

"GIZA
ESKUBIDEEI
BURUZKO
JARDUNALDIAK"
BILDUMA

COLECCIÓN
"JORNADAS
SOBRE
DERECHOS
HUMANOS"

LANA, FAMILIA ETA NORBERAREN
BITITZA BATERAGARRI EGITEN
LAGUNTZEKO POLITIKA
PUBLIKOAK BERRIZ AZTERTZEKO
BIDEAN

HACIA UNA REVISIÓN
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE APOYO A LA CONCILIACIÓN
DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR
Y PERSONAL



ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net

**LANA, FAMILIA ETA NORBERAREN BIZITZA
BATERAGARRI EGITEN LAGUNTZEKO POLITIKA
PUBLIKOAK BERRIZ AZTERTZEKO BIDEAN**

**HACIA UNA REVISIÓN
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE APOYO A LA CONCILIACIÓN
DE LA VIDA LABORAL,
FAMILIAR Y PERSONAL**

**XXIX. Uda Ikastaroak Donostian /
XXIX Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián**

**XXII. Europar Ikastaroak - UPV/EHU 2010 /
XXII Cursos Europeos - UPV/EHU 2010**

**"Giza eskubideei buruzko jardunaldiak" bilduma 14. zka. /
Colección "Jornadas sobre derechos humanos" nº 14**

Lan hau Creative Commons-en Attribution 3.0 Unported lizentziarekin dago



Lizentziaren kopia bat ikusteko,

- sartu hemen: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- edo gutun bat bidali helbide honetara: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.

Txosten hau eskuragarri dago Arartekoaren web gunean

<http://www.ararteko.net>

Ararteko erakundearen beste argitalpen batzuk kontsultatzeko:

<http://argitalpen.ararteko.net>

Esta obra está bajo una licencia Attribution 3.0 Unported de Creative Commons



Para ver una copia de la licencia,

- visite: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- o envíe una carta a: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Este informe está disponible en el sitio web Ararteko

<http://www.ararteko.net>

Otras publicaciones de la institución del Ararteko, consultar:

<http://argitalpen.ararteko.net>

© ARARTEKO

Fotokonposaketa eta inprimaketa / Fotocomposición e impresión: Gráficas Santamaría, S.A.

Azaleko irudia / Ilustración de cubierta: EPS comunicación • www.eps-grupo.com

Paper ekologikoa / Papel ecológico.

ISBN: 978-84-89776-46-3

L.G. / D.L.: VI 78-2011

ararteko

AURKIBIDEA / ÍNDICE



| | |
|---|-----|
| AURKEZPENA / PRESENTACIÓN | 9 |
| (Iñigo Lamarca – <i>Ararteko</i>) | |
| EL MODELO NÓRDICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL | 21 |
| (Anita Nyberg – <i>Centro de Estudios de Género de la Universidad de Estocolmo. Suecia</i>) | |
| NUEVOS RETOS Y NECESIDADES DE LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS RESPECTO A LA REALIDAD DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL. INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESTA MATERIA | 29 |
| (María Ángeles Durán Heras – <i>Centro de Ciencias Humanas y Sociales. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid</i>) | |
| REALIDAD Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA CAPV DE APOYO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL | 43 |
| (María Dolores García García – <i>Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritz. Vitoria-Gasteiz</i>) | |
| LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES COMO EJE TRANSVERSAL EN LAS POLÍTICAS DE APOYO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL | 61 |
| (Ander Bergara Sautua – <i>Emakunde. Vitoria-Gasteiz</i>) | |
| LA PERSPECTIVA JURÍDICO-LABORAL, MARCO LEGAL Y PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES PARA EL AVANCE EN ESTA MATERIA..... | 81 |
| (Juan Pablo Landa Zapirain – <i>Facultad de Derecho. Donostia-San Sebastián</i>) | |
| LA ATENCIÓN A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS MAYORES COMO RETO CRECIENTE PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL | 103 |
| (Francisco Javier Leturia Arrázola – <i>Instituto Foral de Bienestar Social. Vitoria-Gasteiz</i>) | |

| | |
|---|-----|
| LOS NUEVOS MODELOS DE FAMILIA, EN ESPECIAL LAS FAMILIAS MONOPARENTALES, Y SU INCIDENCIA EN LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL: PROBLEMAS Y DEFICIENCIAS DETECTADAS | 131 |
| (María Luisa Aguirreche Olo – <i>Ararteko. Vitoria-Gasteiz</i>) | |

ararteko

AURKEZPENA / PRESENTACIÓN



Atsegin handiz aurkezten dut Arartekoak 2010eko uztailaren 9an antolatu zuen udako ikastaroarekin lotutako argitalpen hau. Ikastaro horren bidez, lana, familia eta norberaren bizitza bateragarri egiten laguntzeko politika publikoak aztertu eta eztabaidatu nahi ziren, gaur egun gai honetan saihestezinak diren ikuspegiak hausnarketa horretan sartzen ahaleginduz. Izan ere, produkzioaren eta ugalketaren ereduak izugarri aldatu dira emakume asko eta asko lan-merkatuan sartu direnean; biztanle adintsuak gero eta gehiago dira eta gure arreta eta zainketak behar dituzte; gure adin txikikoak hobeto zaindu eta hezi behar ditugu, elkar hartuta eta elkarrekin ardurak partekatuz. Hori guztia erdiesteko, jakina, arrazionalizatu beharra dago lanari, atsedinari, giza harrerari, aisialdiari, familia zaintzari, eta abarri eskaintzen diegun denbora. Era berean, horren ondorioz, egungo gizartearen antolaketarekin zerikusia duten hainbat gai sortzen dira, oso konplexuak denak. Gaur gai horiek aztertzen saiatuko gara, zenbait adituren laguntzarekin, eta ziur gaude gai garrantzitsu honek eskaintzen dizkigun askotariko ikuspegiak argituko dizkigutela.

