dos millones y medio de mujeres con nacionalidades distintas de la española. Desde entonces, el volumen de ese segmento poblacional ha disminuido de manera progresiva, perdiendo más de 300.000 efectivos, lo que ha supuesto una tasa de variación acumulada del 13,8 por 100 negativo entre enero de 2010 y enero de 2016. Peor evolución ha experimentado la población extranjera potencialmente activa, cuyo volumen ha descendido en un 17 por 100 en ese periodo.

No obstante, dada la particular evolución de la estructura de edades del conjunto de la población residente en España, cuyo segmento potencialmente activo pierde progresivamente volumen y peso sobre el total, la población extranjera con edad de trabajar no ha dejado de adquirir importancia, pasando de representar un 2 por 100 en 2002 a suponer más del 7 por 100 en 2016. La inmigración estaría ejerciendo, por tanto, un papel compensador en el proceso de envejecimiento, equilibrando en cierta medida el descenso del número de españolas potencialmente activas.

Trabajo y fecundidad

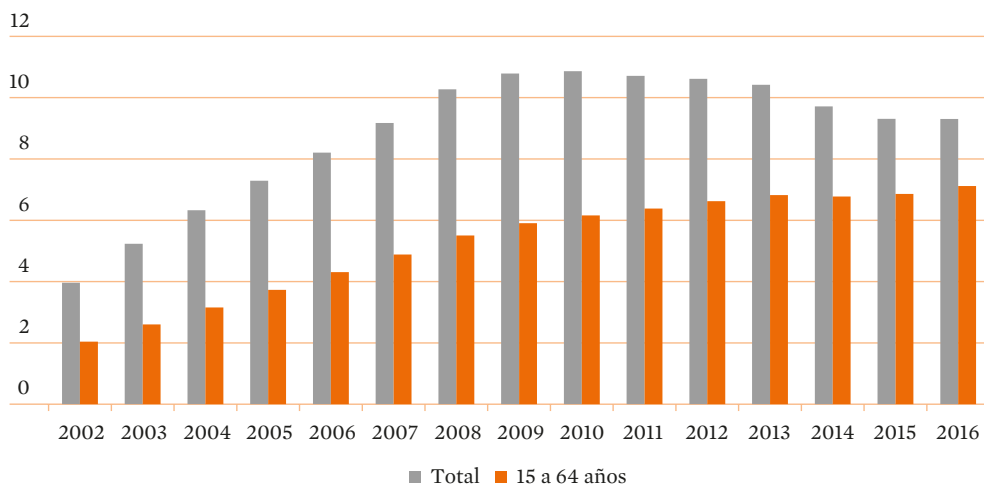
La relación entre las pautas de fecundidad y de participación de las mujeres en el mercado laboral, objeto de estudio desde hace décadas, no ha sido enteramente aclarada. En todo caso, parece que ambas responden a los mismos cambios culturales y de valores, pero no siempre se condicionan mutuamente de manera directa. No en vano, la reducción de la fecundidad registrada en casi toda Europa en décadas pasadas no se ha relacionado en todos los países con pautas similares de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Así, en algunos la participación masiva coincidió con una reducción importante del número de hijos por mujer. Pero en otros, como España,

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXTRANJERAS EN ESPAÑA 2002-2016
(Población a 1 de Enero de cada año)



Fuente: INE, *Cifras de Población*, 2016.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE EXTRANJERAS SOBRE LA POBLACIÓN DE MUJERES RESIDENTE EN ESPAÑA
(Porcentaje)

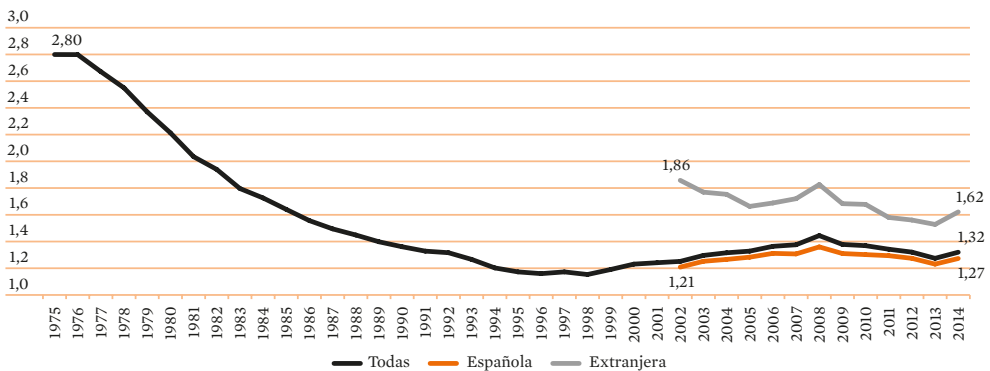


Fuente: INE, *Cifras de Población*, 2016

esa reducción ha precedido a la incorporación de las mujeres a la población activa. En efecto, como se desprende de los datos del INE, desde 1975 el indicador coyuntural de fecundidad muestra una drástica caída que sitúa a España entre los países con los valores más bajos, rozando apenas 1,3 hijos por mujer en 2014. Sin embargo, las tasas más bajas se registraron en los años noventa, experimentando posteriormente un cierto repunte que respondía a la situación económica favorable de los primeros años del siglo XXI, a un mayor optimismo, pero sobre todo, a la entrada de inmigrantes cuyas pautas de fecundidad menos restringidas elevaron los valores medios.

La crisis económica puso freno a la tendencia de crecimiento que parecía emerger con el ciclo económico favorable. Como se desprende de la serie de datos, a partir de 2008 la fecundidad comienza a descender tanto en la población nativa como en la extranjera (en esta última el descenso es incluso más intenso) situando otra vez a España entre los países con menor fecundidad.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL INDICADOR COYUNTURAL DE FECUNDIDAD EN ESPAÑA (Hijos por mujer)



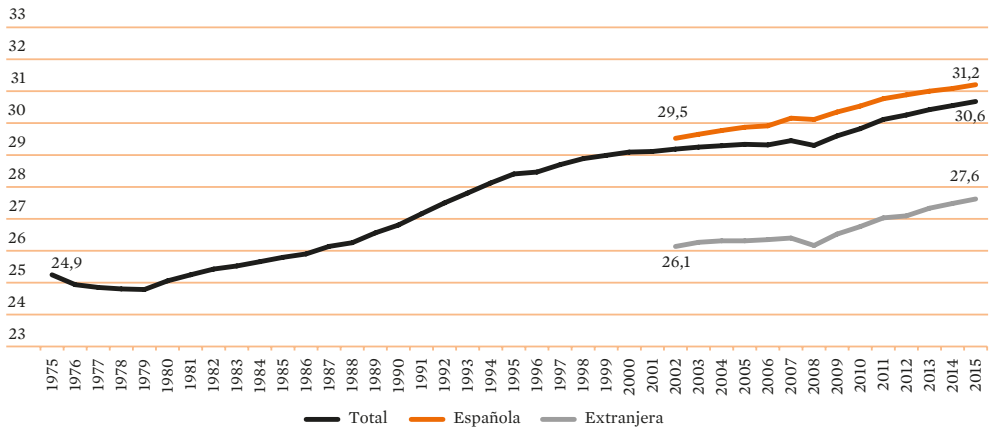
Fuente: INE, *Indicadores Demográficos Básicos*, 2016.

Uno de los elementos explicativos de esa evolución es el retraso de la edad de las mujeres en la concepción del primer hijo, en tanto en cuanto que la postergación de la maternidad acorta el periodo fértil. Como ya se apuntaba en el Informe CES 1/2011¹⁰, España continúa siendo uno de los países de la UE con la edad media a la maternidad más alta, 31,2 en 2015, dos años más que hace poco más de un decenio y seis más que a mediados de los años setenta del siglo pasado. En ese mismo informe se ponía de relieve la convergencia de varios factores: la prolongación de la etapa formativa, que mantiene a los jóvenes durante más tiempo en sus hogares de origen, el cambio en los valores en torno a la familia y la maternidad y las circunstancias económicas y laborales, como la

10 *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral en España.*

alta frecuencia de la temporalidad y la escasa estabilidad laboral de los jóvenes hasta los 30-34 años, que se sumarían en los últimos años a las altas tasas de desempleo. A todo ello habría que añadir la baja accesibilidad al mercado residencial, que a pesar del aumento del alquiler entre los jóvenes en los últimos años, sigue dominado por la opción de la vivienda en propiedad¹¹.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA EDAD MEDIA A LA MATERNIDAD (En años)



Fuente: INE, *Indicadores demográficos básicos*.

En todo caso, las pautas de fecundidad y las decisiones sobre la maternidad responden a la acción combinada de múltiples factores relacionados con los valores en torno a la familia y al desarrollo personal, la situación y las expectativas sobre la economía, las situaciones laborales personales y las expectativas en torno al trabajo, la intensidad de la implicación de los hombres en las tareas y responsabilidades domésticas (simetría del modelo familiar) y al apoyo institucional a la maternidad. No puede olvidarse, además, que más de la cuarta parte de los ciudadanos, el 27 por 100 (28 por 100 de las mujeres y 25,6 por 100 de los hombres), afirma tener menos hijos de los de habría deseado, según los datos del CIS¹², y los motivos son principalmente de índole económica (25 por 100).

2. Tendencias sociales

En España, como en otros países del sur de Europa, la familia es un elemento destacado en el despliegue de los roles atribuidos socialmente a las mujeres, porque el modelo familiarista imperante les reserva un papel central en ese entorno. Esta circunstancia se hace aún patente no solo en la distribución de responsabilidades dentro de la familia, sino

11 Para un mayor desarrollo de este aspecto, consultar la Memoria CES 2015 (capítulo III, Calidad de vida y cohesión social).

12 CIS, *Estudio 3004, Prestigio ocupacional y estructura social*, 2014.

también en la participación de las instituciones en cuestiones clave, como los cuidados de larga duración, muy limitada por considerarse en gran medida una cuestión privada. En este sentido, a pesar de los cambios sociales y culturales registrados en las últimas décadas, la posición de las mujeres en el entorno familiar puede considerarse todavía un factor explicativo de aspectos relevantes de su situación en el mercado de trabajo, de la misma forma que su participación laboral condiciona también su trayectoria vital y familiar.

Sin embargo, su creciente participación en dicho mercado, indesligable de la asunción de valores, preferencias y expectativas casi exclusivas de los hombres en años no muy lejanos, como la independencia económica o las aspiraciones profesionales, no se ha traducido de manera significativa en una menor atribución de responsabilidades domésticas. Ello deriva en una situación de sobrecarga –conocida con el nombre de “doble jornada”–, que responde a la asimetría en la distribución de roles de género, redundando en una desigual calidad de vida en hombres y mujeres.

Cambios en las formas de convivencia

Según los datos del INE, en 2015 había en España 18.346.200 hogares, volumen que ha ido creciendo con el de la propia población, pero también a causa de la reducción del tamaño medio de los hogares, que en la actualidad se sitúa en 2,5 personas, valor muy inferior a las 4 personas por hogar de hace algunos decenios.

La reducción del tamaño de los hogares ha corrido en paralelo a la transformación de su composición, de manera que algunos tipos de hogares tradicionalmente minoritarios han ido ganando protagonismo, al tiempo que algunas estructuras predominantes en el pasado han reducido su presencia de manera palpable. La fórmula de convivencia en pareja continua siendo, a pesar de ello, mayoritaria, si bien estas estructuras han ido perdiendo importancia a lo largo del último decenio. 10,1 millones de hogares (55 por 100 del total, frente al 60 por 100 de 2006) están constituidos por parejas, de las cuales 3,87 millones (21 por 100 del total) vive sin hijos, mientras que cerca del 34 por 100 del total convive con sus hijos (40 por 100 en 2006), siendo cada vez menos frecuentes las familias con tres hijos o más.

La *Encuesta de Condiciones de Vida* aporta, además, información relativa a la edad y dependencia económica de los hijos en los hogares. De acuerdo con esta fuente, el 24 por 100 de los hogares está compuesto por dos adultos y uno a varios niños (la mayoría, convive con uno o dos niños, mientras que una proporción reducida convive con tres o más menores dependientes).

Por su parte, los hogares unipersonales han incrementado su presencia numérica, llegando a suponer la cuarta parte del total, lo que se explica básicamente por el aumento del número de hogares compuestos por una sola persona menor de 65 años. Hasta hace poco más de tres lustros, los hogares unipersonales estaban compuestos mayoritariamente por personas (sobre todo mujeres) que habían enviudado. Sin embargo, el siglo XXI se inició con un creciente peso de los hogares unipersonales jóvenes,

que responde a la emancipación en solitario, generalmente de hombres y en una medida muy inferior, a rupturas de parejas. Esa tendencia parece consolidarse (entre 2006 y 2014 ha pasado del 11,5 al 14,2 por 100). Y lo que es más significativo, creció más el número de estos hogares integrados por mujeres.

Lo mismo ocurre con los hogares monoparentales, que han aumentado su presencia hasta representar el 10,3 por 100 del total. En efecto, en los últimos años no ha cesado de crecer el número de hogares integrados por un solo progenitor y sus hijos (en la actualidad son cerca de 2 millones, de los que el 81 por 100 está compuesto por una mujer y sus hijos). Sin embargo, en el último año esta estructura de convivencia ha aumentado su peso en un 6 por 100, mientras que la que se compone de un hombre y sus hijos lo ha hecho en un 17 por 100. La aprobación en los últimos años de normas autonómicas relativas a la corresponsabilidad parental en los casos de rupturas de parejas, que favorecen el establecimiento del régimen compartido en la guarda y custodia de los menores (en algunas comunidades, como Aragón, Valencia y en menor medida, Cataluña, se establece como régimen de custodia preferente) puede ser una de las explicaciones de ese incremento reciente. En cualquier caso, se trata de un fenómeno que de momento queda restringido a un solo periodo anual, y que merece ser observado en los próximos años para determinar su alcance.

Un aspecto de especial relevancia en la evolución de la posición de las mujeres en los hogares, y en el conjunto de la sociedad, es su contribución económica al sostenimiento de estos núcleos de convivencia. Si tradicionalmente, de acuerdo con la clásica división sexual del trabajo, las mujeres han estado ligadas casi exclusivamente al trabajo en el ámbito doméstico, sin remuneración, mientras que los hombres se encargaban del trabajo

*Evolución del papel económico
de las mujeres en los hogares*

extradoméstico, aportando los ingresos al hogar, desde la segunda mitad del siglo xx, con la paulatina incorporación de las mujeres al mercado laboral, la división del trabajo muestra un perfil más difuso. En este sentido, la amplia participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha supuesto una doble vinculación a las responsabilidades familiares (laboral y doméstica), en tanto que esa apertura de las mujeres a la esfera pública no ha tenido un correlato simultáneo y equivalente en la asunción masculina de responsabilidades en el ámbito familiar. No obstante, las encuestas de usos del tiempo (cuyo análisis se aborda más adelante) muestran en España un leve incremento de la participación de los hombres en las tareas reproductivas/domésticas, incremento que en todo caso estaría dándose de forma mucho más lenta que la participación de las mujeres en el ámbito laboral y que en la actualidad se encuentra lejos del objetivo del reparto equitativo de las tareas, siendo desfavorable a las mujeres.

Como indicador expresivo de la evolución del papel de las mujeres, la posición de sustentador principal del hogar, definido por el INE como “aquel miembro del hogar de 16 o más años cuya aportación periódica (no ocasional) al presupuesto común se

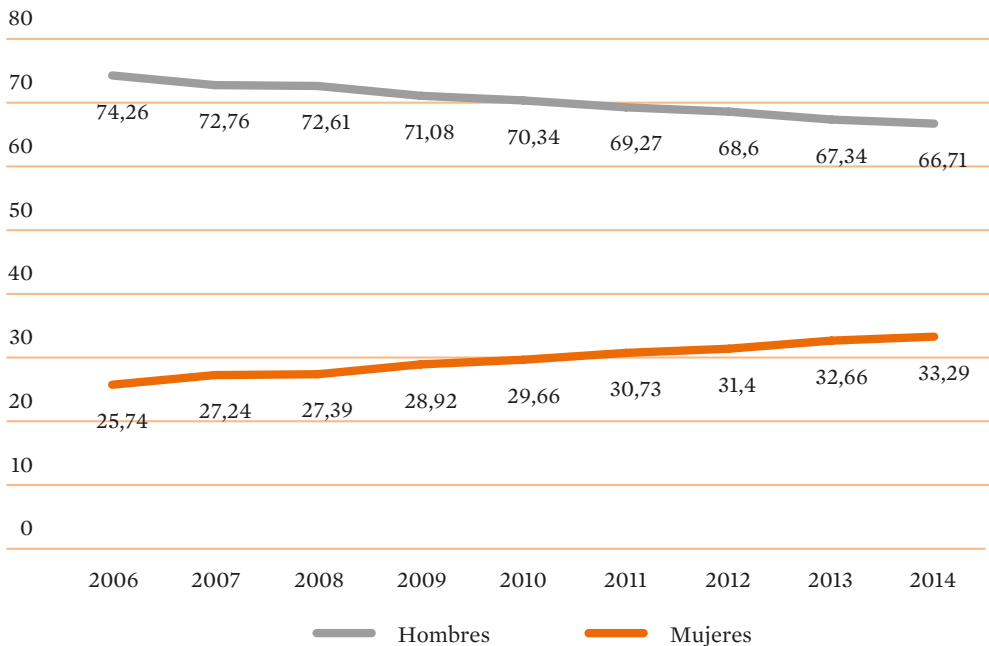
CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE HOGARES (2006-2014)
(Porcentajes)

Tipos de hogar	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
Persona sola con menos de 65 años	11,55	11,83	12,00	12,60	12,82	13,22	13,66	13,93	14,23	
Persona sola de 65 o más años	10,27	10,20	10,24	9,88	9,93	9,79	9,91	10,29	10,55	24,99
Pareja sin hijos	20,94	21,00	21,86	22,19	22,36	22,76	22,67	22,93	23,01	21,12
Pareja con 1 hijo	17,06	17,27	17,07	17,31	17,35	17,36	17,40	17,09	16,97	15,84
Pareja con 2 hijos	16,80	16,74	16,56	16,13	16,09	15,93	15,78	15,63	15,47	15,15
Pareja con 3 o más hijos	5,24	4,53	4,26	4,10	3,79	3,65	3,51	3,45	3,30	3,10
Un adulto con hijos	7,18	7,38	7,08	7,01	7,47	7,55	8,06	8,09	8,19	10,34
Otro tipo de hogar	10,95	11,04	10,94	10,79	10,19	9,74	9,03	8,60	8,28	9,30

Nota: los datos de 2015 proceden de la *Encuesta Continua de Hogares*; que ofrece datos únicamente de desde 2013. El dato referido a Personas solas de 65 o más años, en realidad es la suma de esa categoría y la anterior, personas solas con menos de 65 años, que esta fuente no ofrece de forma desagregada.
Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

destina a atender los gastos del hogar en mayor grado que las aportaciones de cada uno de los restantes miembros”, muestra un perfil evolutivo de claro ascenso. Así, entre 2006 y 2014 la proporción de hogares cuyos sustentadores principales son mujeres se ha incrementado en casi siete puntos porcentuales. El porcentaje de hombres, lógicamente, ha descendido en la misma medida. Como resultado, los hogares con sustentadoras principales han pasado de suponer la cuarta parte a representar un tercio del total. No obstante, no puede perderse de vista el hecho de que el periodo de referencia de la encuesta del INE abarca los años de crisis económica más los dos anteriores a su inicio, por lo que una parte de la explicación de esa evolución podría incluir el distinto comportamiento del empleo de hombres y mujeres. En todo caso, es necesario esperar para confirmar la consolidación de la tendencia.

GRÁFICO 7. HOGARES SEGÚN EL SEXO DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL (Porcentajes)



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*.

La sociedad española ha experimentado profundos cambios sociales, culturales, económicos y, por su puesto, demográficos, en las últimas décadas, y uno de los elementos más importantes de su transformación es el avance hacia el objetivo de la igualdad de género. Sin embargo, sigue siendo necesario avanzar hacia ese objetivo, porque, tal como refleja una parte importante de los indicadores, persisten aún asimetrías no justificadas.

Los usos del tiempo y la corresponsabilidad

El modo en que hombres y mujeres administran su tiempo diario ocupa un lugar destacado por su expresividad a la hora de reflejar las diferentes posiciones de género en la estructura social. Por ello, la observación de las formas de organización de la vida cotidiana de hombres y mujeres constituye un buen instrumento de aproximación a la igualdad.

La *Encuesta de Empleo del Tiempo* del INE, que cuenta con dos oleadas y cuya última actualización aporta datos de 2010, se realizó para cumplir varios objetivos: contribuir a la formulación de políticas familiares y de igualdad de género como las relativas a la relación entre la división de trabajo en el hogar y el incremento de la participación de las mujeres en el mundo laboral; la conciliación de las demandas del trabajo remunerado y la vida familiar; el cuidado de los menores, las personas con discapacidad y los enfermos crónicos. Contribuir a la elaboración de las cuentas nacionales, en particular, produciendo datos básicos sobre determinados flujos y actividades necesarios para la estimación de las cuentas satélite del sector de los hogares. Y contribuir a la formulación de políticas relacionadas con el tiempo de trabajo, entre otros. Se trata de una encuesta que analiza fenómenos de carácter estructural que no requieren de una actualización en periodos cortos, necesarios para el análisis de temas coyunturales. Por ello, pese a no contar con datos posteriores a 2010, puede considerarse una fuente consistente –por su metodología, incluido el diseño muestral– y apropiada para el análisis de la realidad actual.

Los resultados de dicha encuesta ponen de manifiesto la pervivencia de una notable desigualdad en los patrones de uso del tiempo en hombres y mujeres, que se objetiva en una carga superior de actividad en las últimas. En efecto, las mujeres acumulan más responsabilidades que los hombres, y por consiguiente, cuentan con una cantidad menor de tiempo de libre disposición, y con menos posibilidades para realizar actividades distintas del trabajo.

De acuerdo con el esquema básico de atribución de responsabilidades, la actividad diaria se distribuye en torno al eje actividad laboral/trabajo doméstico. Las dos oleadas de la encuesta muestran un cierto desplazamiento del patrón clásico de dedicación masculina al trabajo remunerado y femenina al trabajo doméstico, con un ligero incremento entre una y otra de la proporción de hombres que dedica algún tiempo a las tareas de mantenimiento del hogar y de las mujeres con actividad remunerada. No obstante, conviene tener en cuenta que la encuesta se realizó en los primeros años de la crisis económica, lo que ha podido condicionar los datos relativos al trabajo. Sea como sea, los hombres siguen dedicando más tiempo al trabajo extradoméstico (hombres 7:54 horas; mujeres 6:35 horas) y menos al doméstico (hombres 2:28 horas; mujeres 4:25 horas), siendo el balance de dedicación a tareas de sostenimiento de los hogares, esto es, la suma de actividades de ineludible responsabilidad, desfavorable a las mujeres, en tanto en cuanto que dedican más tiempo diario que los hombres.

CUADRO 2. PERSONAS QUE REALIZAN LA ACTIVIDAD EN EL DÍA Y TIEMPO MEDIO DIARIO DEDICADO, 2003 Y 2010

Principales actividades	2002-2003				2009-2010			
	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
	%	Tiempo medio	%	Tiempo medio	%	Tiempo medio	%	Tiempo medio
Cuidados personales	100	11:24	100	11:20	100	11:35	100	11:29
Trabajo	44	8:18	26	6:51	39	7:54	29	6:35
Estudios	15	5:32	15	5:19	14	5:27	15	5:09
Hogar y familia	70	2:06	93	4:50	74	2:28	92	4:25
Trabajo voluntario y reuniones	10	1:51	15	1:42	9	2:01	14	1:43
Vida social y diversión	64	2:08	65	1:58	56	1:49	58	1:38
Deportes y actividades al aire libre	41	2:11	35	1:36	42	1:57	35	1:33
Aficiones y juegos	23	1:55	13	1:30	36	2:02	24	1:37
Medios de comunicación	88	2:54	88	2:31	88	3:08	89	2:51
Trayectos y tiempo no especificado	87	1:27	82	1:21	87	1:25	82	1:21

Fuentes: INE, *Encuesta de Empleo del Tiempo*, 2002-03 y 2009-10.

Si se atiende exclusivamente a la actividad relativa al hogar y la familia, la proporción de hombres que asumen cargas de este tipo es todavía muy inferior a la de mujeres (74 frente a 92 por 100). Pero, además, el detalle de las acciones concretas de las que se compone el espectro hogar y familia revela una “especialización” bastante clara en función del sexo. Así, en general, los hombres asumen tareas más compatibles con la realización simultánea de otras actividades, incluidas las de ocio.

Las características de los hogares son determinantes en la distribución familiar de las tareas de cuidado y mantenimiento del hogar. Si bien es cierto que la dedicación de las mujeres a las responsabilidades del hogar es siempre superior, tanto en participación como en la cantidad de tiempo otorgado, no lo es menos que la presencia de hijos pequeños y de personas adultas en situación de dependencia supone un incremento del trabajo doméstico en ellas, mientras que la participación masculina varía mucho menos o se mantiene casi inalterable, con una intensidad de dedicación muy inferior a la de las mujeres. En este sentido, la presencia de niños o mayores dependientes en la familia duplica el tiempo de trabajo de las mujeres, pero no de los hombres.

La variable “relación con la actividad” refleja también un insuficiente avance hacia la corresponsabilidad en las tareas del hogar. Así, el 74 por 100 de los hombres ocupados atiende a esas tareas frente al 93 por 100 de las mujeres ocupadas. Además, la intensidad en la dedicación supera en casi una hora y media diaria de las mujeres a la de los hombres. La distancia aumenta en el caso de los parados: las mujeres en esa situación laboral dedican tres horas más que los hombres desempleados a las labores domésticas.

Atendiendo solo al segmento de los ocupados, llama especialmente la atención la diferencia de dedicación al hogar entre los hombres y las mujeres con el mismo tipo de jornada de trabajo. Así entre los ocupados a tiempo completo el 75 por 100 realiza

alguna tarea doméstica, frente al 92 por 100 de las ocupadas. Ellas, además, dedican a esta actividad no remunerada 3:32' horas, y ellos 2:21'. Las diferencias aumentan sustancialmente entre los ocupados y las ocupadas a tiempo parcial, siendo ellas quienes dedican tiempo con mayor frecuencia e intensidad a las labores del hogar. En definitiva, la asunción del modelo de participación dual no ha supuesto una plena corresponsabilidad en el hogar.

CUADRO 3. PERSONAS QUE REALIZAN LA ACTIVIDAD (HOGAR Y FAMILIA) EN EL TRANSCURSO DEL DÍA Y DEDICACIÓN MEDIA DIARIA, 2002-03 Y 2009-10

	2002-2003				2009-2010			
	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)
TOTAL	13,3	5:18	14,0	5:09	74,7	2:32	91,9	4:29
Características de los hogares								
Hogar unipersonal	5,7	3:12	4,2	2:42	85,8	2:23	93,1	3:38
Pareja sola	77,9	2:17	95,4	4:39	79,0	2:34	96,5	4:37
Pareja con hijos	74,8	2:11	92,9	5:05	73,9	2:34	91,6	4:45
Padre o madre sólo, con algún hijo	69,6	1:21	90,0	3:54	67,1	2:15	90,9	3:48
Hogar de 1 miembro	87,8	2:22	96,2	4:10	85,8	2:23	93,1	3:38
Hogar de 2 miembros	77,7	2:17	95,2	4:36	77,5	2:36	94,8	4:25
Hogar de 3 miembros	70,4	2:16	94,3	5:03	75,9	2:36	91,9	4:39
Hogar de 4 miembros	67,7	1:59	90,8	4:49	72,1	2:29	90,3	4:40
Hogar de 5 ó más miembros	60,0	1:56	89,3	4:42	64,9	2:32	87,9	4:38
Con niños menores de 10 años	-	-	-	-	81,6	2:03	94,3	5:37
Sin niños menores de 10 años	-	-	-	-	72,3	2:20	91,1	4:07
Con adultos dependientes en el hogar	-	-	-	-	67,0	2:13	78,6	4:42
Sin adultos dependientes en el hogar	-	-	-	-	75,2	2:30	93,0	4:28
Edad								
Edad: menos de 25 años	57,8	1:12	80,0	1:54	56,8	2:16	75,6	2:02
- De 10 a 15 años	58,7	1:09	73,4	1:16	54,8	2:56	68,5	1:15
- De 16 a 24 años	57,3	1:14	83,4	2:11	57,9	2:27	79,4	2:24
Edad: de 25 a 44 años	73,6	2:08	95,4	5:01	79,2	2:47	94,7	4:48
Edad: de 45 a 64 años	70,6	2:22	97,9	5:47	77,3	2:33	97,0	4:58
Edad: 65 ó más años	76,6	2:42	93,6	5:13	78,6	2:53	92,5	4:45
Relación con la actividad								
Activos	68,8	2:01	93,3	3:59	76,3	2:36	93,8	4:10
Ocupados	68,1	1:58	92,8	3:45	74,5	2:21	93,3	3:46
Parados	77,3	2:42	96,4	5:15	82,6	2:23	95,7	5:35
Inactivos	72,1	2:17	92,1	5:16	71,8	2:25	90,0	4:49

CUADRO 3. (CONT.)

	2002-2003				2009-2010			
	Varones		Mujeres		Varones		Mujeres	
	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)
Estudiantes	62,2	1:09	77,6	1:30	58,3	2:10	73,1	1:33
Jubilados o pensionistas	77,8	2:47	92,4	5:06	79,7	2:56	91,2	4:35
Labores del hogar	100,0	5:33	99,1	6:49	-100,0	2:01	99,2	6:19
Tipo de jornada								
Ocupados: a tiempo completo	70,5	2:02	91,9	3:26	74,8	2:21	92,1	3:32
Ocupados: a tiempo parcial	71,0	2:05	95,3	4:25	69,2	2:34	97,2	4:31
Ocupados: jornada continua	75,1	2:10	93,8	4:01	76,3	2:33	93,3	3:57
Ocupados: jornada partida	65,9	1:53	90,9	3:05	72,9	2:10	93,3	3:25

CUADRO 4. PERSONAS QUE REALIZAN LA ACTIVIDAD (TRABAJO REMUNERADO) EN EL TRANSURSO DEL DÍA Y DEDICACIÓN MEDIA DIARIA, 2002-03 Y 2009-10

	2002-2003						2009-2010	
	Varones			Mujeres			Mujeres	
	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)
TOTAL	43,3	8:22	25,2	6:51	38,7	7:55	28,2	6:43
Características de los hogares								
Hogar unipersonal	36,0	7:47	13,5	7:15	36,0	7:36	16,5	7:33
Pareja sola	35,1	8:23	23,3	7:19	27,2	7:54	19,9	6:56
Pareja con hijos	47,8	8:29	24,9	6:28	44,1	8:04	32,2	6:28
Padre o madre sólo, con algún hijo	11,6	6:29	30,9	7:09	30,6	7:04	30,4	6:45
Hogar de 1 miembro	36,0	7:47	13,5	7:15	36,0	7:36	16,5	7:33
Hogar de 2 miembros	34,8	8:21	24,0	7:20	28,3	7:36	22,8	6:59
Hogar de 3 miembros	45,6	8:19	27,6	6:44	44,5	7:59	34,8	6:39
Hogar de 4 miembros	47,2	8:25	26,9	6:35	42,5	8:00	31,1	6:25
Hogar de 5 ó más miembros	44,6	8:27	25,7	6:51	39,3	8:11	29,8	6:47
Con niños menores de 10 años	-	-	-	-	53,1	8:03	37,1	6:17
Sin niños menores de 10 años	-	-	-	-	33,7	7:51	25,4	6:56
Con adultos dependientes en el hogar	-	-	-	-	21,3	7:54	17,8	7:49
Sin adultos dependientes en el hogar	-	-	-	-	39,7	7:55	29,0	6:40
Edad								
Edad: menos de 25 años	23,0	7:48	17,1	6:41	13,6	6:52	13,9	6:41
- De 10 a 15 años	0,9	2:59	0,5	3:33	-0,4	-7:-10	-0,3	-1:-36
- De 16 a 24 años	34,9	7:52	25,5	6:43	21,1	6:52	21,2	6:44
Edad: de 25 a 44 años	64,3	8:28	43,4	6:56	58,2	7:57	48,3	6:38
Edad: de 45 a 64 años	53,9	8:28	25,1	6:46	48,6	8:02	31,4	6:53
Edad: 65 ó más años	3,2	5:57	1,3	5:21	1,8	8:03	-0,7	-7:-18
Relación con la actividad								
Activos	67,2	8:25	59,3	6:54	59,3	7:58	56,5	6:47
Ocupados	71,0	8:31	68,0	6:58	70,9	8:19	69,3	6:55

CUADRO 4. (CONT.)

	2002-2003						2009-2010					
	Varones			Mujeres			Varones			Mujeres		
	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)	Personas (%)	DMD (horas y minutos)
Parados	19,5	3:50	8,0	3:11	18,9	3:24	8,5	2:31				
Inactivos	1,2	4:14	0,6	3:50	1,4	3:39	0,9	3:02				
Estudiantes	1,3	3:59	0,8	3:03	-1,9	-3:-27	-1,6	-3:-27				
Jubilados o pensionistas	1,1	4:25	0,3	2:40	-0,9	-3:-59	-0,1	-2:-31				
Labores del hogar	2,1	5:39	0,7	4:36	-	-	-1,1	-2:-42				
Tipo de jornada												
Ocupados: a tiempo completo	69,2	8:29	67,6	7:35	70,9	8:26	68,7	7:36				
Ocupados: a tiempo parcial	61,6	6:25	65,2	5:05	69,4	5:52	71,1	4:47				
Ocupados: jornada continua	69,0	7:59	65,8	6:37	70,0	8:00	68,5	6:42				
Ocupados: jornada partida	68,6	8:47	69,2	7:37	71,7	8:36	70,8	7:19				

Fuentes: INE, Encuesta de Empleo del Tiempo, 2002-03 y 2009-10.

CAPÍTULO III

LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO

1. Evolución de la actividad, el empleo y el paro

1.1. AUMENTO DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD

En los últimos treinta años la participación laboral de las mujeres, medida a través de las tasas de actividad, ha aumentado extraordinariamente en España. Esta evolución al alza, que en buena medida se observa en todos los países de la UE, ha sido más acusada en el caso español¹³, de manera que en 2015 se acerca a los países más avanzados del ámbito europeo, cuando en la segunda mitad de los años ochenta se situaba en una de las últimas posiciones (gráfico 8).

Según los datos de Eurostat correspondientes al promedio de cada año para las edades comprendidas entre 15 y 64, en 1987 la tasa de actividad femenina (esto es, la proporción de mujeres ocupadas y paradas en el total de mujeres en edad de trabajar) era en España un 37,1 por 100, la más baja de toda la UE con la sola excepción de Malta; en 2015, la tasa española estaba en un 68,7 por 100, por encima de la media de la UE (66,9) y ya superando los valores correspondientes a quince estados miembros, entre ellos Italia (53,1 por 100) y Francia (67,6 por 100). Si se atiende al tramo de 25 a 64 años la evolución es todavía más clara, pasando en España del 34,1 por 100 en 1987 al 74,2 por 100 en 2015.

Pese a esta evolución, la participación laboral femenina sigue siendo significativamente más baja que la masculina, tanto en la UE como en España. Así, la tasa de actividad de las mujeres de 16 a 64 años de edad era, en el conjunto UE-28 en 2015, un 14,9 por 100 inferior a la de los varones, con datos por países que variaban entre el de Suecia, con un -5,1 por 100, y Malta, con un -34,8 por 100; en España la diferencia era un -13,5 por 100. En el tramo de 25 a 64 años la distancia europea era un -15,5 por 100 y la española un -14,2 por 100. Estos datos confirman la idea de que las distancias se han reducido mucho pero aún son significativas, incluso en los países donde las tasas de actividad femeninas son más altas. Cerrar esta brecha es importante, en un contexto de envejecimiento de la población, para mantener una senda de crecimiento económico sostenible, pues es una

13 En buena parte de los países europeos la incorporación masiva y la mayor permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo a lo largo de su ciclo vital comenzó ya en los años de la postguerra mundial. El caso de España mostraría un mayor dinamismo en el crecimiento de la participación laboral de las mujeres asociado a ese retraso, al coincidir con el acceso a la edad laboral y la permanencia en el mercado de las cohortes nacidas en los años sesenta, mucho más numerosas que las anteriores. Esto se señala repetidamente en los sucesivos informes del CES sobre la situación sociolaboral de las mujeres en España.

de las vías para evitar los estrangulamientos derivados de la escasez de población activa que se dibujan a medio y largo plazo como consecuencia de ese contexto.

GRÁFICO 8. TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO EN ESPAÑA Y EN VARIOS PAÍSES DE LA UE, 1987-2015
(Datos anuales)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

El aumento de las tasas de actividad femeninas en España se observa, también como en toda la UE (cuadro 5), a lo largo de todas las edades, pero con una clara excepción, que es la de las jóvenes, donde estas tasas se reducen, al igual que en el

La edad marca importantes diferencias en la evolución de las tasas de actividad

sexo masculino, en todos los países (salvo en Holanda, donde hay una bien conocida asociación de esta trayectoria con el trabajo a tiempo parcial de los jóvenes). En España la tasa de actividad femenina de 15 a 19 años se ha reducido, en el periodo considerado, del 29,7 al 10,6 por 100, en Alemania del 37,7 al 25,8 por 100, en Francia del 19,9 al 11,4 por 100 y en Dinamarca, donde se daba la tasa más alta el primer año, del 64,2 al 53,2 por 100. Este comportamiento decreciente en la participación laboral de las más jóvenes está asociado a la prolongación del número medio de años dedicados a la formación inicial, en muchos casos de manera exclusiva, es decir, con baja frecuencia de compatibilización entre estudios y trabajo.

La tendencia a la baja de las tasas de actividad femenina en España también se observa, aunque ya no de manera tan uniforme, en el grupo de 20 a 24 años. En este grupo hay además un repunte hasta 2007 y un descenso posterior en casi todos los casos. Dado el perfil coincidente con el periodo de expansión económica y posterior crisis, esto induce a considerar que en este caso la menor participación está relacionada con la coyuntura del mercado de trabajo para las personas jóvenes. En el resto de los grupos de edad se observa un fuerte incremento a lo largo de todo el periodo.

Hay que recordar que el transcurso de los años hace que vayan ingresando en tramos de edad más mayores las mujeres que ya siguen el nuevo patrón de participación laboral, caracterizado por una más alta frecuencia de las que permanecen en el mercado de trabajo a lo largo de todo su ciclo vital. Ello hace que, observando periodos relativamente largos, el aumento en las tasas de actividad en grupos de edad más mayores pueda ser sobre todo consecuencia de esta circunstancia.

Pero es posible que la crisis haya contribuido a acelerar el proceso, incrementado la participación laboral femenina en edades más mayores y en niveles formativos medios o bajos como sustitutiva de la pérdida de empleo e ingresos por parte de los varones. Estos grupos de mujeres mostraban una trayectoria vital más ajustada al patrón tradicional, de hogares familiares con sustentador principal masculino, en el que las jóvenes trabajaban hasta la llegada de los hijos. Ésta condicionaba su retirada definitiva del mercado de trabajo, pero con eventuales reingresos en caso de pérdida del empleo del sustentador principal.

Como se acaba de explicar, desde el inicio de la crisis hasta ahora el proceso de crecimiento de la tasa de actividad de las mujeres prosiguió a buen ritmo en España, pero con dos periodos diferenciados. En este sentido, es interesante atender, además de a la edad, a la nacionalidad, porque hay un comportamiento diferente de las mujeres españolas y extranjeras en el mercado de trabajo. Entre 2007 y 2012 se dio una fuerte alza en

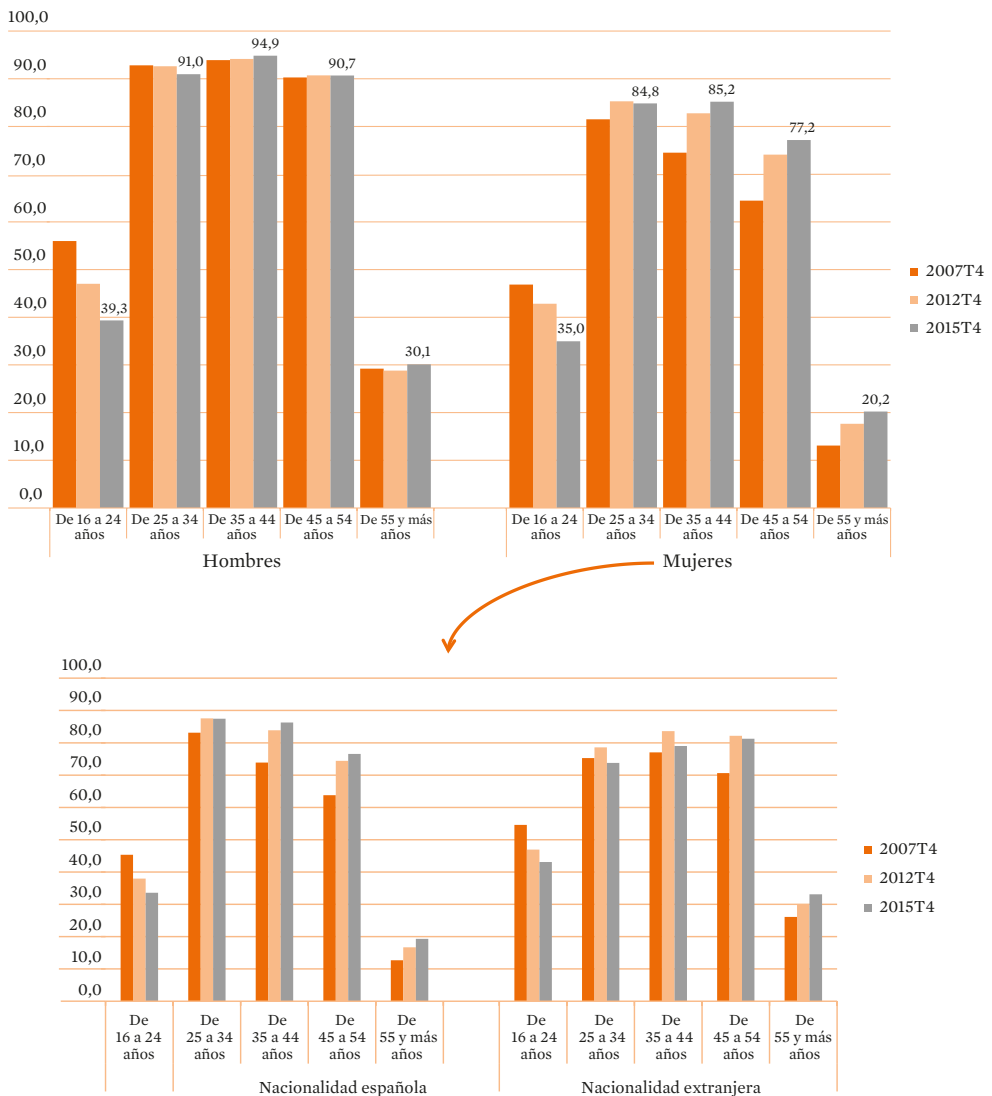
CUADRO 5. TASAS DE ACTIVIDAD FEMENINA POR EDAD EN VARIOS PAÍSES DE LA UE, 1987-2015
(Porcentajes, promedios anuales)

15-19 años	1987	1997	2007	2015	40-44 años	1987	1997	2007	2014
UE 28			21,7	19,0	UE 28			79,6	81,7
Dinamarca	64,2	65,4	62,8	53,2	Dinamarca	88,9	87,4	87,2	85,7
Alemania	37,7	27,3	29,8	25,8	Alemania	62,2	78,6	83,8	84,4
España	29,7	17,0	19,8	10,6	España	34,6	57,1	72,9	82,8
Francia	19,9	7,6	12,4	11,4	Francia	71,9	80,7	84,5	85,7
Italia	25,8	14,6	8,4	5,6	Italia	47,7	57,3	65,5	69,6
Holanda	41,7	46,5	64,2	60,3	Holanda	52,3	70,7	81,8	81,0
Suecia		19,8	37,3	38,2	Suecia		89,0	88,9	91,5
R Unido	57,7	48,9	44,8	38,2	R Unido	75,1	78,4	79,8	80,7
20-24 años	1987	1997	2007	2014	45-49 años	1987	1997	2007	2014
UE 28			58,4	56,7	UE 28			78,1	81,0
Dinamarca	83,8	74,5	76,1	70,2	Dinamarca	83,7	83,0	86,2	85,9
España	59,9	54,9	62,6	55,2	España	31,0	48,3	68,0	78,9
Francia	70,9	54,8	57,4	55,9	Francia	66,0	77,7	84,2	85,4
Italia	60,2	49,4	41,5	39,1	Italia	41,9	49,9	63,0	66,3
Holanda	74,5	75,6	80,8	74,5	Holanda	48,0	66,2	80,6	81,3
Suecia		57,3	70,7	70,3	Suecia		89,5	88,6	90,6
R Unido	72,6	71,2	71,7	71,5	R Unido	74,2	78,4	80,4	83,1
25-29 años	1987	1997	2007	2014	50-54 años	1987	1997	2007	2014
UE 28			75,9	77,0	UE 28			70,6	76,8
Dinamarca	87,5	79,1	81,2	76,5	Dinamarca	72,1	73,0	83,4	84,6
Alemania	65,2	74,2	76,0	79,1	Alemania	50,5	68,6	79,3	83,1
España	58,9	73,9	81,7	84,3	España	26,2	37,5	58,2	72,7
Francia	75,6	78,4	81,0	80,0	Francia	59,3	70,3	78,5	81,5
Italia	59,9	59,9	63,2	61,3	Italia	33,3	36,4	55,3	62,0
Holanda	65,6	82,0	85,9	84,5	Holanda	37,5	51,6	73,7	77,3
Suecia		80,9	82,2	82,0	Suecia		88,1	85,8	86,6
R Unido	65,7	74,5	76,2	77,4	R Unido	66,8	72,0	77,5	80,4
30-34 años	1987	1997	2007	2014	55-59 años	1987	1997	2007	2014
UE 28			77,0	79,1	UE 28			51,1	63,7
Dinamarca	89,5	82,8	84,8	82,5	Dinamarca	60,5	61,1	79,5	78,8
Alemania	61,1	73,3	77,5	80,0	Alemania	39,7	53,2	66,8	75,8
España	48,3	65,4	79,8	87,4	España	22,2	26,6	41,7	58,7
Francia	72,1	77,8	80,7	81,1	Francia	40,4	44,8	54,7	69,8
Italia	57,4	61,9	68,3	68,2	Italia	19,8	21,6	34,5	51,1
Holanda	54,2	72,8	83,8	84,7	Holanda	22,5	33,2	57,5	67,1
Suecia		83,0	87,7	87,8	Suecia		76,4	80,0	83,5
R Unido	64,8	72,6	74,9	78,4	R Unido	53,1	53,0	65,4	70,3
35-39 años	1987	1997	2007	2014	60-64 años	1987	1997	2007	2014
UE 28			78,3	80,7	UE 28			22,2	32,0
Dinamarca	88,2	86,6	88,3	86,4	Dinamarca	25,3	25,2	31,5	41,2
Alemania	61,1	75,2	80,5	81,1	Alemania	11,1	11,7	27,5	48,8
España	37,4	61,7	74,7	86,0	España	16,0	15,5	22,9	33,3
Francia	72,1	78,6	82,6	84,1	Francia	14,7	10,8	15,2	26,7
Italia	55,4	59,7	67,8	69,8	Italia	9,9	8,7	10,8	24,4
Holanda	56,5	70,2	82,2	84,3	Holanda	7,9	7,5	22,9	40,4
Suecia		86,9	88,6	89,3	Suecia		51,0	59,0	66,2
R Unido	70,7	74,7	76,1	79,3	R Unido	19,2	26,9	33,5	41,3

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

las tasas femeninas, pero desde ese año la evolución creciente se ha detenido, e incluso ha iniciado cierto descenso, en un proceso que también ha afectado a los hombres (gráfico 9). Ahora bien, la bajada se corresponde con las mujeres extranjeras, donde se dan descensos en las tasas de actividad entre 2012 y 2015 en todos los grupos de edad por debajo de los 55 años. En las españolas lo más que se aprecia es un ritmo de aumento más lento de la tasa de actividad en varios grupos de edad, con solo un ligero descenso entre 2012 y 2015, correspondiente al grupo de 25 a 34 años.