Lana, familia eta geure bizitza bateragarri egitea gizartearen sortu den betebeharrak bat da, industria iraultzarekin hasi zen produkzio-eredua agortu delako –jada ez baititu gaurko beharrak asetzen– eta dagoeneko bukatu delako familia tradizionalaren ereduaren oinarritutako gizarte-aren

Me resulta especialmente grato presentar esta publicación ligada al curso de verano que el Ararteko organizó el 9 de julio de 2010, que tuvo como objeto analizar y debatir sobre las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, tratando de incorporar a esta reflexión las distintas perspectivas que en nuestro tiempo resultan ya insoslayables en relación con esta cuestión: las profundas transformaciones de los modelos productivo y reproductivo, con la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, el crecimiento progresivo de una población de la tercera edad que requiere nuestra atención y cuidados, la necesidad de asumir colectiva y corresponsablemente la mejor atención y educación de nuestros menores. Todo ello impone, sin duda, la necesidad de racionalizar la distribución de nuestros tiempos de trabajo, descanso, relaciones humanas, ocio, atención a la familia, etc. y plantea diversas cuestiones relativas a la organización de nuestras sociedades contemporáneas, todas ellas de enorme complejidad, que hoy vamos a tratar de abordar con la colaboración de diferentes personas expertas, que seguro nos van a dar luz sobre las distintas dimensiones que este gran tema nos ofrece.

Conciliar nuestro trabajo y nuestra vida personal y familiar es un nuevo imperativo social que se deriva, tanto del agotamiento del modelo de producción iniciado con la revolución industrial –que no da respuesta ya a las necesidades actuales–, como del final de la organización social fundada en el mo-

tolaketa, hau da, familiako kideen arteko desberdintasunean oinarritzen zena.

Produkzioaren eta ugalketaren ereduak, egiaz, aldaketa handiak izan dituzte eta eraldatutako testuinguru batean kokatzen gaituzte. Testuinguru horretan, "lan bikoitza-diru-sarreraren iturri bikoitza" eredu nagusitzen da eta, horrela, agerian geratzen da seme-alabak eta mendekotasuna duten senideak artatu eta zaindu behar direla, lan hori historian barrena emakumeek soilik egin izan baitute. Gizarteko betebeharrak berri eta presako hori komunitatearen arazo gisa sortzen da emakumeek etxea uzten dutenean, eta betebeharrak horri erantzun ausartak eta berritzaileak eman behar zaizkio. Hala ere, tinko adierazi behar da hori ez dela emakumeen arazoa, gizarte osoarena baizik; horrexegatik, pertsona guztiek, gizon nahiz emakume izan, ardura partekatuta beharra daukate zainketak behar dituzten pertsonak zaintzen, gizadiarentzat oinarriko premia baita hori.

Ondoko lerroetan azalduko dugu zergatik aukeratu dugun gai hau gure uda-ikastaroko gai nagusizat. Gure ustez, Arartekoa bezalako erakunde batek gai izan behar du gizarte-eskaera gero eta handiago hori ezagutarazteko, izan ere, gizarteak konponbideak eskatzen ditu eguneroko errealitate zail horri aurre egiteko. Eguneroko bizimoduan, ahalegin handia egin behar izaten da hiru alderdi hauek bateragarri egiteko:

- lan produktiboa;
- norbera nahiz beste pertsona batzuk artatu eta zaintzea: gure haurrak heztea, etxean bizi direnei arreta eta zainketa fisikoa eta emozionalak ematea;

delo de familia tradicional, es decir, fundada en la desigualdad de sus componentes.

Ambos modelos de producción y de reproducción han sufrido, en efecto, profundas transformaciones, que nos sitúan como individuos en un contexto cambiado en el que se impone un modelo de doble ocupación laboral-doble fuente de ingresos, quedando así al descubierto la necesidad de atención y cuidado a la prole y a familiares dependientes, trabajo históricamente asumido en exclusividad por las mujeres. Esta nueva y acuciante exigencia social a la que es preciso dar respuestas audaces e innovadoras surge como problema comunitario cuando las mujeres dejan el hogar. No obstante, es preciso afirmar contundentemente que éste no es un problema de las mujeres, sino del conjunto de la sociedad, lo que invoca la corresponsabilidad de todas las personas, hombres y mujeres, en la atención de una necesidad básica para la humanidad, el cuidado de las personas que lo necesitan.

Elegimos este tema como objeto de nuestro curso de verano, porque consideramos que una institución como el Arartekoa tiene que ser capaz dar voz a una demanda social cada vez más creciente, que pide soluciones a la difícil realidad de una cotidianeidad marcada por el esfuerzo de hacer compatible el trabajo productivo con la atención y cuidado propio y de las otras personas: la educación de nuestros niños y niñas, la atención y cuidados físicos y emocionales de quienes viven en el hogar, pero también el descanso necesario, la salud propia física y emocional, la formación y crecimiento personal, el ocio y el tiempo libre, la participación social.

- beharrezko atsedena hartzea, norberaren osasun fisiko eta emozionala zaintzea, nork bere burua prestatzea eta garatzea, aisialdiaz gozatzea eta gizartean parte hartzea.

Sarritan zaila izaten da horiek denak batez beste egitea, eta, zenbaitetan, ezinezkoa pertsona batzuentzat, batez ere emakumeentzat. Tamalez, hainbat arrazoiengatik, oraindik ere emakumeek hartzen dute bere gain zeregin ugari bateragarri egiteko lan nekeza. Baina, emakumeek ez ezik, biztanle-sektore ahulenean ere jasaten dituzte bere behar guztiak bateragarri egiteko prestatuta ez dagoen gizarte honen ondorioak: hain zuzen ere, haurrek, mendekotasun egoeran dauden pertsonak, gaixoen edo ezinduek, edadetuak. Horiexek betetzen dute, askotan, biztanle langileek nekez bereganatzen dituzten artatze- eta zaintze-lana (horrek berekin dakarren zama pairatuz).

Horrela, Ararteko erakundeak eztabaida bat sustatzeko beharra ikusi du, oraingo egoera aldatzeko abiarazi beharko liratekeen tresnak mahai gainean jartzeko:

- Enpresentzako eta langileentzako diru-laguntzak, beraien lana eta zainketak behar dituzten pertsonen zaintza bateragarri egin nahi dituztenei laguntzeko (lanaldia murriztuz edo eszedentziak hartuz); diru-laguntzak, baita ere, adingabeak eta mendekotasuna edo gaixotasun larriak dituzten pertsonak zaintzeko langileak kontratatzeko.

Se trata de una compatibilización muchas veces difícil y en no pocas ocasiones imposible para muchas personas, sobre todo, para las mujeres. Pero, además de las mujeres –que son quienes, por diversas razones, continúan lamentablemente asumiendo en primera persona la difícil compatibilización de múltiples ocupaciones– quienes sufren también las consecuencias de una sociedad no preparada para conciliar todas sus necesidades son sobre todo los sectores de la población más débiles, como los niños y niñas, o las personas en situación de dependencia, o las personas que sufren una enfermedad o discapacidad, así como las personas mayores, quienes en muchos casos sustituyen (con la carga que ello conlleva) esa función de atención y cuidado que la población trabajadora difícilmente puede asumir.

Así, desde la institución del Ararteko vemos la necesidad de incentivar un debate que ponga sobre la mesa las distintas herramientas que sería preciso activar para promover un cambio en la situación actual:

- Las ayudas económicas dirigidas tanto a empresas como a personas trabajadoras, para apoyar a quienes deseen conciliar su vida laboral con la atención a personas que lo necesitan (mediante el recurso a reducciones de jornada o excedencias); así como las ayudas económicas dirigidas a apoyar la contratación de personas

- Komunitateko zerbitzuen hornidura areagotzea. Zerbitzuok adingabe, edadetu eta mendekotasuna dutenen beharrak asetzeko erabiliko dira eta, horrela, haien guraso edo senideei, emakumeei batik bat, ez zaizkie gutxituko lan-merkatuan toki bat izateko eta beren lanean erabat garatzeko aukerak.
 - Lanaldiak malgutzea, lantokian egon beharreko denbora gutxitzea, ahal denean, edo, bestela esanda, eraginkortasuna bultzatzea lantokian egon beharrenden gaintetik, emaitzen araberako lana sustatuz. Azken batean, lan-antolaketakarako eredu jakin bat sustatzea, herri-administrazioetan nahiz enpresetan. Eredu horrek aintzat hartuko ditu norberaren denbora-premiak, eta, hartara, langile bakoitzaren produktibitatea bultzatuko du, lanerako motibazioa indartuz. Horretarako, lana, familia eta norberaren bizitza bateragarri egitea erraztuko du.
 - Bateragarritasun beharrei erantzuteko egokienak izan daitezkeen kontratazio-motak sustatu edo garatzea komeni ote den aztertzea eta hausnartzea.
 - Familientzako politika publikoak sortzea edo areagotzea (neurri fiskalen eta era askotako jardueren bitartez), familia-
- que atiendan a menores, personas en situación de dependencia o con enfermedades graves.
- La intensificación de la provisión de servicios comunitarios que atiendan a las necesidades de menores, mayores, dependientes, facilitando así que sus progenitores o familiares, sobre todo las mujeres, no vean mermadas sus posibilidades de tener un sitio en el mercado de trabajo y desarrollarse profesionalmente de manera plena.
 - La flexibilización de las jornadas laborales, la reducción del tiempo presencial en el trabajo, cuando esto sea posible, o dicho de otro modo, la potenciación de la eficiencia por encima de la presencia, mediante la incentivación del trabajo por resultados. El fomento, en definitiva, de un modelo de organización del trabajo, tanto en las administraciones públicas como en las empresas, que atienda a las necesidades de tiempo individuales y que incentive así la productividad de cada persona trabajadora mediante el fortalecimiento de la motivación por el trabajo que se deriva de facilitar la conciliación de éste con la vida personal y familiar.
 - El estudio y la reflexión sobre la posible conveniencia de potenciar o desarrollar aquellas modalidades de contratación que puedan resultar más idóneas para atender a las necesidades de la conciliación.
 - La creación o intensificación de las políticas públicas (mediante medidas fiscales y actuaciones de diversa índole

mota bakoitzaren berariazko beharrak kontuan hartuta (horren haritik, familia ugarien eta guraso bakarreko familien egoerak nabarmendu behar ditugu, horientzat behar-beharrezkoak baitira politika horiek). Politika publikoen azken helburua hauxe da: zenbait tresna abiaraztea seme-alaben heziketa benetan indartzeko eta, halaber, gehiago saritzea mendekotasuna duten, gaixorik edo ezinduta dauden pertsonen zainketa, familiei gastuak eragiten dizkiena.

- Artatze- eta zaintze-lanak benetan duen balio ekonomikoa aintzat hartzea eta balio hori, beharrezkoa izanez gero, herrialdeko adierazle makroekonomikoetan kalkulatzeko. Horrela, lan hori ordaintzeko benetan zerbaterainoko finantzaketa publikoa beharko den ebaluatu ahal izango da.
- Zaintzearen etika zabaltzea. Horrek gizarte ororen giza kalitatea aberastu eta hezkuntzaren eta sentikortasunaren bidez sustatu behar da.