GRÁFICO 9. TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO, EDAD Y NACIONALIDAD, ESPAÑA 2007-2015
(Porcentajes, cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Tras estas diferencias puede haber pautas sociales y culturales distintas en algunas nacionalidades (con una participación laboral más parecida al patrón tradicional, como en el caso de las norteafricanas), pero hay que recordar que además los niveles de cualificación de las extranjeras son, en promedio, más bajos que los de las mujeres de nacionalidad española en grupos iguales de edad, asociándose este nivel medio más bajo a una mayor prevalencia de ese patrón tradicional, de retirada femenina del mercado laboral en las edades de emparejamiento, maternidad y crianza de los hijos.

Como, de acuerdo con los datos de la EPA, al final de 2015¹⁴ entre las españolas había mayor representación de mujeres más mayores y menor en edades de adulto joven (el 51 por 100 de las extranjeras tienen entre 25 y 44 años, frente al 26 por 100 de las españolas), es importante comparar los niveles de estudios a igual edad, dado que cuando ésta es más alta tales niveles tienden a ser más bajos. Pues bien: en ese tramo de edad, un 26,6 por 100 de las españolas tenía en 2015 estudios completados hasta ESO o equivalente, frente a un 41,1 por 100 de las extranjeras; en el otro extremo, un 38,2 por 100 de las españolas tenía titulaciones por encima de bachillerato (postsecundarias de nivel superior, incluyendo las profesionales, y universitarias), frente a un 20,4 por 100 de las extranjeras.

La relación de la participación laboral femenina con el nivel educativo es muy estrecha. Mientras que en los hombres la tasa de actividad es alta incluso en los niveles

A mayor nivel de estudios terminados, mayor participación laboral femenina

de estudios básicos (secundaria obligatoria un 70,1 por 100 en el cuarto trimestre de 2015), en las mujeres crece con fuerza en los secundarios profesionales y, sobre todo, en los universitarios, donde se iguala a la de los varones (81,4 y 81,2 por 100, respectivamente, en ese mismo periodo).

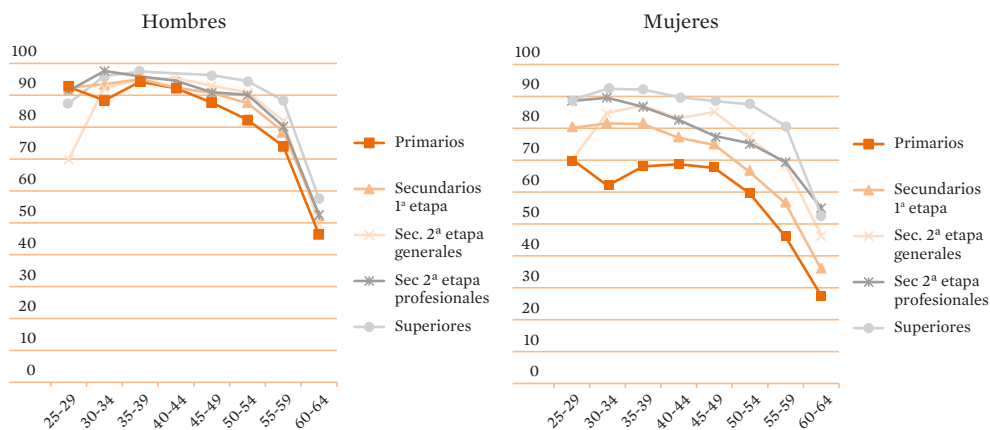
En todas las edades las tasas femeninas muestran esta asociación con el nivel de estudios terminados pero, y conviene subrayarlo, en algunos niveles de estudios terminados la tasa de actividad femenina muestra cambios según la edad que no son visibles en el género masculino (gráfico 10). La trayectoria evidencia, especialmente en los estudios medios, generales y profesionales, una mayor actividad laboral en las edades de inferiores a 35 años, con un rápido descenso posterior (y en los estudios generales un posterior aumento, si bien ligero, a los 45).

La atención a las tasas de actividad femeninas según el tipo de hogar permite asentar esta idea (gráfico 11). En el grupo de 20 a 49 años¹⁵, las mayores tasas son las correspondientes a los hogares unipersonales, a los monoparentales y a los formados por una pareja sin hijos. Los primeros mostraban en 2015 tasas de actividad cercanas al 95 por 100 y los segundos en torno al 90 por 100, con incrementos en todos los casos en el

14 Todos estos datos se han calculado explotando los microdatos de la EPA del cuarto trimestre de 2015.

15 Se toma esta referencia de edades como una forma sencilla de evitar la gran mayoría de casos de hogares con madres e hijas en edad laboral, distorsionantes para este análisis.

GRÁFICO 10. TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO, ESTUDIOS TERMINADOS Y EDAD, ESPAÑA 2015



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

último decenio del orden de 5 puntos porcentuales. En este mismo grupo de edad las menores tasas de actividad correspondían a las mujeres en hogares compuestos por una pareja e hijos, y esas tasas eran claramente más bajas cuando el hijo más pequeño tenía menos de 3 años de edad que cuando tenía de 3 a 6 y de 6 a 15.

Asimismo, aunque las universitarias tenían tasas de actividad más altas (entre 5 y 10 puntos mayores en todos los casos), la estructura por tipo y composición del hogar era semejante y, sobre todo, la distancia entre las mayores tasas (mujeres solas o sin hijos) y las menores (mujeres en pareja con hijos pequeños) era casi igual que en el total por nivel de estudios.

Esto apunta a que con cierta frecuencia las mujeres, cuando conviven con su pareja, salen del mercado de trabajo en los primeros años de su maternidad, y hay que plantearse en qué medida ello se relaciona con el uso de los instrumentos de conciliación laboral (excedencias y permisos) y con la escolarización infantil en España, que es universal y gratuita a partir de los 3 años de edad aunque no sea obligatoria hasta los seis. A este planteamiento se prestará atención en el apartado 2 de este capítulo.

La evolución en el último decenio muestra, por otro lado, incrementos sustanciales, de entre 10 y 15 puntos porcentuales, en las tasas de actividad femeninas en todos los casos de hogares con hijos, lo que sigue evidenciando el progresivo efecto del cambio estructural en la participación laboral femenina al que se viene aludiendo y que se explica con detalle en los anteriores informes del CES dedicados a analizar la situación sociolaboral de las mujeres. Precisamente en este contexto ha de entenderse, asociada a su mayor edad, la menor participación laboral de las mujeres en hogares compuestos por pareja e hijos siendo la edad del más pequeño 15 o más años.

Todo lo anterior recuerda que algunas circunstancias vitales (entre otras la llegada de los hijos) que tienen fuerte asociación con la edad siguen condicionando, aunque

GRÁFICO 11. TASAS DE ACTIVIDAD EN ESPAÑA DE LAS MUJERES DE 20 A 49 AÑOS POR TIPO DE HOGAR Y NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 2005-2015

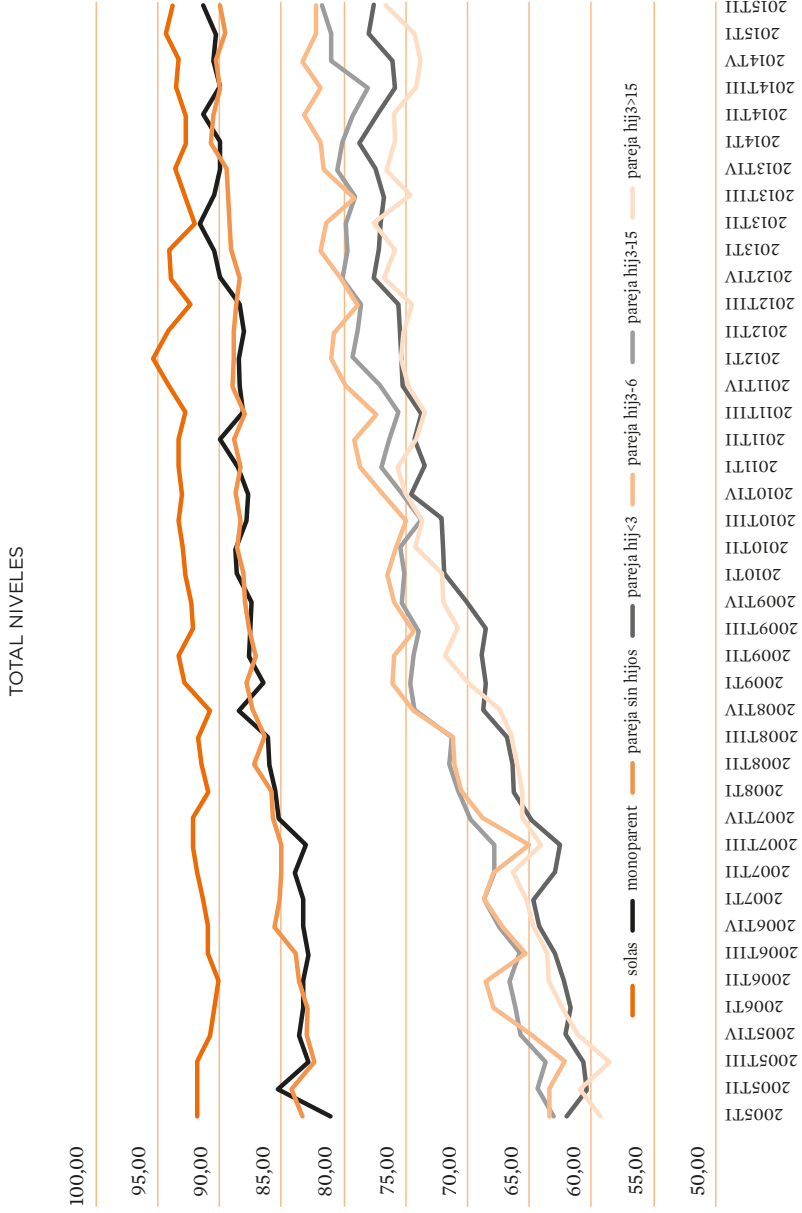
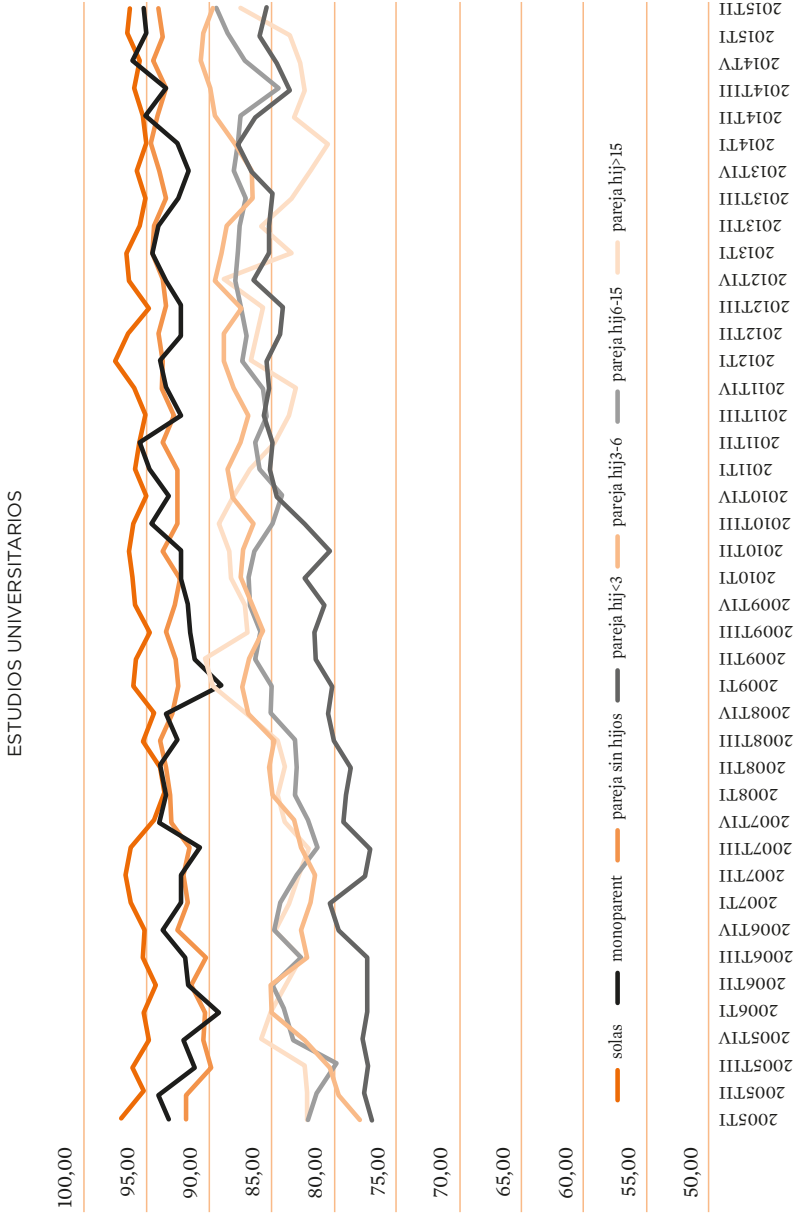


GRÁFICO 11. (CONT.)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Elaboración de microdatos tomada de Gloria Moreno Raymundo: *La mujer, el empleo y el desempleo en España: algunos datos para la reflexión*. Encuentro sobre empleo, empleabilidad y educación, UCJC, mayo 2016.

menos que en el pasado, la mayor o menor participación laboral de las mujeres. Pero el descenso en esas edades parece marcarse más en los estudios primarios y secundarios de primera etapa, menos en los secundarios de segunda etapa profesionales y generales y aún menos en los estudios superiores, donde apenas se darían diferencias en la participación laboral entre los 25 y los 54 años.

Las diferencias en el nivel de estudios serían, pues, más importantes que las derivadas de la edad a la hora de explicar la mayor o menor participación laboral de las mujeres, lo cual apunta al mayor coste de oportunidad asociado al abandono del mercado de trabajo, en relación con un mayor número de años dedicado a la formación inicial, que tienen los sucesivos niveles de estudios terminados.

De hecho, en perspectiva comparada, la brecha de género española en la tasa de actividad es más alta que en todos los otros grandes países europeos excepto Italia cuando se atiende a las personas con niveles de estudios terminados básicos (hasta secundaria obligatoria), y si embargo está entre las más bajas, solo por detrás de Suecia, cuando se atiende a las personas con educación terciaria¹⁶.

El ámbito de estudios cursados también marca diferencias en la participación laboral de las mujeres

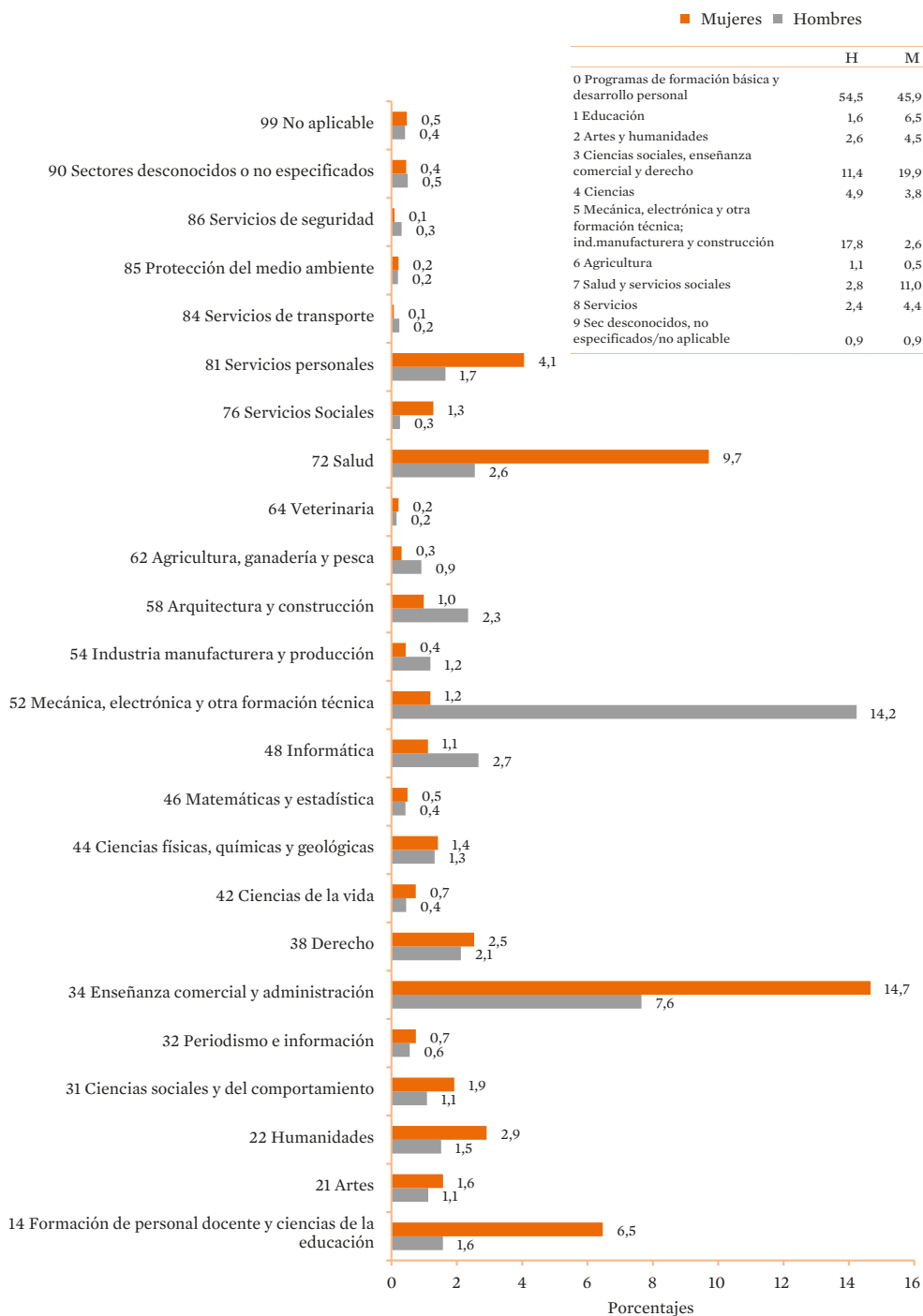
concreto de especialización correspondiente con la formación básica, pero más alto en los varones (54,5 y 45,9 por 100, respectivamente, en 2015, con datos de la EPA), lo cual reforzaría la idea de la menor participación en el mercado de trabajo de mujeres con menor nivel de estudios bajos. Al atender a los niveles de estudios como mínimo secundarios postobligatorios, en las mujeres y en los varones hay también una porción notable, pero más igualada (20,8 y 23,6 por 100) que cuenta con estudios generales (esto es, bachillerato).

Al margen de ello, la distribución por ámbitos de estudios de las mujeres se concentra en los de enseñanza comercial y administración (14,7 por 100, el doble que en los varones), salud (9,7 por 100), educación (6,5 por 100), artes y humanidades (4,5 por 100) y servicios personales (4,1 por 100). En total, un tercio largo (39,5 por 100) de la población activa femenina se concentra en estos ámbitos, bastante alejados de los masculinos. Cuando se observan estos mismos ámbitos en el caso de la población con estudios por encima de los niveles obligatorios (esto es, con un nivel mínimo equivalente a secundarios superiores: bachillerato o FP), la concentración en la población activa se eleva hasta el 58,2 por 100, con mucho mayor peso de enseñanza comercial y administración (21,8 por 100), y salud (14,3 por 100).

Casi tan relevante como el nivel de estudios es, en la participación laboral, el ámbito de estudios cursados, donde hay todavía perfiles bien distintos por sexo (gráfico 12). Se observa un peso todavía elevado en la población activa, masculina y femenina, del grupo sin ámbito

16 Datos de Eurostat para 2014. Tomados de J. I. Conde-Ruiz e I. Marra de Artiñano, *Gender Gaps in the Spanish Labour Market* (FEDEA, Estudios sobre la Economía Española, 2016/32), pág. 15.

GRÁFICO 12. ESTRUCTURA DE POBLACIÓN ACTIVA POR ÁMBITOS O CAMPOS DE ESTUDIOS POR SEXO, 2015 (Porcentajes)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En el Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*, se atendió a este hecho, concluyendo que tanto en los estudios profesionales como en los universitarios se aprecia concentración y segregación en el campo de estudios por sexo. La presencia femenina es más baja que la de los varones en las denominadas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), disciplinas consideradas entre las de mayor demanda potencial en la sociedad del conocimiento, de por sí cursadas con menor frecuencia en España.

Ello puede explicar una posición femenina más desventajosa en el empleo, y una mayor presencia de sobrecualificación, toda vez que, como también se explicó en el citado Informe, habría un exceso de oferta de titulados (profesionales y de grado) en determinadas ramas profesionales, más acusado, como se acaba de ver con los datos comparados de población activa, entre las mujeres. De otro lado, la presencia de personas cursando carreras STEM seguiría sin corresponderse con las oportunidades que éstas ofrecen. Esta situación posiblemente se arrastra desde niveles educativos previos, por lo que el informe recomendaba estudiar a fondo la incidencia de los problemas que se manifiestan en la enseñanza obligatoria y la elección de estudios en niveles postobligatorios, en particular en los de carácter profesional. En todo caso, las diferencias por género pueden estar también condicionadas por la pervivencia de estereotipos de género que influyen en distintas elecciones de estudio o profesión adoptadas por mujeres y por hombres.

1.2. EMPLEO Y PARO

La participación en el mercado de trabajo que muestran las tasas de actividad tiene un trasunto diferente en términos de empleo para hombres y mujeres, con una menor tasa de empleo femenina originada no solo por esa menor participación en el mercado laboral, como indica la distancia respectiva entre hombres y mujeres en términos de tasas de actividad y de tasas de empleo: en el cuarto trimestre de 2015, la tasa de actividad masculina era un 21,5 por 100 mayor que la femenina, y la tasa de empleo era un 26,3 por 100 mayor.

También en términos de empleo influye, como en la mayor o menor participación laboral, la edad, el tener hijos pequeños y sobre todo, de nuevo, el nivel educativo. A esto apunta que las mujeres en hogares con hijos donde el pequeño tiene menos de 6 años muestren una brecha de género en el empleo (medida como la diferencia de tasas de empleo entre hombres y mujeres en porcentaje sobre la tasa correspondiente a las mujeres) considerablemente más alta en el nivel de estudios más bajo que los medios o altos: un 55 por 100 en las personas con estudios de ESO o menos frente a un 40 por 100 en estudios secundarios postobligatorios y superiores y a un 20 por 100 en estudios universitarios¹⁷.

Las tasas de actividad en el periodo de crisis y en la anterior etapa expansiva muestran, como ya se ha dicho, una evolución creciente entre las mujeres a todas las edades,

17 Datos del ya citado estudio de 2016 a cargo de J. I. Conde-Ruiz e I. Marra de Artiñano, *Gender Gaps...* (pág. 78).

salvo las más jóvenes, y un mantenimiento entre los hombres, mientras que las tasas de empleo de ellas crecen o se mantienen incluso en la crisis en un amplio rango de edades (de hecho en todas las

El empleo femenino resistió mejor la crisis

mayores de 30 años), de manera que esa distancia en empleo se viene cerrando en los últimos quince años (gráfico 13). Así, en 2002 la distancia entre hombres y mujeres era tal que la tasa de empleo de ellos era un 69,2 por 100 mayor que la de ellas y en 2007 un 44,9 por 100 mayor (con distancias menores y también en descenso en las de actividad, un 57,1 por 100 mayor la masculina en 2002 y un 38,8 por 100 mayor en 2007).

Todo ello refleja tres datos básicos: primero, que el empleo femenino en general resistió mejor la crisis (sin duda por la asociación del masculino con el sector de la construcción y el origen de la crisis en España); segundo, que esto no ocurrió en el empleo menor de 30-34 años, que retrocedió sustancialmente tanto entre hombres como entre mujeres, lo cual puede haber originado en ambos casos la menor participación de los jóvenes en el mercado de trabajo que evidencian unas tasas de actividad a la baja entre 2007 y 2015; y tercero, que en estos tramos, incluso entre los más jóvenes, la posición femenina en tasas de empleo es más baja en 2015, como también lo era en 2007 y en 2002.

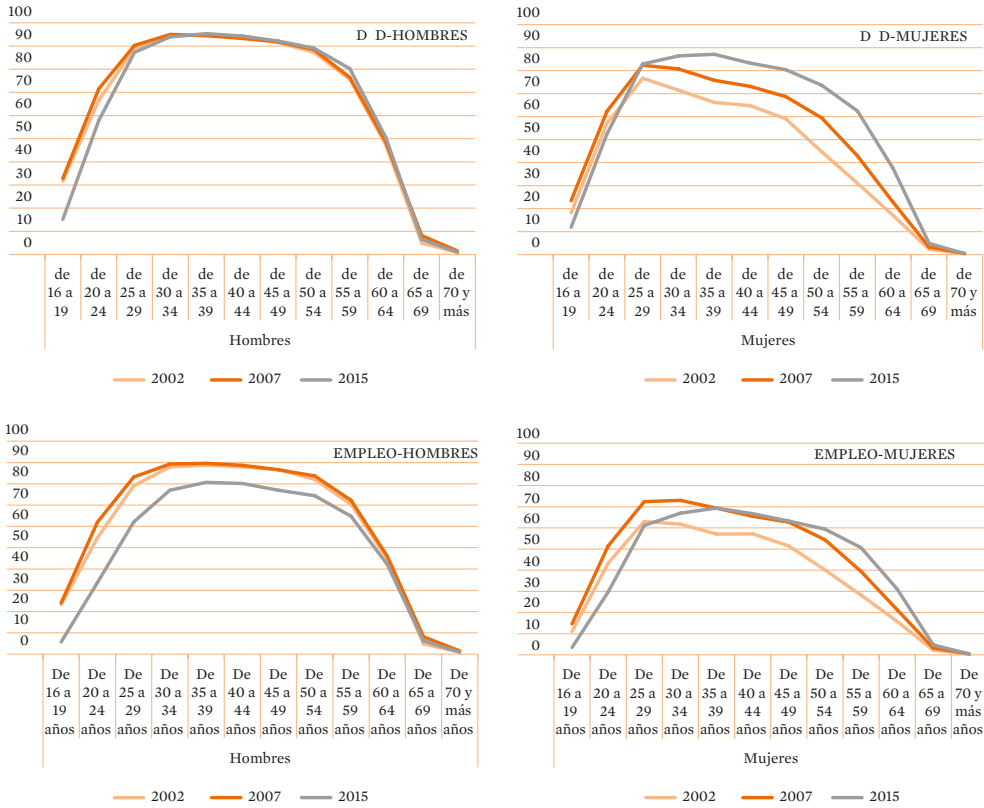
Esto último se ve con claridad en las más bajas tasas de empleo femeninas que muestran, a lo largo de todo el periodo, los grupos de 20 a 24, 25 a 29 y 30 a 34 años, con un 29,7 por 100 en el primer caso en 2015 frente a un 33,6 por 100 en esa misma edad entre los varones, un 61,2 frente a un 62,1 en el de 25 a 29 años y un 66,9 frente a 77,0 por 100 en el de 30 a 34 años. El que la distancia en este último grupo resulte de nuevo más alta trasluciría periodos más largos entre las mujeres para una efectiva inserción en el empleo que, a su vez, puede frenar la evolución al alza de su participación en el mercado de trabajo.

La consecuencia del más bajo empleo en las mujeres es que las tasas de paro resultan casi sistemáticamente más elevadas, lo cual indica que las mujeres en el mercado de trabajo se ven afectadas por el paro con mayor frecuencia que los hombres. Incluso tras la crisis, que ha tendido a igualar esta circunstancia, las mujeres tienen en casi todos los grupos de edad tasas de paro más elevadas (gráfico 14). Exceptuando los grupos de 25 a 29 y de 55 a 59 años, donde las tasas de paro masculinas son ligeramente mayores, las tasas de paro femeninas eran en 2015 mayores, en un rango de distancias que iba desde un 3 por 100 en el grupo de 20 a 24 años a casi un 33 por 100 en el de 40 a 44 años (dicho de otra forma, la tasa de paro de las mujeres era un 3 por 100 mayor que la de los hombres en el grupo de 20 a 24 años y un 33 por 100 mayor en el de 40 a 44).

... pero aún es mayor el paro femenino

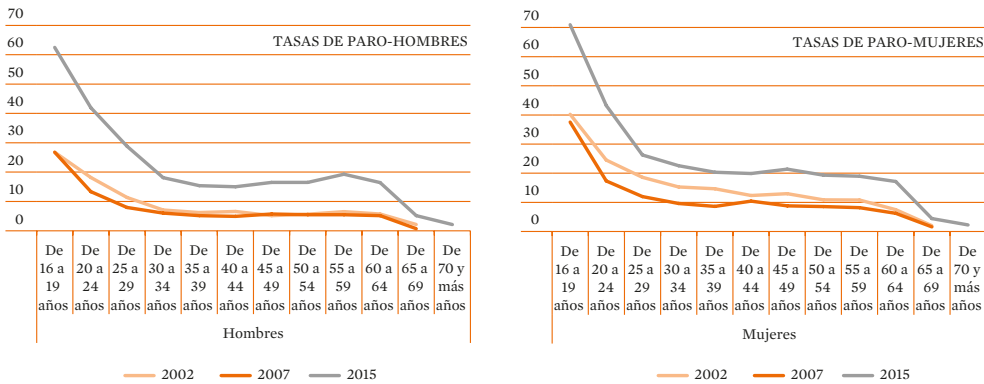
La observación de las tasas de empleo y paro de las mujeres en España y en la UE-28 permite apreciar que en 2015 la tasa de empleo de las mujeres en la UE-28 era un 13,5 por 100 mayor que la de las españolas y la de los hombres en la UE-28 era un 12,1

GRÁFICO 13. TASAS DE ACTIVIDAD Y TASAS DE EMPLEO POR SEXO Y EDAD, 2002, 2007 Y 2015 (Porcentajes)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO 14. TASAS DE PARO POR SEXO Y EDAD, 2002, 2007 Y 2015 (Porcentajes)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

por 100 mayor que la de los hombres en España; en el caso del paro, la tasa europea femenina era un 58,4 por 100 menor y la masculina un 53,6 por 100 menor. Asimismo, la tasa de paro masculina española era 2 puntos menor que la femenina, mientras que en las tasas europeas por sexo no se apreciaba apenas distancia. Estos datos, sobre todo en caso del paro, reflejan de manera significativa que las diferencias entre hombres y mujeres también se observan en el conjunto de la UE, pero en España son más altas.

Abundando en todo ello cabe subrayar, recogiendo lo expuesto en la Memoria CES 2015, que una de las características distintivas de la evolución del mercado de trabajo en España en el periodo más reciente es el peor resultado comparativo en el caso de las mujeres (cuadro 6): la tasa de empleo femenina acumula un aumento de 2,9 puntos en el bienio 2013-2015, frente a 4,2 puntos en la masculina; en la UE-28 la evolución ha sido en cambio igual para unas y otros, con 1,7 puntos de incremento en ambos casos en ese mismo periodo.

CUADRO 6. TASAS DE EMPLEO Y DE PARO POR SEXO EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2015
(Porcentajes cuarto trimestre. Variaciones en cada periodo en puntos)

Tasas		2015	Variaciones año (puntos)		
			2014-2015	2013-2015	2007-2015
Tasas de empleo, 15-64 años					
Mujeres	UE 28	60,7	0,7	1,7	2,2
	España	53,5	1,5	2,9	-2,1
Varones	UE 28	71,4	1,0	1,7	-1,2
	España	63,7	2,2	4,2	-11,9
Tasas de paro, 15-64 años					
Mujeres	UE 28	9,4	-0,9	-1,5	1,7
	España	22,6	-2,3	-4,0	11,7
Varones	UE 28	9,1	-0,9	-1,5	2,7
	España	19,6	-3,3	-5,6	12,7

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

En paralelo a la mejora del empleo relativamente más modesta de las mujeres en el periodo más reciente, el descenso del paro ha sido menos visible en ellas, y este es un dato en el cual la evolución del mercado de trabajo español difiere del conjunto europeo. Entre 2013 y 2015 el paro femenino en España se redujo 4,0 puntos y el masculino 5,6 puntos. Así (como también se señala en la Memoria CES 2015), tras el periodo más agudo de la crisis, donde las tasas de empleo se acercaron “a la baja” y las de paro “al alza” en los dos sexos, en el momento actual vuelve a observarse una peor posición de las mujeres, de manera más clara en España. Se amplía de nuevo en la recuperación la brecha en el empleo y en el paro entre hombres y mujeres.

Un aspecto relevante para evaluar esa posición de las mujeres en el mercado de trabajo es el peso para ellas del paro de larga duración, aunque este resulta ser, tanto

en España como en la UE, similar al de los varones. Así, en 2015 un 52,1 por 100 de las mujeres desempleadas en España llevaba un año o más buscando empleo, lo cual supone un peso del paro de larga duración solo algo mayor que el masculino (50 por 100). Había, asimismo, un 34,9 por 100 de desempleadas que llevaban en 2015 dos años o más buscando empleo, porcentaje que resulta ser prácticamente igual, 34,4 por 100, entre los hombres. En el caso de España, y sobre todo en los periodos de búsqueda de empleo más largos, la distancia entre hombres y mujeres era algo más pronunciada en la última etapa expansiva de la economía, pero la crisis ha igualado (podría decirse que “a peor”) a los dos sexos en este aspecto.

CUADRO 7. PARO DE LARGA DURACIÓN POR SEXO EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2007 Y 2015
(Miles de personas y porcentajes sobre el total de desempleados en cada caso)

Tiempo búsqueda (meses)	Hombres		Mujeres		
	2007	2015	2007	2015	
UE-28	Total	8.231,6	11.525,5	8.099,6	10.207,0
	12+	3.483,6	5.606,2	3.352,3	4.804,5
	24+	2.089,0	3.563,0	2.045,7	3.001,9
	%12+	42,3	48,6	41,4	47,1
	%24+	25,4	30,9	25,3	29,4
España	Total	811,4	2.455,1	993,5	2.389,6
	12+	136,7	1.227,8	207,8	1.244,3
	24+	57,8	843,5	105,8	834,6
	%12+	16,8	50,0	20,9	52,1
	%24+	7,1	34,4	10,6	34,9

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

Menor acceso a prestaciones

En este punto es interesante completar el análisis del paro con los datos sobre perceptores de prestaciones por desempleo por sexo y tipo de prestación. Las cifras de beneficiarios son bastante parejas entre hombres y mujeres (cuadro 8), aunque si se descuentan los correspondientes a la renta agraria se agranda la mayoría masculina. Por otro lado, al compararlas con los datos de paro registrado por sexo, resulta una menor cobertura de las prestaciones entre las mujeres, dado que había 2.219.000 desempleadas registradas al final de 2015, frente a 1.875.000 varones, lo que arroja una cobertura de, respectivamente, el 47,2 y el 58,0 por 100. A su vez, las altas en prestaciones contributivas muestran que el acceso era en 2015 más frecuente entre los hombres (con cerca de 12 puntos más en el total de las altas). Y en los subsidios las diferencias son muy amplias tanto en el caso de los mayores de 45 como, sobre todo, en el de mayores de 55; en estos dos casos los hombres representan, respectivamente, un 61,3 y un 73,9 por 100 de los nuevos beneficiarios que accedieron en 2015.

CUADRO 8. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO Y NUEVAS ALTAS EN EL SISTEMA, 2015

		Beneficiarios (número, diciembre 2015)			
	Total	Contributiva	Asistencial	RAI	PAE
Hombres	1.087.176	426.391	538.405	113.674	8.706
Mujeres	1.046.923	392.622	518.128	120.194	15.979
<i>diferencia (número)</i>	<i>40.253</i>	<i>33.769</i>	<i>20.277</i>	<i>-6.520</i>	<i>-7.273</i>

Distribución de las altas (% hombres y mujeres, año 2015)							
Prestación contributiva	Despidos*	ERE		Fin contrato temporal	Fijo disc	Resto**	Total
		extinciones	Red jornada				
Hombres	54,7	63,4	72,4	53,2	55,2	46,4	55,9
Mujeres	45,3	36,6	27,6	46,8	44,8	53,6	44,1
<i>diferencia (puntos)</i>	<i>9,5</i>	<i>26,8</i>	<i>44,8</i>	<i>6,4</i>	<i>10,5</i>	<i>-7,2</i>	<i>11,9</i>

Subsidios	Agotamiento de prestación contributiva			Fijos discontinuos	Mayores de 52/55 años	Periodo cotiz. insuficiente para acceder a prest. contributiva	Otros***	Total
	Menores de 45 años	Mayores de 45 años	Fijos discontinuos					
Hombres	49,1	61,3	33,7	36,0	73,9	49,5	51,7	53,6
Mujeres	50,9	38,7	66,3	64,0	26,1	50,5	48,3	46,4
<i>diferencia (puntos)</i>	<i>-1,7</i>	<i>22,6</i>	<i>-32,5</i>	<i>-28,1</i>	<i>47,8</i>	<i>-0,9</i>	<i>3,4</i>	<i>7,2</i>

* Incluye conciliación administrativa, despidos por sentencia, d. objetivos, desistimiento en periodo de prueba y despidos no recurridos en el momento de solicitar la prestación.
 ** Otras causas de acceso inicial y causas específicas de reanudación de la prestación.

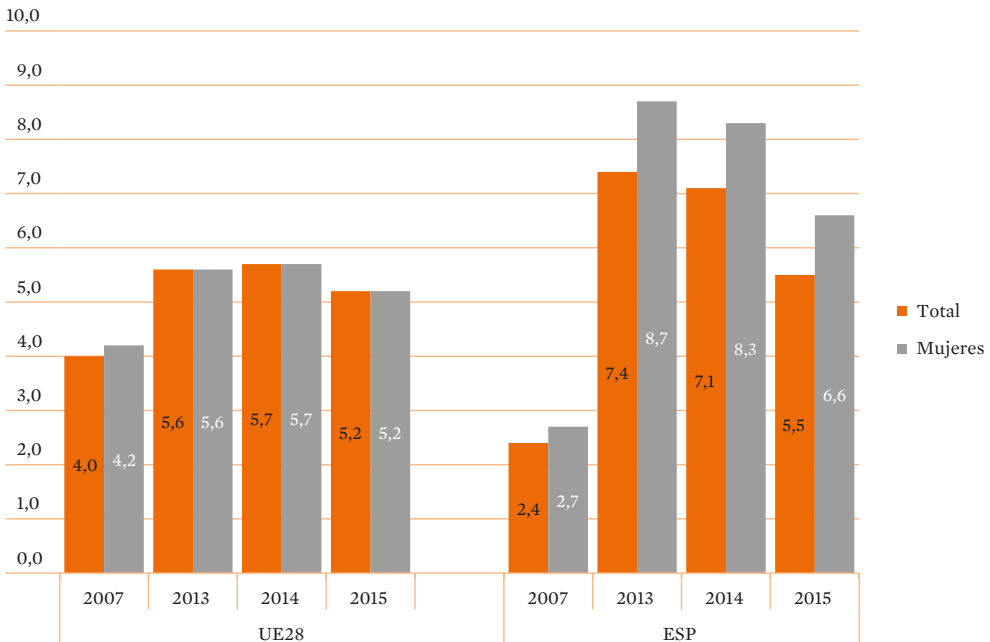
*** Emigrantes retornados, liberados de prisión, otros colectivos, renta agraria. La mayoría corresponde a los beneficiarios de esta última.
 Fuente: elaboración propia a partir de los datos de paro registrado y prestaciones del SEPE.

El “desánimo” afecta más a la participación laboral de las mujeres

En definitiva, una posición femenina en el empleo y en el paro de cierta desventaja respecto a los varones podría inducir una menor participación laboral. No es correcto suponer que la determina, pues las tasas de actividad han crecido con fuerza a lo largo de un periodo muy amplio, tanto en España como en la UE, pese a esa posición. Pero su evolución en la etapa más reciente sí podría explicar la tendencia a un menor dinamismo en la participación laboral femenina, toda vez que se ha dado una apreciable reducción de las tasas de actividad de las jóvenes, mayor a raíz de la crisis y también en los últimos años, en cierta medida compensada por el incremento en mujeres relativamente mayores.

De hecho, el “desánimo” en sentido estadístico (personas en condiciones de trabajar y disponibles para ello cuyo motivo principal para no buscar empleo es que creen que no lo encontrarán) afecta de manera más frecuente a las mujeres, y más a las españolas que a las del conjunto UE-28 (gráfico 15), evidenciando por otro lado un problema de participación laboral femenina más acusado en nuestro país.

GRÁFICO 15. DESÁNIMO LABORAL EN ESPAÑA Y EN LA UE-28, TOTAL Y MUJERES, 2007 Y 2013-2015 (Porcentajes sobre la población inactiva, medias anuales)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

A raíz de la crisis el desánimo alcanzó en España un peso significativamente más alto (7,4 frente a 5,6 por 100 del total de inactivos en 2013), y de manera sistemática se dio

un aumento mayor en el género femenino (8,7 por 100 del total de inactivas en España en ese mismo año frente a 7,4 por 100 en ambos sexos), algo que no ocurrió en la UE-28 (5,6 por 100 en los dos casos). Las cifras para el total de ambos sexos se han vuelto a igualar bastante en el último bienio, pero entre las mujeres sigue presentando una distancia apreciable.

1.3. CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO Y PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

En el estudio de las mujeres en el mercado de trabajo se observa que peores posiciones en sentido amplio, bien comunes al género, bien marcadas por la presencia de hijos pequeños o, más en general, por la edad, y –sobre todo– por menores niveles de estudios, se asociarían a una menor participación laboral femenina. Pero es importante hacer explícita la hipótesis básica que subyacería a esta explicación: el “coste de oportunidad” de salir o permanecer fuera del mercado de trabajo es menor para las mujeres, de manera que –desde luego en el contexto de una desigual atribución de valor a los trabajos más feminizados y de un desigual reparto y asunción de tareas de cuidados por género, y en el marco de un sistema de valores y actitudes que impulsa la asunción de estos roles por el género femenino– resulta más eficiente para las unidades decisorias, en general las familias, que en caso de necesidad o dificultad para conciliar tiempos sean las mujeres quienes salgan del mercado.