Hori guztia egiteko, botere publikoek parte hartu behar dute, baina baita ere, jakina, gizarte-eragileek, enpresek eta sindikatuak, era guztietako gizarte-erakundeak. Horientzat denentzat, eztabaida honek oraingo erronka izan behar du, banakako eta taldekako premia, presakoa eta ezinbestekoa, baldin eta gure gizartei gizatasuna kendu nahi ez badiegu, baldin eta osasunean, laneko istripuetan, gure adingabeen arazo emozioaletan kalteak pairatu nahi ez baditugu, emakumeen eta

le) dirigitasuna las familias, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada tipo de familia (debemos subrayar, en este sentido, las situaciones de las familias numerosas y las familias monoparentales, particularmente necesitadas de esas políticas), con el objetivo último de activar instrumentos que respalden realmente la educación de los hijos e hijas y que bonifiquen, así mismo, con mayor intensidad, la atención a personas dependientes o con enfermedades o discapacidades que supongan un gasto para las familias.

- La consideración del valor económico real del trabajo de atención y cuidado, computándolo, si fuera preciso en los indicadores macroeconómicos del país, de manera que esto permita llevar a cabo una evaluación de la verdadera dimensión de la financiación pública que habría que destinar a sufragarlo.
- La extensión de la ética del cuidado, que enriquece la calidad humana de toda la sociedad, y que es preciso fomentar mediante la educación y la sensibilización.

Para todo ello, es preciso implicar a los poderes públicos, pero también obviamente a los actores sociales, empresas y sindicatos, así como a las organizaciones sociales de toda índole, quienes deben plantearse este debate como un reto del presente, una necesidad individual y colectiva, que resulta imperiosa si no queremos deshumanizar nuestras sociedades, padecer en salud, en siniestralidad laboral, en problemas emocionales de nuestros menores, perpetuando además las

gizonen arteko desberdintasunak irauarazi nahi ez baditugu. Gizarte- eta ekonomia-antolaketa jakin batek lana gizakien oinarritzko beharrek bateragarri ez egiteak ondorio suntsitzaileak izan ditzake gizakiaren garapenerako, eta ordaindu ezin dugun kostu izugarria dakar berekin.

Hala ere, helburuak argiak izan arren, ez da erraza bateragarritasunerako bide hori ibiltzea ahalbidetuko diguten tresna zehatzei buruz ados jartzea. Ildo horretan, badakigu bateragarritasunerako eredu bat ezarri nahi bada, ezinbestekoak direla hainbat estrategia eta mekanismo, batzuetan konplexuak, eta horien ezarpena ez dagoela eztabaidatik libre.

Horretarako, zenbait aditu gonbidatu genituen udako ikastaroan parte hartzera, eta haiek gai garrantzitsu honekin lotutako alderdi batzuk aztertu zituzten:

1. Anita Nyberg Stockholmeko Unibertsitateko ekonomiako irakasleak eredu eskandinaviarraz hitz egin zuen, gai honi dagokionez. Kontu honetan jarduera egokiez mintzatu nahi bada, dudarik gabe, herrialde eskandinaviarrei begira jarri behar dugu, Estatu sozialaren erreferentzia ereduagarria baita.
2. María Ángeles Durán Heras andrea Ikerketa Zientifikoaren Kontseilu Goreneko ikertzailea da, eta gai honetan aditua. Berak argitu zigun, bateragarritasunari buruz, zein testuinguru orokorretan azaltzen diren gure orain-gizartearen erronka berriak.

desigualdades entre mujeres y hombres. Las consecuencias de una organización social y económica que no concilia el trabajo con las necesidades humanas básicas pueden resultar devastadoras para el desarrollo humano y se traducen en un alto coste que no podemos permitirnos.

Sin embargo, a pesar de que los objetivos son claros, no resulta tan fácil alcanzar un consenso respecto a los instrumentos concretos que nos van a permitir andar ese camino de la conciliación. En ese sentido, somos conscientes de que la implantación de un modelo de organización conciliador requiere de estrategias diversas y de mecanismos, a veces complejos, cuya implantación no está exenta de controversia.

Para eso, invitamos a participar en el curso de verano a una serie de personas expertas que trataron diferentes aspectos implicados en este gran tema:

1. Anita Nyberg, profesora de economía de la Universidad de Estocolmo, habló sobre la realidad del modelo nórdico en lo que a esta cuestión se refiere. Hablar de buenas prácticas en esta materia significa, sin duda, mirar a los países escandinavos, referencia paradigmática del Estado social.
2. María Ángeles Durán Heras, investigadora del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y experta en esta materia, nos clarificó cuál es el marco general en el que se plantean los nuevos retos de nuestras sociedades contemporáneas respecto a la conciliación.

3. Hitzaldien hurrenkerari jarraiki, ondoren María Dolores García García hitz egin zuen, Eusko Jaurlaritzaren Enplegu eta Gizarte Gaietako Saileko Familia arloko oraingo zuzendariak. Euskadin bateragarritasuna sustatzeko gaur egun abiarazten ari diren politika publikoen ikuspegi zehatza eman zigun.

Hiru hitzaldi horien gainean eztabaidatu ondoren, mahai-ingurua egin zen. Bertan, bateragarritasuna errazteko egungo politika publikoetako batzuk berriz aztertu beharra aztertu zen, ikuspegi desberdinetatik. Pertsona hauek parte hartu zuten:

1. Ander Bergara Sautuak –Emakunde-ko aholkularia baita– gai honetan genero-ikuspegiak duen eragina jorratu zuen.
2. Juan Pablo Landa Zapirain, berriz, Lanaren eta Gizarte Segurantzaren Zuzenbidean katedraduna da Euskal Herriko Unibertsitatean. Berak, laneko denboraren egungo erregulazio juridikoa abiapuntu hartuta, lege-gintza-politikan gai honetan dauden erronkak aztertu zituen. Bateragarritasuna ondoen erraztu dezaketek kontratazio-motak garatzeaz mintzatu zen bereziki.
3. Francisco Javier Leturia Arrázola psikologoa da, adintsuen arloan aditua. Edadetuen beharrei erantzuteak dakarren erronkaz eta pertsona horiek bateragarritasunean duten eginkizunaz mintzatu zen.

3. Siguiendo con el orden de intervenciones, intervino a continuación María Dolores García García, directora de Familia del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, para ofrecernos una visión concreta de las políticas públicas que en Euskadi están actualmente emprendiéndose para fomentar la conciliación.

Después de un debate en torno a estas tres intervenciones, se celebró una mesa redonda en la que se abordó la necesidad de replantear algunas de las actuales políticas públicas de apoyo a la conciliación, desde diversas perspectivas. Intervinieron las siguientes personas:

1. Ander Bergara Sautua, asesor de Emakunde, quien trató sobre la incidencia de la perspectiva de género en este tema.
2. Juan Pablo Landa Zapirain, catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad del País Vasco, quien, partiendo de la actual regulación jurídica del tiempo de trabajo, abordó los retos de la política legislativa en esta materia, incidiendo en la cuestión del desarrollo de aquellas modalidades de contratación que mejor puedan favorecer la conciliación.
3. Francisco Javier Leturia Arrázola, psicólogo experto en personas mayores, que trató la cuestión del reto que supone la atención a las necesidades de las personas mayores y el papel de éstas en la conciliación.

4. María Luisa Aguirrechek –Ararteko erakundeko aholkularia da bera– politika publiko batzuetan antzeman diren arazoan berri eman zigun. Arazo horiek herritarrek gai horretaz egindako kexen bitartez antzeman ditu gure erakundeak.

Ikastaroa bukatzeko, debatea egin zen eta Eva Monente kazetariak mintzaldi guztien laburpena eskaini zigun. Monentek moderatzaile gisa ere jardun zuen mahai-inguruan.

EHUren udako ikastaroetan, gurearen aurretik beste ikastaro bat egin zen, Emakundek antolatuta, honako izenburuarekin: “Berdintasunerako garaiak, denboraren, generoaren eta gizarte-antolaketaren gaineko hausnarketak”. Bertan jorratutako gaia guk aztertutakoaren antzekoa da, zalantzarik gabe, nahiz eta ikuspuntuak ezberdinak izan, eta, jakina, elkarren osagarriak dira. Erakundeok ardua handia erakusten ari gara gizarte-antolaketa eredu berri batekin lotutako gaiak aztertzeko. Antolaketa horretan kontuan hartu behar da gure denborak eta betekizunak banatu behar ditugula, gure gizarteek duten alderdirik gizatiarrena –hau da, beste pertsona batzuk eta geure burua zaintzea– bertan behera ez uzteko. Ardua horrek modu indartsuan adierazten du zein garrantzitsuak diren honelako gaiak gizarte aurreratuen-tzat eta gure gizarteek demokrazian aurrera egin dezaten.

Bateragarritasunaren erronka aldaketa sakoneko erronka da. Sakon aldatu beharra dago ekonomia- eta gizarte-antolaketaren ereduak, gure gizarte-harremanetarako baliagarri izatea nahi duguna. Orain prozesu

4. María Luisa Aguirreche, asesora de la institución del Ararteko, quien nos dio cuenta de los problemas y deficiencias de algunas políticas públicas detectadas por nuestra institución mediante las quejas ciudadanas recibidas sobre esta cuestión.

El curso finalizó con un debate y una sesión de síntesis de las distintas intervenciones, que nos ofreció la periodista Eva Monente, quien actuó también como moderadora de la mesa redonda.

En el marco de los cursos de verano de la UPV/EHU se celebró con anterioridad al nuestro otro curso organizado por Emakunde, bajo el título “Tiempos para la igualdad, reflexiones sobre el tiempo, el género y la organización social”. El tema abordado en ese curso resulta, sin duda, afín al tema que nosotros tratamos, aunque las perspectivas son distintas y, resultan, desde luego, complementarias. Quiero señalar que este marcado interés institucional por abordar temas relacionados con un nuevo modelo de organización social que tenga en cuenta la necesaria distribución de nuestros tiempos y ocupaciones, de manera que no abandonemos lo más humano de nuestras sociedades –el cuidado de las otras personas y nuestro propio cuidado–, no es más que una potente señal de la importancia de estas cuestiones para las sociedades avanzadas y para el avance democrático de nuestras sociedades.

El reto de la conciliación es un reto de profunda transformación del modelo de organización económica y social que queremos que sirva de marco a nuestras relaciones humanas. No podemos

horretan murgilduta gaude, eta ezin dugu isilean gorde oso nekeza dela. Irrikatzen dugun produktibitate horrekin batera, gure laneko harremanak leundu behar ditugu. Horretarako, gure inguruari so egin behar diogu, jarduera egokiak ezagutu behar ditugu, gure gogoia ireki, saiakerak egin eta arakatu; tresna berriak probatu eta ebaluatu behar ditugu, betiere helburu argi batekin: humanizatu egin behar da lanean ematen dugun denbora. Izan ere, Ignacio Buquerasek dioena parafraseatuz –Lan Ordutegiak Arrazionalizatzeko Batzorde Nazionaleko partaide da bera–, badago bizia lanaz harago. Bizitzeko nahi baitugu lana, ez lan egiteko bizi.