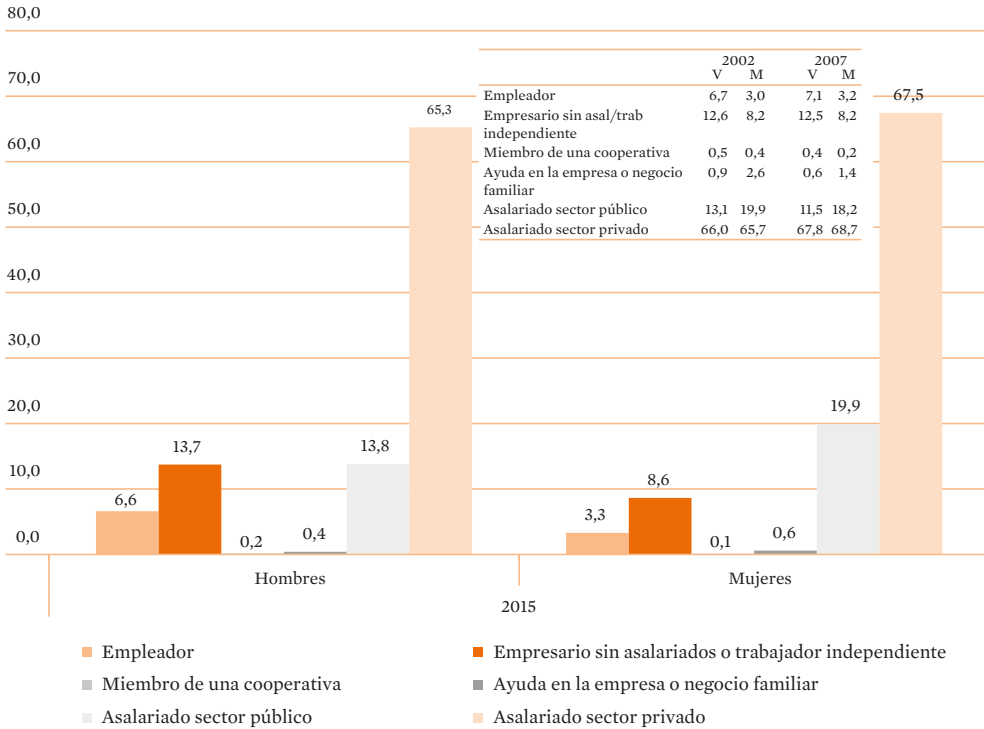
Para apreciar el alcance de esta explicación el campo de análisis más relevante es el de las condiciones de trabajo, entendiendo por tales un amplio conjunto de circunstancias que resultan en una aproximación a cuál sería ese coste en distintos grupos de mujeres y valorar si, efectivamente, tales grupos son los más propensos a salir del mercado, ya sea de manera temporal o definitiva, en función de cada momento biográfico (o si se prefiere de su ciclo vital). En este campo es interesante recoger primero las ocupaciones en las que trabajan las mujeres, así como las trayectorias que siguen en su participación laboral, que traslucen posiciones de mayor o menor intensidad en su vínculo con el mercado de trabajo.

Un aspecto relacionado con la perspectiva de las ocupaciones es la de las situaciones profesionales, en tanto en cuanto permite considerar en ese “coste de oportunidad” la implicación de las mujeres con su trabajo con independencia de la retribución inmediata o directa de éste, como ocurre en el caso de las que emprenden o participan en empresas.

Aquí, con una estructura por sexos que no ha variado apenas en los últimos quince años, cabe apuntar un significativo mayor peso del empleo asalariado en las mujeres que en los hombres (mediatizado por cierta especialización femenina en el empleo público), que se corresponde, *Menos empresarias* en el otro extremo, con una menor proporción relativa de mujeres empresarias, ya sea en la categoría de empleadoras o en la de empresarias sin asalariados y trabajadoras independientes (gráfico 16). En 2015, los asalariados eran el 79,1 por 100 en el total del empleo masculino, mientras llegaban al 87,4 por 100 en el

femenino, mientras que los empleadores eran un 6,6 y un 3,3 por 100, respectivamente, y el empleo autónomo¹⁸ era un 13,8 por 100 entre los hombres y un 8,6 por 100 entre las mujeres. Esto subraya la importancia de incentivar con herramientas específicas el emprendimiento femenino, estudiando a fondo los factores que pueden determinar las diferencias con respecto a los hombres.

GRÁFICO 16. ESTRUCTURA DEL EMPLEO MASCULINO Y FEMENINO POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 2015 (Porcentajes sobre el total de ocupados, cuartos trimestres. En cuadro, datos de 2002 y 2007)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Concentración del empleo femenino en algunas ocupaciones. Polarización y sobrecualificación

Entrando ya en el estudio de las ocupaciones, lo primero que llama la atención la mayor concentración del empleo femenino, que alcanza la mitad (en concreto el 53 por 100) considerando solo 10 ocupaciones del casi centenar que comprende la clasificación vigente, frente a las 16 necesarias para agrupar un volumen similar de empleo masculino (cuadro 9). De hecho, las mujeres agrupan ese 53 por 100 en solo cuatro de

18 En sentido laxo, es decir, empresarios sin asalariados y trabajadores independientes (así figuran clasificados en la EPA), al margen de su concreta adscripción a uno u otro régimen de afiliación a la Seguridad Social. Para un detalle aclaratorio de estas cuestiones véase la Memoria CES 2015, págs. 256 a 259.

los nueve grandes grupos que contempla la CNO, mientras que los hombres lo distribuyen por todos los grupos salvo el 1, de directivos.

Por otro lado, aunque las mujeres tienen una porción significativa de empleo asociada a ocupaciones más cualificadas, en particular en el ámbito de la salud, lo cierto es que, en el caso femenino, hay una amplia polarización (con menor peso de ocupaciones intermedias). Tienen mucho peso dos ocupaciones asociadas a baja cualificación y, en consecuencia, a posiciones de menor inserción estable en el empleo: las categorías del grupo 9 (ocupaciones sin cualificación) suponen un 12,4 por 100 del empleo femenino en 2015, frente a un 3,2 por 100 del masculino.

CUADRO 9. PRINCIPALES OCUPACIONES EN EL EMPLEO MASCULINO Y FEMENINO, 2015
(Porcentaje de cada ocupación sobre el total del empleo en cada sexo, cuarto trimestre)

	16 actividades
Hombres	53,5
84 Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	6,4
71 Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	4,7
35 Representantes, agentes comerciales y afines	4,1
51 Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	4,0
59 Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	3,8
24 Profesionales de la ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	3,6
95 Peones agrarios, forestales y de la pesca	3,2
75 Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	3,1
74 Mecánicos y ajustadores de maquinaria	2,9
72 Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines	2,7
22 Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	2,6
52 Dependientes en tiendas y almacenes	2,6
73 Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	2,6
81 Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	2,6
61 Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	2,4
41 Empleados en servicios contables, financieros, y de servicios de apoyo a la producción y al transporte	2,2
	10 actividades
Mujeres	53,2
52 Dependientes en tiendas y almacenes	7,4
92 Otro personal de limpieza	6,8
22 Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	6,4
21 Profesionales de la salud	5,6
91 Empleados domésticos	5,6
45 Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	5,3
51 Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	4,8
56 Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	4,0
43 Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	3,7
57 Otros trabajadores de los cuidados a las personas	3,6

CUADRO 9. (CONT.)

**Grupos de la CN O con presencia
de actividades entre las de mayor peso
en el empleo**

Hombres		Mujeres	
1/0 activs.			1/0 activs.
2 /2 activs.	6,2	12,0	2 /2 activs.
3/1 activ.	4,1		3/0 activs.
4/1 activ.	2,2	9,0	4/2 activ.
5/3 activs.	10,4	19,8	5/4 activs.
6/1 activ.	2,4		6/0 activ.
7/5 activs.	16,0		7/0 activs.
8/2 activs.	9,0		8/0 activs.
9/1 activ.	3,2	12,4	9/2 activ.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

El cotejo de esta estructura con la que antes se vio (gráfico 12) sobre la actividad laboral femenina en relación con los campos o ámbitos de estudios cursados muestra bastante correspondencia en lo que hace al peso de los ámbitos de salud y educación, pero hay diferencias apreciables en el peso del resto de los ámbitos, diferencias que apuntan a desajustes entre empleo y ámbito de cualificación y, en concreto, de sobrecualificación.

En efecto, la distribución del empleo femenino en relación con los niveles de estudios alcanzados presenta, como se acaba de señalar, un peso de las ocupaciones con cualificaciones requeridas medias o bajas mayor que el que correspondería al nivel medio de estudios terminados. La sobrecualificación se puede aproximar a través de esta diferencia, puesto que se calcula como el número de personas con estudios terminados superiores que trabajan en ocupaciones en las que solo se requieren estudios medios o básicos (o ningunos estudios) y, en su caso, el número de quienes cuentan con niveles de estudios medios que trabajan en ocupaciones donde solo se requieren estudios básicos o no se requieren estudios¹⁹.

Aquí se está observando de una manera algo diferente, pero también clara: el que haya ámbitos o campos de estudio que pesan más en la actividad que en el empleo se puede explicar por la presencia de más mujeres desempleadas en esos ámbitos o campos; pero el que haya otros donde es mayor el empleo que la actividad implica que hay más mujeres trabajando en ellos que las que teóricamente estarían formadas en los mismos. Como este hecho se observa en ocupaciones de cualificación media y baja, necesariamente ha de haber personas ocupadas con niveles de estudios mayores que los requeridos por sus empleos. Por eso se habla de sobrecualificación.

Las diferencias por género en la distribución ocupacional y, más en concreto, la mayor frecuencia de mujeres en ocupaciones peor remuneradas, puede ser consecuencia

19 Véase al respecto el Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad* (págs. 220-222).

de distintos factores que podrían influir en la preferencia de los empleadores por uno u otro sexo a la hora de contratar para unas u otras tareas. En este punto es preciso recordar que habría diferencias de productividad originadas en los campos de especialización por sexo, consecuencia de distintas elecciones de estudios o profesiones que, a su vez, vendrían condicionadas por la pervivencia de estereotipos sociales sobre los roles de cada género. También podría haber menor experiencia acumulada si se da una mayor intermitencia en la vida laboral, o una menor “intensidad” (con menos horas de dedicación o con más ausencias en días, por ejemplo). Y quizá podría haber ciertos prejuicios sociales en la subestimación del rendimiento potencial de las mujeres en el empleo, en especial en las etapas biográficas de maternidad y crianza.

Para centrar la discusión sobre estas cuestiones es importante dar algunos datos sobre las trayectorias laborales que efectivamente siguen las mujeres en comparación con los hombres, partiendo de que no debería haber diferencias relevantes si en ciertos momentos biográficos el reparto de tareas de cuidados y domésticas fuera equitativo. Para ello se ha acudido a algunos estudios y análisis especializados, basados en datos longitudinales de la EPA y en los de la Muestra Continua de Vidas Laborales²⁰.

Atendiendo en primer lugar, con datos de la EPA, a la intensidad de la participación medida a través de las horas habituales y de la propia tasa de empleo, las mujeres que viven en pareja con hijos pequeños muestran (como ya se vio en el gráfico 11 del apartado anterior) una diferencia sustancial con los hombres en esa misma situación. Las tasas de empleo son más bajas, con una distancia por sexo mucho más amplia que en las parejas sin hijos; cuando hay menores de tres años el número medio de horas de las mujeres se sitúa por debajo de 20 semanales frente a las casi 35 de los varones, estando en este momento la mayor distancia por sexo de todas las situaciones consideradas. En el caso de los hombres, la presencia en el mercado de trabajo es, como mostraban las tasas de actividad, constante a lo largo de su ciclo vital, sin que los hijos alteren su participación; en las mujeres ocurre lo contrario, y hay una caída en la participación laboral, en el empleo y (aunque en parte se deba a esto mismo), en la jornada.

Por otro lado, los datos de participación laboral (es decir, de tasas de actividad) analizados de manera longitudinal muestran un cambio de comportamiento en las cohortes femeninas posteriores a las que llegaron a la edad laboral en los primeros años ochenta del siglo xx²¹, con menor diferencia respecto a los varones y una participación más constante, que está difuminando el máximo visible hasta entonces en las tasas de

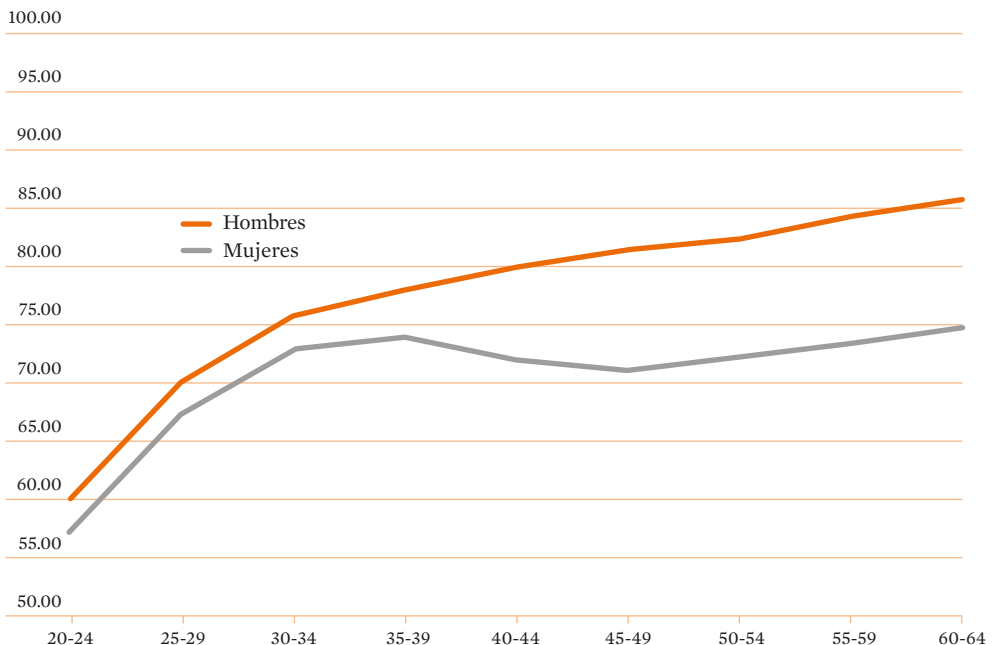
20 En concreto se han tomado los resultados de dos trabajos de I. Cebrián y G. Moreno: *Trayectorias de Afiliación y bases de cotización según género, Informe final* (Ministerio de Trabajo e Inmigración, diciembre 2009), estudio llevado a cabo dentro del programa FIPROS de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, y del reciente trabajo “The effects of gender differences in career interruptions on the gender wage gap in Spain”, en *Feminist Economics* (IAFFE, Routledge editors, 2015).

21 Este análisis también se llevó a cabo en el Informe CES 3/2003, *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, así como en el Informe 4/2000, *La protección social de las mujeres*. Véase por ejemplo en este segundo caso (pág. 59) la explicación metodológica que subyace a la construcción de datos longitudinales o de cohortes a partir de la EPA.

actividad, que se daba en torno a los 30 años para caer en edades mayores a esta; no obstante, las diferencias por género siguen presentes aún en las cohortes más jóvenes. La actividad seguida a lo largo de quince años por las mujeres que habían cumplido los 20 años en 1994 (que estarían ya, por tanto, en las edades de maternidad e hijos pequeños) no bajaría del intervalo 75-80 por 100, y la de las que tenían 20 años en 1999 en diez años habría ido creciendo y no habría bajado del 80 por 100; pero las de los varones estarían siempre por encima del 90 por 100.

Los resultados del análisis de datos de la MCVL muestran, por su parte, que en los sucesivos grupos quinquenales de edad entre 20 y 64 años, el número de interrupciones totales y de larga duración de la carrera de cotización son muy parejos por sexo en todos los grupos de edad. El número total es algo mayor entre los varones a partir de 55 años, pero en las de larga duración, que crecen por igual en ambos sexos a partir de los 30-34 años, no se aprecian diferencias significativas. Ahora bien: en el porcentaje medio a lo largo de las edades de carrera laboral, las mujeres muestran un tiempo total en el empleo sustancialmente inferior al final de ésta, con un 75 por 100 del tiempo en el grupo de 60-64 años frente a un 85 por 100 entre los varones. Y, lo que es más significativo, la diferencia se inicia a los 35-39 años, llegando el máximo a los 45-49 (gráfico 17).

GRÁFICO 17. TIEMPO MEDIO EN EL EMPLEO DESDE EL ALTA INICIAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL POR EDAD Y SEXO (Porcentajes)



Fuente: tomado de I. Cebrián y G. Moreno, "The effects of gender differences in career interruptions on the gender wage gap in Spain", en *Feminist Economics* (IAFFE, Routledge editors, 2015).

En el tiempo total acumulado, las mujeres suman 3.000 días fuera del empleo, y algo más de 2.500 días tomando solo las interrupciones de larga duración, frente a 2.000 y 1.500 días, respectivamente, en el género masculino. La biografía femenina conlleva, pues, menor vinculación con el trabajo.

2. Condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo son un aspecto determinante de la participación laboral de las mujeres en España. Si bien es cierto que se están dando pasos dirigidos a la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, mediante la adopción de medidas y estrategias encaminadas a la erradicación de las desigualdades, tanto a nivel nacional como comunitario, y que se han conseguido avances en esta dirección, perduran diferencias importantes en las distintas dimensiones que determinan las características de la participación de la mujer en el mercado laboral.

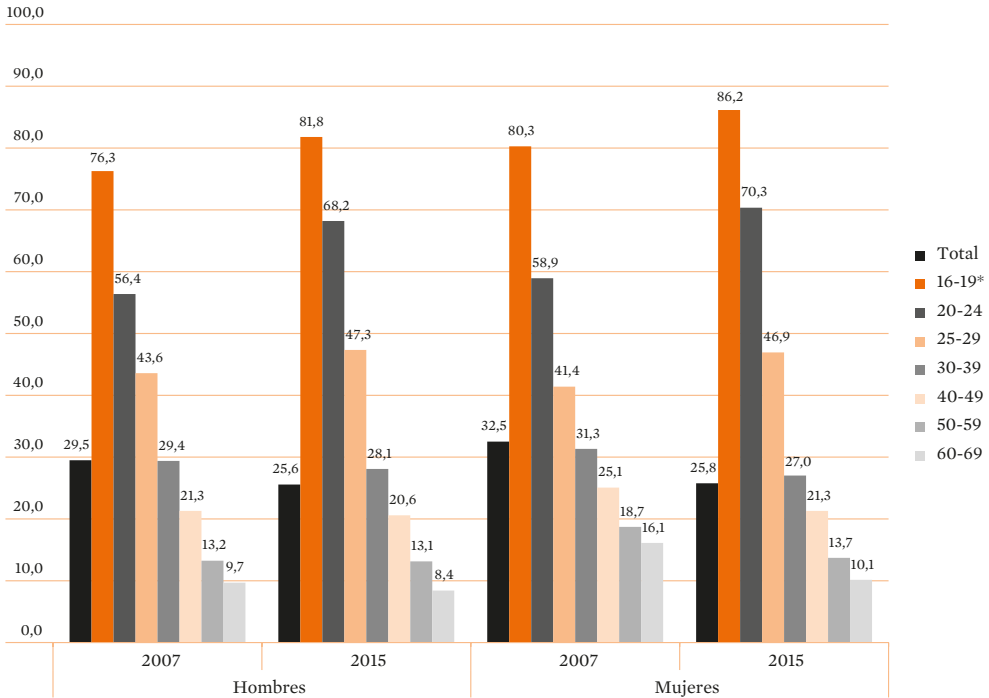
La persistencia de brechas de género en las condiciones de trabajo, desde el tipo de contratación, jornada y distribución del tiempo de trabajo, salarios, ocupaciones y sector de actividad, entre otras, ponen de manifiesto la desventaja a la que se enfrentan las mujeres durante el desarrollo de su carrera profesional.

Las mujeres asalariadas presentan cierta mayor incidencia de la temporalidad, y ello pese al ya citado más alto porcentaje de asalariadas del sector público en la estructura del empleo femenino, sector que, que pese a la evolución convergente del último decenio, *Incidencia de la temporalidad* tiene una tasa de temporalidad menor que la del sector privado. Las mujeres tenían en 2015 una tasa de temporalidad del 25,8 por 100 y los hombres del 25,6 por 100 atendiendo al total de edades, aunque entre los jóvenes eran mayores en el género femenino (86,2 y 81,8 por 100 en el grupo de 16 a 19 años, y 70,3 y 68,2 por 100 en el de 20 a 24 años), así como también (aunque de forma muy ligera) en los grupos a partir de 40 años.

Como se apuntó en la Memoria CES 2015, pese a la falta de cambios sustantivos en la estructura de esta incidencia, muy asociada a la edad, hay dos matices interesantes en la evolución del empleo temporal por sexo y edad a raíz de la crisis, esto es, al comparar los datos de 2007 y de 2015 (gráfico 18). En efecto, se aprecia una mayor frecuencia en el trabajo temporal entre los menores de 30 años en ambos sexos, pero también una menor temporalidad total entre las mujeres, casi igual ahora a la de los varones gracias al descenso en los tramos por encima de esa edad.

Se trata de un dato relevante a la hora de valorar la ya citada mayor participación laboral femenina en los últimos años, pues cabe relacionar una presencia mayor o más estable en el mercado con un grado algo menor de temporalidad en el empleo, en tanto ésta indique condiciones de trabajo relativamente mejores en los varones. No obstante, a la hora de valorar estas condiciones es preciso recordar que el contexto general está presidido por una incidencia del paro poco comparable con la del periodo anterior a la

GRÁFICO 18. TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 2007-2015
(Porcentajes, cuartos trimestres)



*Los datos del grupo de 16 a 19 años por sexo y edad deben tomarse con cautela, pues la alta desagregación conlleva un pequeño tamaño muestral, de manera que los resultados están sujetos a mayores errores de muestreo y las variaciones tienen menor significación estadística.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

crisis, y que no es el mero carácter temporal de la relación laboral el que determina esa valoración, sino la presencia de situaciones de inestabilidad en el empleo, y en especial las que comportan rotación entre empleo y paro. Dicho de otra forma, la menor tasa de temporalidad actual, y la igualación entre sexos de ella, no implica, por sí misma, una mejora relativa de las condiciones de trabajo de las mujeres.

Dado que indicadores asociados, como la frecuencia de los contratos temporales de corta duración, arrojan resultados más altos para las mujeres, y dado que estos se producen en presencia de mayores tasas de paro femeninas, vinculados además a un menor nivel formativo, a la edad y a determinadas ocupaciones, cabe pensar que se siguen dando, con mayor peso que entre los varones, situaciones laborales que suponen una más débil inserción femenina, concentrada en determinados nichos del mercado de trabajo²²; ello explicaría las menores tasas de participación laboral en grupos concretos de mujeres: de edad mediana, de baja formación, con frecuentes periodos fuera del empleo.

²² Dado que se asocia asimismo a un repertorio limitado de ocupaciones. Véase al respecto el Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad* (págs. 45-51 y 173).

De hecho, uno de los rasgos más característicos del empleo femenino es el mayor peso del trabajo a tiempo parcial (25,2 por 100 del empleo total de las mujeres en 2015 frente a un 7,9 por 100 del correspondiente a los varones), en el que concurren, como se detalló en los anteriores informes del CES sobre la situación sociolaboral de las mujeres²³, varios rasgos diferenciales en España, de los que caben destacar dos.

Trabajo a tiempo parcial

En primer lugar, una concentración mayor que en el conjunto europeo del trabajo a tiempo parcial en algunas actividades y menor en otras (gráfico 19). El conjunto de actividades de hogar, administrativas y de apoyo, artísticas y recreativas, supone aquí el 21 por 100, frente al 10 por 100, en números redondos, en la UE-28; en cambio, es un 21 por 100 el grupo de intermediación financiera, administración pública y salud, que supone un 37 por 100 en la UE-28; esta distribución trasluce en el caso español una mayor concentración del empleo a tiempo parcial en actividades de baja productividad.

En segundo lugar, una mayor involuntariedad en el caso español, aunque es visible que esta ha crecido con fuerza en casi todas partes a partir del estallido de la crisis, y pese a haberse producido en el último año un ligero retroceso. Esta involuntariedad también ha crecido mucho por la crisis y también es más alta en España y en la UE entre los varones (71,9 y 39,9 por 100 respectivamente en 2015), con porcentajes que superan en casi todos los países a los de las mujeres, aunque el mayor peso relativo de este tipo de jornada en el empleo femenino indica que por ahora es un problema más relevante, por su frecuencia, en este género.

En 2015, la involuntariedad del trabajo a tiempo parcial femenino se situaba en España en un 60,1 por 100, compartiendo con Italia, Rumanía y Grecia las posiciones más altas, por encima del 60 por 100, frente al 25,7 por 100 en la UE-28; en 2007 esos mismos porcentajes fueron un 32,7 y un 20,2 por 100, en España y en la UE-28, respectivamente. En ambos años Holanda era el país con menor involuntariedad, un 4,7 por 100 en 2007, con 8 países situados por debajo del 16 por 100 (es decir, en la mitad o menos del valor español), y un 8,3 por 100 en 2015, con 16 países situados en el 30 por 100 o por debajo.

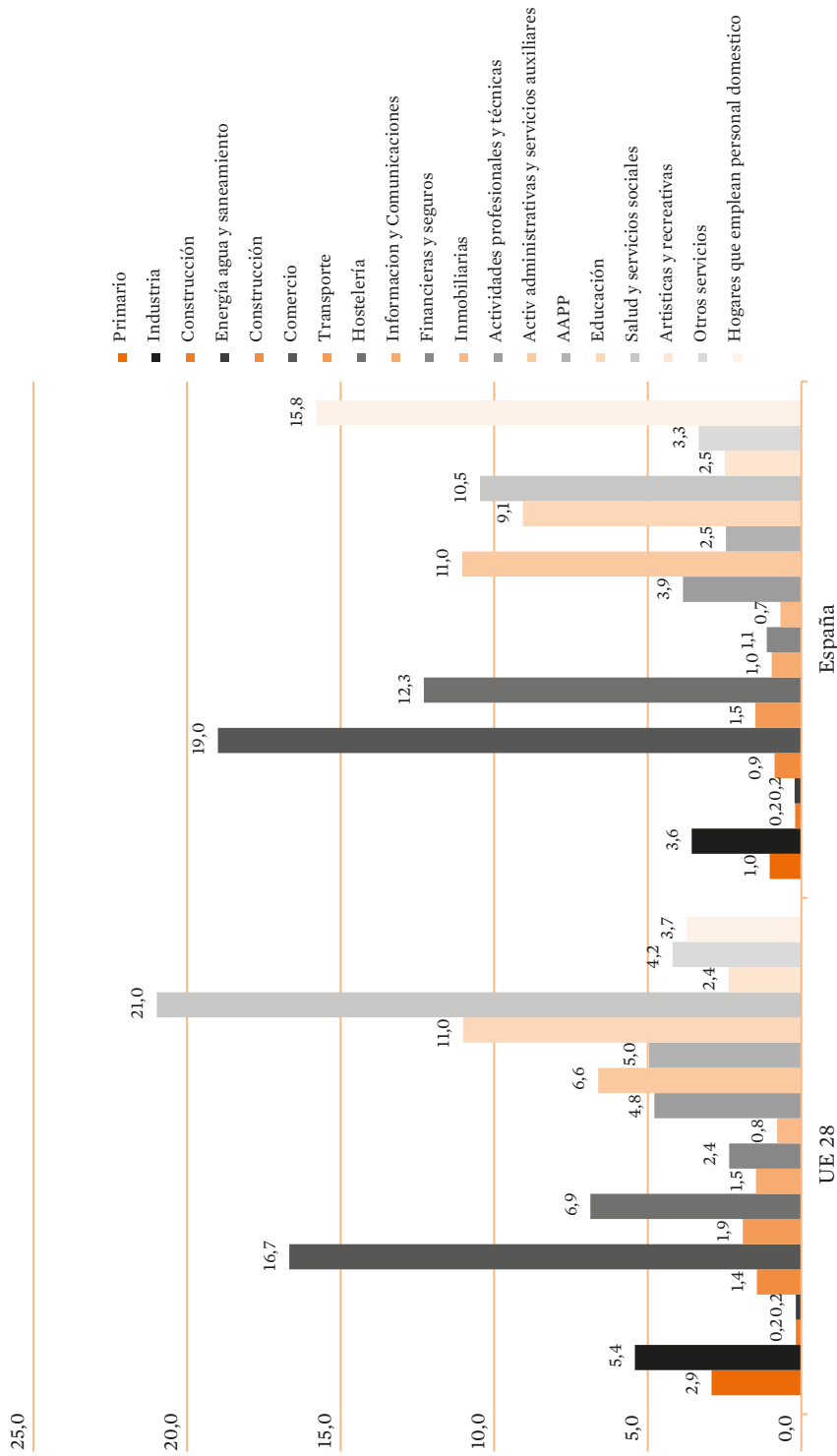
En varias ediciones recientes de la Memoria anual del CES se ha ido asentando la idea de que el crecimiento del trabajo a tiempo parcial en España en los últimos años está relacionado con la situación de crisis; se trataría mayoritariamente de un crecimiento “defensivo” relacionado con un mayor ajuste en horas del tiempo de trabajo que demandan las empresas. Esto explicaría el incremento en la involuntariedad, que no dejó de elevarse a lo largo de la crisis, al menos hasta 2014.

La llamada brecha salarial de género (BSG), entendida como la diferencia retributiva entre hombres y mujeres, constituye una de las preocupaciones centrales dentro de las políticas de igualdad y ha venido

Salarios

23 Véase sobre todo el Informe CES 1/2011 (pág. 144).

GRÁFICO 19. ESTRUCTURA DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL FEMENINO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN ESPAÑA Y EN LA UE, 2015
(Porcentajes, cuartos trimestres)



Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

siendo uno de los focos de las estrategias comunitarias europeas en materia de igualdad impulsadas en los últimos años. Actualmente, el *Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019*, adoptado por la Comisión Europea, sitúa entre sus áreas prioritarias “aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y promover la igualdad en la independencia económica de mujeres y hombres”, así como “reducir las disparidades entre sexos en las retribuciones, los ingresos y las pensiones, y de esa manera combatir la pobreza entre las mujeres”.

La existencia de diferencias retributivas entre mujeres y hombres es una realidad presente en todos los países de la Unión Europea, según los últimos datos ofrecidos por Eurostat, correspondientes a 2014, si bien se advierten diferencias sustanciales entre ellos. Tomando los valores sobre el conjunto de la UE-28, la media comunitaria se situó en 2014 en el 16,7 por 100. Según esa misma fuente, la BSG en España se situó ese año en el 14,9 por 100²⁴.

Las diferencias retributivas entre mujeres y hombres vienen siendo objeto de múltiples investigaciones que coinciden en la existencia de un amplio conjunto de factores explicativos de una parte de las mismas, entre ellos la existencia de una segregación en el empleo, de carácter horizontal, que apunta al diferente peso de la participación de hombres y de mujeres en los sectores y actividades, y vertical, relacionada con su presencia en distintos niveles ocupacionales²⁵.

No es objeto del presente informe realizar un análisis específico de la BSG y sus determinantes²⁶. Pero sí resulta conveniente señalar que la persistencia en niveles relativamente elevados de una brecha salarial de género (que se observa cualesquiera sean las variables de análisis: edad y nivel de estudios, actividades, ocupaciones, etc.), obstaculiza una mayor participación laboral de las mujeres por el menor coste de oportunidad que representa para las familias, especialmente en los hogares con sustentador

24 Eurostat define como brecha salarial de género la diferencia entre el salario bruto por hora de los hombres y el de las mujeres, expresado como porcentaje del salario bruto por hora de los hombres. Tiene en cuenta únicamente asalariados que trabajan en unidades productivas de 10 o más trabajadores y en la ganancia por hora incluye los pagos por horas extraordinarias realizadas, pero excluye las gratificaciones extraordinarias. Se trata, como es evidente, de un valor agregado que puede analizarse teniendo en cuenta distintas variables (sectoriales, ocupacionales, profesionales, etc.) cuando los datos disponibles lo permiten, que responde a un conjunto complejo de factores, y que no refleja necesariamente trabajos de igual valor.

25 La segregación ocupacional determina que las mujeres se sitúen, en conjunto, en empleos peor remunerados que los que ocupan los hombres. Véase, entre otros, S. De la Rica (2010), “Segregación ocupacional y diferencias salariales por género en España”, en *Mujeres y mercado laboral en España. Cuatro estudios sobre la discriminación salarial y la segregación laboral*, Fundación BBVA, 2010. Así mismo, I. Cebrián y G. Moreno, “Tiempo cotizado, ingresos salariales y sus consecuencias para las pensiones: diferencias por género al final de la vida laboral”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 33, núm. 2, 2015.

26 El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad publicó a finales de 2012 un estudio sobre los “Determinantes de la Brecha Salarial de Género en España” que analizaba tanto las características de las personas empleadas como factores relativos a la actividad de las empresas. Dicho estudio confirmó, con carácter general, que las mujeres perciben menos salario que los hombres en cualquier circunstancia o característica personal, laboral, geográfica o empresarial, y que la brecha salarial es mayor si se mide en remuneración por rendimiento que por ganancia media por hora.

principal masculino, el que sean ellas quienes se ocupen de forma mayoritaria de las necesidades de atención y cuidados familiares²⁷.

En España, los datos correspondientes a los años 2006, 2010 y 2014 de la Encuesta de Estructura Salarial (EES)²⁸, permiten observar que, en el periodo considerado, la brecha salarial, en términos de ganancia media por hora, se ha mantenido en valores elevados, disminuyendo solo en algo más de 3 puntos porcentuales entre 2006 (16,3 por 100) y 2014 (13 por 100), lo que parece apuntar al carácter estructural, más que coyuntural, de las causas que están detrás de la misma. La reducción observada convendría interpretarla con cautela ya que ésta no es atribuible, necesariamente, a los efectos de las políticas de igualdad sino que ha venido condicionada en buena medida por el comportamiento relativo del empleo y de los salarios de hombres y mujeres entre esos años, con caídas pronunciadas de ambas magnitudes en sectores y actividades con fuerte presencia masculina y mayores niveles salariales.

De entre los factores que se señalan en los análisis sobre diferencias salariales por género, cabe llamar la atención sobre aquellos que determinan una mayor frecuencia de acceso de las mujeres a las medidas de conciliación, derivados de una muy desigual distribución de las cargas familiares de cuidados y de tareas domésticas, porque el mayor peso de la conciliación entre las mujeres se traduce en interrupciones más frecuentes en su vida laboral.

En este sentido, estudios recientes²⁹ confirman que las interrupciones a lo largo de la vida laboral tienen un impacto negativo en los salarios, y que esta penalización es mayor para el caso de las mujeres, que a su vez son el grupo de población que arroja interrupciones más frecuentes y de mayor duración. Estas interrupciones están directamente relacionadas con los periodos de maternidad y de cuidado de los hijos.

Es significativo, a este respecto, el menor peso relativo de los complementos salariales en el salario de las mujeres, precisamente aquel componente salarial que muestra mayores diferencias por género³⁰, y que apunta a la presencia de factores determinantes de la brecha salarial como la disponibilidad horaria, la prolongación de jornada o

27 O, como señalan algunos estudios de países, la elasticidad de la oferta de trabajo por las mujeres con respecto a los salarios puede ser bastante amplia, por lo que un salario hora mayor en los hombres que en las mujeres puede desincentivar a estas de participar en el trabajo remunerado. Véase L. Christiansen *et al.*: “Individual choice or policies? Drivers of female employment in Europe” (*IMF Working Paper 16/49*, marzo de 2016), que traza una panorámica de la literatura especializada sobre el posible papel e impacto de diversos factores (*drivers*) en la participación laboral de las mujeres.

28 Elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con periodicidad cuatrienal, la EES, principal estadística de referencia en esta materia, incorpora desde el año 2006 novedades respecto a la metodología usada por Eurostat, al incluir en la muestra datos relativos a empresas de menos de 10 trabajadores, un aspecto que completa el análisis de la realidad española habida cuenta de que en España estas constituyen un volumen importante de las unidades empresariales.

29 I. Cebrián y G. Moreno, “The Effects of Gender Differences in Career Interruptions on the Gender Wage Gap in Spain”, *Feminist Economics*, vol. 21, Iss. 4, 2015.

30 En 2014, con datos de avance de la EES-14 del INE sobre componentes del salario por sexo, la diferencia entre hombres y mujeres en el salario base era del 18 por 100, mientras que la distancia en los complementos salariales alcanzaba el 30,4 por 100.

la antigüedad en la empresa. Tales aspectos se utilizan frecuentemente para la definición de complementos del salario, y pertenecen al terreno de la configuración de la estructura salarial en las empresas, una materia típica de la negociación colectiva³¹.

En definitiva, unas trayectorias laborales más segmentadas como consecuencia de interrupciones más frecuentes ligadas a esas necesidades, y, en buena medida, las percepciones y las expectativas sobre el papel de las mujeres en la asunción de las responsabilidades familiares, alimentan la persistencia de las diferencias retributivas, a partir de una menor participación de las mujeres en los componentes salariales que priman los aspectos mencionados.

Las diferencias retributivas entre hombres y mujeres deben ser afrontadas a partir de un conjunto de políticas en distintos ámbitos y niveles, entre ellos la educación y las políticas activas de mercado de trabajo, junto con el papel protagonista que deben desempeñar las partes de las relaciones laborales a través de la negociación colectiva. Pero, además, hay que llamar la atención sobre un desequilibrado uso de la conciliación y sus efectos en la participación laboral de las mujeres, ámbito en el que deberían actuar de manera sustancial las políticas públicas de fomento de la corresponsabilidad y de apoyo a las familias que se analizan en la segunda parte de este informe, y no solo por razones de igualdad y equidad, sino también por razones de eficiencia económica. De ahí el interés en subrayar la importancia de esos factores y de esas políticas.

El tiempo de trabajo y su ordenación es otra de las condiciones de trabajo fundamentales, que afecta al nivel y las características de la participación laboral de las mujeres.

Tiempo de trabajo

Resulta por ello necesario analizar las diferencias en la duración y la distribución del tiempo de trabajo entre hombres y mujeres, aspectos que tienen un reflejo directo en las posibilidades de conciliación.

En cuanto a la jornada semanal efectiva, según las primeras conclusiones publicadas por la VI Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo 2015, de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (Eurofound), en el ámbito territorial analizado por la encuesta³² los hombres dedican más horas al trabajo remunerado, alcanzando sus jornadas semanales 48 horas o más (especialmente los autónomos), que las mujeres (menos de 20 horas). Las mujeres, sin embargo, trabajan más horas en general (si se incluyen el trabajo remunerado principal o secundario, el tiempo de desplazamiento y el trabajo no remunerado).

Estos resultados confirman el reparto desigual de las responsabilidades de cuidado y de las tareas domésticas, cuya carga recae principalmente en las mujeres. Asimismo,

31 Los interlocutores sociales han acordado recientemente criterios para la negociación de la estructura salarial en el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015-2017 (III AENC), firmado en junio de 2015 por las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

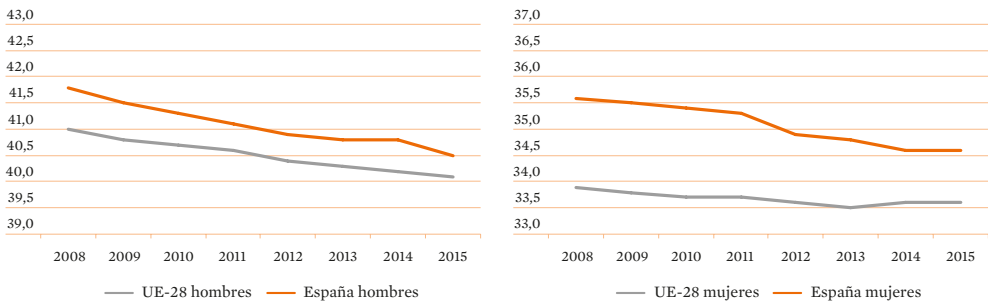
32 Véase, Eurofound, *Primeros resultados: Sexta Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo 2015*. La muestra analizada por la encuesta incluye a UE-28, Noruega, Suiza, Albania, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía.

esta Encuesta concluye que la brecha de género en cuanto a la jornada laboral ha disminuido ligeramente en la UE desde 2005, aunque sigue siendo significativa, ya que en los hombres la jornada media del trabajo principal es de 39 horas semanales, y entre las mujeres de 33 horas.

Por su parte, según datos de Eurostat, en 2015 la media de la UE-28 registró una jornada semanal para los hombres de 40,1 horas frente a la jornada de las mujeres que se fijó en 33,6 horas. Para España estos datos se sitúan en cifras superiores, 40,5 horas semanales en el caso de los hombres, casi media hora semanal más que sus homólogos europeos, y 34,6 horas para las mujeres, que trabajan una hora más que las mujeres europeas. La evolución de estas magnitudes desde 2008 muestra descensos en el número de horas trabajadas, con algo de más intensidad en el caso español. La jornada semanal de las mujeres en el promedio comunitario, por su parte, mostró una tendencia más estable.

En 2015, atendiendo a la duración de la jornada efectiva en el trabajo principal se advierte que, a tiempo completo, las jornadas semanales más intensas se dan dentro de los empresarios y autónomos, tanto a nivel europeo (47,5 horas) como nacional (48,2 horas), siendo jornadas más largas las observadas en España para este último colectivo, especialmente las desempeñadas por las empresarias y autónomas españolas que superan la hora más trabajada respecto de sus análogas europeas.

GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA SEMANAL EFECTIVA EN LA UE-28 Y ESPAÑA, POR SEXO



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

En el resto de clasificaciones por situación profesional, ocupados o asalariados, no se perciben diferencias sustanciales. En el análisis de ocupados a tiempo completo no se aprecia diferencia alguna en el número de horas semanales trabajadas por sexo y ámbito geográfico y, en el caso de los asalariados, las diferencias entre España y la UE-28 son menores, unos 12 minutos por semana.

Se observa que, con carácter general, y con independencia de la situación profesional y el sexo, la jornada semanal efectiva española se encuentra en valores superiores a los arrojados por los promedios comunitarios, si bien esta situación solo se da en el tiempo completo. Sin embargo, en el trabajo a tiempo parcial la media europea se sitúa

por encima de la jornada semanal española, observándose que para el total de ocupados la jornada efectiva en la UE-28 (20,2 horas) supera en más de una hora la española (18,9 horas), mostrando esta diferencia principalmente las mujeres, donde las diferencias superan la hora y media.

CUADRO 10. DURACIÓN SEMANAL DE LA JORNADA EFECTIVA EN EL TRABAJO PRINCIPAL, POR SEXO, SITUACIÓN PROFESIONAL Y TIPO DE JORNADA, 2015

Situación profesional	Zona geográfica/País	Tiempo parcial			Tiempo completo		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Ocupados	UE-28	20,2	19,1	20,5	41,4	42,4	40,0
	España	18,9	19,0	18,9	41,4	42,4	40,0
Asalariados	UE-28	20,5	19,3	20,9	40,3	41,0	39,3
	España	19,0	19,1	19,0	40,1	40,8	39,1
Empresarios y autónomos	UE-28	18,2	18,6	17,9	47,5	48,5	44,9
	España	19,0	18,8	19,0	48,2	49,2	46,0

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

Entre los asalariados, las diferencias alcanzan la hora y media en el total, y casi dos horas para las mujeres, mientras que, en el caso de los empresarios y autónomos españoles, la tendencia se invierte, siendo estos los que dedican más horas semanales en los trabajos a tiempo parcial, casi una hora más en la comparación con el promedio total de la UE-28 y dos horas en la comparativa relativa para el caso de las mujeres.

Existe otra serie de circunstancias asociadas a la ordenación del tiempo de trabajo que influyen en la participación laboral de las mujeres. Aspectos como el tipo de jornada, el grado de adaptación de esta a las responsabilidades familiares, o la frecuencia con la que el trabajador prolonga su jornada laboral, que pueden ser condiciones determinantes en el proceso de toma de decisiones de las mujeres respecto a su contribución al mercado de trabajo.

Según los últimos datos disponibles de la VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (VII ENCT) que elabora el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el tipo de horario más habitual para el total nacional es la jornada partida, mañana y tarde, a la que se encuentra adscrito el 40,2 por 100 de la población, seguido de la jornada continua de mañana, que desempeñan más de una cuarta parte de los trabajadores, el 28,7 por 100.

Por sexos, la jornada más frecuente para el hombre es la jornada partida, un 46,9 por 100, frente a la jornada más presente dentro de la población femenina, la jornada continuada de mañana, que tiene el 36 por 100 de las mujeres. En el resto de jornadas existentes, aquellas que constan de equipos rotativos por turnos, aunque no se advierten diferencias significativas por sexos en el trabajo a turnos mañana/tarde, es más habitual que los hombres realicen turnos, debido a su mayor presencia en aquellos que incorporan noches u otra distribución horaria.

CUADRO 11. TIPO DE HORARIO HABITUAL DE LA POBLACIÓN TRABAJADORA, POR SEXO

Porcentaje de trabajadores	Hombre	Mujer	Total
Jornada partida (mañana y tarde)	46.9	32.6	40.2
Jornada continua: fijo mañana	22.2	36.0	28.7
Jornada continua: fijo tarde	2.3	7.1	4.6
Jornada continua: fijo noche	2.2	1.2	1.7
Horario en equipos rotativos (turnos): mañana/tarde	14.6	14.5	14.5
Horario en equipos rotativos (turnos): mañana/tarde/noche	8.4	5.9	7.2
Horario en equipos rotativos (turnos): otro tipo	0.6	0.2	0.4
Otro	2.6	2.4	2.5
No sabe	0.1	0.2	0.2

Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2011.

En lo que se refiere a aquellas jornadas que implican trabajo nocturno, el 20,6 por 100 de la población las realiza de forma habitual u ocasional, siendo esta última frecuencia la que aglutina a más trabajadores. Asimismo, el horario nocturno es más habitual en los hombres, de los que el 25,9 por 100 realiza trabajos en esta franja horaria de forma habitual u ocasional, frente al 14,6 por 100 de las mujeres. Asimismo, por sectores de actividad, es en el sector industrial donde más se utiliza el trabajo nocturno, en congruencia con los datos aportados por el estudio por sexo, al ser este un sector tradicionalmente con más presencia de hombres.

Del estudio de la incidencia del trabajo en fin de semana o festivo, se observa que el 32,2 por 100 de los trabajadores encuestados trabaja siempre o a menudo en sábado, y un 16,7 por 100 en domingo o festivo. En este ámbito son las mujeres las más habituales, el 35,7 por 100 trabaja los sábados y el 18,1 por 100 los domingos, frente a porcentajes más bajos en los hombres, 29,1 y 15,5 por 100 respectivamente. En perspectiva sectorial, y en virtud de la distribución por edad, se advierte que este tipo de horario se da mayoritariamente en los sectores agrario y de servicios, y en la franja de edad de 16 a 24 años, en la que aún no se perciben importantes cargas familiares.