Aurkezpen hau bukatu baino lehen, eskerak eman nahi dizkiet ikastaroan parte hartu duten guztiei, hizlari moduan edo ikastaroan izena emanda. Orobat, EHUko ikastaro hau antolatu, kudeatu eta burutzeaz arduratu diren Arartekoko langileek egindako lan bikaina eskertu nahi dut. Pozik aurkezten dut horren emaitza argitalpen honetan.

Vitoria-Gasteiz,
2010eko uztaila

ocultar la dificultad del proceso en el que estamos inmersos. La codiciada productividad debe ir de la mano de la necesaria humanidad de nuestras relaciones laborales, y para ello, debemos mirar a nuestro alrededor, conocer buenas prácticas, abrir nuestras mentes, ensayar y explorar; experimentar y evaluar nuevas herramientas, siempre con el objetivo claro de que es indispensable humanizar nuestra dedicación al trabajo. Porque, parafraseando a Ignacio Buqueras de la Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios de Trabajo, *hay vida más allá del trabajo*. Porque lo que queremos es un trabajo para vivir, no una vida para trabajar.

No quiero finalizar esta presentación sin agradecer a todas las personas intervinientes en el curso, bien en calidad de ponentes o de inscritas en el mismo. Asimismo, quiero agradecer el magnífico trabajo realizado por las personas del Ararteko que se responsabilizaron de organizar, de gestionar y de llevar a buen puerto el curso de la UPV/EHU cuyos resultados tengo la gran satisfacción de poder presentar en esta publicación.

Vitoria-Gasteiz,
julio de 2010

Iñigo Lamarca Iturbe

Arartekoa

EL MODELO NÓRDICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL¹

ANITA NYBERG

*Centro de Estudios de Género de la
Universidad de Estocolmo. Suecia*

¹ Se trata de una traducción al castellano realizada del texto original realizado en inglés por la ponente.

Introducción²

Las políticas que cimientan el modelo de doble asalariado/doble cuidador surgieron en Suecia durante las décadas de 1960 y 1970. La ley y las políticas reconocieron una nueva perspectiva de la igualdad de género tanto en el empleo como en la responsabilidad por los hijos y la familia. Esta política no solo apoyaba el empleo de las madres ampliando el cuidado de los hijos financiado con fondos públicos sino que también apoyaba a los padres como cuidadores de sus hijos, transformando la baja por maternidad en baja parental. Hoy en día, uno de los principios básicos del modelo sueco es que todos los adultos –mujeres y hombres, madres y padres–, deben tener la posibilidad de ganarse la vida con un trabajo remunerado y ambos progenitores deben responsabilizarse del cuidado de los hijos y de las tareas domésticas.

Desde las largas colas de los años setenta hasta la actual financiación pública del cuidado de casi todos los hijos

Cuando se crearon las bases del modelo de doble asalariado/doble cuidador en Suecia en la década de 1960 y 1970, el cuidado subvencionado de los hijos constituyó una importante pieza de la infraestructura social (Bergqvist y Nyberg 2001, 2002). En 1974, el gobierno central decidió aprobar un amplio programa de cuidado de los hijos financiado con fondos públicos. Sin embargo, los municipios debían responsabilizarse del suministro del cuidado y la expansión del programa fue lenta. Muchas madres con hijos en edad preescolar ya se encontraban en el mercado laboral así que la demanda de cuidado de los hijos era muy elevada y mucho mayor que la oferta. Éste fue un motivo importante por el que, en 1985, el parlamento decidió que todos los niños de entre 1,5 y 7 años cuyos padres trabajaban o estudiaban y los niños que, por diferentes motivos, necesitaban una ayuda especial para su desarrollo, tendrían derecho a recibir cuidados a partir de 1991. Sin embargo,

² Aunque el título del artículo hace referencia al modelo nórdico, el ejemplo pertenece a Suecia.

la ampliación de las plazas para recibir este servicio seguía siendo demasiado lenta y no todos los padres podían conseguirlas. En 1995, se introdujo una nueva legislación por la que todos los municipios estaban obligados a proporcionar cuidados sin demoras irrazonables (3-4 meses) a todos los niños de entre 1 y 12 años cuyos padres estudian o trabajan, y a los niños que requieren un apoyo especial.

Los municipios también deben ofrecer a todos los niños de seis años una plaza en un aula de preescolar durante al menos 525 horas independientemente de si los padres trabajan o no. La participación de los niños es voluntaria en todos los grupos de edad. Desde 1991, los niños pueden comenzar a ir a la escuela con seis años pero pocos niños lo hacen, alrededor del 3 por ciento en 2005 (Skolverket 2006: 6). La enseñanza obligatoria se imparte desde los siete años. Los municipios también deben proporcionar plazas para el servicio de cuidado infantil a los niños en edad escolar. Así ocurre hasta que el niño cumple doce años si los padres trabajan o estudian o si el niño tiene alguna necesidad especial. El cuidado se ofrece antes y después de la jornada escolar y durante las vacaciones.

Desde comienzos de la década de 2000, también los hijos cuyos progenitores están de baja parental o no tienen trabajo poseen el derecho a una plaza para recibir cuidados de financiación pública durante 15 horas a la semana por una tarifa determinada. Desde 2003, todos los niños de 4 y 5 años y, desde 2010, todos los niños de 3 años tienen derecho a 525 horas de educación preescolar gratuita al año. Además, en 2002 se introdujo una tarifa máxima por lo que el coste del cuidado de los hijos con financiación pública es relativamente bajo en Suecia.

Por tanto, este servicio se ha universalizado más ya que se ha ampliado el derecho al mismo y ahora cubre nuevas categorías de niños y parte de la jornada del servicio de cuidados es gratuita para estas nuevas categorías. Hoy en día, más del 90 por ciento de los niños entre 2 y 5 años reciben cuidados con financiación pública. La proporción de niños de 1 año es mucho menor, alrededor del 50 por ciento. El motivo es que una gran parte de estos niños son cuidados en casa por la madre o el padre que se encuentran de baja parental y tal es el caso de todos los niños y niñas menores de un año.

El cuidado de los hijos e hijas con financiación pública es considerado como un factor importante que influye en la igualdad de género en el mercado

laboral y en el hogar. Esto se debe a que suelen ser las madres las que se quedan en casa con el hijo o reducen su jornada laboral si no pueden encontrar alternativas rentables y óptimas para el cuidado de sus hijos. El cuidado de los hijos e hijas con financiación pública es muy importante y, por ello, las mujeres en general, las organizaciones feministas y mujeres políticas llevan mucho tiempo demandando y luchando por este servicio en Suecia. Sin embargo, tradicionalmente se ha considerado que las actividades preescolares y el cuidado de los hijos en edad escolar sirven para permitir que los progenitores combinen la paternidad y la vida laboral pero también para que los niños y niñas realicen una actividad pedagógica de alta calidad que les proporcione las condiciones favorables para su crecimiento. Aunque en años anteriores se hacía especial hincapié en la igualdad de género y en promover el empleo de las madres, hoy en día el cuidado de los hijos e hijas con financiación pública está visto como un derecho del hijo y como un aspecto importante de la política educativa y de la formación continua. Además, constituye una pieza básica de las políticas sociales y familiares de Suecia.

Desde la baja por maternidad a la baja parental y los “meses de los padres”

Aunque el cuidado de los descendientes con financiación pública ha sido un elemento clave en la creación del modelo de doble asalariado/doble cuidador en Suecia, otro de los pilares ha sido la transformación de la baja por maternidad en baja parental. La ley sobre la baja por maternidad fue sustituida por la ley sobre la baja parental en 1974 de manera que la baja tras el nacimiento de un hijo ya no quedaba reservada a la madre sino que también podía ser disfrutada por el padre. Sin embargo, el padre podía transferir su derecho a la madre. En 1974, la baja parental era de 6 meses pero ya en 1975 se amplió a 7 meses y, en 1990, la baja parental pasó a ser de 15 meses. Hoy en día, dura 16 meses (Nyberg 2004)³.

Cuando se introdujo la baja parental en 1974, la prestación parental equivalía al 90 por ciento del salario. Además, dicha ayuda económica pasó a ser imponible y se tenía en cuenta a la hora de calcular las pensiones. Tras la crisis económica que sufrió Suecia en la década de los noventa, se redujo la prestación parental y, desde entonces, es del 80 por ciento y hay una cantidad

³ La baja parental puede cogerse sin recibirse una prestación parental pero existe una gran correlación entre la baja y la prestación. Aquí, ambos conceptos se utilizan como si coincidieran.

límite, excepto los 90 días que se pagan a un nivel mínimo bajo de cantidad a tanto alzado. Los progenitores desempleados también tienen garantizada una cantidad, que en 2010 es de unos 18 euros al día o 540 euros al mes, que abona la seguridad social. Se entiende que ésta se considere una cantidad baja si se compara con el sueldo mensual medio de las mujeres, que ronda los 2.350 euros (Medlingsinstitutet 2009).

Aunque los padres (progenitor masculino) tienen derecho a la baja parental desde 1974, casi ninguno aprovechaba esta oportunidad en aquella época. Pero, con el tiempo, esta cantidad ascendió y, del total de solicitantes de baja parental, los padres representaban el 23 por ciento en 1985 y el 44 por ciento en 2008 (Försäkringskassan 2010). Aunque ésta parezca una división de género bastante igualada de la baja parental, la proporción de todos los días de prestación parental aprovechados por los padres no es tan elevada. La cantidad de días de baja parental que utilizan los padres ha aumentado del 0 por ciento en 1974 al 22 por ciento en 2009.

La baja parental se introdujo en 1974 pero pocos padres aprovechaban esta oportunidad mientras que la mayoría de madres sí lo hacían. A medida que se alargó la baja parental, ello reflejaba que las madres se mantenían fuera del mercado laboral por un largo periodo, lo cual tiene efectos negativos en la situación de la mujer en el mercado laboral. Por tanto, en 1995, se introdujo el llamado “mes de los padres”, que consiste en que un mes de la baja parental no podía transferirse de un progenitor a otro, es decir, del padre a la madre. En 2002, se añadió un segundo mes del padre. Con ello, aumentó considerablemente el uso de la baja parental por parte del padre. Para los niños nacidos en 1993 y 1994, alrededor del 45 por ciento no empleó ni un solo día de la baja parental. En cuanto a los niños nacidos en 1995, 1996 y 1997, es decir, tras introducirse el mes del padre, tal porcentaje disminuyó al 10 por ciento aproximadamente. Alrededor del 35-37 por ciento de los padres de niños nacidos en 1993 y 1994 cogieron un mes o más de baja parental mientras que fueron el 70 por ciento de los padres de niños nacidos en 1995, 1996 y 1997, los que cogieron un mes o más de baja parental (<http://rfv.se/forsak/famba/fp/index>).