La distribución de la jornada tiene especial relevancia, más si cabe desde la perspectiva de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Según los datos de valoración sobre la adaptación entre el horario de trabajo y los compromisos sociales y familiares aportados por la VII ENCT, el 77,2 por 100 de los trabajadores consideran que su horario de trabajo se adapta bien o muy bien a estos, frente al 22,6 por 100 que considera que la distribución de sus horas de trabajo se adapta no muy bien o nada bien. El porcentaje de trabajadores satisfechos es más alto entre las mujeres (78,6 por 100), considerando el 24,9 por 100 de estas que su horario se adapta muy bien a sus compromisos sociales y familiares.

En lo que se refiere a prolongación de la jornada de trabajo, ésta se da en el 40,1 por 100 de los trabajadores, siendo un fenómeno más frecuente entre los hombres, un 43,4 por 100, que en las mujeres, un 36,5 por 100. En el caso de las mujeres no se aprecian

diferencias sustanciales entre la prolongación de la jornada sin compensación (18,1 por 100) y la prolongación a cambio de compensación económica o de tiempo (18,4 por 100), mientras que las diferencias entre ambas opciones en el caso de los hombres son más acusadas, es más habitual que los hombres perciban algún tipo de compensación (25,1 por 100) frente a la no compensación (18,3 por 100).

CUADRO 12. PROLONGACIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO SEGÚN SEXO

Porcentaje de trabajadores	Hombre	Mujer	Total
Sí, siempre con compensación económica o compensación en tiempo libre	15,10	10,90	13,10
Sí, a veces con compensación económica o compensación en tiempo libre	10,00	7,50	8,80
Sí, sin compensación	18,30	18,10	18,20
No	55,50	62,80	59,00

Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2011*.

En conjunto, se observa pues una distinta incidencia por sexo de la duración y de la ordenación de las jornadas de trabajo que tiene implicaciones en el ejercicio de las posibilidades de conciliación de hombres y de mujeres, y en la participación laboral de estas últimas.

CAPÍTULO IV
POLÍTICAS PÚBLICAS Y OTROS INSTRUMENTOS

La preocupación por implementar la igualdad entre mujeres y hombres como eje transversal en las políticas de la Unión Europea y de los Estados miembros ha sido una constante en las últimas décadas.

En el ámbito de la UE, prescindiendo ahora de antecedentes más lejanos en el tiempo, dicha preocupación se apuntaba en la Estrategia Europa 2020 que, en un contexto de crisis, definía objetivos y medidas para alcanzar un modelo de crecimiento más inteligente, sostenible e integrador, y que, entre los principios que enunciaba, afirmaba que “el respeto de la igualdad es uno de los factores esenciales para superar la crisis económica”³³.

Marco comunitario

Ahora bien, dicha Estrategia no incorporó expresamente la igualdad de género entre sus objetivos e iniciativas emblemáticas, como señaló el Comité Económico y Social Europeo (CESE), quien pidió que esto se superase integrando la dimensión de género en los Programas Nacionales de Reformas (PNR) y en el semestre europeo³⁴.

Por otra parte, si bien dicha Estrategia dejó de contemplar objetivos concretos de participación laboral de las mujeres³⁵, este ámbito está comprendido en el objetivo general del Paquete de inversión social aprobado por la Comisión Europea en 2013³⁶. En él se recoge como objetivo apoyar y reforzar las capacidades de todos los ciudadanos para mejorar sus oportunidades de participación social y laboral, lo que supone, entre otras consecuencias, que se deba impulsar la igualdad de oportunidades por razón de género, favorecer el acceso de las mujeres al mercado laboral y mejorar su protección social.

En 2010, la Unión Europea inició una aproximación estratégica en las políticas para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres, plasmada en la *Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015*. La evaluación de dicha Estrategia puso de

33 COM (2010) 2020 final.

34 CESE, Dictamen sobre “La dimensión de género en la Estrategia 2020” (2013/C).

35 La Estrategia Europa 2020 establece, como es sabido, un objetivo general de empleo del 75 por 100 a alcanzar en ese año. Aunque no recoge un objetivo específico de empleo femenino, hace una llamada a una mayor participación de las mujeres en el trabajo. Además, impulsar la tasa de empleo de las mujeres en el conjunto de la UE, que es significativamente inferior a la tasa de empleo de los hombres (11,5 puntos menos en 2014), aun con notables diferencias entre países, es crucial para alcanzar el objetivo general.

36 Comisión Europea, Comunicación *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*, COM (2013) 83 final, 20 de febrero de 2013.

manifiesto la necesidad de continuar con este tipo de instrumento y de fortalecerla en una serie de aspectos³⁷. Como resultado de todo ello, recientemente se ha adoptado por la Comisión Europea el *Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019*³⁸, en el que se vuelve a situar la igualdad de género como un objetivo fundamental para la Unión Europea estableciendo una serie de prioridades y acciones, entre otros, incrementar la participación laboral de las mujeres (recuadro 1).

RECUADRO 1. COMPROMISO ESTRATÉGICO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO 2016-2019

Áreas prioritarias

1. Aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral y promover la igualdad en la independencia económica de mujeres y hombres.
2. Reducir las disparidades entre sexos en las retribuciones, los ingresos y las pensiones, y de esa manera combatir la pobreza entre las mujeres.
3. Promover la igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones.
4. Combatir la violencia de género y proteger y apoyar a las víctimas.
5. Promover la igualdad entre mujeres y hombres y los derechos de las mujeres en todo el mundo.

Acciones clave en las cinco áreas prioritarias

1. Continuación del conjunto de medidas para incrementar la participación de la mujer en el mercado de trabajo y conciliar la vida profesional y familiar, complementadas por una iniciativa nueva y general para abordar mejor los retos del equilibrio entre la vida profesional y familiar de los padres y cuidadores que trabajan.
2. Mejora de la aplicación y el cumplimiento del principio de igualdad de retribución mediante la evaluación de los efectos de la Directiva 2006/54.
3. Continuación del apoyo a la adopción en 2016 de la propuesta de Directiva de 2012 para mejorar el equilibrio entre sexos entre administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas, y apoyo a otras iniciativas específicas para mejorar el equilibrio entre sexos en la toma de decisiones.
4. Adhesión de la UE al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul). Prosecución de la aplicación de la Directiva sobre derechos de las víctimas y de la legislación sobre las órdenes de protección europeas, en concreto para garantizar el acceso a protección y el apoyo a las personas expuestas a la violencia sexista.
5. En colaboración con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los Estados miembros, aplicación del plan de acción establecido en el documento de trabajo conjunto de los servicios de la Comisión sobre igualdad entre mujeres y hombres y emancipación de la mujer y la transformación de las vidas de las niñas y mujeres a través de las relaciones exteriores de la UE 2016-2020.

Fuente: Comisión Europea.

37 Comisión Europea, *Evaluation of the strengths and weaknesses of the Strategy for the equality between women and men 2010-2015* (research report), Luxembourg, 2015.

38 Comisión Europea, *Strategic Engagement for Gender Equality, 2016-2019*, Luxemburg 2015 (<http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index>).

El Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019, además de las mencionadas áreas prioritarias y acciones clave, se basa en la integración de la perspectiva de igualdad de género en todas las políticas comunitarias (*mainstreaming*), en incluir en la programación de los fondos comunitarios la financiación del apoyo a la igualdad de género, en potenciar una estrecha cooperación entre todas las instituciones y los actores implicados en la igualdad, y en la continuación del seguimiento y la evaluación periódicos de la aplicación de las acciones, informando de los avances en base a los objetivos e indicadores seleccionados.

La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la eliminación de las desigualdades se ha de tener presente asimismo en el plano de la ejecución de las políticas estructurales comunitarias. En este terreno se prevé que los Estados miembros y la Comisión han de velar por que se tenga en cuenta y se promueva la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de la perspectiva de género en todas las fases de preparación y ejecución de los programas financiados con los diferentes Fondos³⁹. En particular, el Fondo Social Europeo recoge entre sus finalidades el fomento de la igualdad de género y de oportunidades, financiando acciones que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y familiar, y la promoción de igual remuneración por trabajo de igual valor. Un objetivo, por tanto, debería ser analizar el impacto de las políticas estructurales comunitarias en estos ámbitos.

En el ámbito interno, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, encomienda al Gobierno la aprobación de un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO). El PEIO se perfila pues como una herramienta de alcance plurianual que debe incluir medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo.

Marco español

El PEIO 2014-2016, aprobado el 7 de marzo de 2014 por el Consejo de Ministros, recoge tres objetivos estratégicos de carácter prioritario: mejorar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y condiciones de trabajo, y en el emprendimiento; apoyar la conciliación y la corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral, y erradicar la violencia contra las mujeres. Además, contempla otros tres objetivos: mejorar la participación de las mujeres en los ámbitos político, económico y social; impulsar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través del sistema educativo, e integrar plenamente el principio de igualdad de trato y de oportunidades en todas las políticas y acciones del Gobierno⁴⁰.

39 Reglamento 1303/2013, del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los Fondos de la Unión Europea.

40 El texto fue remitido previamente al Consejo de Participación de la Mujer, órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno, si bien no hubo un proceso de negociación con los interlocutores sociales de las medidas contempladas en el mismo.

RECUADRO 2. EJES DE ACTUACIÓN DEL PEIO 2014-2016

- La igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y lucha contra la discriminación salarial.
- La conciliación de la vida personal, familiar y laboral y corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares.
- La erradicación de la violencia contra la mujer.
- La participación de las mujeres en los ámbitos político, económico y social.
- La educación.
- El desarrollo de acciones en el marco de otras políticas sectoriales, e instrumentos para integrar el principio de igualdad en las distintas políticas y acciones del Gobierno.

Fuente: Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016.

La aprobación por el Gobierno del PEIO 2014-2016 se acompañó de una estimación del gasto que supondrían las diferentes medidas en 3.127 millones de euros, de los cuales el 18,4 por 100 (576,5 millones) iría destinado al primero de los ejes: igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral y lucha contra la discriminación, y el 49 por 100 (1.529 millones) al segundo de los ejes: conciliación de la vida personal, familiar y laboral y corresponsabilidad en la asunción de responsabilidades familiares, correspondiendo el resto a los demás ejes, fundamentalmente a medidas de erradicación de la violencia contra la mujer (898 millones).

Dicha estimación económica no constituía, sin embargo, una dotación presupuestaria específica incorporada en el Plan, sino una aproximación del gasto que se preveía realizar por los distintos departamentos ministeriales en medidas de igualdad. Lo anterior es consecuencia de que el PEIO 2014-2016 constituye fundamentalmente una recopilación de medidas, muchas de carácter genérico, ya establecidas con anterioridad.

Por último, el PEIO 2014-2016 prevé una evaluación de sus resultados necesaria para comprobar su grado de cumplimiento y el impacto de las medidas. Dicha evaluación se contempla en dos fases: una primera transcurrido un año y medio desde la entrada en vigor del Plan, a través de un informe intermedio de ejecución sobre las actuaciones llevadas a cabo en la Administración General del Estado (AGE). En el momento de elaborar el presente Informe no se ha publicado aún la evaluación intermedia siendo deseable el que la misma esté disponible y pueda ser conocida en un plazo breve de tiempo. Una vez finalice la vigencia del Plan se prevé que se lleve a cabo una evaluación definitiva sobre su contribución a los objetivos de igualdad.

En 2015 se aprobó el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos públicos⁴¹, con el que se pretende

41 Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos.

avanzar en la consecución de los objetivos de igualdad e incorporar en este ámbito los objetivos previstos en el PEIO 2014-2016. En este sentido, cabe recordar que este último recoge que las medidas de igualdad adoptadas en el empleo público pueden servir como referente para la promoción de la igualdad en el sector privado.

El II Plan para la Igualdad en la AGE establece tres objetivos: reducir las desigualdades que pueden persistir en el ámbito de la carrera profesional de las empleadas y empleados públicos; apoyar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad, y prestar una especial atención a aquellas situaciones que requieran especial protección, como las víctimas de violencia de género o la prevención de situaciones de acoso.

Con la finalidad de dar cumplimiento a estos objetivos, el II Plan para la Igualdad se articula en siete grandes ejes: acceso al empleo público, se impulsa la integración del principio de igualdad de oportunidades; condiciones de trabajo y desarrollo de carrera profesional, se busca la mejora de la igualdad; formación, información y sensibilización, como elemento fundamental para una aplicación transversal de las políticas de igualdad; tiempo de trabajo, conciliación y corresponsabilidad; retribución; erradicación de la violencia de género, y medidas de carácter instrumental, es decir, aquéllas de carácter complementario que permitan alcanzar los objetivos propuestos. En cada uno de los ejes se establecen una serie de objetivos y medidas de carácter transversal o específicas. El Plan prevé, así mismo, su evaluación a efectos de comprobar su grado de implementación.

1. Políticas de empleo

En un sentido amplio, las políticas para garantizar la igualdad en el acceso y las condiciones de empleo abarcan un conjunto de acciones de los poderes públicos de diferente naturaleza, alcance e impacto. Desde esa perspectiva, tendrían cabida las medidas de política legislativa que, desde diferentes ámbitos y en distintos niveles, se han llevado a cabo para construir las bases jurídicas de la igualdad y la no discriminación por razón de género en relación al empleo. En un periodo temporal que abarcaría las últimas cuatro décadas, la asunción de normas internacionales y comunitarias, los preceptos constitucionales sobre igualdad y no discriminación y su desarrollo mediante legislación orgánica y ordinaria, junto con la aplicación que de ellos han llevado a cabo los tribunales, han impulsado la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en todos esos años. En especial, las previsiones sobre tutela antidiscriminatoria han contribuido a allanar su acceso a actividades, trabajos y profesiones de los que, en otro tiempo, han estado excluidas sobre la base de concepciones jurídicas paternalistas acerca de su protección y de concepciones sociales sexistas sobre sus roles o aptitudes.

En la última década, el desarrollo de políticas regulatorias de alcance más integral y cualitativo se produjo con la aprobación en 2007 de la Ley de Igualdad (LOI)⁴² que,

42 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad. Anteriormente se habían dado otros pasos de ámbito material más limitado. Así, en el ámbito de los derechos de conciliación, cabe recordar la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras.

en gran medida, suponía la adaptación al ordenamiento interno de las directivas comunitarias sobre igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres. Es bien conocido que la LOI impulsó el principio de transversalidad de la igualdad de género en el conjunto de las políticas, pero cabe señalar especialmente desde el punto de vista del acceso y las condiciones de empleo sus previsiones sobre el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades (título IV), sobre igualdad en el empleo público (título V), y sobre la igualdad en la responsabilidad social de las empresas (título VII). Y, desde luego, las modificaciones normativas que incorporó en las principales normas sustantivas y procesales laborales, entre ellas la Ley del Estatuto de los Trabajadores⁴³ y la Ley de Empleo. Posteriormente diversas normas han incidido de manera complementaria en la política regulatoria antidiscriminatoria por razón de sexo dirigida a prevenir la segregación ocupacional, o en las políticas de mejora de los derechos de conciliación⁴⁴.

Las políticas regulatorias de igualdad y contra la discriminación por razón de género en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo han sido, pues, uno de los principales instrumentos que han contribuido a la plena incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en las últimas décadas, de manera que la participación laboral femenina en igualdad no es concebible sin estas y la aplicación que han llevado a cabo los tribunales.

Conviene aquí, sin embargo, analizar las políticas de empleo dirigidas a las mujeres en su sentido más técnico de políticas activas de mercado de trabajo, con el objetivo de indagar si su diseño y aplicación ofrecen respuestas suficientes a los obstáculos que persisten para una participación laboral de las mujeres en condiciones de igualdad efectiva. Concretamente, se van a considerar aquí tres tipos de medidas: los incentivos al empleo, los servicios de mercado de trabajo y la formación profesional para el empleo⁴⁵. Junto a ellas es necesario, así mismo, prestar atención a las medidas de fomento del autoempleo y el emprendimiento de mujeres tanto por su efecto directo en la participación laboral por cuenta propia como en el que pueden inducir en el empleo asalariado.

En los últimos años, las políticas activas de empleo (PAE) han sido objeto de dos reformas sucesivas que han modificado intensamente algunos de los elementos

43 Entre tales modificaciones cabe llamar la atención sobre las llamadas a la negociación colectiva para establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres a todas las profesiones, en forma de reservas y preferencias en las condiciones de contratación, de clasificación profesional, de promoción y formación.

44 Entre las primeras, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre (disposición adicional undécima sobre “Igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo”); entre las segundas, la Ley 3/2012, de 6 de julio (disposición final primera sobre “Modificaciones en materia de conciliación de la vida laboral y familiar”), o el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre (artículo 1. Cuatro).

45 Tres categorías de políticas activas que se pueden considerar principales dentro de la clasificación que mantiene la Comisión Europea, concretamente las clasificadas como 1 (*Labour market services*), 2 (*Training*) y 3 (*Employment incentives*). Comisión Europea: Base de datos sobre políticas activas de mercado de trabajo (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database>).

principales de su anterior diseño. Sin necesidad de extenderse aquí sobre el contenido y alcance de esas reformas, baste decir que los cambios introducidos en 2011⁴⁶ y en el bienio 2013-2014⁴⁷, han dado paso a un nuevo modelo que se pretende hacer pivotar sobre una serie de rasgos, tales como la concepción de las PAE como servicios a los ciudadanos y las empresas, la atención individualizada a los demandantes de empleo, y la orientación de la financiación a los resultados de los servicios públicos de empleo (SPE), entre otros; la adopción de un planeamiento estratégico de las políticas mediante la Estrategia española de activación para el empleo (EEE)⁴⁸ y los Planes anuales de política de empleo (PAPE), estructurados en torno a objetivos, prioridades e indicadores, la definición de una cartera común de servicios⁴⁹, y la intensificación de la coordinación entre las Administraciones con competencias, completan las principales características sobre las que se pretende asentar el actual modelo de las PAE. Los elementos novedosos aportados por las recientes reformas y que vienen a conformar el actual marco de las políticas activas de mercado de trabajo han tenido su correspondiente plasmación en la Ley de Empleo⁵⁰.

Marco y contexto reciente de las políticas activas de empleo

Junto a las reformas del modelo general de las PAE, debe tenerse en cuenta que también se han llevado a cabo determinadas modificaciones de calado en instrumentos específicos de aquellas, como las que han afectado de forma sucesiva y cercana en el tiempo al esquema de incentivos contenido en el programa de fomento del empleo⁵¹, o, más recientemente, al sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral⁵².

El contexto de crisis financiera, económica y del empleo de esos años ha condicionado, así mismo, el surgimiento de nuevas prioridades en relación con colectivos que han sufrido, de manera especialmente intensa, los efectos de aquella y que afrontan graves problemas de empleabilidad, como los jóvenes, los mayores de 45 años, y los parados de larga duración. Todo ello, además, ha tenido lugar paralelamente a una

46 Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

47 Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (RDL 8/2014).

48 Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014; y Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

49 Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

50 Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo. Sobre el proyecto que desembocó en esta norma se pronunció el CES en su Dictamen 13/2015, de 23 de septiembre.

51 Entre otras, Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (RDL 10/2010), y Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (RDL 3/2012).

52 Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (RDL 4/2015).

reducción del presupuesto en políticas activas en algunos ejercicios que ha afectado al volumen de beneficiarios en un contexto de aumento de las necesidades derivado del crecimiento, ya mencionado, del volumen de desempleo.

El contexto descrito y las reformas implementadas han afectado de lleno también a las políticas de empleo de las que son beneficiarias las mujeres, incidiendo en las perspectivas y las expectativas de su participación laboral.

Las estrategias españolas de empleo han integrado la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como uno de sus ámbitos de actuación, en cumplimiento de la Ley de Empleo. Con ello se ha buscado avanzar, en el ámbito del empleo y de las políticas activas, en la transversalización de la igualdad de género en todos los ámbitos de políticas (mainstreaming) consagrado en los Tratados de la UE y en la ya mencionada Ley Orgánica de Igualdad (LOI).

La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 incorporaba, dentro de los ámbitos de las políticas activas de empleo, el relativo al fomento de la igualdad de oportunidades en el empleo, definiendo acciones y medidas, para el ámbito estatal de actuación y como referentes para las políticas territoriales, dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso al empleo, la permanencia en el mismo y la promoción profesional, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la asunción de las responsabilidades familiares⁵³.

Por su parte, la vigente Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 integró la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al empleo como uno de sus ejes (recuadro 3). Se situaba así en línea con las orientaciones europeas sobre empleo, basadas en los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para 2010-2014 en materia de empleo, que incluían entre sus directrices las metas a conseguir en materia de empleo por los distintos Estados miembros, entre las que destacaba garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

En el actual marco de las políticas activas de empleo, por lo tanto, la perspectiva de igualdad de género está incorporada plenamente desde el punto de vista de su reconocimiento jurídico e institucional. La Ley de Empleo la recoge como tal dentro de los principios generales de las políticas activas precisando que en particular deberá tenerse en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de trato entre mujeres y hombres para garantizar en la práctica la plena igualdad por razón de sexo⁵⁴.

Y, desde el punto de vista de la ejecución de dichas políticas, la participación de las mujeres en las mismas ha alcanzado en estos años un nivel de presencia equilibrada

53 Asimismo, planteaba incluir acciones y medidas para reducir la desigual distribución de mujeres y hombres en los distintos sectores de actividad y en los distintos niveles, incrementando la presencia de mujeres en los sectores técnicos, científicos y tecnológicos innovadores.

54 Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, artículo 37.1.d).

RECUADRO 3. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EEAE 2014-2016**Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo**

Comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente. Este eje comprende los siguientes objetivos estructurales:

4.1 Remover obstáculos en el acceso al empleo: Establecer medidas que eliminen o disminuyan los obstáculos relacionados con el lugar de residencia, la situación socioeconómica o determinadas circunstancias personales, especialmente en aquellos sectores en los que las mujeres se encuentran subrepresentadas.

4.2 Promover la movilidad funcional y sectorial: Promover la movilidad funcional y sectorial, especialmente en aquellos sectores o cualificaciones con baja oferta en el mercado laboral actual y en el entorno de la propia empresa.

4.3 Promover la movilidad geográfica: Promover la movilidad geográfica para aprovechar oportunidades de empleo y formación que existan en otras zonas del país y/o el extranjero.

4.4 Promover medidas de promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad.

Fuente: Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016.

como beneficiarias de los servicios en relación a la participación masculina, de lo que dan muestra los datos relativos a instrumentos como los incentivos a la contratación, la formación para el empleo, o la participación en servicios y programas de los servicios de empleo. Ahora bien, como ha manifestado el CES en anteriores informes, el desarrollo de las PAE desde una perspectiva de género se ha construido tradicionalmente sobre criterios cuantitativos de participación más que sobre criterios cualitativos que respondan a las necesidades de las mujeres en el mercado de trabajo⁵⁵. Ciertamente, que la perspectiva de la igualdad de género esté integrada en el marco normativo y en la aplicación de las PAE no significa necesariamente que las políticas activas de empleo, tal como están concebidas y, sobre todo, tal como se implementan, sean eficaces para contribuir a remover de manera efectiva las distintas barreras que obstaculizan la participación de las mujeres en el empleo remunerado en condiciones de igualdad real. En este sentido, con ser necesario como principio general que las mujeres mantengan unos niveles adecuados de participación en los distintos ámbitos de las políticas activas⁵⁶, como se analizará a continuación, no debería perderse de vista que las mismas a

55 Véase, para el periodo anterior a 2012, el Informe CES 1/2011, *Tercer informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, capítulo III.4 (“El enfoque de género en las políticas de empleo”).

56 La Ley de Empleo trata de salvaguardar así, concretamente en relación a las mujeres, una participación suficiente en una coyuntura desfavorable del empleo, al disponer que los poderes públicos deberán organizar la gestión de las políticas activas de empleo de tal forma que aquellas se beneficien de su aplicación “en una proporción equivalente a su peso en el colectivo de los desempleados” en tanto subsistan las actuales tasas de ocupación y de paro femeninas (disposición transitoria tercera).

menudo afrontan mayores dificultades de mantenimiento y retorno al empleo remunerado que hacen necesarias políticas específicas de incentivos, servicios de mercado de trabajo (orientación, seguimiento) y formación para el empleo, integradas con políticas generales de apoyo a la conciliación. Tal es el enfoque, que debería potenciarse, de los colectivos prioritarios de las políticas activas que recoge la Ley de Empleo⁵⁷, entre los cuales están las mujeres, en general, como posibles sujetos de programas específicos para las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo. Todo ello a fin de alcanzar la necesaria sintonía e integración entre las políticas de empleo y las políticas de igualdad por razón de sexo.

Incentivos al empleo Dentro de las políticas activas de mercado de trabajo que han tenido como destinatarias a las mujeres, los incentivos al empleo, generalmente en forma de subvenciones, bonificaciones o reducciones de las cotizaciones empresariales, han ocupado tradicionalmente un espacio destacado.

En anteriores etapas estos incentivos se habían configurado en muchos casos como medidas con un alcance general dirigidas a fomentar la contratación de mujeres desempleadas, impulsar su contratación indefinida, incentivar su contratación en sectores, actividades y ocupaciones con subrepresentación femenina, o facilitar la continuidad o el retorno a la actividad laboral remunerada de aquellas que la hubiesen interrumpido por maternidad o cuidados familiares. Los estímulos al empleo, dirigidos a la contratación inicial o al mantenimiento del empleo de mujeres, también se han configurado en ocasiones como la posibilidad de uso de determinadas modalidades contractuales en las que el incentivo radicaba en algunas características de dichos contratos⁵⁸.

Sin embargo, dentro del mencionado contexto de reformas laborales y de las políticas activas de mercado de trabajo, en los últimos años ha tenido lugar una profunda reordenación de las políticas de incentivos a la contratación indefinida sobre el argumento, entre otros, de que la práctica generalización que habían alcanzado tales incentivos en el pasado había acabado por limitar de manera importante su eficacia y su eficiencia. Por ello se comenzaron a definir de manera más selectiva los colectivos de trabajadores beneficiarios de las bonificaciones para la contratación indefinida.

En sucesivas normas de modificación del cuadro de incentivos a la contratación indefinida, pues, se han suprimido o redefinido más selectivamente determinadas medidas que figuraban en anteriores programas de fomento del empleo, tales como los incentivos a la contratación indefinida de mujeres desempleadas en general⁵⁹, los incentivos, también con alcance general, a la contratación en ocupaciones en que estuviesen

57 Artículo 30 de la Ley de Empleo.

58 Como el contrato para el fomento de la contratación indefinida regulado en la Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, en la redacción dada por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, y que fue suprimido en 2012 (disposición derogatoria única de la Ley 3/2012, de 6 de julio).

59 Ley 35/2010, de 17 de septiembre, cit.

menos representadas⁶⁰, concentrándose estos ahora en determinadas edades y tamaño de empresas⁶¹, o los incentivos a la contratación de mujeres que hubiesen interrumpido su vida laboral durante un periodo de años por motivos de maternidad o cuidados⁶².

Como resultado de las opciones de política legislativa que se han abierto paso y de los cambios que han motivado en este ámbito, el esquema actual de incentivos a la contratación laboral de los que son beneficiarias las mujeres (cuadro 13) se configura con unas características que apuntan a la relevancia de factores como la edad, centrándose muchos incentivos en las desempleadas jóvenes y en las mayores de 45 años, la conexión con el uso de determinadas modalidades contractuales, entre otros el contrato para la formación y el aprendizaje, o el tamaño de las empresas, priorizando a las pequeñas y microempresas de menos de 50 trabajadores; y así mismo, mantiene la prioridad sobre colectivos especiales en los que concurren circunstancias que hacen más difícil su inserción laboral o su mantenimiento en el empleo, y que por ello están necesitados de especial protección, como las mujeres afectadas por discapacidad o las mujeres víctimas de violencia de género. Por el contrario, los criterios que tenían en cuenta de forma más general determinadas brechas de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, como las tasas de paro, las interrupciones de la vida laboral ligadas a la maternidad o la menor presencia en ocupaciones, han decaído o han perdido peso concentrándose en colectivos más limitados cuantitativamente por la exigencia de varios criterios concurrentes.

Una aproximación más completa a los incentivos al empleo de las mujeres la proporcionan las cifras de contratación acogida a medidas de fomento del empleo. Los contratos acogidos a estas medidas han aumentado en los dos últimos años tras descender en 2012 y 2013, manteniéndose por encima de los doscientos mil (242.689 en 2015, cuadro 14)⁶³. En este periodo se puede observar que la proporción ocupada por las mujeres en los contratos incentivados se ha mantenido cercana al 60 por 100, por encima de la que han representado en el paro registrado, más próxima a la mitad del total de desempleados, con una tendencia al aumento en los tres últimos años (54,1 por 100 en 2015 frente al 50,6 por 100 de los parados que suponían en 2011)⁶⁴.

Dentro de los tipos de contratos, destaca la participación femenina en los de interinidad por sustitución en las situaciones de descanso por maternidad, que además de ser los más numerosos concentran los mayores porcentajes de mujeres. En 2015 de los casi 108 mil contratos de este tipo celebrados, el 77 por 100 lo fue con mujeres, dibujándose

60 Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo.

61 Ley 3/2012, de 6 de julio, cit.

62 El Programa de fomento del empleo aprobado en su día por la Ley 43/2006, cit., recogía bonificaciones por la contratación indefinida de mujeres en los 24 meses siguientes al parto, adopción o acogimiento, y por la contratación indefinida de mujeres contratadas después de 5 años de inactividad laboral que, anteriormente a su retirada, hubiesen trabajado, al menos, 3 años.

63 El descenso pronunciado que se observa en 2012 corresponde, prácticamente en su totalidad, a la supresión del contrato para el fomento de la contratación indefinida, que se recogía dentro de esta estadística.

64 MEYSS, Estadísticas de mercado de trabajo, Principales series.

CUADRO 13. INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN LABORAL DE MUJERES, 2016
(Bonificaciones/reducciones de cotizaciones empresariales por la contratación)

Incentivos a la contratación indefinida				
Colectivo	Cuantía anual (euros)	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Conversión en indefinido del contrato "primer empleo joven" (finalizada su duración mínima de 3 meses) para menores de 30 años.	Mujeres Bonificación 700 €/año	Durante 3 años.	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 %.	Ley 11/2013
Trabajadores contratados por una ETT para la formación y el aprendizaje, y puestos a disposición de una empresa usuaria que los contrata como indefinidos.	Mujeres 700 €/año	3 años.	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 %.	Ley 11/2013
Trabajadores contratados por una ETT con contrato en prácticas, y puestos a disposición de una empresa usuaria que los contrata como indefinidos.	Mujeres Reducción 1800 €/año	Durante 3 años.	Indefinida.	Ley 11/2013
Contratación en empresas de <50 trab. de mayores de 45 años inscritos como demandantes de empleo: Mujeres subrepresentadas en ocupaciones.	Mujeres Bonificación 700 €/año	Durante 3 años.	Indefinida.	Ley 14/1994 (RDL 16/2013)
Contratación en empresas de <50 trab. de jóvenes de 16 a 30 años, ambos inclusive, inscritos como demandantes de empleo: Mujeres subrepresentadas en ocupaciones.	Mujeres subrepresentadas 1500 €/año	3 años.	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 %.	Ley 3/2012
Víctimas de violencia de género o doméstica, y trata de seres humanos. Contratación indefinida inicial y conversiones en indefinidos.	Mujeres subrepresentadas 1er año, 1100 €, 2º año 1200 €, 3er año 1300 €	3 años.	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15 %.	Ley 3/2012
Mujeres con discapacidad. Contratación indefinida inicial y conversión en indefinidos de contratos temporales de fomento del empleo, de contratos en prácticas y de contratos para la formación y el aprendizaje.	1500 €/año	4 años (2 años víctimas mas de trata).	Indefinida.	Ley 43/2006 (conversión Ley 3/2012)
Conversión en indefinidos de contratos para la formación y el aprendizaje, celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del RDL 10/2011, que se transformen en indefinidos a partir del 1-1-12.	En general: 5350 € Discapacidad severa: 5950 €	Vigencia del contrato.	Indefinida.	Ley 43/2006
Contratación en empresas de <50 trab. de mayores de 45 años inscritos como demandantes de empleo: Mujeres subrepresentadas en ocupaciones.	Mujeres Reducción 1800 €	3 años.	Indefinida.	Ley 3/2012
Incentivos a la contratación temporal (supuestos excepcionales)				
Mujeres con discapacidad. Contratos temporales de fomento del empleo	En general: 4100 € (<45), 4700 € (>45) Disc. severa: 4700 € (<45), 5300 € (>45)	Vigencia del contrato.	Indefinida	Ley 43/2006
Víctimas de violencia de género, doméstica o trata de seres humanos	600 €	Vigencia del contrato.	Indefinida	Ley 43/2006

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (cuadros-resumen de normativa sobre incentivos —febrero 2016) y elaboración propia.

un patrón de sustitución de trabajadoras, en situaciones de suspensión del contrato de trabajo por esos motivos, por otras mujeres. La siguiente categoría en importancia de contratos incentivados corresponde a los celebrados con personas discapacitadas, en los que la proporción de mujeres se situó en todos esos años en cifras ligeramente superiores al 40 por 100 (41,4 por 100 en 2015), lo que podría apuntar a una insuficiente intensidad de estos incentivos hacia mujeres que se encuentran en esa situación.

En el supuesto de jóvenes entre 16 y 30 años contratados en empresas de menos de cincuenta trabajadores, las mujeres han representado aproximadamente la mitad en los años de vigencia de la medida, si bien el número de estos contratos se ha contraído a menos de la mitad respecto de 2012. Por su parte, en el supuesto de mayores de 45 años contratados en ese tamaño de empresas las mujeres suponen una proporción menor que en el caso de las jóvenes, habiendo repuntado hasta el 41,1 por 100 en 2015.

En relación a los dos supuestos de incentivos a la contratación de mujeres que estén menos representadas en ocupaciones, dirigidos a jóvenes y mayores de 45 años en pequeñas y microempresas, destacan por su escaso número, lo que plantea dudas acerca de la eficacia de estos incentivos para combatir la segregación ocupacional que sufren las mujeres. Como también ofrece dudas, por idéntico motivo, la eficacia de otras figuras de reciente creación como las de trabajadores contratados por una ETT mediante contratos de “primer empleo joven”, o mediante contratos en prácticas, que son puestos a disposición de una empresa usuaria que los contrata como indefinidos.

Por último, en 2015 las mujeres representaron aproximadamente la mitad de los contratos incentivados para beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y de las conversiones en indefinidos contempladas en la Ley 3/2012.

La evolución descrita apunta a la necesidad de analizar, y en su caso revisar, los incentivos al empleo dirigidos a las mujeres. Parece fuera de duda que dichos incentivos deben participar de las cautelas generales que se han puesto de manifiesto como necesarias en este ámbito, de manera que conviene evitar un diseño que conduzca a la generalización, la evitación del llamado peso muerto o el efecto sustitución. Por otra parte, es necesario disponer de instrumentos que atiendan de forma efectiva a las brechas del empleo de las mujeres, que no hay que olvidar que representan la mitad de la población, concretado en peores tasas de actividad, ocupación y paro como se ha analizado⁶⁵, apuntando a las causas reales que determinan esas brechas, entre las cuales figuran las decisiones relacionadas con la maternidad y los cuidados en el hogar. Para todo ello, parece conveniente atender a las orientaciones que la Comisión Europea señala para los incentivos al empleo basadas en resultados de su aplicación en los Estados miembros⁶⁶, entre ellas un adecuado diseño y enfoque a grupos específicos combinados con medidas de formación y otras políticas de mercado de trabajo, como asistencia,

65 Véase el apartado 1 del capítulo III sobre actividad, ocupación y paro.

66 Comisión Europea, *European Semester thematic fiche, Employment incentives* (http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/key-areas/index_en.htm).

CUADRO 14. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE EMPLEO, 2011-2015
(Número total de contratos y porcentaje de contratos a mujeres)

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Total	% mujeres	Total	% mujeres	Total	% mujeres	Total	% mujeres	Total	% mujeres
Maternidad, adopción, acogida y riesgo	72.009	79,1	63.317	79,2	59.092	78,7	99.127	77,1	107.792	77,0
Otras interinidades	30.178	73,6	28.326	73,7	29.954	74,0	534	73,0	743	71,1
Personas con discapacidad	60.825	41,5	59.799	43,8	68.605	43,2	81.748	42,1	93.990	41,4
Trabajadores en riesgo de exclusión social	1.655	39,6	1.294	39,8	1.563	49,0	2.513	58,6	2.976	65,3
Víctimas violencia/terrorismo	468	98,9	473	98,3	674	95,7	808	94,6	908	96,3
Trabajadores en empresas de inserción	1.026	48,6	899	44,8	889	45,6	1.213	44,4	1.285	43,3
Jóvenes 16-30 años empresas de <50 trabajadores	-	-	26.015	49,0	15.835	47,7	11.478	51,5	10.457	49,4
Mujeres 16-30 años subrep. empresas <50 trabajadores	-	-	209	100,0	80	100,0	42	100,0	56	100,0
Mayores 45 años empresas <50 trabajadores	-	-	8.465	34,3	15.091	32,3	11.815	40,6	13.570	41,1
Mujeres >45 subrep. empresas <50 trabajadores	-	-	105	100,0	121	100,0	100	100,0	149	100,0
Incorp. <30 años a cooperativa/SAL	-	-	-	-	231	48,1	62	40,3	32	65,6
Incorp. <30 años excl. social a empresas de inserción	-	-	-	-	139	33,8	229	27,5	251	25,9
Indef. primer empleo joven ETT	-	-	-	-	47	66,0	82	53,7	35	40,0
Indef. proced. contratos en prácticas ETT (RDL-16/2013)	-	-	-	-	-	-	22	50,0	46	34,8
Beneficiarios SN garantía juvenil (incl. Ley 25/2015)	-	-	-	-	-	-	415	48,0	3.817	52,9
Convertidos en indefinidos Ley 43/2006	-	-	13	23,1	80	70,0	109	68,8	134	69,4
Convertidos en indefinidos Ley 3/2012	-	-	5.700	47,7	6.215	45,8	5.302	48,4	6.389	49,6
Convertidos en indefinidos Ley 11/2013	-	-	-	-	35	40,0	76	40,8	59	35,6
Total	396.597	54,3	211.125	59,2	198.651	58,4	215.675	59,3	242.689	58,6

Nota: en el total de 2011 y 2012 se incluyen los contratos indefinidos no bonificados, tanto iniciales como conversión de temporales, correspondientes a la modalidad de contrato para el fomento de la contratación indefinida, que fue suprimido en 2012 (Ley 3/2012). Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Estadística de contratos.

orientación y seguimiento, evaluación de las empresas y los trabajadores beneficiarios, en combinación con políticas de apoyo personal y familiar para facilitar el acceso y la continuidad en el empleo remunerado.

La actividad de los servicios públicos de empleo (SPE), mediante el desarrollo y la aplicación de servicios y programas a los demandantes de empleo, resulta cada vez más relevante no ya solo para atender a la función clásica y tradicional de facilitar su colocación, *Servicios de mercado de trabajo* casando las ofertas y demandas de empleo, sino para objetivos más amplios que pasan por mantener a las personas desempleadas dentro del mercado de trabajo, evitando salidas prematuras de éste y por ende de la actividad mediante su activación. Esto puede resultar particularmente importante para muchas mujeres que por perfil personal (edad), profesional (nivel formativo, cualificación) y circunstancias familiares (características de los hogares) pueden estar expuestas con mayor frecuencia a interrupciones prolongadas y/o a abandonos definitivos de la actividad laboral remunerada.

En el último decenio se observa que la intensidad de la participación femenina en los servicios de mercado de trabajo proporcionados por los SPE ha seguido una pauta cercana a su peso en el volumen de paro registrado (cuadro 15). Dicha participación se situó algo por encima de su presencia en el paro en 2007 y 2008, y ligeramente por debajo en los años posteriores (en los que se produjo una disminución del peso de las mujeres en el paro registrado como consecuencia del fuerte aumento del paro entre los hombres), ampliándose esa diferencia negativa en el último bienio. En 2015 las mujeres representaban 7 puntos porcentuales menos que en 2007 sobre el total de parados registrados pero suponían 11 puntos menos en el total de servicios de mercado de trabajo entre esos dos años.

La pauta de participación de las mujeres en estos servicios se confirma si se considera el número de personas que han accedido a ellos. En 2015, de un total de 3,4 millones de personas beneficiarias, el 51,1 por 100 fueron mujeres⁶⁷, 10 puntos menos que en 2007, pero con una leve tendencia al alza en los últimos cinco años.

Los servicios de mercado de trabajo se clasifican a efectos estadísticos en varios grupos que pueden aglutinar distintos tipos de medidas (cuadro 16). De ellos destacan por su peso cuantitativo las acciones de orientación e información profesional, que en 2015 supusieron el 87 por 100 de un total de 7,3 millones de servicios, seguidas a mucha distancia de la formación para el empleo, que representó el 6,3 por 100 del total en ese año, y el fomento del empleo, que supuso el 3,2 por 100. Sin embargo, estas últimas, formación y fomento, presentan también una evidente importancia cualitativa, junto con otras como la orientación para el autoempleo o los programas con servicios.

Los datos disponibles confirman un patrón de participación de las mujeres en los diferentes grupos de servicios similar al descrito con carácter general. Con un peso en

67 Según información proporcionada por el SEPE para este informe.

CUADRO 15. PARO REGISTRADO Y SERVICIOS DE MERCADO DE TRABAJO, POR SEXO, 2007-2015
(Número de desempleados y de servicios iniciados, porcentaje de mujeres en ambos)

Años	Paro registrado		Servicios de MT	
	Total	% mujeres	Total	% mujeres
2007	2.039.005	61,2	1.447.348	62,3
2008	2.539.940	54,8	2.151.114	57,0
2009	3.644.041	49,7	3.770.062	48,7
2010	4.060.756	50,0	4.690.582	48,6
2011	4.257.160	50,6	5.830.909	48,5
2012	4.720.404	50,4	6.105.259	49,0
2013	4.845.302	51,0	5.093.505	50,0
2014	4.575.937	52,3	6.214.611	50,2
2015	4.232.132	54,1	7.353.298	51,3

Nota: número de parados en medias anuales.

Fuente: Anuario MEYSS y SEPE (datos proporcionados para este informe).

el paro registrado en media anual del 54,1 por 100, las mujeres participaron con una intensidad superior a la mitad solo en algunos grupos de servicios (cuadro 16): orientación e información profesional (51,5 por 100), orientación para el autoempleo (50,9 por 100), y acciones de movilidad transnacional (53,7 por 100), si bien estas últimas representan un número muy reducido. En formación para el empleo y fomento, sin embargo, no llegaron a alcanzar la mitad de todos los participantes (48 y 48,8 por 100 respectivamente), como tampoco en los programas con servicios (45,2).

La participación de las mujeres paradas registradas (2,28 millones de media) en cada grupo de servicio refleja que, en 2015, el 67,6 por 100 (1,5 millones de paradas) accedió a orientación e información profesional, situándose dicha participación en valores muy inferiores para otros servicios, como la formación para el empleo (7,7 por 100), las medidas de fomento (4,4), programas con servicios (2,2) y orientación para el autoempleo (2,1). Las cifras de participación en servicios de mercado de trabajo son, además, decrecientes con la edad. Así, mientras que el 86,3 por 100 de las paradas entre 25 y 34 años participaron en servicios de orientación e información profesional, el grupo de 45 a 54 años lo hizo en un 58,2 por 100, y las de 55 y más años en el 36,9 por 100; y un patrón similar se observa en relación a la formación para el empleo (11,2, 8,8 y 1,6 por 100, respectivamente), otros servicios.

Las anteriores cifras sobre participación de las mujeres demandantes de empleo en los servicios de mercado de trabajo denotan, pues, no solamente la mencionada diferencia negativa respecto de su peso en el paro en todos los tipos de servicios, sino también los bajos porcentajes de participación en algunos de estos, especialmente en la formación o el fomento, entre otros. Y, en todo caso, una participación de mujeres en este tipo de servicios que se estabilizara en torno al 50 por 100 podría, en sí misma, no ser suficiente y entrañar en el fondo un tratamiento desigual ya que no estaría atendiendo

CUADRO 16. PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN SERVICIOS DE MERCADO DE TRABAJO POR GRUPO DE SERVICIO, 2015

(Número de personas de ambos sexos y porcentaje de mujeres sobre el total en cada servicio)

Orientación e información profesional	3.002.140	51,5
Orientación para el autoempleo	92.832	50,9
Formación	366.896	48,0
Fomento	206.552	48,8
Acciones de movilidad transnacional	322	53,7
Programas con servicios PNAE	111.376	45,2

Fuente: SEPE (datos proporcionados para este informe).

a la pervivencia de factores estructurales que obstaculizan en mayor medida su acceso al empleo.

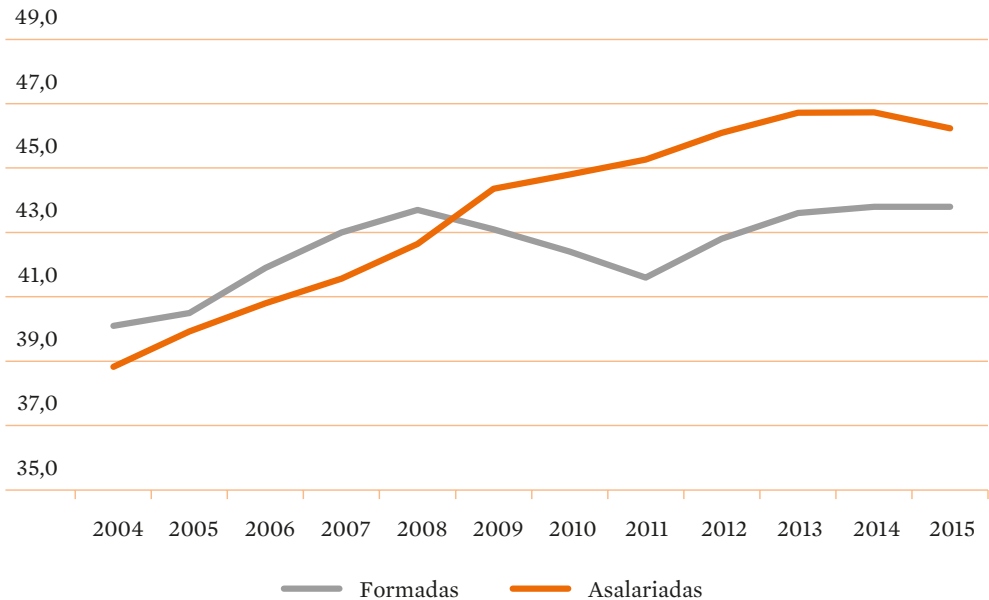
Junto con los incentivos a la contratación y otros instrumentos englobados dentro de los servicios de mercado de trabajo, la formación para el empleo en el ámbito laboral representa otra de las herramientas fundamentales para mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y para contribuir a la calidad y mantenimiento del empleo de las personas ocupadas, pues facilita el acceso y la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores y las necesidades formativas de las empresas. Las iniciativas de formación profesional para el empleo deben estar dirigidas, así, a la adquisición, la mejora y la actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, y favorecer la formación a lo largo de toda la vida, conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos⁶⁸.

Dentro de las diferentes modalidades de formación profesional para el empleo (FPE) figura la formación programada por las empresas con sus trabajadores, anteriormente definida como formación de demanda o formación bonificada. La participación de las mujeres en la formación en las empresas representaba, en el periodo inmediatamente anterior a la crisis, una proporción ligeramente superior a la que suponían dentro del empleo asalariado privado⁶⁹. Sin embargo, esta tendencia cambió abriéndose a partir de 2009 un diferencial negativo entre su participación en dicha modalidad de formación y su peso en el empleo asalariado privado. Dicha diferencia, que marcó su mayor valor en 2011, se ha atenuado ligeramente en los últimos años aunque todavía en 2015 era 2,4 puntos inferior (gráfico 21). Se observa así que la participación de las mujeres en formación se mantiene por debajo del peso que representan en la población asalariada.

68 Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral (artículo 8.2).

69 Sin tener en cuenta, por tanto, la formación de empleados públicos que se lleva a cabo mediante las actividades formativas subvencionadas por el INAP al amparo del acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas.

GRÁFICO 21. PARTICIPANTES EN FORMACIÓN EN LAS EMPRESAS Y ASALARIADOS DEL SECTOR PRIVADO, POR SEXO
(Porcentaje de mujeres sobre el total en cada año)



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo y EPA.

Un rasgo también relevante de esa participación es el muy diferente peso que representa la formación de las mujeres en las distintas actividades económicas, reflejo de la segregación horizontal por sexo que se da en el empleo. En 2015, los porcentajes que representaban las mujeres en la formación en las empresas, considerando las secciones de actividad con más de 100.000 participantes, variaban entre los superiores al 70 por 100 de actividades sanitarias y servicios sociales (72,8), y educación (71,8), los cercanos al 50 por 100 en hostelería (51,5), actividades profesionales, científicas y técnicas (50,9), actividades financieras y de seguros (50,2), comercio (48,9), y actividades administrativas (45,3), y los más bajos registrados en información y comunicaciones (36,6), transporte (32,7), industria manufacturera (25,7), y construcción (11,6)⁷⁰.

La formación profesional de las personas desempleadas es, por su parte, una modalidad de FPE especialmente importante en el caso de las mujeres, no solo porque presentan tasas de paro más elevadas sino también porque de ella puede depender en gran medida la vuelta al empleo tras periodos largos de interrupción de la vida laboral, mediante participación en acciones y medidas de recualificación o de actualización de competencias profesionales.

⁷⁰ A partir de datos de formación en la empresa recogidos por el Anuario de Estadísticas del MEYSS 2015.

En el último decenio, la tasa de cobertura en la formación profesional de los trabajadores desempleados, medida como la proporción de participantes que terminan una acción formativa sobre los desempleados registrados en cada año, ha seguido una tendencia de continuado descenso que se inició nítidamente en 2008. Como consecuencia, según los últimos datos de formación a desempleados disponibles⁷¹, dicha tasa, que ya se mantenía en niveles limitados incluso en los años previos a la última crisis, ha pasado de representar el 13,5 por 100 en 2006 al 4 por 100 en 2014 (4,2 en 2015 con datos provisionales de formación).

En este contexto de reducción de la cobertura de desempleados formados, la participación de las mujeres en esta modalidad de formación presenta en los dos últimos años, 2014 y 2015, un diferencial negativo de -2,8 y -2,3 puntos respectivamente, respecto a su peso en el paro registrado. Aunque no se trata de valores muy elevados y aunque ese diferencial ha oscilado de signo de unos años a otros, (fue de 2,4 y 1,6 en 2012 y 2013 respectivamente) no se justificaría desde el punto de vista de un criterio de participación en las políticas activas proporcional a su peso en el desempleo⁷², teniendo en cuenta además que la recuperación del empleo y de reducción del paro que se está produciendo recientemente está siendo más lenta en el caso de las mujeres.

En cuanto a la formación de oferta dirigida prioritariamente a los trabajadores ocupados (canalizada a través de planes de oferta, estatal y de comunidades autónomas), el contexto general es también el de un nivel de cobertura limitado en relación al conjunto de los ocupados. En 2014, último año para el que hay datos disponibles, la proporción de participantes formados sobre el conjunto de los ocupados fue del 1 por 100 (4,3 por 100 en 2010). A diferencia de la formación profesional a los desempleados, en la formación a los ocupados las mujeres presentan en los últimos años un diferencial positivo respecto a su peso en la ocupación, que en 2013 y 2014 fue de 2,2 y 1,4 puntos respectivamente.

Uno de los objetivos generales de la política de empleo es el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial así como la mejora de la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial⁷³. El impulso del emprendimiento está recogido como objetivo estratégico en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, que también incorpora el emprendimiento como uno de sus ejes de las políticas de activación para el empleo, y ha sido posteriormente desarrollado en los Planes Anuales de Política de Empleo⁷⁴.

Apoyo al autoempleo y el emprendimiento

71 Anuario de Estadísticas del MEYSS 2015.

72 Disposición transitoria tercera de la Ley de Empleo, cit.

73 Objetivos recogidos en la reforma efectuada por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

74 El PAPE 2016 recoge como objetivo estratégico el impulso del emprendimiento como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo.

En relación a este objetivo, y especialmente en relación con la participación laboral por cuenta propia de las mujeres, las Administraciones públicas han puesto en marcha diferentes medidas de apoyo y promoción del empleo autónomo y el emprendimiento de mujeres. El programa de promoción del empleo autónomo, instrumento clásico de impulso del emprendimiento, que persigue promover y ayudar a financiar aquellos proyectos que faciliten a los desempleados su constitución en trabajadores autónomos o por cuenta propia, incluye como uno de los colectivos de especial atención a las mujeres⁷⁵.

Dentro de la normativa que establece las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos se recogen medidas específicas dirigidas al colectivo considerado, al prever una bonificación adicional tras el periodo máximo establecido con carácter general, aunque esta bonificación solo es aplicable a mujeres menores de 35 años. El resto del colectivo carece de bonificaciones adicionales fuera de las recogidas para situaciones especiales, debiendo destacarse, por el impacto directo o potencial de la medida en dicho colectivo, las bonificaciones asociadas a las sustituciones derivadas de períodos de descanso por maternidad, adopción, acogimiento, paternidad, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, o aquellas derivadas de la contratación por conciliación de la vida profesional y familiar⁷⁶.

La gestión del programa de promoción del empleo autónomo en el ámbito autonómico ha incorporado distintos criterios de graduación, si bien ha mantenido, con carácter general, la inclusión de las mujeres desempleadas dentro de su ámbito de actuación. Sin embargo, la heterogeneidad de los criterios adoptados por las distintas comunidades autónomas hace que su fórmula de determinación y cuantía varíen de forma sustancial en función del territorio. Esta situación se ha visto acrecentada por la caída de los recursos destinados para este tipo de políticas activas. En 2015, a la luz de los datos disponibles⁷⁷, se observa un descenso de más de un 40 por 100 en la financiación del programa de promoción del empleo autónomo respecto al año anterior, acumulando desde 2010 un descenso de más del 90 por 100.

Según los datos aportados por el Anuario del MEYSS, en 2015 los beneficiarios de este tipo de ayudas, que también se han venido reduciendo sustancialmente, se

75 Orden TAS 1622/2007, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo, que desarrolla parcialmente el RD 357/2006, de 24 de marzo (art. 2.1.d). No obstante, el capítulo II de esta Orden, sobre subvenciones en el ámbito de gestión del Servicio Público de Empleo Estatal, fue derogado por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

76 En lo que se refiere a estas medidas de impulso al emprendimiento, es necesario hacer referencia a la reciente reordenación y modificación de estas medidas realizada por la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, que fue objeto de dictamen por el Consejo Económico y Social, Dictamen 7/2015.

77 Anuario de Estadísticas del MEYSS 2015.

repartieron aproximadamente por mitades entre sexos. Dentro del colectivo analizado, las beneficiarias se concentraron en la franja de 25 a 45, con más del 70 por 100. Los datos de acceso a las ayudas del programa de promoción para el empleo autónomo convergen respecto al análisis de la realidad emprendedora en España⁷⁸, que ponen de relieve que el 56,2 por 100 de la actividad emprendedora en 2015 está representado por hombres y el 43,8 por 100 por mujeres⁷⁹. No obstante, este informe constata que desde 2013 la actividad emprendedora masculina se ha mantenido más o menos estable, mientras que la femenina ha aumentado, lo que ha permitido reducir ligeramente las diferencias de género.

Las ayudas de promoción del empleo autónomo se han visto complementadas por parte de algunas comunidades autónomas con otras políticas de apoyo al emprendimiento así como a través de incentivos de política fiscal. Desde el ámbito autonómico se han desarrollado diversos programas, líneas de ayuda y deducciones en el IRPF destinadas al fomento del autoempleo y dirigidas al colectivo de emprendedores en general o a colectivos específicos, poniendo especial atención al colectivo de menores de 35 años. Sin embargo, estas medidas también se han dirigido de forma específica al colectivo de mujeres, a través de estrategias y programas concretos de apoyo al emprendimiento femenino⁸⁰ así como deducciones fiscales destinadas particularmente a mujeres⁸¹, si bien estas últimas se encuentran derogadas en la actualidad, siendo solo aplicables en las cantidades pendientes de deducir de ejercicios anteriores, sin que se hayan introducido medidas análogas dirigidas directamente al colectivo estudiado con posterioridad.

2. Políticas de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar

La necesidad de la conciliación de la vida laboral y familiar surge del intento de ensamblar dos esferas tradicionalmente separadas en el modelo social clásico, familia y trabajo, socialmente adjudicadas a mujeres y hombres, respectivamente, sin que se haya completado la transición hacia un nuevo modelo basado en la incorporación a tiempo completo de las mujeres al mercado de trabajo regular en igualdad de condiciones que los hombres, en la implicación plena de los hombres en la tareas del hogar y los cuidados, y en el desarrollo de políticas públicas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y laboral de ambos.

La incorporación plena de las mujeres al empleo en igualdad de condiciones que los hombres, situada en el centro de las principales estrategias de la UE y formalmente asumida en las legislaciones y las políticas nacionales, depende en una gran medida de

78 Informe GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) España 2015.

79 La actividad emprendedora incluye las iniciativas que se hallan en fase de despegue y en fase de consolidación pero que no superan los 3,5 años de vida.

80 Véase el Programa Emega de fomento del emprendimiento femenino en Galicia o la Estrategia #serempresaria de Extremadura.

81 Véase la deducción para el fomento del autoempleo de las mujeres y los jóvenes de Castilla y León.

la articulación de un conjunto de instrumentos y de políticas, tanto desde el plano comunitario europeo como en los mercados de trabajo y las políticas sociales y de apoyo familiar en el ámbito nacional, entre las que tienen un papel protagonista las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. El sistema de instrumentos y de políticas adoptado en cada país, que en muchos casos es reflejo de factores de tipo demográfico, social y cultural, tiene un enorme potencial como condicionante de los resultados y las tendencias en relación al nivel y las características de la participación laboral de las mujeres.

En los siguientes apartados se aborda el marco y la situación comparada en la UE, y la situación y perspectivas del sistema español, en relación a un conjunto de políticas que se vienen señalando como claves en este ámbito: el desarrollo de servicios públicos de atención a la infancia y la dependencia de calidad y acceso universal, la articulación de un sistema eficaz de permisos parentales, ya sea para atender el nacimiento y crianza de los hijos como para cuidar de familiares enfermos o dependientes, y un sistema de ayudas económicas que así mismo respalde los objetivos de conciliación.

No cabe perder de vista, sin embargo, que estas políticas públicas que aquí se abordan deben formar parte de un tejido de instrumentos más amplio, donde así mismo cabría estudiar la conveniencia de abordar políticas más generales de articulación de los diversos tiempos sociales, y que abarca también la ordenación del tiempo de trabajo, en la que debe jugar un papel protagonista la autonomía colectiva de las partes de las relaciones laborales. Una adecuada articulación de todos estos ámbitos debe permitir avanzar hacia una mejor conciliación de trabajo y familia para hombres y mujeres, y por ende una mejor participación laboral de estas.

2.1. EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1.1. Marco de políticas comunitarias

En el ámbito de la Unión Europea y de las políticas comunitarias, la conciliación de la vida laboral y familiar se ha situado como un elemento primordial para conseguir objetivos políticos básicos, entre los que destaca la igualdad de género como derecho, consagrada como tal en los Tratados y en el derecho derivado de la UE. Alcanzar una igualdad de género real y efectiva es, en ese sentido, un fin que responde a una exigencia elemental de calidad y plenitud democráticas.

Pero, además, la conciliación de trabajo y familia se ha conectado estrechamente en el ámbito europeo con los objetivos de empleo y de sostenibilidad demográfica. Desde este enfoque, incrementar la participación laboral femenina se considera imprescindible para al menos mantener la población activa europea, y para combatir el envejecimiento de la población en toda Europa, que plantea ya serios problemas para sostener a largo plazo los sistemas productivos y de protección social.

Entre las iniciativas más recientes en este terreno ocupa un lugar muy destacado la impulsada en 2015 por la Comisión Europea: “Un nuevo comienzo para responder a los

desafíos del equilibrio entre trabajo y familia que afrontan las familias trabajadoras”⁸², cuyo objetivo es impulsar la participación laboral de las mujeres centrándose explícitamente en el papel que deben desempeñar las políticas de conciliación de la vida familiar y profesional, entendidas estas en un sentido amplio. La observación que fundamenta dicha iniciativa es que la baja participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en el conjunto de la UE, está estrechamente vinculada con la diferente distribución que se da entre hombres y mujeres en el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidados familiares, ante las evidencias que muestran que, cuando se tienen hijos, estas tienden a participar menos en el trabajo remunerado y a dedicar más tiempo de sus vidas a cubrir responsabilidades de cuidados no remuneradas.

Entre los fundamentos de la iniciativa, según la Comisión Europea, destaca que el actual marco legal y de políticas tiende a desincentivar el que los hombres hagan uso de los permisos por razones de cuidados familiares, siendo las mujeres quienes continúan interrumpiendo sus carreras laborales durante periodos más prolongados que hacen más difícil la vuelta al empleo remunerado⁸³. De esta manera, como principales ámbitos de actuación a los que apunta la iniciativa emergen la modernización y adaptación del marco de normas y políticas comunitarias, en una perspectiva comprensiva y coherente, para favorecer un mejor equilibrio entre ambas esferas, fomentar un mejor reparto de las responsabilidades de cuidados entre mujeres y hombres, y fortalecer la igualdad de género en el mercado laboral. Para ello, la iniciativa propone tres opciones para la acción comunitaria: medidas legislativas, medidas no legislativas, y una combinación de las primeras con las segundas dentro de un marco consistente de políticas.

Por otra parte, en un plano convergente con dicha iniciativa, cabe mencionar el proceso abierto recientemente en el ámbito del diálogo social europeo, por el que la Comisión ha iniciado la primera fase de consultas con los interlocutores sociales europeos (art. 154 del TFUE) para obtener sus puntos de vista sobre “posibles acciones dirigidas a abordar el reto de la conciliación de la vida laboral y familiar que afrontan los trabajadores que tienen personas dependientes a su cargo”⁸⁴.

82 Comisión Europea, *New start to address the challenges of work-life balance faced by working families*. La Comisión publicó en 2015 la “hoja de ruta” de esta iniciativa (<http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015>). En ella se describen, entre otros aspectos, los costes para los individuos, las empresas, los sistemas de protección social, y la economía en su conjunto, de una baja participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y los beneficios que puede comportar impulsar la misma mediante la mejora de las políticas de conciliación.

83 Siguiendo la “hoja de ruta” de la iniciativa, el hecho de que sean las mujeres quienes usan principalmente los permisos por motivos de cuidados familiares supone un debilitamiento de su posición en el mercado de trabajo en cuanto a su empleabilidad, sus retribuciones y su desarrollo profesional, además de afectar a sus pensiones futuras (y esto se extiende a las que no son madres, ante la posibilidad de que puedan serlo).

84 En el marco del diálogo social europeo, la igualdad de género ha sido así mismo una de las materias que los interlocutores sociales europeos han incluido en sus Programas de Trabajo Conjunto. En el quinto Programa de Trabajo Conjunto 2015-2017 se han recogido las acciones que aquellos prevén desarrollar en dicho período. Entre tales acciones se encuentra la preparación de conclusiones conjuntas que promuevan una mejor conciliación de la vida profesional, privada y familiar y la igualdad de género para reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

2.1.2. Principales instrumentos en las políticas de conciliación: situación y tendencias en la UE

Los principales instrumentos con que cuenta cada país para articular la política de conciliación de la vida laboral y familiar, o de apoyo a la familia, son la provisión de servicios públicos de atención a la primera infancia y la dependencia, y la regulación de permisos parentales y de cuidados⁸⁵, junto con las transferencias, prestaciones y desgravaciones fiscales normalmente ligadas a los mismos.

El enfoque adoptado por la Comisión Europea para impulsar políticas de conciliación que permitan potenciar la participación laboral de las mujeres abarca esos instrumentos, entre otros, en una perspectiva tanto de acciones en el ámbito comunitario como de mejora de su disponibilidad en los Estados miembros. Las dificultades que encuentran muchas familias para disponer de servicios formales de cuidados asequibles, suficientes y de calidad, contribuyen a cronificar la situación de las mujeres como cuidadoras de familiares menores o dependientes, un problema que tenderá a empeorar como consecuencia del envejecimiento de la población; además, la ausencia en muchos Estados miembros de permisos adecuados para los padres, en comparación con las madres, refuerza las diferencias de género en la dedicación al trabajo y a los cuidados familiares⁸⁶.

En relación con todo ello, debe recordarse la primera área prioritaria (“Incrementar la participación laboral de las mujeres”) del Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019 de la Unión Europea, al que se ha hecho mención. Los objetivos que se persiguen en ese instrumento para aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo (recuadro 4) apuntan a algunas de las políticas de conciliación y de apoyo a las familias que se consideran, así, imprescindibles.

Los servicios de educación y atención a la primera infancia (EAPI)⁸⁷ constituyen uno de los pilares de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral. En el contexto de la UE, esta cuestión ha adquirido gran relevancia en los últimos años. Ya en 2002, en la Cumbre de Barcelona, los Estados miembros destacaron la “necesidad de seguir trabajando a favor de la igualdad entre hombres y mujeres desarrollando medidas que faciliten el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo”, y propusieron “incrementar las medidas dirigidas a la conciliación de la vida familiar

Servicios de educación y atención a la primera infancia

contexto de la UE, esta cuestión ha adquirido gran relevancia en los últimos años. Ya en 2002, en la Cumbre de Barcelona, los Estados miembros destacaron la “necesidad de

85 Aquí se incluyen el permiso de maternidad, el permiso de paternidad y los permisos parentales por cuidados de hijos y dependientes, que en España se articulan como excedencias y reducciones de jornada por cuidado de hijo o familiar.

86 Comisión Europea, *New start to address the challenges of work-life balance faced by working families*, Roadmap, cit.

87 Atención socioeducativa a niños desde el nacimiento hasta la edad de inicio de la educación obligatoria (entre los 5 y los 7 años en la mayoría de los países europeos) que cumple con una serie de normas o estándares mínimos y/o cuenta con la autorización pertinente.

RECUADRO 4. OBJETIVOS DEL COMPROMISO ESTRATÉGICO 2016-2019 PARA AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

Alcanzar el objetivo europeo del 75 por 100 de mujeres y hombres en el empleo en 2020 y cerrar la brecha de empleo de las mujeres.

Repartir más igualmente entre mujeres y hombres el tiempo dedicado a las responsabilidades de cuidados y en el hogar, y mejorar las posibilidades de conciliar las responsabilidades profesionales y de cuidados.

Alcanzar los objetivos del Consejo Europeo de Barcelona sobre cuidado de menores, y considerar una seria reflexión con los Estados miembros sobre posibles vías para hacerlos más ambiciosos, así como extenderlos a la cobertura del cuidado de otros dependientes.

Promover el emprendimiento por las mujeres y la igualdad de género en la investigación.

Integrar mejor en el mercado de trabajo a las mujeres migrantes.

Fuente: Comisión Europea, *Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género 2016-2019*.

y laboral, muy especialmente a través de la creación de servicios para el cuidado de la infancia y demás dependientes”⁸⁸. Tras la publicación en 2011 de las Conclusiones del Consejo sobre la EAPI⁸⁹, garantizar el acceso a servicios de calidad en este ámbito se ha convertido en un objetivo fundamental, no solo en lo referente a la participación de las mujeres en el trabajo remunerado, sino también como instrumento para mitigar las desigualdades socioeconómicas y contribuir al desarrollo socioeducativo de los niños.

La Estrategia Europa 2020 contiene un objetivo específico sobre participación en EAPI. La referencia establecida en dicha estrategia se centra en los niños entre los 4 años y la edad de inicio de la educación obligatoria, fijando para este colectivo un nivel de participación del 95 por 100. En 2014, según datos de Eurostat (UOE), todos los países de la UE-15, excepto Finlandia, Grecia, Portugal y Austria, habían superado dicho porcentaje, siendo en España del 97,1 por 100⁹⁰.

Otro indicador muy utilizado para analizar la participación en EAPI es el proporcionado por Eurostat (UE-SILC) sobre uso de servicios formales para el cuidado de niños, elegido por la Comisión Europea para evaluar la consecución de los objetivos establecidos en la Cumbre de Barcelona⁹¹. En 2014, España se situaba por encima de la media de la UE-15 en utilización de servicios formales de cuidado, tanto en el grupo de menores de tres años como en el de aquellos entre los tres y la edad de inicio de la

88 Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002. Conclusiones de la Presidencia, SN 100/2/02 REV 2 (es).

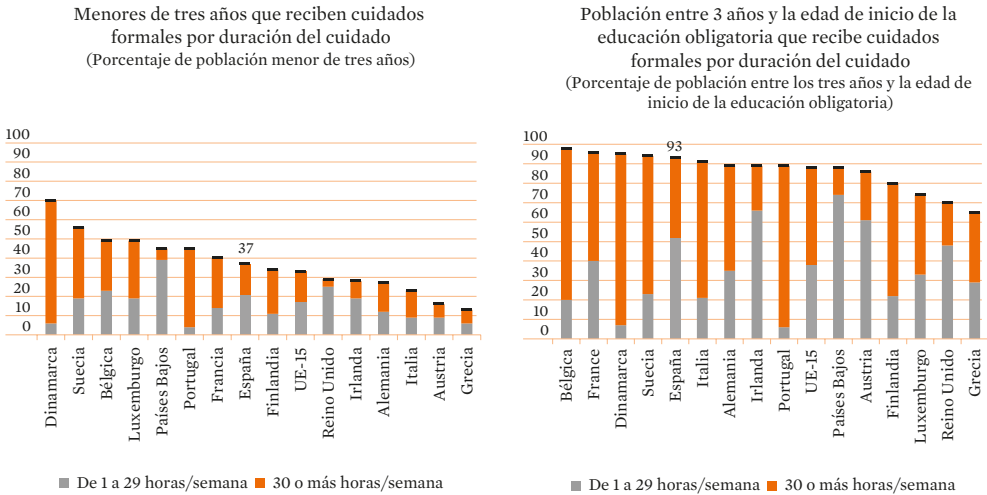
89 Council conclusions on early childhood education and care: providing all our children with the best start for the world of tomorrow [Official Journal, 15/06/2011, C 175].

90 Para más información véase Comisión Europea (2015): *Education and Training Monitor 2015*, p. 49.

91 “Los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90% de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33% de los niños de menos de tres años”. Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002. Conclusiones de la Presidencia.

educación obligatoria, habiendo superado los objetivos de Barcelona en ambos grupos de edad. No obstante, se mantenía a distancia de los países de la UE-15 con mayores tasas de cobertura, tanto en términos de participación como de intensidad de la misma, especialmente cuando se observa el grupo de menores de 3 años (gráfico 22).

GRÁFICO 22. PARTICIPACIÓN EN SERVICIOS FORMALES DE ATENCIÓN INFANTIL ⁽¹⁾, UE-15 (2014)



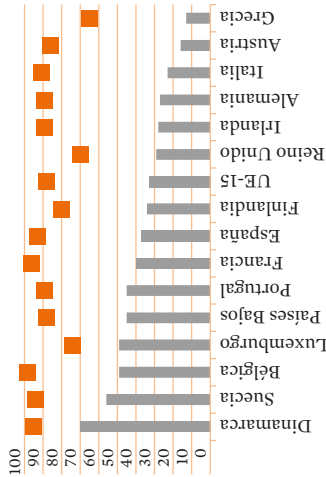
(1) Cuidado formal: educación preescolar (o equivalente) o educación primaria; cuidado basado en el centro fuera del horario escolar; otro tipo de cuidado organizado y/o controlado por una estructura (pública o privada).
 Notas: datos referidos a una semana “habitual”. Duración del cuidado redondeada al alza en la codificación (también cuando es inferior a 1 hora).
 Fuente: Eurostat, EU-SILC.

Si bien estos indicadores permiten una aproximación a la cobertura de los servicios de EAPI, no proporcionan una respuesta directa a la pregunta de si se cumple con la demanda real de cuidado formal en la primera infancia. Se trata de indicadores de participación en EAPI que, en la práctica, reflejan la interrelación de diversos factores (principalmente las características del sistema de permisos parentales y transferencias monetarias, los valores y actitudes respecto a la crianza y educación de los hijos, la situación socioeconómica del hogar y, por supuesto, la disponibilidad, calidad y coste de los servicios de EAPI), elementos que definen la demanda y el uso que finalmente se hace tanto de los servicios formales de cuidado como de otras opciones de cuidado informal (gráfico 23).

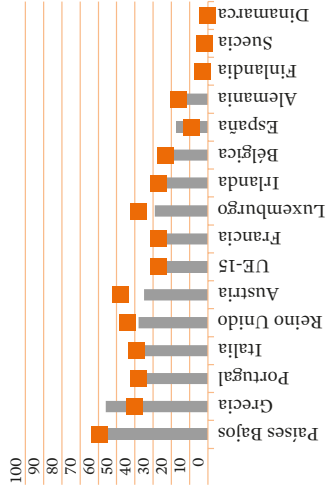
La demanda de EAPI depende, como se ha dicho, de diversos factores. No obstante, existe un amplio consenso en que estos servicios de cuidado formal deben ser de calidad, asequibles y estar disponibles para todos los niños que los demanden. La mayoría de los países europeos se han comprometido con este objetivo, sin embargo, hay diferencias significativas en la edad en que los niños tienen garantizados estos servicios.

GRÁFICO 23. PARTICIPACIÓN EN DISTINTOS TIPOS DE CUIDADO DE NIÑOS, UE-15 (2014)

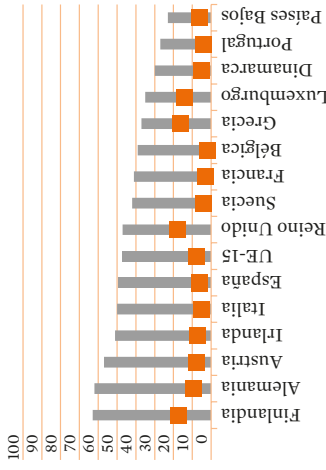
Cuidado formal⁽¹⁾ por grupo de edad
(Porcentaje de población de cada grupo de edad que participa al menos una hora/semana)



Otro tipo de cuidado⁽²⁾ por grupo de edad
(Porcentaje de población de cada grupo de edad que participa al menos una hora/semana)



Cuidado realizado exclusivamente por los progenitores por grupo de edad
(Porcentaje de población de cada grupo de edad)



■ Menos de 3 años

■ De 3 años a la edad de inicio de la educación obligatoria

■ Menos de 3 años

■ De 3 años a la edad de inicio de la educación obligatoria

■ Menos de 3 años

■ De 3 años a la edad de inicio de la educación obligatoria

(1) Cuidado formal: educación preescolar (o equivalente) o educación primaria; cuidado basado en el centro fuera del horario escolar; otro tipo de cuidado organizado y/o controlado por una estructura (pública o privada).

(2) Otro tipos de cuidado: cuidado informal de cuidadores remunerados (en casa del niño o del cuidador) y de personas sin remunerar distintas a los progenitores (familiares, amigos, vecinos). Notas: datos referidos a una semana "habitual". Duración del cuidado redondeada al alza en la codificación (también cuando es inferior a 1 hora). El indicador sobre cuidado realizado exclusivamente por los progenitores es un indicador de no participación en cuidado formal y/o informal.
Fuente: Eurostat, EU-SILC.

Solo en cuatro países de la UE-15 (Suecia, Dinamarca, Finlandia y Alemania⁹²) existe derecho legal a EAPI para todos los niños poco después de su nacimiento (con un año o antes) y con anterioridad a la finalización del periodo de licencia para el cuidado de hijos. En España (al igual que en Bélgica, Francia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido) la garantía de plaza de EAPI sostenida con fondos públicos no comienza hasta que los niños tienen tres años de edad o pocos meses antes, existiendo una brecha entre el final de la licencia para el cuidado y el inicio del derecho legal de al menos un año y medio.⁹³ En consonancia con lo anterior, en la mayoría de países de la UE-15 (entre ellos España) la demanda real de plazas de EAPI públicamente subvencionadas para los niños más pequeños es mayor que la oferta. Solo Suecia, Dinamarca y Finlandia muestran equilibrio entre la oferta y la demanda real en todo el rango de edad de la primera infancia.⁹⁴

Que los servicios de EAPI sean asequibles económicamente es un factor muy importante para asegurar el acceso de todos los niños, especialmente aquellos de familias de bajos ingresos. En todos los países de la UE-15 los servicios de EAPI para los más pequeños tienen un coste económico para las familias⁹⁵.

La accesibilidad y calidad de la provisión pública de servicios de EAPI tiene su reflejo en el gasto público. Según datos de 2013, Suecia, Dinamarca y Finlandia son los países de la UE-15 que, con diferencia, invierten un mayor porcentaje del PIB en educación de la primera infancia⁹⁶. España, aunque a distancia de estos países nórdicos, ocupa una posición intermedia en el *ranking* (gráfico 24).

Cuidados de larga duración

Los cuidados de larga duración⁹⁷ constituyen otra de las principales dimensiones de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Como consecuencia del envejecimiento de la población, la necesidad de servicios formales de atención a largo plazo se ha incrementado en los últimos años y parece que continuará

92 Cabe advertir que Alemania tiene una posición específica en este grupo de países pues, recientemente (en agosto de 2013) ha ampliado la garantía de provisión de EAPI extendiendo el derecho legal a los niños de 1 año de edad.

93 La información sobre el periodo de licencia para el cuidado de hijos procede de la base de datos sobre familia de la OCDE (http://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf). La información relativa a la edad de inicio del derecho legal se ha obtenido de Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014): *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition*, Eurydice and Eurostat Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, págs. 38-41.

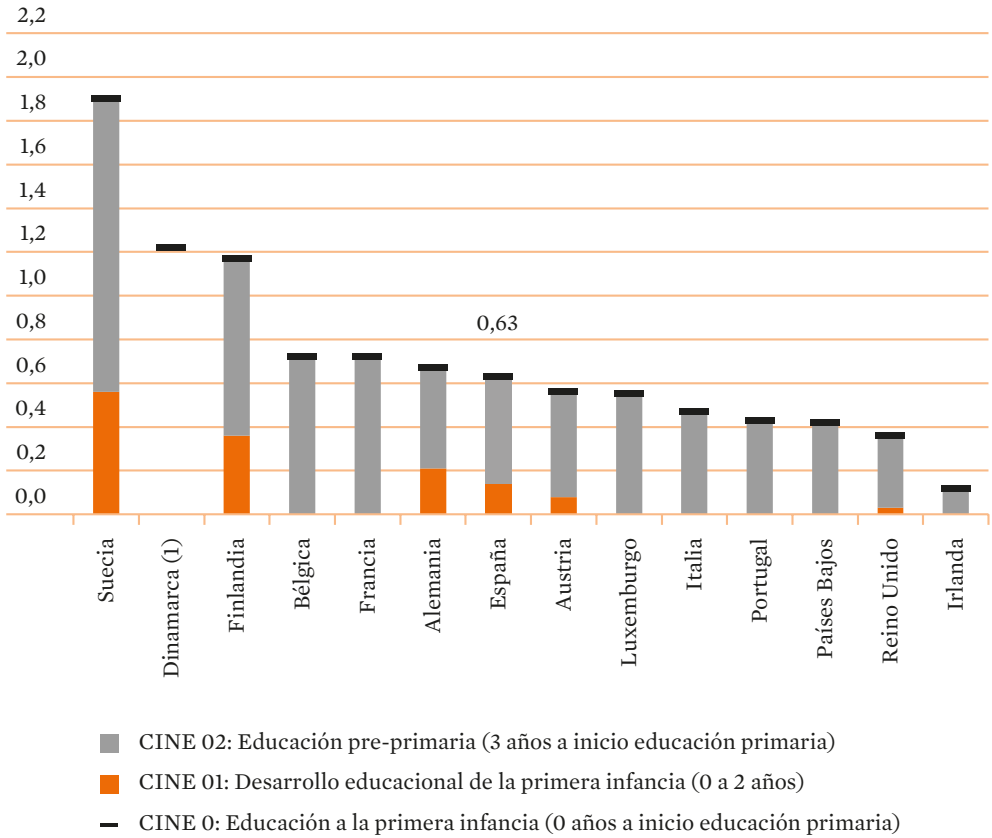
94 Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014), *Key Data...*, *op. cit.*, págs. 57-60.

95 La mayoría ofrece deducciones o exenciones al pago de dichas tasas cuando se cumplen determinados criterios (el nivel de renta familiar es el más utilizado). Sin embargo, existen importantes diferencias respecto a las cuantías que abonan las familias y a las ayudas vinculadas a la participación en EAPI. Para más información véase Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014), *Key Data...*, *op. cit.*, págs. 83-90.

96 En este contexto la educación de la primera infancia se define como el nivel 0 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación. Si bien en algunos países europeos el inicio de la educación obligatoria no coincide con el paso al nivel 1 de la CINE, sí es así en la mayoría de ellos.

97 El cuidado de larga duración (“long-term care” –LTC–) se define como una serie de servicios para las personas que, como resultado de la fragilidad y/o discapacidad mental y/o física durante un período prolongado de tiempo, dependen de ayuda en las actividades básicas y/o instrumentales de la vida diaria (OCDE, Eurostat, OMS).

GRÁFICO 24. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA, UE-15* (2013)
(En porcentaje del PIB)



(*) Excepto Grecia.

(1) La definición difiere, ver metadatos.

Nota: Clasificación Internacional Normalizada de Educación 2011 (CINE 2011).

Fuente: Eurostat, UOE.

haciéndolo en el futuro. La preocupación por esta realidad a nivel europeo es manifiesta, tanto por lo que implica en términos de conciliación y participación laboral de las mujeres, ya que fundamentalmente recae sobre ellas la carga de cuidados de larga duración, como por el impacto presupuestario que ello conlleva, sin olvidar la calidad de vida e integración social de las personas dependientes, la mayoría de ellas de edad avanzada.

Existen diferencias significativas entre los países europeos tanto en la forma de proporcionar el cuidado de larga duración como en el modo de financiarlo⁹⁸. No obstante, en el contexto del Método Abierto de Coordinación, los Estados miembros han acordado tres objetivos comunes: garantizar el acceso a los cuidados de larga duración a

98 Commission Staff Working Document. *Long-term care in ageing societies - Challenges and policy options*. Social investment package SWD (2013) 41 final, págs. 8-9.

todas las personas que los necesiten –asegurando que dicha necesidad no deriva en situaciones de pobreza o dependencia económica–, promover la calidad del sistema de cuidados y asegurar su sostenibilidad financiera en el futuro⁹⁹. En este marco, la mayoría de los países europeos ha llevado a cabo reformas en el área de la atención a largo plazo en los últimos años. Las reformas han sido dispares, tanto en la forma como en el aspecto abordado, al igual que la situación particular de cada país en este ámbito, pero todas han estado enmarcadas en el reto de mejorar la calidad y el acceso al sistema de cuidados de larga duración al tiempo que se garantiza su viabilidad a largo plazo¹⁰⁰. En todo caso, parece necesario seguir avanzando en este terreno. Como ha puesto de manifiesto recientemente la Comisión Europea en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016, en cuanto a la asistencia sanitaria y los sistemas de cuidados de larga duración, las reformas deben proseguir a fin de mejorar la rentabilidad y asegurar un acceso adecuado¹⁰¹, siendo especialmente relevante para la zona euro garantizar la sostenibilidad financiera de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración¹⁰².

En lo que a la cobertura formal se refiere, las diferencias entre países de la UE-15 son notables, más aún cuando se compara la forma de atender las necesidades de cuidado. Así, mientras en algunos países predomina la atención domiciliaria (entre ellos España), en otros se responde a la demanda de cuidados mayoritariamente mediante transferencias monetarias. La atención institucional es una opción secundaria en todos y minoritaria en muchos de ellos (gráfico 25).

La medida en que un país se basa en el cuidado formal y la forma en la que éste se provee son importantes determinantes del gasto público en cuidados de larga duración. Aunque todos los Estados miembros de la UE están implicados en la provisión pública y/o financiación de servicios de cuidado, el grado de participación difiere de unos a otros. Unos descansan en gran medida en la atención informal y su gasto en cuidados formales es pequeño. Otros, sin embargo, proporcionan amplios servicios de cuidado formal y dedican una parte significativa del PIB a la financiación de los mismos. Cabe recordar al respecto que, mientras los cuidados formales generan oportunidades de trabajo, las tareas de cuidado informal pueden representar un impedimento para la participación femenina en la fuerza laboral. Y es que, al igual que la mayoría de los receptores de cuidados son mujeres, la gran mayoría de las personas cuidadoras, tanto formales como informales, son mujeres¹⁰³.

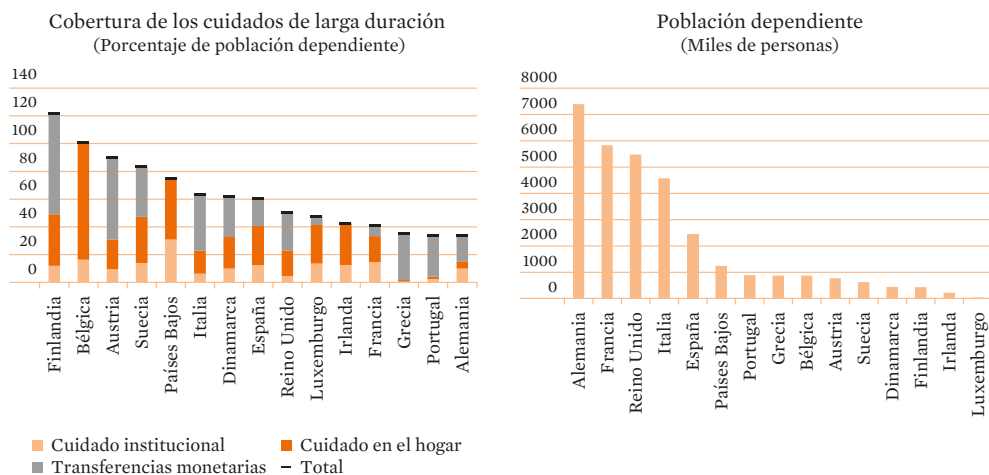
99 Social Protection Committee/European Commission (2014), *Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, pág. 9.

100 Para información más detallada de dichas reformas véase Social Protection Committee (2015), “Recent reforms to achieve adequate social protection for long-term care needs”, en *Review of recent social policy reforms*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, págs. 63-71.

101 Communication from the Commission. *Annual growth survey 2016. Strengthening the recovery and fostering convergence*, COM (2015) 690 final, pág. 15.

102 Commission Staff Working Document. *Report on the Euro Area*, SWD (2015) 700 final, págs. 11-12.

103 Rodrigues, R.; Huber, M. y Lamura, G. (eds.) (2012): *Facts and Figures on Healthy Ageing and Long-term Care*, Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research: Viena.

GRÁFICO 25. POBLACIÓN DEPENDIENTE Y COBERTURA DE LOS CUIDADOS FORMALES DE LARGA DURACIÓN, UE-15 (2013)

Notas: la cobertura puede ser superior al 100% ya que algunos destinatarios pueden recibir varias prestaciones al mismo tiempo. La población dependiente se obtiene de los datos de la UE-SILC sobre "self-perceived longstanding limitation in activities because of health problems [for at least the last 6 months]".

Fuente: Comisión Europea (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015.

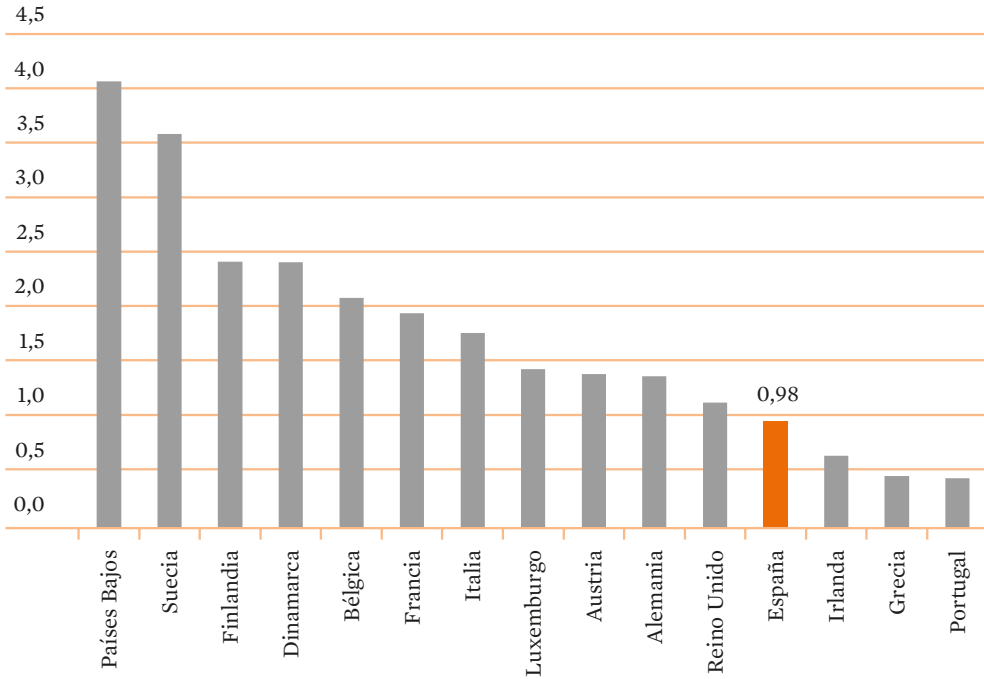
En todo caso, el esfuerzo económico que cada país realiza para lograr la cobertura anteriormente descrita en cuidados formales de larga duración es muy diferente. En 2013, España ocupaba uno de los últimos lugares de la antigua UE-15 en cuanto a gasto público, medido como porcentaje del PIB, para atender a los cuidados de larga duración, y a mucha distancia de los países que realizan un mayor esfuerzo en este terreno (gráfico 26). La actuales tendencias demográficas descritas al principio¹⁰⁴, que apuntan a un continuado envejecimiento de la población en los próximos años, añadirán, de mantenerse, presión al sistema de protección social, que habría de incrementar los recursos implicados en la atención a la dependencia tanto para mejorar la calidad de vida de estos mayores como para aliviar la carga de cuidados que recae en las mujeres limitando, de hecho, sus posibilidades laborales.

En el terreno de los permisos parentales, otro de los instrumentos fundamentales dentro de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, en muchos países se observa una tendencia a la extensión de la duración y el aumento de la remuneración de los permisos, a la ampliación de los colectivos de trabajadores cubiertos, al establecimiento de permisos conjuntos para los dos progenitores, e incluso al establecimiento de permisos de paternidad intransferibles a las madres, normalmente cortos.

Permisos parentales

104 Véase el apartado 1 del capítulo II, Tendencias demográficas, de este informe.

GRÁFICO 26. GASTO PÚBLICO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN, UE-15 (2013)
(En porcentaje del PIB)



Fuente: European Commission (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015.

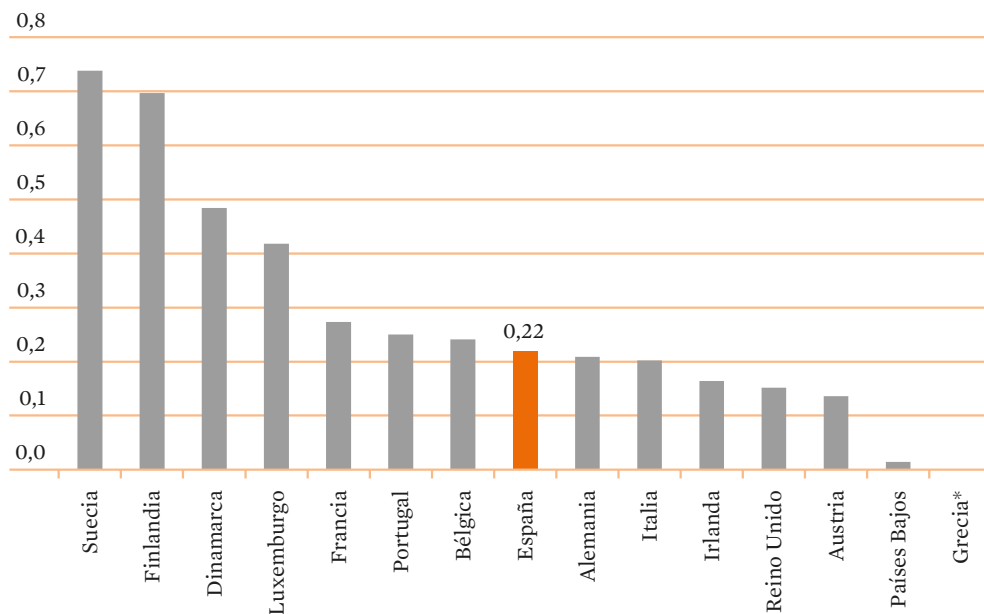
Sin embargo, se constata que siguen siendo las mujeres las que hacen un uso mayoritario de los permisos, lo que no hace sino reforzar la división tradicional de los roles de hombres y mujeres, es decir, la superespecialización de las mujeres en el trabajo doméstico y la de los hombres en el empleo remunerado. La reticencia de los hombres a hacer uso de estos permisos y licencias por razones familiares, que se observa incluso en los países donde existen incentivos económicos específicos para ellos, es el principal reto al que se enfrentan las políticas de conciliación y corresponsabilidad.

En este sentido, existe un amplio consenso entre los expertos¹⁰⁵ en considerar que los hombres hacen más uso de estos permisos cuando existe una parte (o permiso específico) intransferible a la madre, cuanto mayor es el nivel de prestación ligada al permiso (tasa de reemplazo del salario)¹⁰⁶, y cuanto mayor es la flexibilidad para tomarlo

105 Para una síntesis razonada de los factores que incentivan el uso de los permisos parentales por parte de los hombres véase EUROFUND (2015), *Promoting uptake of parental and paternity leave among fathers in the European Union*.

106 En este sentido, la Comisión Europea considera que una de las principales razones del poco uso que los hombres hacen de los permisos parentales es su escasa retribución (*Informe anual sobre Igualdad entre mujeres y hombres 2015*, pág. 12)

GRÁFICO 27. GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES POR PERMISOS PARENTALES⁽¹⁾, UE-15 (2013)
(En porcentaje del PIB)



(1) Se incluyen los permisos de maternidad. No hay dato disponible.

Fuente: OCDE, Social expenditure database.

a tiempo parcial o fraccionarlo en distintos periodos. Ello sugiere, como recomienda el Parlamento Europeo¹⁰⁷, que el sistema de conciliación y corresponsabilidad debería contemplar permisos individuales e intransferibles para el padre y la madre, adecuadamente retribuidos y cuya duración no sea excesiva, para evitar los efectos negativos sobre la situación en el mercado de trabajo, la trayectoria laboral y la cualificación de los progenitores, lo que aconseja también acompañarlos con políticas activas de empleo que preserven su empleabilidad.

En este terreno, la Directiva 2010/18/UE de aplicación del Acuerdo marco revisado de los interlocutores sociales europeos sobre el permiso parental¹⁰⁸ reconoce que en muchos Estados miembros las medidas para animar a los hombres a participar por igual en las responsabilidades familiares no ha dado resultados, y para paliar el problema establece disposiciones mínimas en materia de permisos parentales para toda la

107 Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de mayo de 2016, sobre la aplicación de la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE (2015/2097(INI))

108 Directiva 2010/18/UE, de 8 de marzo de 2010; por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE.

Unión Europea. De este modo, reconoce un derecho individual al permiso parental a los trabajadores, hombres y mujeres, por motivo de nacimiento o adopción de un hijo, para poder cuidarlo hasta una edad determinada, que puede ser de hasta 8 años. El permiso tendrá una duración mínima de 4 meses y al menos uno de los cuatro meses será intransferible, y al final del permiso el trabajador tendrá derecho a ocupar su mismo puesto de trabajo o equivalente y al mantenimiento de los derechos adquiridos y en curso de adquisición en la fecha de inicio del permiso.

Con todo, el escollo principal al que se enfrentan la mayoría de los sistemas es la escasa dotación presupuestaria, en la forma de transferencias o prestaciones, para incentivar el uso igualitario de los permisos, un extremo que tiende a reforzar más que a revertir la tendencia al reparto tradicional de roles entre mujeres y hombres y, por tanto, a impedir una mayor participación de las mujeres en el empleo remunerado.

En 2013, el esfuerzo en prestaciones económicas vinculadas a los permisos parentales y de maternidad, medido como porcentaje del PIB, indicaba importantes diferencias entre los Estados de la antigua UE-15, con los países escandinavos a la cabeza en este capítulo de gasto (gráfico 27). España, con un 0,22 por 100, se situaba en el grupo de países con menor esfuerzo en este terreno.

2.1.3. Modelos europeos comparados

Cada Estado miembro de la Unión Europea ha ido configurando su particular sistema a partir de la conjugación de los tres instrumentos abordados (servicios de cuidados a la infancia y a la dependencia, y permisos parentales), cuya importancia relativa y grado de integración varía en función del énfasis que en cada país se otorga a los objetivos de propiciar y proteger el cuidado materno de los hijos, de garantizar servicios públicos de calidad o de incentivar la incorporación de los hombres a las tareas de crianza y cuidados en igualdad con las mujeres, lo cual a su vez viene muy condicionado por pautas culturales más o menos arraigadas. En consecuencia, los objetivos que orientan la política de conciliación de cada país determinan la importancia relativa de cada instrumento, y la interacción entre todos ellos propicia la mayor o menor presencia de las mujeres en el mercado de trabajo, y condiciona sus modalidades de inserción, sus trayectorias y sus condiciones laborales.

A pesar de la heterogeneidad presente en Europa en cuanto a regímenes de conciliación o de apoyo a la familia que, además, no dejan de evolucionar en consonancia con la tendencia irreversible a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y al desarrollo de nuevos esquemas de familia más igualitarios, pueden todavía distinguirse cinco grandes modelos. Por un lado, están los sistemas claramente orientados desde hace décadas a la igualdad entre hombres y mujeres, donde se encuadran los países nórdicos como Suecia y Dinamarca (también Islandia), que conjugan un permiso parental conjunto de un año bien retribuido, con una parte intransferible para el padre, junto con un fuerte apoyo de servicios públicos de atención a la infancia y la

dependencia, de calidad y acceso universal, adaptados a los horarios laborales de los padres. Este modelo propicia el predominio de las parejas de dos sustentadores/dos cuidadores.

En segundo lugar encontramos los sistemas anglosajones, orientados al mercado, donde se encuadran los sistemas de Reino Unido, Holanda e Irlanda (también Suiza), donde la corresponsabilidad no está en la agenda política y se caracterizan por tener un permiso de maternidad, intransferible al padre, corto y bien retribuido, junto con un bajo nivel de provisión de servicios públicos. Este esquema favorece la prevalencia de parejas con sustentador masculino y sustentadora parcial femenina/madre cuidadora.

En tercer lugar estarían los sistemas orientados a fomentar y proteger a la madre cuidadora en el hogar, donde se ubican algunos países del Este, como Hungría, República Checa, Polonia y Estonia, que combinan un permiso de maternidad largo y retribuido para permitir la permanencia en el hogar de la madre hasta los tres años del niño y un bajo nivel de servicios públicos de atención a la infancia, lo que resulta en una prevalencia de parejas de sustentador masculino/madre cuidadora, y una elevada diferencia entre la participación laboral de las mujeres con y sin hijos.

En cuarto lugar estarían los sistemas orientados a la elección de los progenitores, como en Francia, Alemania, Austria o Finlandia, donde se ofrece a las madres la posibilidad de optar por un permiso de maternidad largo y escasamente retribuido, o por un permiso corto y retribuido complementado con el acceso a servicios públicos de atención a la infancia relativamente desarrollados. La corresponsabilidad comienza a ser una preocupación relevante en estos países, por lo que se tiende a permitir que se comparta el permiso entre los dos progenitores y a articular un permiso de paternidad corto e intransferible. Este sistema dual propicia la existencia tanto de parejas de sustentador masculino y sustentadora parcial femenina/madre cuidadora como de sustentador masculino/madre cuidadora.

Por último, Grecia, Italia y España se encuadran en los sistemas denominados familiaristas, donde, a pesar de los cambios en las pautas laborales y familiares de las mujeres experimentados en los últimos años, sigue predominando el modelo de sustentador principal masculino y mujer cuidadora en el hogar, incluso en parejas sin hijos. En estos países existe permiso de maternidad corto, retribuido e intransferible al padre, bajo nivel de provisión de servicios públicos y baja tasa de escolarización temprana, así como tasas de empleo de las mujeres muy bajas, tanto si tienen hijos como si no. En estos países la cohesión familiar y la ayuda intergeneracional se dan por hecho, de tal modo que se deja en las mujeres de la familia el cuidado de los hijos y dependientes, con el apoyo del abundante empleo femenino en el servicio doméstico y culturalmente aceptado. Además, el modelo tradicional suele estar apoyado por otras políticas, como la existencia de la declaración conjunta en el Impuesto sobre la renta, que supone una importante desgravación por tener una pareja dependiente. Con todo, en los últimos años se han producido avances notables en las políticas en estos países, con un enfoque

cada vez más orientado a la igualdad de género en el empleo y los cuidados, como veremos más adelante para el caso español.

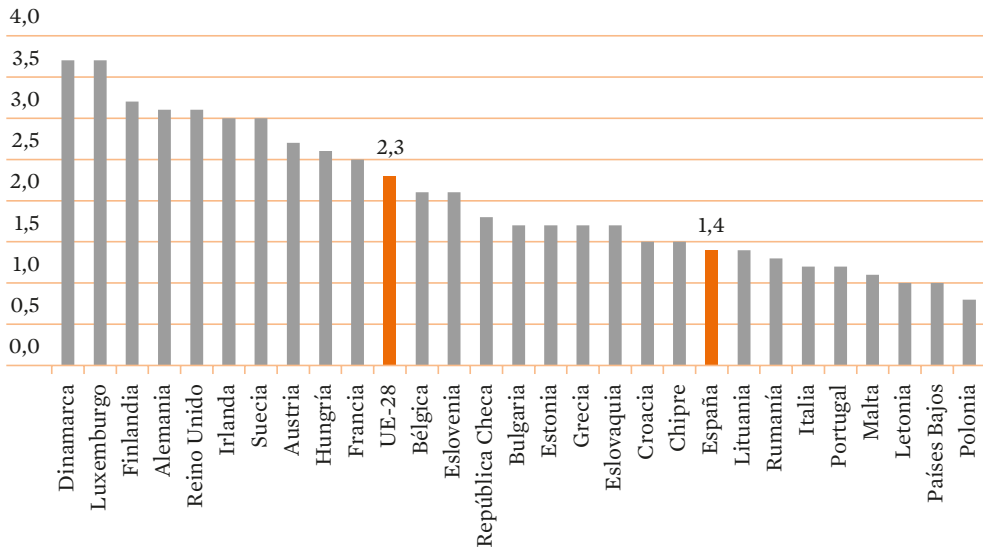
El planteamiento de la Unión Europea: la reorientación de las prioridades

Estos planteamientos tan dispares en las políticas de conciliación se ven reflejados en el esfuerzo presupuestario que cada Estado realiza en estas políticas, como puede observarse en el gráfico 28, que recoge el gasto público en familia e hijos de los países de la UE-28, una variable que incluye tanto el gasto en transferencias monetarias, ligado al disfrute de permisos parentales y por nacimiento de hijos, como el gasto en prestaciones en especie, fundamentalmente en servicios de atención infantil.

La Unión Europea, consciente de los altos costes económicos y sociales de la baja participación laboral femenina y los escasos avances logrados en las últimas décadas, viene planteando una reorientación de los sistemas de conciliación de las esferas laboral y familiar hacia un planteamiento igualitario o de corresponsabilidad entre hombres y mujeres, tanto en el terreno laboral como en el de los cuidados, apoyado por el desarrollo de servicios públicos de atención a la infancia y la dependencia de calidad y acceso universal¹⁰⁹.

GRÁFICO 28. GASTO PÚBLICO EN PRESTACIONES SOCIALES (MONETARIAS Y EN ESPECIE) DIRIGIDAS A LA FAMILIA Y LA INFANCIA, UE-28 (2012)

(En porcentaje del PIB)
Fuente: Eurostat, ESSPROS.



Fuente: Eurostat. ESSPROS.

¹⁰⁹ Informe de la Comisión Europea sobre Igualdad entre mujeres y hombres 2015, y Hoja de ruta de la Iniciativa de la Comisión Europea lanzada en agosto de 2015 para afrontar los retos del equilibrio entre familia y trabajo de las parejas trabajadoras, cit.

Esto supone un cambio de paradigma en muchos países donde el objetivo de los sistemas de conciliación es básicamente permitir a las mujeres compatibilizar el trabajo con los cuidados, contrarrestando parcialmente la pérdida de ingresos y derechos que entraña su alejamiento temporal del mercado de trabajo para atender a hijos y dependientes.

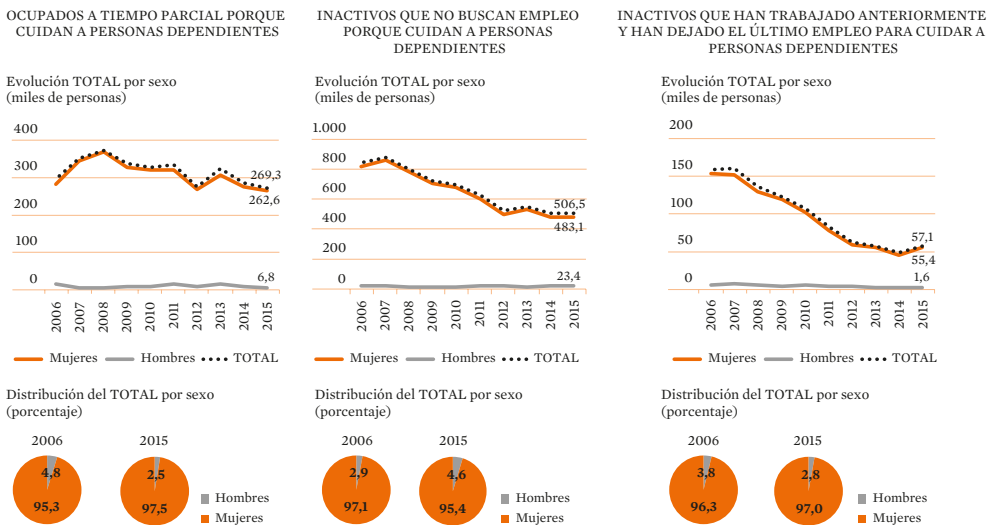
2.2. EL SISTEMA ESPAÑOL: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

2.2.1. Servicios de educación y atención a la primera infancia

Las mujeres asumen mayoritariamente las tareas de cuidado y los costes que ello conlleva en términos de participación laboral. Por tanto, no es de extrañar que sean mayoritariamente ellas las que alegan que el motivo de una jornada parcial, del abandono del empleo o de no buscar trabajo es el cuidado de personas dependientes (gráfico 29). Si bien es cierto que este concepto de dependiente incluye tanto a niños como a adultos, cabe advertir que un porcentaje considerable de las afectadas afirma que el motivo de su situación laboral es que “no hay o no puede costear servicios adecuados para el cuidado de niños” (53,3 por 100 de las ocupadas a tiempo parcial porque cuidan a personas dependientes y 38,5 por 100 de las inactivas que no buscan empleo por dedicarse a dichas tareas de cuidado, según datos de 2015)¹¹⁰.

Los servicios formales de cuidado de niños, especialmente en la primera infancia, son fundamentales para facilitar la participación laboral de muchas mujeres. En España, el acceso a una plaza públicamente subvencionada en centros escolares se garantiza

GRÁFICO 29. SITUACIÓN LABORAL Y CUIDADO DE PERSONAS DEPENDIENTES, ESPAÑA (2006-20015)



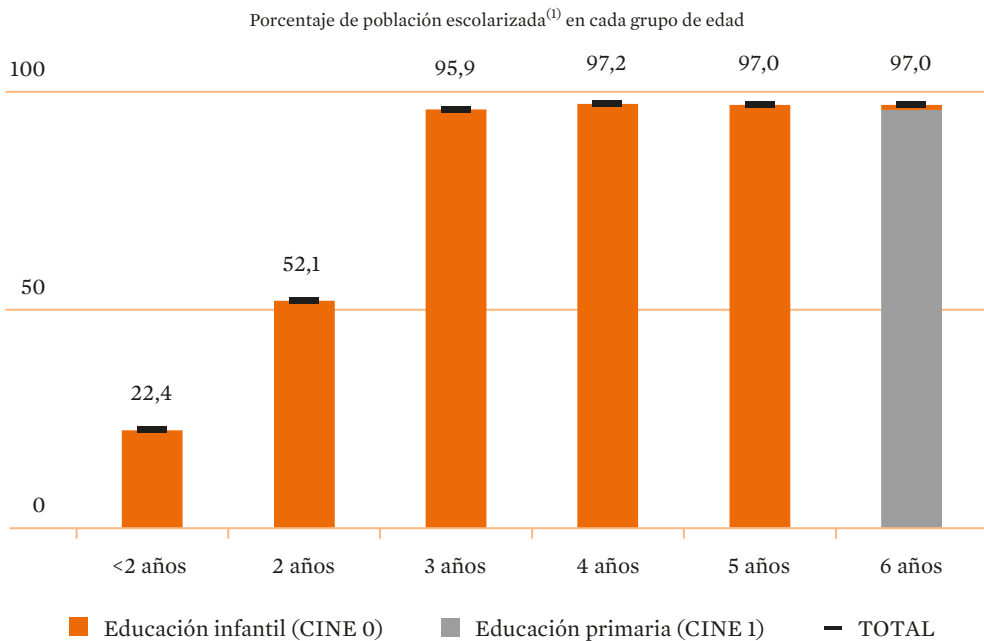
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, variables de submuestra.

110 Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, variables de submuestra.

a partir de los tres años de edad, que es cuando comienza el segundo ciclo de educación infantil y el derecho legal a EAPI. Existen iniciativas públicas que fomentan la creación de plazas educativas en el primer ciclo¹¹¹, pero su acceso no está garantizado. De hecho, la oferta de plazas con subvención pública es inferior a la demanda real de las mismas en el primer ciclo de educación infantil mientras que en el segundo ambas se encuentran equilibradas¹¹². A este déficit de oferta pública en el primer ciclo hay que añadir que, aunque existen deducciones o exenciones en el pago de las tasas en circunstancias familiares específicas, las ayudas familiares vinculadas a la participación en primer ciclo de EAPI solo se encuentran en algunas comunidades autónomas¹¹³.

Las tasas de escolarización por edad son un buen reflejo de esta realidad. Según datos referidos al curso académico 2013/14, la escolarización de los niños de 3 a 6 años, aun siendo voluntaria hasta el inicio de la educación primaria, es superior al 95 por 100. Sin embargo, entre los menores de 3 años la asistencia a centros escolares no está generalizada: apenas supera el 50 por 100 en los niños de 2 años y entre los menores de dos ni siquiera alcanza el 25 por 100 (gráfico 30). Así, aunque en la última década la

GRÁFICO 30. TASA DE ESCOLARIZACIÓN POR EDAD Y NIVEL EDUCATIVO, ESPAÑA (2013/2014)



(1) Alumnado escolarizado en centros (públicos y privados) autorizados por las Administraciones educativas. Comprende educación infantil y educación especial de estas edades.

Fuente: Eurostat, UOE.

111 El Plan Educa3 en es un buen ejemplo de ello.

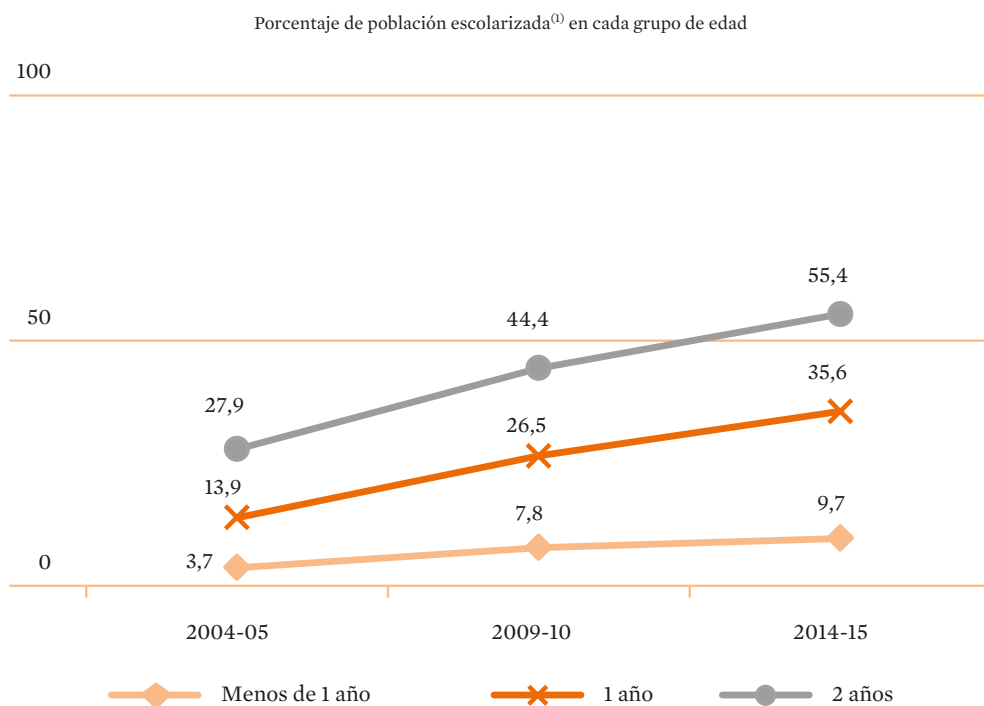
112 Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014): *Key Data...*, op. cit., págs. 60-64.

113 Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014): *Key Data...*, op. cit., págs. 87-90.

escolarización de los más pequeños ha aumentado de forma considerable (gráfico 31)¹¹⁴, esta sigue siendo comparativamente baja en la actualidad.

La edad de los niños a la que padres y/o madres comienzan a buscar servicios de cuidado depende fundamentalmente de la duración y remuneración de las licencias para el cuidado. En nuestro país los permisos de maternidad y paternidad, subsidiados al 100 por 100, suman en conjunto una duración máxima inferior a 5 meses (18,1 semanas). Por tanto, existe una brecha de al menos dos años y medio entre el agotamiento de estos permisos retribuidos para el cuidado de hijos y el inicio de la garantía de acceso a una plaza de EAPI, con las consecuencias que ello conlleva en términos de escolarización de los más pequeños y de participación laboral de muchas mujeres, aquellas que en mayor medida asumen las tareas de cuidado. Según datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2014 (gráfico 32), casi el 50 por 100 de los menores de 3 años es cuidado exclusivamente por uno o ambos progenitores sin recurrir a ningún tipo de

GRÁFICO 31. TASA DE ESCOLARIZACIÓN POR EDAD, ESPAÑA (2004/05-2014/15)



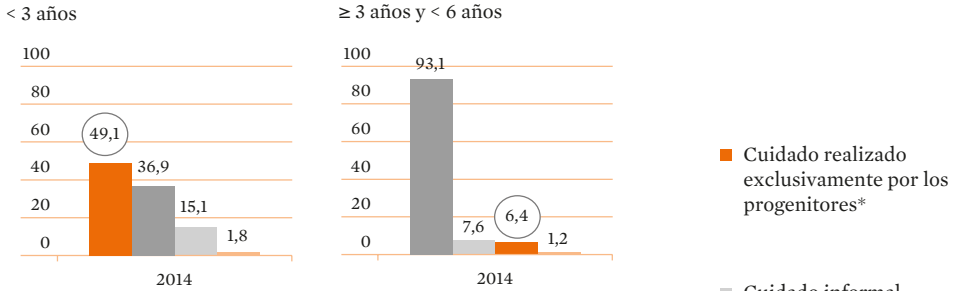
(1) Alumnado escolarizado en centros (públicos y privados) autorizados por las Administraciones educativas. Comprende educación infantil y educación especial de estas edades.

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Datos y cifras. Curso escolar 2015-2016*.

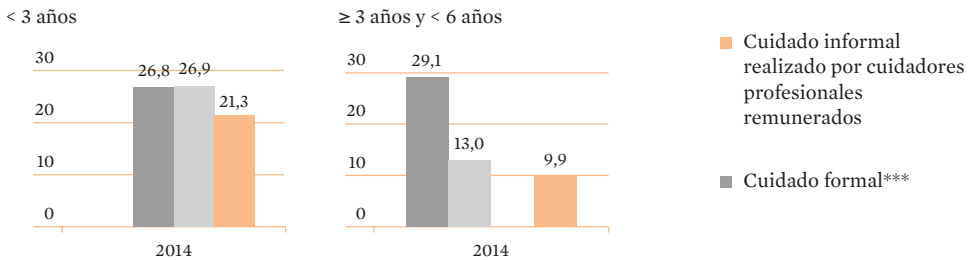
114 Cabe señalar que en los últimos años también ha aumentado la proporción de menores de 3 años escolarizados en centros de titularidad pública. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*.

GRÁFICO 32. PARTICIPACIÓN EN DISTINTOS TIPOS DE CUIDADO DE NIÑOS, ESPAÑA (2014)

Porcentaje de población de cada grupo de edad que hace uso del tipo de cuidado al menos 1 hora/semana



Duración media del tipo de cuidado (horas/semana) entre aquellos que hacen uso del mismo al menos 1 hora/semana en cada grupo de edad



Porcentaje de población de cada grupo de edad que hace uso del cuidado formal y/o del informal al menos 1 hora/semana

< 3 años (2014): 50,9 ≥ 3 años y < 6 años (2014): 93,6

Duración media del tiempo total de cuidado que no es realizado por los progenitores (horas/semana) entre aquellos que hacen uso del cuidado formal y/o del informal al menos 1 hora/semana en cada grupo de edad

< 3 años (2014): 28,2 ≥ 3 años y < 6 años (2014): 30,1

* El cuidado del niño es realizado por los progenitores sin recurrir a otro tipo de cuidado formal y/o informal. ** Otros familiares, amigos, vecinos, etc. *** Cuidado en centros de educación infantil o equivalente, cuidado basado en el centro fuera del horario escolar (antes o después del horario escolar, incluso en el mismo centro) y otro tipo de cuidado donde la atención está organizada/controlada por una estructura (pública o privada). Se incluyen las comidas en el colegio, el transporte escolar y las actividades extraescolares si son habituales y se usan principalmente para el cuidado del niño.

Nota: datos referidos a una semana "habitual". Edad del niño en el momento de la entrevista. Ponderación con el peso transversal para los niños. Duración del cuidado redondeada al alza en la codificación (también cuando es inferior a 1 hora). Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (INE), ficheros transversales 2009-2014 (base 2013).

cuidado formal o informal¹¹⁵. Considerando únicamente al grupo de edad ≥ 1 y < 3 años, la cifra desciende a 39,2 por 100, porcentaje elevado, no obstante, teniendo en cuenta la duración de los permisos de maternidad/paternidad y el coste de las excedencias y las reducciones de jornada tanto en términos de carrera profesional como de pérdida de

115 En este contexto el concepto de progenitor es sinónimo de "padres" en sentido amplio.

ingresos¹¹⁶. En este sentido recuérdese que, entre las mujeres de 20 a 49 años, la menor tasa de actividad se observa¹¹⁷ en aquellas con pareja y al menos un hijo menor de 3 años.

Por otro lado, cabe recordar que los horarios de los centros escolares a menudo no concuerdan con los horarios laborales, especialmente cuando se trata de jornadas de trabajo a tiempo completo, y que los servicios de comedor escolar, horas de permanencia extraescolar y actividades extracurriculares tienen un coste económico para las familias. Es por ello que, aun cuando hay escolarización o uso de servicios formales en sentido amplio, pueden existir problemas para conciliar el trabajo remunerado con el cuidado de los hijos. Según datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 2014 (gráfico 32), solo el 36,9 por 100 de los menores de 3 años participan en el cuidado formal y únicamente el 16,5 por 100 lo hace 30 horas a la semana o más. Puesto que en este grupo de edad el cuidado informal tiene un peso considerable (concretamente aquél que es realizado por personas sin remunerar distintas a los progenitores), parece oportuno aclarar que apenas un 26,2 por 100 de los menores de 3 años alcanza o supera las 30 horas semanales en algún tipo de cuidado formal y/o informal, de manera que todo el cuidado que no es realizado por los progenitores, aun existiendo en el 50,9 por 100 de los casos, en muchas ocasiones no alcanza las horas semanales de una jornada a tiempo completo. En el grupo de edad de 3 a 6 años la participación en cuidado formal es mayoritaria (93,1 por 100), se recurre en menor medida al cuidado informal y se hace principalmente como complemento del primero. No obstante, las dificultades para conciliar el cuidado de los hijos con una jornada a tiempo completo persisten en muchos casos. De hecho, solo el 42 por 100 de los casos hace uso de servicios formales 30 horas a la semana o más.

2.2.2. Cuidados de larga duración

Ante los cambios sociodemográficos y el previsible aumento de las necesidades de cuidado de larga duración, y conscientes de sus implicaciones en términos de calidad de vida de las personas dependientes (en su mayoría de edad avanzada) y de participación laboral de las mujeres (aquellas que tradicionalmente han asumido de manera informal este tipo de cuidado), la mayoría de los países europeos han adoptado medidas o llevado a cabo reformas en los últimos años¹¹⁸. En España se creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)¹¹⁹, con el propósito, tal y como se recoge en la exposición de motivos de la ley, de “garantizar a los ciudadanos, y a las propias comunidades autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia”. De las características de este sistema, concretamente su alcance e intensidad

116 Véase el apartado 2.2.3 de este capítulo, Permisos parentales y ayudas económicas para la conciliación laboral y familiar, de este informe.

117 Véase el apartado 1 del capítulo III, Evolución de la actividad, el empleo y el paro, de este informe.

118 Véase el apartado 2.1.2 de este capítulo, Principales instrumentos en las políticas de conciliación: situación y tendencias en la UE, de este informe.

119 Creado a partir de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (entró en vigor en enero de 2007).

protectora, y la evolución de todo ello en los últimos años, pueden derivarse efectos importantes para las posibilidades reales y las características de la participación laboral de muchas mujeres en nuestro país¹²⁰.

Durante los primeros años de arranque del SAAD la crisis económica no había tenido aún consecuencias presupuestarias, de modo que los pasos iniciales tuvieron lugar en medio de previsiones más o menos optimistas sobre el devenir de este pilar de la protección social llamado a dar soporte a todas las situaciones de dependencia. A partir de 2010, con el agravamiento de la situación económica, comenzó un periodo de ajustes de los presupuestos de todas las administraciones implicadas en el funcionamiento del sistema, con claras consecuencias en la evolución y configuración actual del mismo. En efecto, en ese contexto de ajuste presupuestario, varias normas de ámbito estatal fueron introduciendo cambios en el SAAD. Entre dichas modificaciones se pueden destacar: los aplazamientos del calendario de implantación de la Ley, la menor intensidad de las prestaciones en forma de servicios, la disminución de las cuantías de las prestaciones económicas y la modificación del baremo utilizado para determinar la existencia de dependencia y el grado de la misma¹²¹.

El impacto de dichas modificaciones es especialmente claro cuando se analizan los principales datos de cobertura del SAAD. Como se puede observar (gráfico 33), a partir de 2011, mientras el número de solicitudes para entrar en el sistema tiende al estancamiento en torno al millón seiscientos mil, las valoraciones positivas van en disminución, situándose cada vez más alejadas de las solicitudes dictaminadas. El número de personas valoradas como dependientes y con derecho reconocido a prestación también tiende a disminuir desde entonces, aunque registra un brusco incremento en 2015 como consecuencia de la finalización del calendario de aplicación de la Ley de Dependencia el 1 de julio de ese mismo año. Recuérdese que el último calendario, aprobado en 2012¹²², difirió la efectividad del derecho a prestaciones de muchas personas valoradas como dependientes de grado I hasta el 1 de julio de 2015, fecha en la que se dio por finalizada la implantación progresiva de la ley y estos dependientes pasaron automáticamente a engrosar el colectivo de dependientes con derecho reconocido a prestación. De ahí que, en 2015, las valoraciones positivas y los dependientes con derecho reconocido a prestación sean coincidentes en número. En este nuevo contexto (2015), y a pesar del repunte de aquellos dependientes que sí reciben prestación (los verdaderos

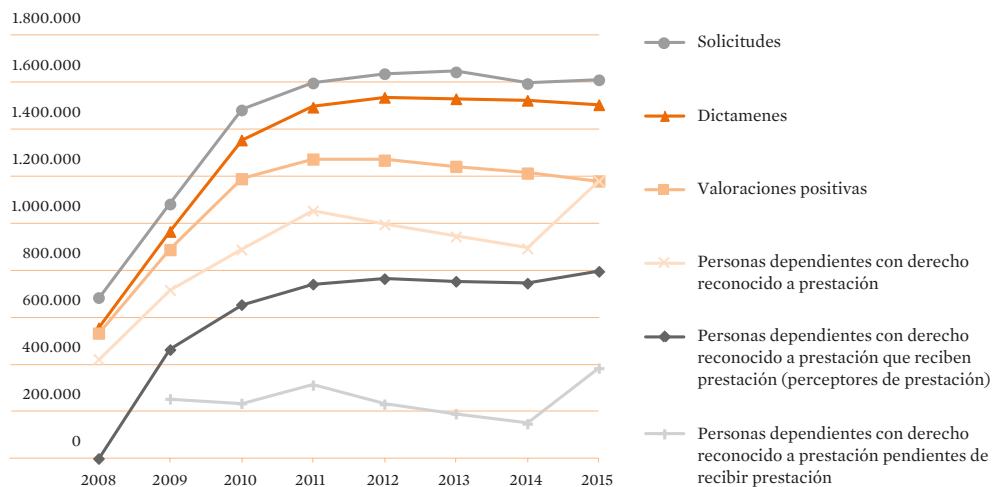
120 Recuérdese que son principalmente ellas las que condicionan su situación laboral para el cuidado de niños o adultos dependientes, ya sea reduciendo la jornada laboral, abandonando el empleo o simplemente renunciando a la búsqueda de uno. Y, si bien es cierto que el porcentaje de las afectadas que alega que “no hay o no puede costear servicios adecuados para el cuidado de adultos enfermos, discapacitados o mayores” solo alcanza al 3,7 por 100 de las ocupadas a tiempo parcial, entre las inactivas que no buscan empleo porque cuidan a personas dependientes dicho porcentaje se sitúa en el 20,1 por 100. Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, variables de submuestra, 2015.

121 Véase al respecto Memoria CES 2014, pág. 605-606 (recuadro III-12).

122 Disposición adicional novena del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

GRÁFICO 33. COBERTURA DEL SAAD, 2008-2015⁽¹⁾

(Valores absolutos)



(1) 2008-2011: dato a 1 de diciembre. 2012-2015: dato a 31 de diciembre.

Fuente: MSSSI, Estadísticas del SISAAD en el Portal de la Dependencia

perceptores del sistema), el volumen de personas que teniendo reconocido el derecho no reciben ninguna prestación alcanza el valor más alto de la serie (384.326 personas, un 32,6 por 100 del total de dependientes con derecho). Como era de esperar, este colectivo lo forman en un 72,3 por 100 dependientes de grado I, siendo del 63,7 por 100 el peso de aquellos de grado I cuyo derecho se activó o reconoció a 1 de julio de 2015.

Hay, por tanto, personas dependientes con derecho reconocido a prestación que no reciben ninguna y requieren cuidados, a las que hay que añadir aquellas a las que el SAAD no reconoce como dependientes según el baremo establecido y también demandan atención. Poniendo en relación los datos del SAAD sobre solicitudes y perceptores de prestaciones se puede aproximar una cobertura efectiva del sistema de en torno al 50 por 100. No obstante, la demanda de servicios de cuidado existente en nuestro país también se puede estimar recurriendo a la Encuesta Europea de Salud 2014, que contiene un indicador del volumen de personas de 65 años o más que tienen dificultad para realizar actividades básicas de la vida diaria y necesitan ayudas técnicas o personales para llevar a cabo al menos una de ellas (911.300). Puesto que la mayoría de las personas que reciben protección efectiva del SAAD tienen 65 años o más (en 2014 fueron 534.681, el 71,7 por 100 del total de perceptores)¹²³, se pueden combinar ambas informaciones y estimar que la cobertura del SAAD está próxima al 60 por 100, dato que coincide con las estimaciones realizadas por organismos internacionales¹²⁴.

123 Fuente: MSSSI, Estadísticas del SISAAD en el Portal de la Dependencia.

124 Véase el apartado 2.1 de este capítulo, concretamente la parte sobre cuidados de larga duración en el contexto comparado de la UE.

De lo expuesto se deduce que, a pesar del avance que ha supuesto la creación y puesta en marcha del SAAD ante el reto de dar respuesta a las necesidades de aquellas personas que requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía, hay un porcentaje importante de la demanda de cuidado que es cubierta totalmente al margen de dicho sistema. Todavía existe protección desde otros sistemas públicos como los Servicios Sociales, pero todo apunta a que no la suficiente para terminar de cubrir la demanda de ayuda pública existente.

Respecto a las prestaciones concedidas por el SAAD (ya sea en forma de servicios o de ayuda económica), y sin olvidar que la intensidad protectora de algunas de ellas se ha reducido en los últimos años¹²⁵, cabe destacar el repunte que han experimentado en 2015 tras dos años de descenso, el cual ha permitido además un ligero incremento de la ratio de prestaciones por perceptor (gráfico 34.a).

La ley de creación del SAAD establece la prioridad de la atención en especie. Sin embargo, el escaso desarrollo de la red de servicios sobre la que debía sustentarse el sistema de dependencia y el coste superior de este tipo de prestaciones provocó un desequilibrio hacia las ayudas económicas en detrimento de los servicios. En los últimos años se ha avanzado en el camino de revertir esta situación, de manera que en 2015 las prestaciones en forma de servicios superan a las prestaciones económicas como no lo habían hecho anteriormente (gráfico 34.a). No obstante, lo cierto es que las ayudas económicas por cuidados familiares (que conllevan la existencia de un cuidador no profesional), aunque decrecientes desde 2012, siguen siendo las prestaciones predominantes en el sistema (gráfico 34.b).

La información disponible sobre cuidadores no profesionales del SAAD, si bien limitada a aquellos que han firmado el convenio, sugiere que este colectivo, al igual que el de los cuidadores informales y el de aquellos que lo hacen de forma profesionalizada, está compuesto mayoritariamente por mujeres (cuadro 17).

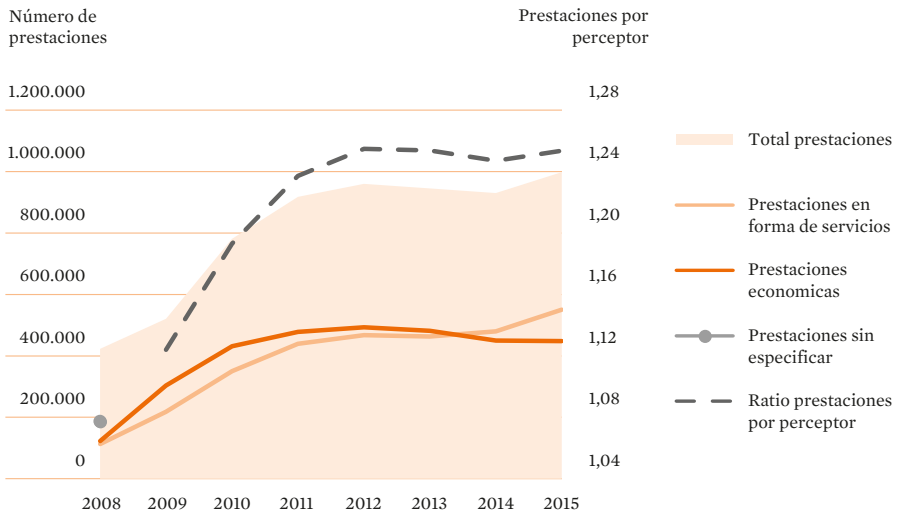
La regulación de la figura de cuidador no profesional responde principalmente a la preocupación por el coste de oportunidad que deriva del cuidado informal en términos de dificultad o imposibilidad de participación en el empleo remunerado, sin olvidar la salud física y emocional de los cuidadores informales o la calidad de los cuidados realizados por estos. De ahí que, junto al establecimiento de esta figura, cuyo reconocimiento conlleva cierto control y supervisión del cuidado familiar, se haya creado un convenio especial de la Seguridad Social para cuidadores no profesionales¹²⁶ y se haya

125 Véase Memoria CES 2014, cit. (recuadro III-12).

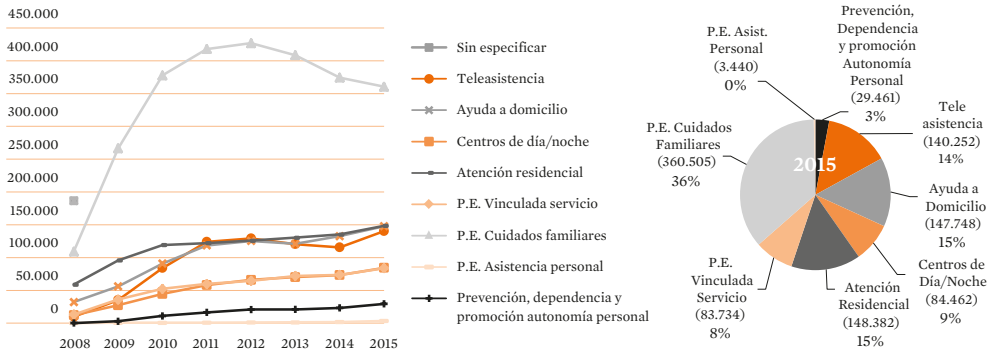
126 A 31 de mayo de 2016 los datos indican que solo un 3 por 100 de las prestaciones por cuidado familiar tienen detrás a un cuidador no profesional que ha suscrito el convenio especial con la Seguridad Social. Este bajo porcentaje parece explicarse por las características del convenio (su acción protectora no comprende las prestaciones por incapacidad temporal ni por desempleo), por el carácter voluntario de su suscripción (así establecido desde el 15 de julio de 2012, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio), así como por los supuestos excluidos de dicha posibilidad (encontrarse en

GRÁFICO 34. PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SAAD, 2008-2015 ⁽¹⁾

a) Número de prestaciones concedidas (2008-2015) y ratio de prestaciones por percceptor (2009-2015)



b) Número de prestaciones concedidas (2008-2015) y porcentaje sobre el total (2015)



⁽¹⁾ 2008-2011: dato a 1 de diciembre. 2012-2015: dato a 31 de diciembre.
Fuente: MSSSI, Estadísticas del SISAAD en el Portal de la Dependencia.

regulado un sistema de formación y acreditación de este colectivo¹²⁷. No obstante, son otros elementos relacionados con la capacidad del SAAD, como la inexistencia de una infraestructura de servicios suficiente para dar respuesta a las necesidades de las per-

situación de alta en cualquier régimen de la Seguridad Social a tiempo completo, estar percibiendo la prestación por desempleo, o tener 65 años o más y ser pensionista de jubilación, de incapacidad permanente o de viudedad o en favor de familiares).

127 Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales.

CUADRO 17. CUIDADORES NO PROFESIONALES EN CIFRAS, 2016⁽¹⁾
(Valores absolutos)

Prestaciones económicas por cuidado familiar	354.095
	Total 10.463
	Hombres 1.094
	Mujeres 9.369
Cuidadores no profesionales que han suscrito el convenio especial ⁽²⁾	<50 años 2.856
	51-55 años 2.335
	56-60 años 2.678
	>60 años 2.594

(1) Datos a 31 de mayo.

(2) Convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia (Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia).

Fuente: MSSSI, Estadísticas del SISAAD en el Portal de la Dependencia.

sonas valoradas como dependientes, los que parecen explicar el elevado protagonismo de las prestaciones económicas por cuidado familiar. Entre los principios recogidos en la Ley 39/2006 (artículo 3) figura el de que la persona dependiente permanezca, en la medida de lo posible, en su entorno habitual. Por otro lado, dicha Ley establece la prioridad de las prestaciones en especie; es más, las prestaciones por cuidado familiar se consideran en términos de excepcionalidad (artículo 14). De ello se deduce que la combinación individualizada de servicios (ayudas técnicas, intervenciones en la vivienda, ayuda a domicilio, centros de día, etc.) debería ser el recurso mayoritario en el sistema, siendo excepcional la figura del cuidador no profesional¹²⁸.

2.2.3. Permisos parentales y ayudas económicas para la conciliación laboral y familiar

El sistema de permisos parentales y las ayudas económicas en atención a las cargas familiares son herramientas fundamentales de las políticas de conciliación, en la medida en que, si están bien diseñados, cuentan con financiación suficiente y se complementan con servicios públicos desarrollados de atención a la infancia y la dependencia, permiten a los trabajadores, hombres y mujeres, atender las necesidades de cuidados familiares sin menoscabo de su participación y desenvolvimiento en el mercado de trabajo.

a) Permisos parentales

El sistema de permisos parentales español comprende básicamente el permiso de maternidad, el permiso de paternidad, la excedencia por cuidado de hijos y familiares dependientes y la reducción de jornada por cuidado de hijos y familiares dependientes. A continuación se expondrán las características básicas de cada uno de ellos, que

128 Véase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005): *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco. Diciembre 2004*, Madrid, pág. 219. Véase también la Ley de creación del SAAD y su normativa de desarrollo.

aparecen sintetizadas en el cuadro 18, así como los patrones de uso de los mismos, para terminar con una valoración del sistema español en su conjunto.

Conviene apuntar de antemano que la inexistencia en España de estadísticas oficiales sobre el uso de los permisos y el perfil de los beneficiarios es una carencia de primera magnitud que impide el análisis riguroso sobre la utilización de estos permisos, así como la comparación internacional, y obliga a emplear fuentes secundarias para su estudio¹²⁹.

a.1) Permiso de maternidad

El permiso de maternidad tiene una duración de 16 semanas y corresponde a la madre trabajadora, por cuenta propia o ajena, aunque puede transferir hasta 10 de las semanas al padre. Se trata de un permiso subsidiado al 100 por 100 por la Seguridad Social, con reconocimiento pleno de cotizaciones sociales, reserva de puesto y mantenimiento de todos los derechos laborales. Según la encuesta de la UAM, el 80 por 100 de las madres trabajadoras pide el permiso y en su inmensa mayoría agotan su duración. La mayor parte de las que opta por no disfrutar del permiso son trabajadoras por cuenta propia. Según la misma fuente solo el 5 por 100 de los padres con este derecho han utilizado parte del permiso de maternidad, en su mayoría asalariados, un porcentaje que se limita a algo más del 2 por 100 según los datos del MEYSS (gráfico 35). Compartir el permiso de maternidad es, por tanto, un comportamiento muy minoritario entre las parejas trabajadoras.

a.2) Permiso de paternidad

El permiso de paternidad, introducido por la Ley Orgánica 3/2007¹³⁰, tiene una duración de 13 días y corresponde al padre trabajador, por cuenta propia o ajena, es intransferible a la madre y puede disfrutarse a tiempo parcial. Al igual que el permiso de maternidad, está subsidiado al 100 por 100 por la Seguridad Social, con reconocimiento pleno de cotizaciones sociales, reserva de puesto y mantenimiento de todos los derechos laborales. La encuesta de la UAM refleja que en 2012 lo disfrutaron el 75 por 100 de los potenciales beneficiarios, en su mayoría durante todo el periodo legalmente

129 En este caso, los pocos datos oficiales que sobre este particular ofrecen el INE y el MEYSS, se complementarán con los resultados de la explotación de la Encuesta de la UAM de 2012 realizada por Meil, G.; Romero, P. y Muntanyola, D. (2013), *El uso de los permisos parentales en España.*, y de las investigaciones basadas en la Muestra Continua de Vidas Laborales de Irene Lapuerta (2012): *Employment, Motherhood and Parental Leaves in Spain*. Tesis Doctoral. Universitat Pompeu Fabra. Una fuente indirecta sobre el ejercicio de los permisos parentales, entre otros derechos de conciliación, puede verse en el informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial: *Valoración de las medidas de conciliación de la vida familiar y personal y la vida laboral según la regulación de la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Madrid, 2014. En él se analizan, entre otros aspectos, los patrones de uso de estos permisos, y la efectividad y eficacia de los derechos de conciliación en relación con los objetivos de la Ley, a partir de un estudio de resoluciones judiciales recaídas entre los años 2010 y 2012.

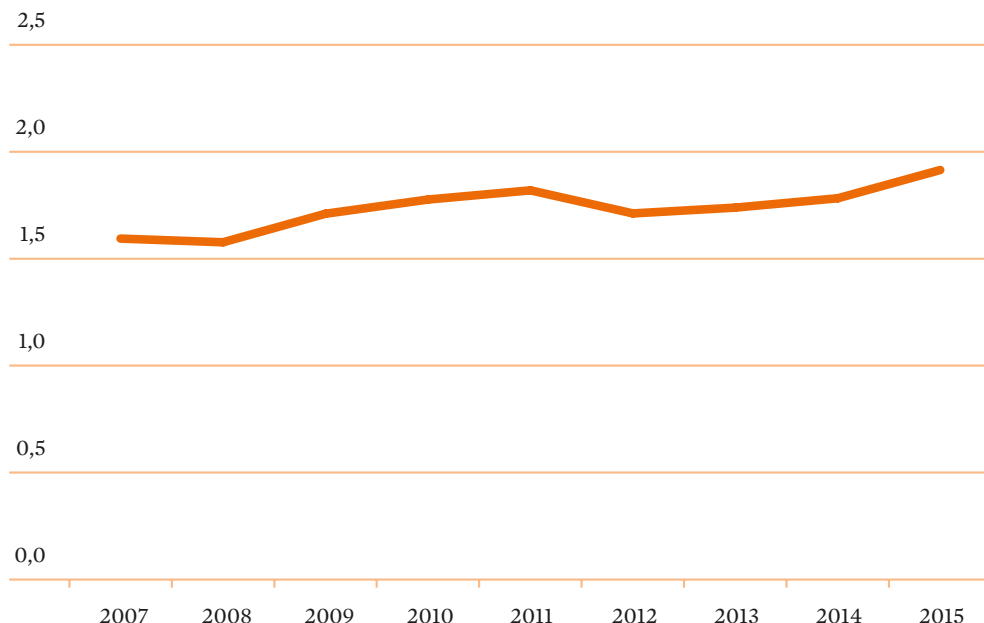
130 Disposición adicional décimo primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

CUADRO 18. EL SISTEMA DE PERMISOS PARENTALES ESPAÑOL EN 2016

Permisos parentales	Duración	Titularidad	Remuneración	Subsidio	Reconocimiento cotizaciones	Reserva de puesto
Por maternidad	16 semanas	Madre. 10 semanas transferibles al padre	No	Sí (100%)	Sí	Sí
Por paternidad	13 días	Padre	No	Sí (100%)	Sí	Sí
Suspensión contrato						
Para el cuidado de hijos (excedencia)	hasta 3 años	Individual	No	No	Sí	1 año. Después sólo grupo o categoría
Para el cuidado de familiar dependiente (excedencia)	hasta 2 años	Individual	No	No	1 año	1 año. Después sólo grupo o categoría
Reducción jornada						
Por riesgo durante embarazo o lactancia	Lo necesario	Madre	No	Sí (100%)	Sí	Sí
Para el cuidado de un menor de 12 años	Sin límite	Individual	No	No	2 años	--
Para el cuidado de discapacitados o familiares dependientes	Sin límite	Individual	No	No	1 año	--
Para cuidado de hijo menor con enfermedad grave	Sin límite	1 progenitor	No	Sí (100%)	2 años	--
Por nacimiento de hijo	2 días	Individual	Sí	No	Sí	--
Para exámenes prenatales y preparación al parto	Lo necesario		Sí	No	Sí	--
Por nacimiento de hijo prematuro/hospitalización de neonato	1 hora diaria	Individual	Sí	No	Sí	--
De lactancia	1 hora diaria	1 progenitor	Sí	No	Sí	--

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 35. PADRES QUE USAN UNA PARTE DEL PERMISO DE MATERNIDAD
(En porcentaje del número de madres que disfrutaron el permiso de maternidad)



*Datos de enero a junio de 2016.
Fuente: MEYSS.

establecido. En cualquier caso, su utilización es más frecuente cuando ambos progenitores trabajan y es más habitual entre los asalariados y entre los trabajadores del sector público. La buena acogida que ha tenido esta medida entre los hombres radica en su carácter intransferible y en la garantía de reemplazo total del salario. En este sentido, cabe recordar que la ampliación de este permiso a 4 semanas, que se aprobó mediante la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de Ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida, se ha estado posponiendo desde 2011, año previsto inicialmente para su entrada en vigor, a través de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado¹³¹.

a.3) Excedencia por cuidado de hijos y familiares dependientes

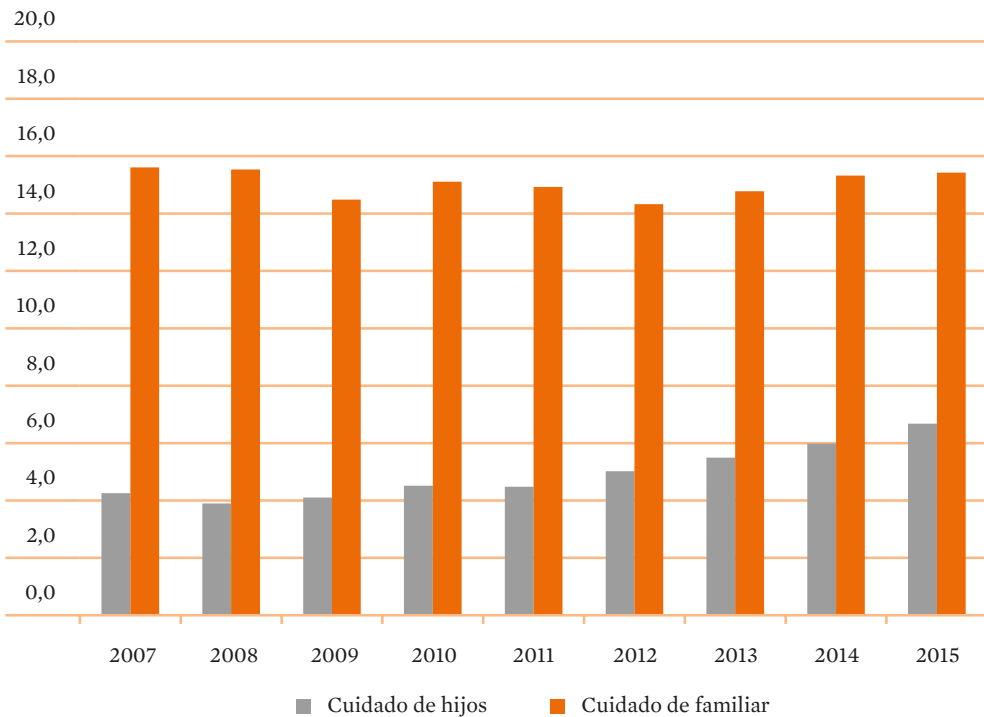
El sistema español contempla, por un lado, una excedencia por cuidado de hijos de hasta 3 años, sin retribución ni subsidio, con reconocimiento pleno de cotizaciones y de la antigüedad, y reserva de puesto durante un año (los dos años siguientes se reserva únicamente el grupo o categoría). Por otro lado, existe una excedencia para cuidado de familiar dependiente o discapacitado de hasta dos años que tampoco está retribuida,

131 La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 prevé su entrada en vigor el 1 de enero de 2017. Disposición final undécima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre.

aunque se reconocen las cotizaciones y la reserva de puesto del primer año (el segundo año solo se reserva el grupo o categoría).

En cuanto a los patrones de uso de estas excedencias, los datos del MEYSS ponen de manifiesto que, a pesar de que tanto hombres como mujeres tienen derecho a usarlo, son mayoritariamente las segundas quienes se acogen a ellos, generalmente inmediatamente después del permiso de maternidad. Concretamente, en 2015 solo el 6,7 por 100 de las excedencias por cuidado de hijos y el 15,4 por 100 de las excedencias por cuidados familiares fueron disfrutadas por hombres (gráfico 36), generalmente con alto nivel educativo y empleados en sectores altamente feminizados del sector público, como la sanidad o la educación, donde los costes en términos de carrera profesional de la ausencia del empleo, que es generalmente más breve que en el caso de las mujeres, son muy limitados o inexistentes.

GRÁFICO 36. EXCEDENCIAS TOMADAS POR HOMBRES
(En porcentaje del total)



Fuente: MEYSS.

Por otro lado, una parte mayoritaria de las mujeres que optan por la excedencia por cuidado de hijos son asalariadas con gran arraigo en el mercado de trabajo (contratos estables y mayor antigüedad), de elevado nivel educativo y niveles salariales medios y

altos, que trabajan con más frecuencia en el sector público, y que se toman permisos relativamente breves. Las mujeres con menor arraigo laboral y menor nivel de estudios usan menos las excedencias, pero cuando lo hacen las alargan más, con los costes consiguientes en términos de carrera profesional, depreciación del capital humano y reducción de ingresos salariales¹³². De hecho, según la encuesta de la UAM de 2012, mientras que el 100 por 100 de los hombres que se toman excedencias por cuidado de hijos vuelve a trabajar a tiempo completo, este porcentaje se reduce al 55 por 100 en el caso de las mujeres. El resto, reducen su jornada o trabajan a tiempo parcial (35 por 100), abandonan el mercado (7 por 100), o pierden el empleo (3 por 100).

En todo caso el uso de este permiso, incluso por parte de las mujeres, es muy limitado. Según el INE en 2010 solo el 9,4 por 100 de las mujeres ocupadas con hijos menores de 8 años lo usaron (el 0,6 por 100 de los hombres). La pérdida de ingresos derivada de estos permisos supone un gran desincentivo para tomarlos, especialmente en los estratos salariales inferiores que no pueden asumir la caída de renta, pero también en los más elevados por el importante coste de oportunidad que supone.

a.4) Reducción de jornada por cuidado de hijos y familiares dependientes

En España los trabajadores tienen derecho individual a reducir la jornada laboral por cuidado de un menor de 12 años, sin retribución y con reconocimiento de cotizaciones durante dos años, o de un familiar dependiente o discapacitado, también sin retribución y con reconocimiento de un año de cotizaciones.

Igual que en el caso de las excedencias, el uso de las reducciones de jornada es muy limitado debido a la pérdida de ingresos que supone y, a pesar de que la medida también es neutral por razón de género, son mayoritariamente mujeres quienes se acogen a ella, generalmente después de disfrutar del permiso de maternidad. Así, según el módulo de conciliación de la vida laboral y familiar del INE de 2010, solo el 3,3 por 100 de los ocupados varones con al menos un hijo menor de 8 años redujo su jornada, un porcentaje que asciende al 22,5 en el caso de las mujeres. Además, el 93 por 100 de las mujeres alargaron el permiso por más de un mes, mientras que este porcentaje se limita al 60 por 100 en el caso de los hombres (cuadro 19).

También en este caso, el perfil de las mujeres que optan por la reducción de jornada es el de asalariada con buena posición en términos de antigüedad, salario y estabilidad, pero en cambio, es menos frecuente que trabaje en el sector público, donde resulta menos atractivo porque existe mayor flexibilidad para adaptar horarios. La mayoría de las mujeres que reducen su jornada están empleadas en medianas y grandes empresas donde el marco de relaciones laborales está más regulado y amparado por la negociación colectiva¹³³.

132 Irene Lapuerta (2012), *op. cit.*

133 Irene Lapuerta (2012), *op. cit.*

CUADRO 19. PERSONAS CON AL MENOS UN HIJO MENOR DE 8 AÑOS QUE HAN REDUCIDO SU JORNADA PARA EL CUIDADO DE HIJOS, POR DURACIÓN DEL PERMISO Y GRUPOS DE EDAD EN 2010
(En porcentaje sobre el total)

	Total	de 16 a 24	de 25 a 44	de 45 a 64
Hombres	3,3	1,2	3,2	2,4
Menos de 1 mes	1,1	--	1,2	0,1
Un mes o más	2,0	1,2	2,0	2,4
No sabe cuanto tiempo	0,2	--	0,2	--
Mujeres	22,5	2,2	23,1	21,7
Menos de 1 mes	0,9	1,7	0,9	0,3
Un mes o más	20,9	5,0	21,5	19,6
No sabe cuanto tiempo	0,7	--	0,7	1,5

Fuente: INE.

A diferencia de la excedencia, la reducción de jornada por cuidado de hijos se utiliza con carácter complementario a los servicios de atención infantil, debido a que los horarios de los centros generalmente no se adaptan a las jornadas de trabajo a tiempo completo. Por otro lado, la propensión a optar por la reducción de jornada es menor cuando existe una red de apoyo familiar, generalmente los abuelos.

No cabe duda de que en las últimas décadas se han producido avances sustanciales en la dirección de configurar un sistema más garantista, igualitario e inclusivo de permisos parentales. Por un lado, la maternidad pasó de concebirse como una enfermedad incapacitante a convertirse en una contingencia con regulación propia y se produjo el alargamiento

A pesar de los avances el sistema es susceptible de mejora en línea con las orientaciones europeas

de la duración del permiso, la mejora de la retribución, de las condiciones laborales y de las garantías de reincorporación al puesto de trabajo. Por otro lado, desde 2007 se reconoce la paternidad como

condición susceptible de permisos y prestaciones económicas propias, lo que supone un importante avance en la corresponsabilidad parental. Además, el sistema ha evolucionado hacia un concepto más inclusivo de familia, incluyendo en su esfera protectora la adopción y el acogimiento, así como teniendo en cuenta diferentes modelos de familia (monoparentales, familia numerosa), y diferentes problemáticas sociales, como la violencia de género, la discapacidad o el padecimiento de enfermedad grave en la infancia.

Sin embargo, el sistema español de permisos sigue presentando debilidades en relación con su eficacia como herramienta de conciliación de la vida laboral y familiar de los trabajadores y como instrumento de fomento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los cuidados familiares, con el consiguiente impacto negativo sobre la participación laboral de las mujeres españolas con cargas familiares.

En primer lugar, el sistema es bastante generoso en cuanto a la duración de los permisos pero muy escaso en relación con la cobertura económica. El hecho de que la

excedencia y la reducción de jornada por cuidado de hijos y familiares no tenga cobertura económica explica en gran medida que la utilización de estos permisos sea muy limitada, lo que contrasta con el uso mayoritario de los permisos de maternidad y paternidad que están subsidiados al 100 por 100.

Por otro lado, a pesar de la neutralidad formal por razón de género de las excedencias y reducciones de jornada, siguen siendo mujeres las que hacen un uso mayoritario de los permisos, lo que no hace sino reforzar la brecha de género en el mercado laboral y en las tareas de cuidados¹³⁴. Que esto sea así tiene que ver en parte con la brecha salarial entre hombres y mujeres, que hace que el coste de oportunidad para la familia sea menor si es la mujer la que se toma el permiso. Pero también con pautas culturales y laborales que entroncan con la tradicional división sexual del trabajo y conducen a que los hombres, en mayor medida que las mujeres, perciban el uso de permisos parentales como un lastre para su carrera profesional, tal y como se desprende de la encuesta de la UAM.

En este sentido, el éxito del permiso de paternidad, al que se están acogiendo mayoritariamente los padres trabajadores, es buena muestra de que para incentivar el uso de los permisos por parte de los varones es fundamental que esté bien retribuido y que sea intransferible a la madre.

En todo caso, en consonancia con los acuerdos adoptados por los agentes sociales europeos¹³⁵, con las mejoras prácticas de los países de nuestro entorno y con el consenso de los expertos, para lograr un planteamiento igualitario o de corresponsabilidad entre hombres y mujeres, tanto en el terreno laboral como en el de los cuidados, el sistema de permisos debe evolucionar hacia el reconocimiento de licencias familiares individuales e intransferibles para el padre y la madre, retribuidas, flexibles en cuanto a su disfrute y cuya duración no sea superior a un año para evitar los efectos negativos sobre la situación en el mercado de trabajo, la trayectoria laboral y la cualificación de los progenitores, lo que aconseja también acompañarlas con políticas activas que preserven la empleabilidad de los trabajadores. Con todo, esta política de permisos debe complementarse con el fortalecimiento de la red de servicios públicos de atención a la infancia y la dependencia de manera que el sistema en su conjunto ofrezca a los y las trabajadoras las garantías suficientes para hacer compatible su buen desempeño en el

134 Esto lo corrobora también el informe mencionado del Consejo General del Poder Judicial quien, a la vista de la presencia muy mayoritaria de las mujeres en los procesos que tienen como objeto el ejercicio de los derechos de conciliación, y el uso de los permisos parentales en particular, afirma que “puede decirse que según los resultados de la investigación realizada el ejercicio de los derechos de conciliación muestra cómo en la praxis ésta se aleja de los objetivos de la corresponsabilidad y la promoción de la igualdad en las relaciones de pareja, reforzando el papel de la mujer como cuidadora”. Los datos cuantitativos y cualitativos analizados por el CGPJ le llevan a “constatar que los objetivos de la Ley de Igualdad, al menos en relación con los derechos de igualdad, no se habrían realizado conforme a los objetivos de la misma, que en principio y de acuerdo con la normativa europea pasaba por la corresponsabilidad”. CGPJ, *Valoración de las medidas de conciliación...*, op. cit., págs. 95 y ss., y concretamente págs. 111 y 112 para las acotaciones.

135 Directiva 2010/18/UE, de 8 de marzo de 2010, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESSEUROPE, la UEAPME, el CEEP y la CES, y se deroga la Directiva 96/34/CE.

mercado de trabajo con la cobertura adecuada de las necesidades de cuidados en el seno de sus familias.

Esta orientación reformista de los permisos parentales se encuentra también amparada por la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuyo artículo 44.1 establece que “los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral se reconocerán a los trabajadores y las trabajadoras en forma que fomenten la asunción equilibrada de las responsabilidades familiares, evitando toda discriminación basada en su ejercicio”.

Por último, se constata que las mujeres que con más frecuencia disfrutan de excedencias y reducciones de jornada tienen un elevado nivel educativo, son asalariadas y gozan de una posición relativamente buena en el mercado de trabajo, en términos de estabilidad, salarios y antigüedad, lo que indica que el sistema de permisos español desatiende las necesidades de conciliación de los sectores de población más frágiles, con menores recursos económicos y mayor inestabilidad laboral¹³⁶. Ello no hace sino reforzar la segmentación existente en el mercado de trabajo, de manera que son las mujeres en situación laboral más precaria las que tienen mayor propensión a abandonar el mercado de trabajo tras la maternidad sin mecanismos de protección.

b) Ayudas económicas

Tanto el Estado como las comunidades autónomas desarrollan políticas de apoyo económico a las familias, que se articulan tanto a través de ayudas directas (transferencias o subsidios) como de desgravaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Una parte de estas medidas de apoyo tienen una incidencia directa sobre la participación laboral de las mujeres, la conciliación de la vida laboral y familiar, y el fomento de la corresponsabilidad en los cuidados. A continuación se expondrán sintéticamente, en primer lugar, las medidas de apoyo económico genérico a los hogares con cargas familiares y, en segundo lugar, las medidas de apoyo económico específicamente orientadas a promover la participación laboral de las mujeres.

Entre las medidas de apoyo genérico a las familias, destacan en el ámbito estatal (cuadro 20) las prestaciones familiares no contributivas de la Seguridad Social (por hijo, hijo discapacitado, familia numerosa, familia monoparental y madre discapacitada), con un presupuesto agregado para 2016 de 1.520 millones de euros. Para ser beneficiario de estas prestaciones se exige que la familia tenga unos ingresos inferiores a 11.577 euros (salvo las ayudas por hijo discapacitado y parto múltiple, que son universales), por lo que claramente son ayudas con un marcado carácter asistencial al ir dirigidas a las familias con ingresos muy limitados.

Por otro lado, el mínimo exento familiar del IRPF (por descendientes y ascendientes incrementado en caso de discapacidad) constituye, tanto por la cuantía de la ayuda

136 I. Lapuerta (2012), *op. cit.*, en línea con otros estudios sobre este tema.

CUADRO 20. AYUDAS ECONÓMICAS ESTATALES A LAS FAMILIAS EN GENERAL EN 2016

	Tipo de ayuda	Supuesto	Beneficiarios	Cuantía anual
Trasferencias de la Seguridad Social	Prestaciones familiares no contributivas	Por hijo o niño acogido menor de 18 años	Unidad familiar con ingresos inferiores a 11.577 €	291 €
		Por hijo o niño acogido discapacitado al 65%	Unidad familiar	291 €
		Por nacimiento en familias numerosas, monoparentales o madres discapacitadas	Unidad familiar con ingresos inferiores a 11.577 €	1.000 € pago único
		Por parto o adopción múltiple	Unidad familiar	Según SMI y nº de hijos: pago único
Desgravaciones en el IRPF	Mínimo exento familiar (en la cuota)	Por descendientes menores de 25 años y rentas inferiores a 8.000 euros	Unidad familiar	2.400 €*
		Por descendientes con discapacidad y rentas inferiores a 8.000 euros	Unidad familiar	3.000 €
		Por ascendientes con rentas inferiores a 8.000 euros	Unidad familiar	1.150 €
		Por ascendientes con discapacidad y rentas inferiores a 8.000 euros	Unidad familiar	3.000 €
	Deducciones en la cuota	Por descendiente con discapacidad	Trabajador	1.200 €
		Por ascendiente con discapacidad	Trabajador	1.200 €
		Por familia numerosa	Trabajador	1.200 €

*Por el primer hijo. La cuantía se incrementa a 2.700 euros anuales por el segundo; 4.000 euros anuales por el tercero; 4.500 euros anuales por el cuarto y siguientes.

Fuente: elaboración propia.

individual como por su carácter universal, la principal medida de apoyo económico a las familias. Además, existen tres deducciones familiares de 1.200 euros en la cuota del IRPF (por ascendiente, por descendiente y por familia numerosa) de la que pueden beneficiarse los contribuyentes que trabajen, con un presupuesto agregado para 2016 de 1.142 millones de euros.

También las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, han articulado diversos esquemas de apoyo familiar genérico a través de prestaciones monetarias y deducciones en la cuota del IRPF.

Todas estas medidas suponen una ayuda para cubrir los costes asociados a las cargas familiares, y de ellas pueden beneficiarse todas las familias que reúnan los requisitos, tanto si la mujer trabaja como si no. En cambio, otra serie de ayudas económicas, tanto estatales como autonómicas, muchas de implantación relativamente reciente, persiguen expresamente incentivar la participación laboral de las mujeres (cuadro 21).

Los incentivos económicos orientados a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar y la participación laboral de las mujeres de ámbito estatal comprenden los subsidios de la Seguridad Social ligados al disfrute de los permisos parentales, que se

CUADRO 21. DESGRAVACIONES EN EL IRPF ESTATALES Y AUTONÓMICAS QUE AFECTAN A LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES, 2015

Ámbito de aplicación	Hecho desgravable	Beneficiarios	Cuantía máxima anual	Límite de rentas	Elemento impositivo
Estado	Por declaración conjunta	Matrimonio con o sin hijos	3.400 €	NO	Deducciones en la base*
	Por hijo menor de 3 años	Progenitor no casado con hijos	2.150 €	NO	
		Madre trabajadora	1.200 €	NO	
Andalucía	Por ayuda doméstica	Unidad familiar trabajadores	250 €	NO	
Canarias	Por gastos de guardería de hijo menor de 3 años	Unidad familiar trabajadores	400 €	SÍ	
	Por gastos de cuidado de menores de 4 años (empleado de hogar, guardería o centro infantil)	Unidad familiar trabajadores	322 € 1.320 € en centros de la Comunidad	SÍ	
Castilla y León	Por disfrute permiso de paternidad	Padre trabajador	750 €	SÍ	Deducciones en la cuota
	Por gastos de cuidado de menores de 3 años (guardería o centro infantil)	Unidad familiar trabajadores	270 €	SÍ	
C. Valenciana	Por hijo entre 3 y 5 años	Madre trabajadora	418 €	SÍ	
	Por trabajo no remunerado en el hogar de uno de los cónyuges con 2 o más hijos	Unidad familiar	153 €	SÍ	
	Por gastos de cuidado de menores de 3 años (empleado de hogar, guardería o centro infantil)	Unidad familiar trabajadores	400 €	SÍ	
Murcia	Por gastos de cuidado de menores de 3 años (guardería o centro infantil)	Unidad familiar trabajadores	330 € 660 € monoparental	SÍ	

* Nótese que al tratarse de minoraciones de la base imponible el ahorro fiscal para el contribuyente será mayor cuanto mayor sea su tipo marginal. Es decir que cuanto mayor sea su renta, mayor será la cuantía de la ayuda.

Fuente: elaboración propia.

han descrito en el apartado anterior, con un presupuesto agregado en 2016 de 2.753 millones euros, junto con una deducción universal (no hay límite de rentas) en la cuota del IRPF dirigida en exclusiva a las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años, susceptible de cobrarse incluso aunque la contribuyente carezca de base imponible suficiente (funciona como un impuesto negativo), por importe de 1.200 euros anuales por cada hijo. El gasto fiscal presupuestado ligado a esta deducción asciende en 2016 a 762 millones de euros.

Además, seis Comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Castilla y León Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia), en el ejercicio de sus competencias normativas en el IRPF, han establecido deducciones en la cuota orientadas a favorecer el empleo de las mujeres con hijos pequeños. La mayor parte son desgravaciones de una parte de los gastos realizados en cuidado de menores (en ayuda doméstica, guardería y/o centro infantil), que pueden aplicarse siempre que ambos progenitores trabajen, ya sea por cuenta propia o ajena, y que oscilan entre los 250 euros anuales por gastos en ayuda doméstica de Andalucía, hasta los 1.320 euros anuales que pueden deducirse en Castilla y León por los gastos realizados en los centros infantiles de la comunidad. Dos deducciones son destacables por su orientación hacia el fomento de la participación laboral femenina y la corresponsabilidad en las tareas de cuidados. Por un lado, la deducción de 750 euros vigente en Castilla y León dirigida a los padres trabajadores que disfruten del permiso de paternidad y, por otro lado, la deducción de la Comunidad Valenciana de 418 euros por hijo de edad entre 3 y 5 años, dirigida en exclusiva a las madres trabajadoras. En esta comunidad se mantiene, sin embargo, una deducción por el trabajo no remunerado en el hogar de uno de los cónyuges cuando hay dos o más hijos (cuadro 21).

En cualquier caso, sería deseable que se abordara una evaluación del sistema tributario en su conjunto desde la perspectiva de la igualdad género, para dotarlo de una mayor coherencia y alinearlos con el resto de las políticas dirigidas a fomentar la participación laboral de las mujeres y la corresponsabilidad de los hombres en las tareas de cuidados.

Más general, en consonancia con las recomendaciones de los organismos internacionales y a la luz de las mejores prácticas en este ámbito, debería evaluarse de manera integrada el conjunto de ayudas económicas a las familias orientadas al fomento de la participación laboral de las mujeres, para dotar a este sistema de incentivos, que incluye transferencias y beneficios fiscales, de una mayor coherencia y, con ello, de mayor eficiencia en función del objetivo perseguido. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de reforzar presupuestariamente estas ayudas para lograr aumentar sensiblemente su eficacia en relación con el aumento de la participación laboral de las mujeres.

3. Diálogo social y autonomía colectiva

La Unión Europea, a través de la Directiva 2002/73/CE apostó por el papel del diálogo social y de la negociación colectiva como instrumentos especialmente adecuados para apoyar la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, siendo

éste uno de los aspectos que ha reportado cambios más interesantes en los distintos ordenamientos, incluido el español, con la incorporación de la figura de los planes de igualdad¹³⁷.

La relevancia que asumen los instrumentos de la autonomía colectiva como mecanismos de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres es indudable, ya que permiten adaptar la norma a la realidad laboral en un ámbito de materias especialmente complejo y sensible¹³⁸. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, que transpuso la Directiva de 2002, atribuyó a la autonomía colectiva el cometido de garantizar el principio de igualdad y no discriminación por razón de género. Dicha Ley encomienda a la negociación colectiva el fomento de la igualdad y crea un mecanismo específico, los planes de igualdad, con el objetivo de implementar el citado principio de igualdad en las relaciones laborales.

En el marco del diálogo social europeo, la igualdad de género ha sido una de las materias en la que los interlocutores sociales europeos han trabajado conjuntamente. En este sentido, el Acuerdo marco sobre permiso parental, de 14 de diciembre de 1995, suscrito por UNICE, CEEP y la CES, se manifestó como uno de los resultados más destacados de dicho diálogo, recogiendo posteriormente en la Directiva 96/34/CE. Con el objetivo de mejorar las medidas sobre conciliación de la vida laboral y familiar, y, en especial, el permiso parental, la Comisión europea, en los años 2006 y 2007, consultó a los interlocutores sociales europeos. Como consecuencia de la segunda consulta en el año 2007 y del compromiso que asumieron BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP y la CES en la Cumbre Social Tripartita de marzo de 2008, se suscribió por dichas organizaciones, en junio de 2009, el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, que fue recogido en la Directiva 2010/18/UE. Este nuevo Acuerdo incorporó una serie de novedades en la línea de ampliar y mejorar determinados aspectos¹³⁹.

Por otra parte, el Marco de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres suscrito en el año 2005 por la CES, UNICE, UEAPME y CEEP, contribuyó al impulso de políticas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. Se definieron cuatro ejes que consistieron en la actuación sobre los roles de género; el impulso de la participación femenina en la toma de decisiones; favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, y abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres, identificando en cada uno de ellos una serie de elementos clave para la acción.

137 Directiva 2002/73 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

138 Véanse los Informes del CES: Informe 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, Informes 3/1994 y 3/2003 sobre *La situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, y 2/2003, *La negociación colectiva como mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres*.

139 Véase Memoria CES 2009, capítulo II.2.1.1.

El informe de evaluación realizado al citado Marco de acciones valoró positivamente la labor ejercida por los interlocutores sociales nacionales en la consecución de los referidos ejes de actuación. Destacó el aumento y la variedad de iniciativas e instrumentos emprendidos, así como los buenos resultados que había reportado el intercambio de información y de experiencias. Asimismo, consideró muy favorable el mayor protagonismo que estaban adquiriendo las iniciativas provenientes del ámbito empresarial¹⁴⁰.

Asimismo, los interlocutores sociales europeos han venido recogiendo en sucesivos Programas de trabajo conjunto la necesidad de emprender acciones que aborden las desigualdades persistentes entre mujeres y hombres. En julio de 2015, BUSSINESSEUROPE, CES, CEEP y UEAPME aprobaron el quinto Programa de Trabajo Conjunto, bajo la denominación “Asociación para un Crecimiento y un Empleo inclusivos”, donde se recogen los ámbitos sobre los que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2015-2017. Entre dichos ámbitos se encuentra la promoción de una mayor conciliación del trabajo, de la vida privada y familiar, y de la igualdad de género para reducir la brecha salarial por motivo de género.

En España, la promoción de la igualdad en el trabajo de hombres y mujeres a través de la autonomía colectiva se ha venido situando en un lugar destacado del diálogo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, reflejándose en los distintos Acuerdos Interconfederales para la negociación colectiva suscritos desde el año 2002, lo que ha contribuido a que se abra paso paulatinamente en el contenido de los convenios colectivos.

En el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017, la igualdad de trato y de oportunidades es una de las materias a las que las organizaciones firmantes¹⁴¹ han dedicado especial atención. Las partes manifiestan la necesidad de promover la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo para responder tanto a la diversidad del mercado de trabajo, como para maximizar el impacto y los beneficios que tienen en las empresas la presencia de plantillas heterogéneas en términos de sexo, edad, orientación sexual, nacionalidad, origen racial o étnico, discapacidad, convicciones religiosas, etc. El Acuerdo recoge que asegurar la igualdad tiene un efecto positivo, el empleo en igualdad es el principal elemento de integración social de todas las personas y el motor del desarrollo y la cohesión de una sociedad. En particular, en materia de igualdad de género, el III AENC recoge una serie de criterios para los convenios colectivos (recuadro 5).

140 Sobre dicha evaluación, véase Memoria CES 2009, capítulo II.2.1.1.

141 El III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 fue suscrito el 8 de junio de 2015, de una parte, por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) y de otra por las Confederaciones Sindicales de Comisiones Obreras (CC.OO) y de la Unión General de Trabajadores (UGT).

Por otra parte, en el ámbito del diálogo social tripartito, el Gobierno y los interlocutores sociales, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, firmaron el 29 de julio de 2014 el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo. El Acuerdo se organizaba en una serie de ejes¹⁴², cada uno de los cuales contenía una serie de propuestas. En el eje relativo al Plan de Empleo e impulso a la activación se previó la elaboración de un Plan especial para la igualdad de mujeres y hombres en el ámbito laboral y contra la discriminación salarial 2015-2016. Sobre este Plan se han mantenido varias reuniones tripartitas de consulta sin que hasta la fecha se haya alcanzado un consenso.

RECUADRO 5. CRITERIOS EN MATERIA DE IGUALDAD DE GÉNERO DEL III AENC

Incluir criterios en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a tener en cuenta en la negociación colectiva, sobre: incorporación de cláusulas de acción positiva; establecimiento de sistemas de selección, clasificación, promoción y formación; eliminación de denominaciones sexistas en la clasificación profesional; subsanación de diferencias retributivas. Incorporar medidas o criterios que mejoren el acceso al empleo, la promoción y la formación, prestando especial atención a la contratación de mujeres en aquellos sectores en los que se encuentren subrepresentadas.

Trasladar aquellas materias que el Estatuto de los Trabajadores o la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres reenvían a la negociación colectiva o al acuerdo con el empresario.

Abordar en el ámbito sectorial criterios relativos a los contenidos de los Planes de igualdad referidos en sus ámbitos de aplicación, evaluación, seguimiento, administración y resolución de las discrepancias.

Establecer medidas de conciliación de la vida laboral y personal/familiar que compatibilicen las necesidades de los trabajadores y de las empresas.

Abordar la prevención del acoso sexual y el acoso por razón de sexo, a través de medidas de prevención como la negociación de protocolos de actuación que permitan erradicar este tipo de acciones y actitudes en las empresas.

Facilitar a través de la negociación colectiva el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el ámbito laboral a las víctimas de violencia de género por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Fuente: III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017

142 Sobre el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, véase Memoria CES 2014 y 2015, capítulo II.2.1.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En los últimos treinta años, la participación laboral de las mujeres, medida a través de las tasas de actividad, ha aumentado extraordinariamente en España, de manera que en 2015 se acerca a los países más avanzados del ámbito europeo, cuando en la segunda mitad de los años ochenta se situaba en una de las últimas posiciones de la Unión Europea. Esta expansión ha venido motivada, como en toda Europa, por los profundos cambios sociológicos y económicos gestados en las últimas décadas, entre los que es imprescindible destacar el incremento del nivel educativo medio. Y se ha visto favorecida por los avances políticos y legislativos en el terreno de la igualdad y la no discriminación.

Pese a ello las tasas de actividad siguen siendo significativamente más bajas que las masculinas, lo que apunta a la pervivencia de obstáculos en este proceso hacia una participación más igualitaria de mujeres y hombres en el trabajo remunerado.

Además de por obvias razones de equidad, cerrar esta brecha es importante, en un contexto, como el actual, de envejecimiento de la población, para mantener una senda de crecimiento económico sostenible, pues es una de las vías para evitar los estrangulamientos derivados de la escasez de población activa que se dibujan a medio y largo plazo como consecuencia de ese contexto. Es, además, necesario para alcanzar mayores niveles de eficiencia económica, toda vez que las mujeres en edades jóvenes e incluso intermedias concentran ya tanto o más capital humano (atendiendo al nivel de las titulaciones alcanzadas y a indicadores sobre rendimiento escolar) que sus coetáneos varones.

Entre 2005 y 2015 la población potencialmente trabajadora ha perdido peso sobre el conjunto de la población (la mitad de esa población está constituida por mujeres), pasando del 70 al 65 por 100 en el último decenio. Si se mantienen las condiciones demográficas actuales, en los próximos diez años la reducción será aún más acusada (52 por 100).

Tendencias demográficas básicas

En este contexto, la población femenina en edad de trabajar experimentará también un notable envejecimiento, porque tendrán más peso numérico las mayores de 40 años que las menores de esa edad. En relación con ello, y a pesar de la pérdida de volumen de la población de mujeres extranjeras en España, éstas han incrementado su importancia proporcional en el segmento potencialmente activo, alcanzando en la actualidad una proporción del 7 por 100. Esta circunstancia pone de relieve su potencial equilibrador

de las dinámicas demográficas internas, compensando la reducción y el envejecimiento de la población activa femenina.

Con todo, el envejecimiento esperado de la población femenina potencialmente activa al que se ha hecho referencia, unido al hecho de que en la actualidad sean las mujeres a partir de 55 años quienes, de forma mayoritaria, se encargan del cuidado de los mayores dependientes, puede llegar a convertirse, si se mantiene esta pauta, en un escollo para su plena participación laboral, de ahí que sea conveniente reforzar las políticas de atención a la dependencia como se expone más adelante.

Por otro lado, la constatación estadística del peor estado de salud de las mujeres a partir de los 55 años, que sufren más limitaciones para las actividades diarias que los hombres, aconseja un mayor desarrollo de la dimensión preventiva de la política sanitaria orientada al conjunto de la población, prestando especial atención a la salud de las mujeres desde edades tempranas. Así, unido a los programas de cribado y detección precoz de patologías de gran prevalencia en la población femenina, sería aconsejable incrementar los esfuerzos en materia de promoción de estilos de vida saludable.

Uno de los rasgos característicos de la dinámica demográfica en España es la baja tasa de fecundidad. Con un número medio de 1,3 hijos por mujer, esta realidad responde a la intervención de múltiples factores. Entre ellos no pueden obviarse los de contenido puramente cultural, como es el cambio en las aspiraciones y las preferencias de las mujeres. Pero la prolongación de la etapa formativa y las circunstancias económicas y laborales, como la alta frecuencia de la temporalidad o la escasa estabilidad laboral de los jóvenes, se añaden también a las altas tasas de desempleo como causas más características de los últimos años.

Fecundidad, familia y trabajo

Aunque la fórmula de convivencia más frecuente en España sigue siendo la pareja (55 por 100), otras formas menos tradicionales van ganando terreno. En este sentido, los hogares unipersonales (14 por 100) y monoparentales (10 por 100) están aumentando rápidamente en España. En el caso de los unipersonales, que en décadas pasadas estaban integrados sobre todo por mujeres que habían enviudado, destaca el incremento de hogares jóvenes que, si bien mayoritariamente masculinos, van adquiriendo poco a poco perfiles más femeninos. En cuanto a los monoparentales, el perfil dominante es el de una mujer con sus hijos, pero en los últimos tiempos se ha incrementado el número de hogares compuestos por un hombre y sus hijos. En todo caso, las formas de convivencia presentan perfiles más flexibles, reflejando tendencias sociales menos ligadas a la tradicional distribución de roles de género y que apuntan a cambios progresivos en el papel de las mujeres en los hogares, con una potencial incidencia en su participación laboral.

No obstante, a pesar de los cambios sociales y culturales registrados en las últimas décadas, la posición de las mujeres en el entorno familiar puede considerarse todavía

un factor explicativo de aspectos relevantes de su situación en el mercado de trabajo, de la misma forma que su participación laboral condiciona también su trayectoria vital y familiar. Sin embargo, su creciente participación en dicho mercado no se ha traducido de manera significativa en una menor atribución de responsabilidades domésticas. Ello deriva en una situación de sobrecarga –conocida con el nombre de “doble jornada”– que responde a la asimetría en la atribución de roles de género. Los resultados de la Encuesta de Empleo del Tiempo ponen de manifiesto la pervivencia de una notable desigualdad en los patrones de uso del tiempo en hombres y mujeres, que se objetiva en una carga superior de actividad en las últimas. La suma de la actividad laboral y doméstica arroja un saldo superior en las mujeres, que incluso teniendo jornadas laborales iguales a las de los hombres, dedican más tiempo a las tareas del hogar (más aun cuando hay niños y mayores dependientes), disponiendo, por tanto, de menos tiempo de ocio.

Por ello resulta necesario incrementar los esfuerzos para lograr una sociedad más equilibrada e igualitaria en términos de género, reforzando la presencia transversal de la política de igualdad en todos los ámbitos de la acción pública, con medidas eficaces.

La eliminación de los estereotipos sexuales, que se encuentran en la base de las actitudes y los comportamientos discriminatorios por razón de género, debe afrontarse con todos los instrumentos, evitando, entre otros, el tratamiento sexista de la imagen de las mujeres en los medios de comunicación e información públicos y privados.

Asimismo, el sistema educativo debe jugar un papel determinante en la consecución del objetivo de la igualdad a medio y largo plazo, reforzando desde el nivel de educación infantil y hasta los ciclos de formación superior los valores de convivencia, tanto más cuanto que los datos de las encuestas muestran en los últimos años un retroceso en términos de actitudes y comportamientos en torno a la igualdad de género en las segmentos de población más joven. En este sentido, resulta urgente que los poderes públicos apliquen medidas efectivas para la concienciación acerca de la corresponsabilidad como uno de los valores-guía hacia el objetivo de la igualdad.

En el detalle de la evolución en el periodo más reciente de las tasas de actividad femenina en España se observan dos tendencias contrapuestas: menor tasa de actividad de las jóvenes y tasas más elevadas en grupos de edades intermedias y mayores.

El primer caso está asociado a la prolongación del número medio de años dedicados a la formación inicial, en algunos casos de manera exclusiva, es decir, con baja frecuencia de compatibilización entre estudios y trabajo. Pero también tiene efecto la coyuntura laboral –ya sea de creación o de destrucción de empleo–, como indica que en el grupo de mujeres de 20 a 24 años haya un repunte hasta 2007 y un descenso claro posterior en casi todos los casos.

*Evolución de la actividad.
El empleo y el paro de las
mujeres*

Respecto al segundo caso, es importante recordar que el transcurso de los años hace que vayan ingresando en tramos de edad más mayores las mujeres que ya siguen el nuevo patrón de participación laboral, caracterizado por una más alta frecuencia de quienes permanecen en el mercado de trabajo a lo largo de todo su ciclo vital. Ello hace que, observando periodos relativamente largos, el aumento en las tasas de actividad en grupos de edad más mayores pueda ser sobre todo consecuencia de esta circunstancia. Pero es posible que la crisis haya contribuido a acelerar el proceso, incrementado la participación laboral femenina en edades más mayores y en niveles formativos medios o bajos como sustitutiva de la pérdida de empleo e ingresos por parte de los varones.

El estudio de la participación femenina en el mercado de trabajo muestra su relación con distintas variables, a su vez frecuentemente relacionadas entre sí: edad, nivel de estudios, tipo de hogar, presencia de hijos y la edad de éstos serían las de tipo sociodemográfico más relevantes; la situación laboral en sentido amplio, incluyendo en este aspecto desde el desempleo y la mayor o menor inserción laboral hasta el tipo de ocupación desempeñado, la adecuación entre ámbito profesional y educacional y, desde luego, las propias condiciones de trabajo, serían las de tipo económico-laboral más destacables. El análisis de las trayectorias laborales sugiere, por otro lado, que las mujeres siguen mostrando más tiempo de interrupciones que los varones a lo largo de sus carreras profesionales en relación con su curso vital (total acumulado y en las edades centrales), lo que puede redundar, en determinadas circunstancias, en una relación más débil del género femenino con el empleo.

Hay en este estudio ciertos puntos que requerirían análisis más sofisticados, dada la complejidad de las relaciones entre las variables sociodemográficas y las económicas y laborales. Pero, ante todo, requerirían de más y mejores datos, pues es apreciable la falta de información estadística suficiente y actualizada para despejar algunas cuestiones relevantes.

En este sentido, es importante asegurar la continuidad de la Encuesta de Empleo del Tiempo. La última oleada de esta Encuesta se remonta a 2010, y a pesar de que el carácter estable de las tendencias que recoge permite seguir utilizando con suficiente margen de confianza los últimos datos ofrecidos, convendría que su programación en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 conduzca a su actualización efectiva en un plazo breve. Al respecto, conviene recordar que el papel de sus datos sobre uso del tiempo en los hogares es muy relevante no solo para la formulación de políticas familiares y de igualdad, sino para la elaboración de las cuentas satélite del sector hogares en el marco de la actual contabilidad nacional.

De igual modo, para estudiar la inserción laboral inicial, sería importante contar con datos actuales sobre transiciones educativo-laborales e inserción profesional similares a las que proporcionó en su día la ETEFIL-2005, o explotando de manera periódica los registros

administrativos para determinar la correlación entre las ocupaciones donde se producen las primeras experiencias laborales y los campos de estudio o especialización cursados.

Asimismo, en materia de condiciones de trabajo, sería deseable que la sustitución de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (ENCT) por la Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo no supusiera la pérdida de información relevante para el estudio de aspectos de las jornadas y horarios de trabajo que afectan a la conciliación de la vida familiar y laboral, entre otros.

A todo ello habría que añadir, por una parte, la necesidad de mejorar los datos sobre uso de permisos parentales y el perfil de los beneficiarios de éstos; y por otra, como ha recordado el CES en otros trabajos, los datos sobre beneficiarios y perfiles, y sobre el impacto, de las políticas de empleo.

Pese a la conveniencia de contar con más y mejores datos, el panorama que dibuja la información recogida sobre las mujeres en el mercado de trabajo es claro: algunos hechos biográficos (entre otros la llegada de los hijos) que tienen fuerte asociación con la edad siguen condicionando, aunque menos que en el pasado, la mayor o menor participación laboral de las mujeres. El descenso en esas edades parece marcarse más en los estudios primarios y secundarios de primera etapa, menos en los secundarios de segunda etapa profesionales y generales y aún menos en los estudios superiores, donde apenas se darían diferencias en la participación laboral por sexo entre los 25 y los 54 años. Las diferencias en el nivel de estudios serían, pues, más importantes que las derivadas de la edad a la hora de explicar la mayor o menor participación laboral de las mujeres, lo cual apunta al mayor coste de oportunidad asociado al abandono del mercado de trabajo, en relación con un mayor número de años inicialmente dedicados a la formación y educación, que tienen los sucesivos niveles de estudios terminados.

Ahora bien, dado que se encuentra entre las mujeres un apreciable volumen de sobrecualificación, es preciso ir más allá de la observación anterior (a mayor nivel educativo formal mayor empleo) y atender a este fenómeno, así como al detalle de los ámbitos o campos de especialización seguidos en los itinerarios formativos cursados.

El Informe CES 3/2015 evidenció que tanto en los estudios profesionales como en los universitarios se aprecia concentración y segregación en el campo de estudios por sexo, siendo la presencia femenina más baja que la de los varones en las denominadas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), disciplinas consideradas entre las de mayor demanda potencial en la sociedad del conocimiento, de por sí cursadas con menor frecuencia en España; ello puede explicar una posición femenina más desventajosa en el empleo, y una mayor presencia de sobrecualificación.

La sobrecualificación, que supone la provisión de la demanda de trabajo con una oferta que muestra un grado de cualificaciones significativamente mayor que los que requerirían los puestos a desempeñar, supone evidentemente una pérdida de eficiencia, al desaprovechar el capital humano acumulado en la fase reproductiva del sistema

social. Por otro lado, desplaza a la oferta que cuenta con un grado menor de cualificación, acorde teóricamente con esos puestos, lo que hace menor la probabilidad de empleo en cualificaciones medias o bajas.

Además del exceso de titulaciones más cualificadas en áreas con menor demanda, el problema es que efectivamente hay datos suficientes para concluir que aunque a corto plazo la inadecuación de las cualificaciones o las competencias específicas con el puesto que conlleva la sobrecualificación puede suponer una menor productividad, a medio plazo ocurrirá lo contrario, porque a mayor nivel formativo mayor nivel de competencias clave. De ahí el incentivo a emplear a personas con mayor cualificación que la estrictamente requerida. Por otro lado, para que se produzca una incidencia significativa de sobrecualificación debe haber un volumen relevante de personas dispuestas a emplearse en un puesto por debajo de su cualificación, lo cual es más probable en un contexto de paro elevado y persistente. Que al margen de la coyuntura se asocia, precisamente, a ciertas titulaciones más feminizadas.

Por estos motivos habría que profundizar en el conocimiento de los factores que condicionan la elección de ciertas ramas profesionales y contribuyen a reproducir la segregación por sexo en los itinerarios formativos.

Es además necesario mejorar la perspectiva de género en las acciones de información y orientación sobre oferta formativa y demanda laboral en los distintos niveles educativos, tanto de cara a reforzar la vía profesional tras los estudios secundarios obligatorios como para incrementar la participación de las mujeres en los ámbitos científico-técnicos.

Sobre estas variables estructurales, la coyuntura económica ha condicionado tres datos clave en el empleo: primero, que el empleo femenino en general resistió mejor la crisis (sin duda por la asociación del masculino con el sector de la edificación residencial y el origen de la crisis en España); segundo, que esto no ocurrió en el empleo menor de 30-34 años, que retrocedió sustancialmente tanto entre hombres como entre mujeres, lo cual puede haber originado en ambos casos la menor participación de los jóvenes en el mercado de trabajo que evidencian unas tasas de actividad a la baja entre 2007 y 2015; y tercero, que en estos tramos, incluso entre los más jóvenes, la posición femenina en tasas de empleo es más baja en 2015, como también lo era en 2007 y en 2002.

Es decir, que pese al menor impacto de la crisis en el género femenino, permanece la brecha de empleo. Y, lo que es característico de España en contraste con la UE, en el periodo más reciente se ha dado un peor resultado comparativo en el aumento del empleo: la tasa de empleo femenina acumula un aumento de 2,9 puntos en el bienio 2014-2015, frente a 4,2 puntos en la masculina. Este dato puede venir influido por el comportamiento diferencial anterior, pero es en todo caso una diferencia llamativa: en la UE-28 la evolución en el mismo periodo ha sido igual para unas y otros, con 1,7 puntos de incremento en ambos casos.

En el paro, incluso tras la tendencia a la igualación al alza que ha comportado la crisis, las mujeres tienen en casi todos los grupos de edad tasas de paro más elevadas que los hombres. Los datos comparados correspondientes a 2015 muestran de manera significativa que las diferencias entre hombres y mujeres también se observan en el conjunto de la UE, pero en España son más altas. Además, en paralelo a la mejora del empleo relativamente más modesta de las mujeres en el periodo más reciente, el descenso del paro ha sido menos visible en ellas, y este es un dato en el cual la evolución del mercado de trabajo español difiere del conjunto europeo.

Todo ello vuelve a subrayar una posición relativa femenina en el empleo y en el paro de cierta desventaja, en la actualidad, respecto a los varones. Tal posición podría inducir una menor participación laboral. No es correcto suponer que la determina, pues las tasas de actividad han crecido con fuerza a lo largo de un periodo muy amplio, tanto en España como en la UE, pese a esa posición desventajosa. Pero la evolución en la etapa más reciente sí podría explicar la tendencia a un menor dinamismo en la participación laboral femenina, toda vez que se ha dado una apreciable reducción de las tasas de actividad de las jóvenes, mayor a raíz de la crisis y también en los últimos años, en cierta medida compensada por el incremento en mujeres relativamente mayores.

En este menor dinamismo debido a la coyuntura adversa uno de los fenómenos más significativos es el “desánimo”, definido en sentido estadístico como el número de personas en condiciones de trabajar y disponibles para ello cuyo motivo principal para no buscar empleo es que creen que no lo encontrarán. Pues bien, los datos muestran que este fenómeno afecta de manera más frecuente a las mujeres, y más a las españolas que a las del conjunto UE-28. A raíz de la crisis el desánimo alcanzó en España un peso significativamente más alto y, de manera sistemática, se dio un aumento mayor en el género femenino, algo que no ocurrió en la UE-28, donde mujeres y varones muestran proporciones similares de desanimados. En España las cifras para el total de ambos sexos se han acercado en el bienio 2014-2015, pero entre las mujeres sigue siendo claramente mayor.

La situación de las mujeres en el mercado de trabajo tiende a dibujar un panorama en el cual peores posiciones en sentido amplio, bien comunes al género, bien asociadas a menores o distintos niveles de estudios, o marcadas por la presencia de hijos pequeños o, más en general, por la edad, se asociarían a menor participación laboral femenina.

Es aconsejable hacer explícita la hipótesis que subyace a esta explicación, que podría enunciarse como sigue: en un sentido amplio, el “coste de oportunidad” de salir o permanecer fuera del mercado de trabajo es menor para las mujeres, de manera que –desde luego en el contexto de una menor atribución de valor a los trabajos más feminizados y de un desigual reparto y asunción de tareas de cuidados por género, y en el marco de un sistema de valores y actitudes que impulsa la asunción de estos roles por el género femenino– resulta más eficiente para las unidades decisorias, en general las familias, que en caso de necesidad sean las mujeres quienes abandonen ese mercado.

Para contrastarla hay que atender a las condiciones de trabajo, dado que su estudio permiten aproximar si, efectivamente, ese coste de oportunidad es o no menor para las mujeres en la concreta realidad actual de nuestro mercado laboral.

Condiciones de trabajo

El tipo de contratación y su repercusión en la estabilidad en el empleo, de la que cabe esperar una correlación positiva con mejores tasas de participación en el mercado de trabajo, permite observar que la incidencia de la temporalidad entre las mujeres asalariadas ha tendido a la igualación con la de los hombres en el periodo reciente (en 2015 la tasa femenina era del 25,8 por 100 frente al 25,6 de la masculina). Sin embargo ello no supone, por sí mismo, una mejora relativa de las condiciones de trabajo de las mujeres, quienes además se ven afectadas por una mayor frecuencia de contratos temporales de corta duración, es decir mayor rotación, y por mayores tasas de paro. Lo anterior, unido a determinadas características personales de edad, niveles formativos y ocupaciones conduce con mayor frecuencia a situaciones laborales más vulnerables de aquellas, concentradas en determinados nichos del mercado de trabajo, que a su vez explicarían menores tasas de participación laboral en grupos concretos de mujeres.

Otro de los rasgos más característicos del empleo femenino es el mayor peso del trabajo a tiempo parcial (25,2 por 100 del empleo total de las mujeres en 2015 frente a un 7,9 por 100 del correspondiente a los varones), y la concurrencia en él de dos características diferenciales con respecto a la situación en la UE: una concentración mayor que en el conjunto europeo en algunas actividades y menor en otras, que supone a su vez un mayor peso de aquel en actividades de baja productividad, y una más alta involuntariedad del trabajo a tiempo parcial femenino en el caso español, que por otra parte también se observa en los varones, donde es todavía más elevada: en 2015, esa involuntariedad se situaba en España en un 60,1 por 100 entre las mujeres, frente al 25,8 por 100 en la UE-28; entre los varones, el dato para España era del 71,9 por 100 en España y para la UE-28 del 39,9 por 100).

Sucesivas ediciones recientes de la Memoria anual del CES han asentado la idea de que el crecimiento del trabajo a tiempo parcial en España en los últimos años está relacionado con la situación de crisis; se trataría mayoritariamente de un crecimiento “defensivo” relacionado con un mayor ajuste en horas del tiempo de trabajo que demandan las empresas. Esto explicaría el incremento en la involuntariedad, que no dejó de elevarse a lo largo de la crisis, al menos hasta 2014.

Pero el trabajo a tiempo parcial es, al margen de la crisis, una fórmula de interés desde el punto de vista de la organización de la producción. Para ciertos grupos de personas puede ser, por otro lado, en determinadas circunstancias vitales y a ciertas edades, una alternativa deseable de participación laboral, aunque es una alternativa que debería desvincularse de la provisión femenina de cuidados a menores y otros dependientes. Si, para el futuro, se pretende elevar el peso de este tipo de empleo en la economía española y mejorar

la igualdad de género en su distribución y en sus resultados, habrá que seguir estudiando cómo reconciliar todas estas perspectivas.

Por otra parte, a la vista de los datos que proporciona la Encuesta de Estructura Salarial del INE, se observa la persistencia de diferencias retributivas entre hombres y mujeres, la llamada brecha salarial de género (BSG). Según dicha fuente, en 2014 la diferencia entre la ganancia media por hora de unos y de otras se situaba aún en el 13 por 100, apuntando a la naturaleza estructural de diversos y complejos factores determinantes, entre ellos una diferente distribución del empleo de hombres y mujeres en sectores de actividad y niveles de ocupación. Además de impedir la igualdad real y efectiva de género, la BSG obstaculiza la participación laboral de las mujeres por el ya mencionado menor coste de oportunidad que representa el que sean ellas quienes se ocupen de forma mayoritaria de la atención y los cuidados familiares.

Pero a su vez, unas trayectorias laborales que en el caso de las mujeres están condicionadas por los periodos de maternidad y una mayor atención a las responsabilidades familiares, junto con las percepciones y expectativas sobre su papel en la asunción de los cuidados, alimentan la persistencia de esas diferencias retributivas.

Es necesario intensificar esfuerzos contra la persistencia de diferencias retributivas entre hombres y mujeres (la brecha salarial de género), dado que desincentivan una mayor participación laboral femenina, mediante un conjunto coherente y articulado de políticas: de empleo, educativas y de impulso a la conciliación de la vida laboral y familiar para mujeres y hombres en igualdad y corresponsabilidad, entre otras. Junto con las políticas públicas, la negociación colectiva debe tener un papel protagonista en materia salarial, clasificación y promoción profesional, entre otras, desde donde puede contribuir para subsanar diferencias retributivas, en línea con los criterios recogidos en el Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (III AENC).

La duración y la ordenación de las jornadas de trabajo también afectan a la participación laboral de las mujeres, en volumen y características, y tienen fuerte incidencia en las posibilidades de conciliación de la vida laboral y familiar de las mujeres y los hombres. Los últimos datos proporcionados por Eurostat, correspondientes a 2015, indican unas duraciones de la jornada semanal efectiva, tanto para la media europea como para España, mayores en los hombres que en las mujeres, en torno a 6 horas más. Factores como la mayor frecuencia de trabajo a tiempo parcial y una menor incidencia de las prolongaciones de jornada explican esas diferencias.

La prolongación de la jornada de trabajo presentaba en España una incidencia del 40 por 100 de la población asalariada según datos de la VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo de 2011, siendo más elevada entre los hombres (43,4) que entre las mujeres (36,5), y siendo además más habitual entre aquellos percibir algún tipo de compensación.

Por otra parte, la distribución de la jornada de trabajo presenta según esa misma fuente un predominio de la jornada partida, en horario de mañana y de tarde, alcanzando al 40,2 por 100 del total, y siendo más frecuente entre los hombres (46,9 por 100) que entre las mujeres (32,6 por 100). Estas, por el contrario, trabajan más frecuentemente en régimen de jornada continua de mañana (36 por 100).

En conjunto, se observa una distinta incidencia por sexo de la duración y de la ordenación de las jornadas de trabajo que tiene implicaciones en el ejercicio de las posibilidades de conciliación de hombres y de mujeres, y en la participación laboral de estas últimas.

La negociación colectiva debe jugar un papel protagonista también en la ordenación del tiempo de trabajo en las empresas, aspecto clave para el ejercicio de la conciliación de la vida familiar y laboral de hombres y mujeres. Los convenios colectivos deberían seguir avanzando en el establecimiento de medidas de conciliación que compatibilicen las necesidades de los trabajadores y de las empresas, también en línea con los criterios recogidos en el III AENC. En paralelo, cabría estudiar la conveniencia de abordar políticas más generales que impulsen la articulación de los diversos tiempos sociales.

Desde hace años se ha venido produciendo una integración de los objetivos de igualdad de género en algunas estrategias y políticas de la UE, destacando el reciente

Políticas públicas: marco europeo comunitario

“Compromiso estratégico para la igualdad de género 2016-2019”, que sitúa entre sus áreas prioritarias aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Tales instrumentos, junto con la ejecución de

las políticas estructurales, son clave para apoyar la acción de los Estados miembros en este ámbito, siendo fundamental que exista un alto grado de coordinación y coherencia entre todos ellos.

Para reforzar tales objetivos desde una perspectiva de mainstreaming sería deseable, además, una integración de la dimensión de género en los instrumentos de gobernanza (Semestre europeo, Programas Nacionales de Reformas) como propuso el Comité Económico y Social Europeo cuando señaló la no incorporación de la dimensión de género en la Estrategia UE-2020.

En el plano interno, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO) es la herramienta que debe contener la planificación pública de las acciones en favor de la

Políticas públicas: marco español

igualdad y la no discriminación. Este año finaliza el vigente PEIO 2014-2016, que contiene fundamentalmente una recopilación de medidas, muchas de carácter genérico, ya establecidas con anterioridad, estándose a la espera de las evaluaciones intermedia y final de su ejecución y resultados.

Dada la relevancia de estos planes para los objetivos de igualdad y no discriminación, sería conveniente dotar de mayor concreción a las medidas que contienen, programar su implementación, prever su dotación presupuestaria específica, y situar su elaboración en el marco del diálogo con los interlocutores sociales.

Las políticas regulatorias de igualdad de oportunidades y contra la discriminación por razón de género en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo, entre las que destaca por su carácter integral la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), han impulsado la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado que ha tenido lugar en las últimas décadas.

Políticas de empleo

En un sentido técnico más estricto, las políticas de mercado de trabajo son una herramienta de primer orden para combatir los obstáculos que persisten para una participación laboral de las mujeres en condiciones de igualdad efectiva.

En el actual marco de las políticas activas de empleo (PAE), la perspectiva de igualdad de género está incorporada desde el punto de vista jurídico formal y en los instrumentos de aplicación (la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 integra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al empleo como uno de su ejes). Pero ello no significa necesariamente que las políticas activas de empleo, tal como están concebidas y, sobre todo, tal como se implementan, sean eficaces para remover de manera efectiva las barreras que obstaculizan la participación de las mujeres en el empleo remunerado en condiciones de igualdad real.

Por ello, resulta necesario reforzar la perspectiva de género en las políticas activas de mercado de trabajo logrando una mayor integración entre estas y las políticas de igualdad por razón de sexo. En este sentido sería deseable, por una parte, impulsar políticas educativas y de empleo favorecedoras de una mayor presencia de las mujeres en todas las actividades y ocupaciones, especialmente en aquellas donde las tasas de ocupación femenina son bajas o muy bajas, con el objetivo de reducir sustancialmente la segregación en el mercado de trabajo. En este ámbito debería reforzarse el papel de la orientación profesional. Y, por otra parte, sería conveniente potenciar un enfoque de colectivos prioritarios mediante políticas específicas para aquellos colectivos de mujeres que presentan unas mayores dificultades para el mantenimiento y retorno al empleo.

Las PAE han sido objeto en el periodo reciente, entre 2011 y 2014, de importantes reformas que han modificado intensamente algunas de sus principales líneas, a las que cabe sumar las reformas de algunos de sus instrumentos más relevantes como los incentivos a la contratación y el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral. Tales reformas, y un contexto de crisis que afectó a los recursos destinados a las PAE en relación a un creciente volumen de desempleo, y que condicionó el

surgimiento de nuevas prioridades en relación con determinados colectivos (jóvenes, mayores de 45 años, parados de larga duración), han afectado también a las políticas de empleo de las que son beneficiarias las mujeres, incidiendo en las perspectivas y las expectativas de su participación laboral.

Así, en los últimos años ha tenido lugar una reordenación de los incentivos a la contratación indefinida que, en el caso de las mujeres, ha supuesto suprimir o redefinir más selectivamente determinadas medidas de alcance general, como por ejemplo los incentivos a la contratación de aquellas que hubiesen interrumpido su vida laboral durante un periodo de años por motivos de maternidad o cuidados.

Por otra parte, atendiendo a las cifras de contratos acogidos a medidas de fomento del empleo, se observa que la proporción representada por las mujeres se ha mantenido en los últimos años por encima de su peso en el paro registrado, lo que guarda relación con la tipología de contratos acogidos a estas medidas, con un fuerte peso de los de interinidad. Algunos supuestos de incentivos recientes, entre otros los de contratación de mujeres cuando estén menos representadas en ocupaciones, plantean dudas acerca de su eficacia para combatir problemas como la segregación ocupacional dada la escasa entidad de sus cifras.

Por todo ello, sería conveniente analizar, y en su caso revisar, los incentivos al empleo dirigidos a las mujeres para atender de forma más efectiva a las brechas que presentan en el empleo apuntando a sus causas reales, entre ellas las situaciones relacionadas con la maternidad y los cuidados en el hogar. A este respecto, cabe atender a las orientaciones que señala la Comisión Europea para las políticas de incentivos, entre ellas un adecuado diseño y enfoque a grupos específicos combinados con medidas de formación y otras políticas de mercado de trabajo, como asistencia, orientación y seguimiento, evaluación de las empresas y los trabajadores beneficiarios.

Precisamente, las cifras sobre participación de las mujeres demandantes de empleo en diferentes servicios de mercado de trabajo (orientación e información, formación, fomento, etc.) indican en los últimos años un déficit respecto de su peso en el paro en todos ellos, y además unos bajos porcentajes de participación en algunos como la formación o el fomento. Pero incluso una participación de mujeres al 50 por 100 en el conjunto de servicios podría, en sí misma, no ser suficiente y entrañar un tratamiento desigual de fondo ya que estaría desconociendo la pervivencia de factores que obstaculizan en mayor medida su acceso al empleo.

Por ello, es necesario potenciar la participación de las mujeres desempleadas en los diferentes servicios de mercado de trabajo, especialmente en aquellos en los que presentan tasas más bajas y de manera más intensa para aquellas pertenecientes a grupos de edad mayores (55 años y más).

La formación profesional para el empleo, concretamente, presenta en el caso de las mujeres rasgos diferenciales que conviene tener en cuenta. En primer lugar, en el ámbito de la formación programada por las empresas con sus trabajadores, la participación de las mujeres se sitúa por debajo del peso que representan entre los asalariados del sector privado. En 2015 dicha participación era 2,4 puntos inferior, habiéndose atenuado ligeramente en los últimos años desde que comenzase en 2009 la diferencia negativa. Y un rasgo así mismo relevante de esa participación es el muy diferente peso que representa la formación de las mujeres en las distintas actividades económicas, reflejo de la segregación horizontal por sexo que se da en el empleo.

Por el contrario, en la formación de oferta dirigida prioritariamente a los trabajadores ocupados (planes de oferta) las mujeres presentan un diferencial positivo respecto a su peso en la ocupación (de 2,2 y 1,4 puntos, respectivamente, en 2013 y 2014), si bien esto hay que ponerlo en el contexto de un limitado nivel de cobertura de esta modalidad de formación.

Por su parte, en la formación de las personas desempleadas, dentro de un contexto de clara y continuada reducción en los últimos años de la cobertura formativa de los desempleados (en torno al 4 por 100 en 2015), la participación de las mujeres en ella presentó en 2014 y 2015 un diferencial negativo de -2,8 y -2,3 puntos respecto a su peso en el paro registrado. Aunque aparentemente no sea un déficit muy acusado, en todo caso no se justifica desde el punto de vista de un criterio de participación en las políticas activas proporcional a su peso en el desempleo, y menos teniendo en cuenta que la reciente reducción del paro está siendo más lenta en el caso de las mujeres.

En el contexto de una política de mejora de las oportunidades de formación para el conjunto de los trabajadores, y en especial para los desempleados, que recupere al menos los niveles de cobertura anteriores a la última crisis, resulta necesario potenciar la participación de las mujeres en la formación profesional para el empleo en todas sus modalidades. Y ello no solo en términos cuantitativos, al menos en igual proporción a su peso en el empleo asalariado privado y en el paro registrado, sino sobre todo combinando la formación con otras políticas de mercado de trabajo (orientación e información, incentivos al empleo) que permitan afrontar las mayores dificultades en la reinserción en el empleo. Para todo ello, sería clave un adecuado funcionamiento de instrumentos como los itinerarios personales de inserción.

También se observa un menor peso de las empresarias en el empleo de las mujeres, con una estructura por género que no ha variado apenas en los últimos quince años. Menor proporción que se da tanto en la categoría de empleadoras (esto es, mujeres titulares de empresas que cuentan con personas asalariadas en la plantilla) como en la de empresarias sin asalariados y trabajadoras independientes; esto es común a casi

toda la UE, pero en España las diferencias son amplias: en los dos casos señalados los porcentajes masculinos eran en 2015 cerca del doble de los femeninos.

En este ámbito, las Administraciones Públicas han puesto en marcha medidas de apoyo y promoción del empleo autónomo y el emprendimiento de las mujeres, especialmente, aunque no solo, de tipo económico (subvenciones y bonificaciones de cuotas). El programa de promoción del empleo autónomo incluye, así, a las mujeres como uno de los colectivos de especial atención, y los datos más recientes disponibles (2015) indican que las mujeres son beneficiarias aproximadamente de la mitad de las ayudas. Sin embargo, en los últimos años se ha observado una caída pronunciada de los recursos destinados a este tipo de políticas activas que, por razones evidentes, limita sustancialmente el número de personas beneficiarias y el alcance potencial del programa.

Los datos sobre la menor dimensión relativa del emprendimiento y el empleo autónomo entre las mujeres, unidos a la evolución en los últimos años de los recursos dedicados a apoyar su promoción, deberían llevar a dar un nuevo impulso a estas políticas mediante un refuerzo de los programas específicos en este ámbito y a través de una adecuada coordinación entre las Administraciones con competencias en esta materia.

La incorporación plena de las mujeres al empleo en igualdad de condiciones que los hombres, situada en el centro de las principales estrategias de la UE y formalmente asumida en las legislaciones y las políticas nacionales, depende en una gran medida de la articulación de un conjunto de instrumentos y de políticas, tanto desde el plano comunitario europeo como en los mercados de trabajo y las políticas sociales y de apoyo familiar en el ámbito nacional, entre las que tienen un papel protagonista las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. Se trata de un conjunto de políticas que se vienen señalando como claves en este ámbito: el desarrollo de servicios públicos de atención a la infancia y la dependencia de calidad y acceso universal, la articulación de un sistema eficaz de permisos parentales, ya sea para atender el nacimiento y crianza de los hijos como para cuidar de familiares enfermos o dependientes, y un sistema de ayudas económicas que así mismo respalde los objetivos de conciliación.

En este sentido, los modelos de conciliación que se observan en los países de la UE son muy heterogéneos y responden a pautas culturales y sistemas sociales diferentes. El énfasis relativo que en cada país se otorga a los objetivos de propiciar y proteger el cuidado materno de los hijos, de garantizar servicios públicos de calidad o de incentivar la incorporación de los hombres a las tareas de crianza y cuidados en igualdad con las mujeres, determina la configuración y la importancia relativa de cada instrumento y condiciona la participación laboral de las mujeres, sus modalidades de inserción y sus trayectorias profesionales.

No obstante, desde la Unión Europea se están haciendo importantes esfuerzos por consensuar líneas de reforma orientadas a la igualdad de género con el doble objetivo de aumentar la participación laboral de las mujeres y de corresponsabilizar a los hombres en las tareas de cuidados familiares, es decir, que propicien el predominio de las parejas de dos sustentadores/dos cuidadores.

La importancia de garantizar unos servicios formales de educación y atención a la primera infancia (EAPI) de calidad, accesibles para todos los niños que los demanden, está cada vez más presente en el discurso europeo. Estos servicios de cuidado de la primera infancia se presentan como un instrumento fundamental para mitigar las desigualdades socioeconómicas y contribuir al desarrollo personal de los niños, así como para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral en un doble sentido: suprimiendo elementos que desincentivan el acceso y la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, pues son ellas las que mayoritariamente asumen de un modo informal el cuidado de la primera infancia, y evitando que la participación laboral femenina sea un barrera o desincentivo para la maternidad.

*Políticas de educación y atención
a la primera infancia*

Países como Suecia y Dinamarca, aquellos de la UE-15 que invierten un mayor porcentaje del PIB en EAPI, son un referente en esta materia. Garantizan el derecho legal a la EAPI a cada niño poco después de su nacimiento y antes del final de las licencias para el cuidado, logrando así que la oferta y la demanda de plazas de EAPI públicamente subvencionadas se encuentren equilibradas en todo el rango de edad de la primera infancia. En estos países el cuidado formal es el recurso mayoritario, también entre los menores de 3 años. En este grupo de edad apenas se recurre al cuidado informal y el cuidado que es realizado exclusivamente por los progenitores (sin recurrir a ningún tipo de cuidado formal o informal) presenta un uso moderado y en gran medida respaldado por las licencias para el cuidado. En estos países el cuidado formal presenta un uso más intensivo: entre los usuarios de servicios formales la participación correspondiente a 30 horas semanales o más es mayoritaria (tanto en los menores de tres años como en aquellos entre los 3 y la edad de inicio de la educación obligatoria).

En España, el acceso a una plaza públicamente subvencionada en centros escolares no se garantiza hasta que los niños tienen 3 años edad y comienzan el segundo ciclo de educación infantil, existiendo un lapso de más de dos años entre el agotamiento de los permisos de maternidad/paternidad y el inicio del derecho legal a EAPI. De hecho, en el primer ciclo, dirigido a los menores de 3 años, la oferta subvencionada no es suficiente para cubrir la demanda real de la misma. En este contexto, la escolarización de los más pequeños no está generalizada (apenas supera el 50 por 100 en los niños de 2 años y entre los menores de 2 ni siquiera alcanza el 25 por 100) y el uso de servicios formales en sentido amplio es igualmente moderado (solo el 37 por 100 de los menores de 3 años participan en el cuidado formal en sentido amplio, y únicamente el 16,5 por

100 lo hace 30 horas a la semana o más). En consonancia, casi el 50 por 100 de los menores de 3 años es cuidado exclusivamente por uno o ambos progenitores sin recurrir a ningún tipo de cuidado formal o informal, porcentaje elevado teniendo en cuenta la duración de los permisos de maternidad/paternidad y el coste de las excedencias y las reducciones de jornada tanto en términos de carrera profesional como de pérdida de ingresos. El cuidado informal (concretamente aquel que es realizado por personas sin remunerar distintas a los progenitores) muestra un uso del 15 por 100 en este grupo de edad.

Por ello, ampliar la cobertura de los servicios formales de educación y atención a la primera infancia (EAPI) para los menores de 3 años debería ser una prioridad de las políticas públicas de conciliación en España, y ello en coordinación con la necesidad de mejora de los permisos para el cuidado, como se expone más adelante.

Por otra parte, en el segundo ciclo de educación infantil, dirigido a aquellos entre los tres y los seis años (edad de inicio de la educación obligatoria), ya existe derecho legal, de manera que la escolarización, así como el uso de servicios formales en sentido amplio, están generalizados (porcentajes superiores al 93 por 100). Cabe advertir, no obstante, que la participación de 30 horas o más en estos servicios sigue siendo algo minoritaria entre los usuarios y comparativamente baja. En esta franja de edad se recurre en menor medida al cuidado informal y se hace normalmente como complemento de la atención formal, siendo muy minoritario el cuidado que es realizado exclusivamente por los progenitores.

Aun cuando existe una cobertura elevada en términos de alcance en el segundo ciclo de educación infantil, las dificultades para la conciliación persisten en muchos casos. Por ello, mejorar la intensidad de uso y la accesibilidad a los servicios formales de atención en todas las etapas de la primera infancia, así como en etapas posteriores de educación obligatoria, y hacerlo principalmente a través de una mayor cobertura de los servicios extraescolares, es un objetivo que también debería estar presente en las políticas de conciliación.

La demanda de servicios formales de atención a las personas dependientes se ha incrementado en los últimos años y, atendiendo a las proyecciones demográficas, parece que continuará haciéndolo en el futuro. La preocupación por esta realidad a nivel europeo es manifiesta, tanto por lo que implica en términos de conciliación y participación laboral de las mujeres, ya que fundamentalmente recae sobre ellas la carga de cuidados de larga duración, como por el impacto presupuestario que ello conlleva, sin olvidar la calidad de vida e integración social de las personas dependientes. La mayoría de los países europeos ha llevado a cabo

Cuidados a las personas dependientes

reformas en el área de la atención a largo plazo en los últimos años. Las reformas han sido dispares, tanto en la forma como en el aspecto abordado, al igual que la situación particular de cada país en este ámbito, pero todas han estado enmarcadas en el reto de mejorar la calidad y el acceso al sistema de cuidados de larga duración al tiempo que se garantiza su viabilidad a largo plazo.

En España, en 2006 se puso en marcha el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). A partir de 2010, con el agravamiento de la situación económica, comenzó un periodo de ajustes de los presupuestos de todas las Administraciones implicadas en el funcionamiento del sistema. En este contexto, diversas normas de ámbito estatal fueron introduciendo modificaciones en el diseño inicial condicionando así la evolución y configuración actual del SAAD en términos de alcance y suficiencia.

En la actualidad, el SAAD proporciona cobertura efectiva a, aproximadamente, entre el 50 y el 60 por 100 de la población que necesita cuidados a largo plazo en nuestro país. Hay, por tanto, un porcentaje considerable de la demanda que es cubierta al margen del sistema, principalmente en el ámbito privado. La protección del SAAD también adolece de carencias en términos de calidad y suficiencia. El escaso desarrollo de la red de servicios sobre la que debía sustentarse el sistema y el coste superior de este tipo de prestaciones provocó un desequilibrio hacia las ayudas económicas en detrimento de los servicios. En los últimos años se ha avanzado en el camino de revertir esta situación, de manera que en 2015 las prestaciones en forma de servicios superan por primera vez a las prestaciones económicas. En todo caso, las ayudas económicas por cuidado familiar (que conllevan la existencia de un cuidador no profesional), aunque decrecientes desde 2012, siguen siendo en la actualidad las prestaciones predominantes en el sistema (36 por 100 del total). En la Ley de creación del SAAD se establece la prioridad de las prestaciones en especie, considerándose las prestaciones por cuidado familiar en términos de excepcionalidad.

Dado el previsible aumento de las necesidades de atención para el desempeño de las actividades básicas de la vida diaria en los próximos años, parece necesario seguir ampliando el alcance de este pilar de protección social y mejorar la red de servicios sobre la que debe asentarse. Además, si bien garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo es fundamental, tampoco se deben descuidar aspectos más cualitativos de la cobertura como la adecuación y suficiencia de las prestaciones.

Dentro de ello, la combinación individualizada de servicios debería ser el recurso mayoritario en el sistema, siendo excepcional la figura del cuidador no profesional.

Esta circunstancia debe animar a reforzar los instrumentos de atención a la dependencia, dispuestos principalmente en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, máxime cuando entre sus objetivos, más allá de la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de dependencia, se incluye favorecer la integración laboral de las mujeres.

Reforzar los instrumentos de atención a la dependencia, dispuestos principalmente en el SAAD, entre cuyos objetivos se incluye favorecer la integración laboral de las mujeres, tendrá indudables efectos en las posibilidades de conciliación favoreciendo una mayor participación de mujeres en el mercado de trabajo, generando paralelamente oportunidades de empleo remunerado en el ámbito de los cuidados personales y contribuyendo a una mayor profesionalización del sector.

Permisos parentales

El sistema de permisos parentales español es bastante generoso en cuanto a la duración de los permisos pero muy escaso en relación con la cobertura económica, lo que sitúa a España en el grupo de países de la Unión Europea que realizan menor gasto relativo en esta política.

El hecho de que la excedencia y la reducción de jornada por cuidado de hijos y familiares implique la pérdida total de ingresos explica que la utilización de estos permisos sea muy limitada, lo que contrasta con el uso mayoritario de los permisos de maternidad y paternidad, que están subsidiados al 100 por 100, y que sean mayoritariamente mujeres quienes se deciden a usarlos porque el coste de oportunidad para la familia, en términos de ingresos salariales perdidos, suele ser mayor si es el hombre quien hace uso del permiso, lo que contribuye a reforzar el desequilibrio tradicional entre hombres y mujeres en la distribución de responsabilidades en el cuidado infantil y en el mercado de trabajo.

Aunque la inexistencia en España de estadísticas oficiales sobre el uso de los permisos y el perfil de los beneficiarios impide el análisis riguroso de estos extremos, diversos estudios revelan que las mujeres que con más frecuencia se acogen a estos permisos son asalariadas y gozan de una posición relativamente buena en el mercado de trabajo, en términos de salarios y estabilidad, lo que indica que el sistema desatiende especialmente las necesidades de conciliación de los sectores de población más frágiles, con menores recursos económicos y mayor inestabilidad laboral.

En todo caso, la reticencia de los hombres a hacer uso de los permisos y licencias por razones familiares es uno de los grandes retos al que se enfrentan las políticas de conciliación y corresponsabilidad en España y uno de los factores que explican la desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo, tanto en términos de participación laboral como de trayectoria profesional.

En este sentido, existe un amplio consenso en considerar que los hombres hacen más uso de estos permisos cuando existe una parte o permiso específico intransferible a la madre, cuanto mayor es el nivel de prestación ligada al permiso (tasa de reemplazo del salario), y cuanto mayor es la flexibilidad para tomarlo a tiempo parcial o fraccionarlo en distintos periodos. La buena acogida que ha tenido entre los hombres la introducción en 2007 del permiso de paternidad de dos semanas subsidiado al 100 por 100, lo demuestra.

Todo ello indica que el sistema de conciliación y corresponsabilidad debería contemplar permisos retribuidos iguales e intransferibles para el padre y la madre.

Tanto el Estado como las Comunidades autónomas desarrollan políticas de apoyo económico a las familias, que se articulan tanto a través de ayudas directas como de desgravaciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, pero solo una parte de estas medidas están específicamente configuradas para fomentar la participación laboral de las mujeres y una mayor implicación de los hombres en las tareas de cuidados.

Tal es el caso de algunas deducciones en la cuota del IRPF, como la deducción estatal de 1.200 euros anuales para las madres trabajadoras por cada hijo menor de 3 años, o de las deducciones autonómicas por gastos en cuidado de hijos pequeños cuando ambos progenitores trabajan, para madres trabajadoras con hijos pequeños, o por disfrutar del permiso de paternidad, en este caso para fomentar la corresponsabilidad en los cuidados de los padres trabajadores.

Algunas deducciones autonómicas son especialmente destacables, y podrían servir de guía para la adopción de medidas de ámbito estatal, por su clara orientación hacia el fomento del empleo femenino y la corresponsabilidad de hombres y mujeres en las tareas de cuidados,

En todo caso, sería deseable que se abordara una evaluación del sistema tributario en su conjunto desde la perspectiva de la igualdad género, para dotarlo de una mayor coherencia y alinearlo con el resto de las políticas dirigidas a fomentar la participación laboral de las mujeres y la corresponsabilidad de los hombres en las tareas de cuidados.

Más en general, en consonancia con las recomendaciones de los organismos internacionales y a la luz de las mejores prácticas en este ámbito, debería evaluarse de manera integrada el conjunto de ayudas económicas a las familias que se orientan al fomento de la participación laboral de las mujeres, para configurar un sistema de incentivos, incluyendo transferencias y beneficios fiscales, dotado de coherencia y más eficiente. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de reforzar presupuestariamente los distintos elementos del sistema para lograr aumentar sensiblemente su eficacia en relación con el objetivo de aumentar la participación laboral de las mujeres.

La Unión Europea, a través de la Directiva 2002/73/CE apostó por el papel del diálogo social y de la negociación colectiva como instrumentos especialmente adecuados para apoyar la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo. La Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, que transpuso la citada Directiva de 2002, atribuyó

*Diálogo social
y autonomía colectiva*

a la autonomía colectiva el cometido de garantizar el principio de igualdad y no discriminación por razón de género. La citada Ley encomienda a la negociación colectiva el fomento de la igualdad y crea un mecanismo específico, los planes de igualdad, con el objetivo de implementar el referido principio de igualdad en las relaciones laborales.

En el marco del diálogo social europeo, la igualdad de género ha sido una de las materias en la que los interlocutores sociales europeos han trabajado conjuntamente. En este sentido, el Acuerdo marco sobre permiso parental, de 14 de diciembre de 1995, suscrito por UNICE, CEEP y la CES, se manifestó como uno de los resultados más destacados de dicho diálogo, recogándose posteriormente en la Directiva 96/34/CE. Con el objetivo de mejorar las medidas sobre conciliación de la vida laboral y familiar, y, en especial, el permiso parental, la Comisión europea, en los años 2006 y 2007, consultó a los interlocutores sociales europeos. Como consecuencia de la segunda consulta en el año 2007 y del compromiso que asumieron BUSINESSSEUROPE, UEAPME, CEEP y la CES en la Cumbre Social Tripartita de marzo de 2008, se suscribió por dichas organizaciones, en junio de 2009, el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, que fue recogido en la Directiva 2010/18/UE. Este nuevo Acuerdo incorporó una serie de novedades en la línea de ampliar y mejorar determinados aspectos.

Por otra parte, el Marco de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres suscrito en el año 2005 por la CES, UNICE, UEAPME y CEEP, contribuyó al impulso de políticas de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. El informe de evaluación realizado al citado Marco valoró positivamente la labor ejercida por los interlocutores sociales nacionales en la consecución de sus ejes de actuación.

Asimismo, en los distintos Programas de Trabajo Conjunto los interlocutores sociales europeos han venido manifestando la necesidad de emprender acciones que aborden las desigualdades persistentes entre mujeres y hombres. En el vigente Programa, “Asociación para un crecimiento y empleo inclusivos”, entre los ámbitos donde las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretenden trabajar, se encuentra la promoción de una mayor conciliación en el trabajo, de la vida privada y familiar y de la igualdad de género, para reducir la brecha salarial por motivo de género.

En España, los distintos Acuerdos Interconfederales sobre negociación colectiva han venido recogiendo desde el año 2002 criterios en materia de igualdad de trato y oportunidades, adquiriendo un papel más relevante en el III Acuerdo para la Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017. En este último instrumento, los interlocutores sociales han prestado una especial atención a dicha materia, recogándose en un apartado específico los criterios dirigidos a la consecución de la igualdad de trato y oportunidades en las relaciones laborales.

En atención a la participación laboral de las mujeres, el III AENC recoge, entre otros, que los convenios colectivos debieran incorporar medidas o criterios que mejoren el acceso al empleo, la promoción y la formación, prestando atención a la contratación de

mujeres en aquellos sectores en que se encuentren subrepresentadas. Asimismo, recoge como criterios para los convenios colectivos regular medidas de conciliación de la vida laboral, personal y familiar que compatibilicen las necesidades de los trabajadores y las empresas.

Los convenios colectivos y otros instrumentos diferentes, como los planes de igualdad, ostentan un papel cualificado para establecer, de conformidad a los criterios que se recogen en los Acuerdos Interconfederales, medidas concretas destinadas a favorecer la participación de la mujer en el mercado de trabajo, como se ha mencionado en determinadas materias. Estos instrumentos de la autonomía colectiva, dada su proximidad a la realidad empresarial, deben constituirse en un mecanismo eficaz en la remoción de algunos de los obstáculos que impiden una efectiva participación de la mujer en el mercado de trabajo.

INFORME SOBRE LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES EN ESPAÑA

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

- Presidente:** Juan María Gorostidi Pulgar (grupo segundo, CEOE-CEPYME)
- Vicepresidenta:** Almudena Fontecha López (grupo primero, UGT)
- Grupo primero:** Ana Herranz Sainz-Ezquerria (CCOO)
Dionís Oña Martín (UGT)
- Grupo segundo:** Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)
Jordi García Viña (CEOE-CEPYME)
- Grupo tercero:** Isabel Ávila Fernández-Monge (CEACCU)
Ana Matorras Díaz-Caneja (Expertos)
Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)
- Suplentes:** Jerónima Bonafé Ramis (CEPES)
Teresa Díaz de Terán López (CEOE-CEPYME)
Salce Elvira Gómez (CCOO)
Ana Sánchez Navarro (CCOO)
Eva Silván Delgado (CCOO)
José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
- Coordinadores de los grupos:** Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO)
Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME)
Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG)
Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Fernando Martínez Rodríguez (coordinador)

Reyes de Blas Gómez
Natalia Fernández Durán
Carmen Vizán Rodríguez
Andrea Fernández Novo (becaria)
David Hernando Espada (becario)

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.