Resulta más difícil de determinar si el seguro parental es favorable para el empleo de las mujeres y la igualdad de género. El largo periodo de baja parental que cogen principalmente las madres es un arma de doble filo. La cuestión es cuándo una baja parental es “demasiado larga” o “demasiado

corta". Un periodo bastante largo de baja parental probablemente no supone un gran problema si solo tenemos en cuenta el vínculo de la mujer con el mercado laboral siempre que haya un derecho de vuelta al trabajo. El aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral ha sido un primer paso importante hacia un entorno laboral más igualitario. Sin embargo, un largo periodo de baja parental **que solo disfrutan las madres** supone un problema ya que se produce una separación de sexos en el mercado laboral y en los salarios. En puestos donde el conocimiento queda rápidamente obsoleto o donde el objetivo es el aumento del salario y de la categoría profesional, no se aconseja estar ausente del trabajo durante mucho tiempo y se recomienda disfrutar de una baja parental breve. Pero, al mismo tiempo, las madres necesitan tiempo para descansar después del parto y, si amamantan a sus hijos e hijas, deben estar cerca de ellos tanto de día como de noche, al menos al principio, cuando los niños necesitan alimentarse durante la noche. Además, cuanto más corta sea la baja parental, habrá menos posibilidad de que el padre disfrute de parte de ella. Los patrones familiares tradicionales se mantienen y las mujeres siguen asumiendo la mayor parte de la responsabilidad de la vida doméstica y familiar, independientemente de si la baja parental es larga o corta. No obstante, en Suecia, ya no se acepta como norma al padre ausente y que trae el dinero a casa.

Por último, el problema quizá no resida en la duración de la baja parental *per se* sino en el hecho de que el padre puede elegir si decide disfrutar de la baja parental o no, una elección que no se le ofrece a la madre. Aunque el seguro parental permite que el padre se ausente del trabajo para cuidar a su hijo, sigue siendo opcional. El impacto en el mercado laboral y en la familia depende de lo que decida hacer el padre. Hasta la fecha, una gran mayoría de padres suecos han cogido el periodo de baja parental destinado a ellos mientras que la mayor parte "voluntaria" de la baja solo la cogen unos pocos padres y prácticamente todas las madres. Esta situación presenta algunos inconvenientes. Uno es que el hecho de que la baja parental sea compartida por ambos progenitores según su propio criterio no funciona a la hora de establecer límites de la misma manera para el padre como derecho individual reservado a él. La elección simplemente significa libertad para elegir un trabajo remunerado. Otra de las desventajas es que el seguro parental no resulta suficientemente atractivo para los hombres y, por lo que respecta a la relación ingresos-indemnización, aún menos. Existen muchas dudas sobre si esta evolución ha favorecido al modelo de doble asalariado/doble cuidador ya que no solo supone que las madres se ausenten durante largos periodos del

mercado laboral sino que también permanecen largos periodos en el hogar. Para conseguir la igualdad de género en el cuidado de los hijos y en las tareas domésticas, hacen falta más cambios fundamentales, además de la baja parental. Las políticas deben ir orientadas al padre y uno de los cambios consistiría en individualizar más la baja parental y aumentar el número de “meses del padre”. El bono sobre igualdad de género recientemente introducido puede animar a los padres (progenitor masculino) emplear más la baja parental, lo cual reforzaría el modelo de doble asalariado/doble cuidador. Pero el modelo “cash for care” (dinero por cuidado) que se ha introducido también hace poco favorecerá la división tradicional existente en el mercado laboral, donde el padre es el sostén de la familia y la madre es la cuidadora.

Referencias

Bergqvist, Christina y Anita Nyberg. 2001. “Den svenska barnomsorgsmodellen – kontinuitet och förändring under 1990-talet,” en Marta Szebehely, ed. *Välfärdstjänster i omvandling*, SOU 2001:52, pp. 239-287. Estocolmo: Fritzes.

Bergqvist, Christina y Anita Nyberg. 2002. “Welfare state restructuring and child care in Sweden,” en Sonya Michel y Rianne Mahon, eds. *Child care policy at the crossroads. Gender and welfare state restructuring*, pp. 287-307. Nueva York: Routledge.

Försäkringskassan (2010) *Socialförsäkringen i siffror 2009*. Estocolmo.

Medlingsinstitutet. 2009. *Medellönen var 25800 förra året*. Estocolmo.

Nyberg, Anita. 2004. *Parental Insurance and Childcare in Sweden*, www.peerreview-employment.org, Peer review programme of the European Employment Strategy, Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.

Skolverket. 2006. *Descriptive data on pre-school activities, school-age child-care, schools and adult education in Sweden 2006*, Report no. 283. Estocolmo. <http://rfv.se/forsak/famba/fp/index>.

**NUEVOS RETOS Y NECESIDADES DE LAS SOCIEDADES
CONTEMPORÁNEAS RESPECTO A LA REALIDAD
DE LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL,
FAMILIAR Y PERSONAL.
INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN ESTA MATERIA**

MARÍA ÁNGELES DURÁN HERAS

*Centro de Ciencias Humanas y Sociales.
Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid*

1.- En torno al título: los conceptos de la conciliación

Agradezco la invitación de la oficina del Ararteko para participar en este curso sobre revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. El título que figura al inicio de estas páginas es una forma abreviada del que aparece en el programa y me fue dado, -con la posibilidad de modificarlo, hay que reconocerlo-, por la propia organización del curso.

Los títulos de las conferencias o los libros son importantes, porque tiran de su contenido. A veces son elegidos exclusivamente por los autores, otras vienen muy marcados por lo que quienes promueven el acto o el texto esperan del autor, y en la mayoría de los casos son un producto híbrido de lo uno y de lo otro. En esta ocasión me ha parecido que el título que la organización me propuso, tan desusadamente largo, era estimulante por su propia complejidad. Por ello lo transcribo íntegramente aquí: ***“Nuevos retos y necesidades de las sociedades contemporáneas respecto a la realidad de la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Incidencia de las políticas públicas en esta materia”***. Este título trasluce muchas preocupaciones e intereses no explicitados, y por ello voy a comenzar mi exposición compartiendo con ustedes la reflexión sobre los conceptos y asociaciones de conceptos que cada una de las palabras que contiene puede aportarnos. Ninguna de ellas trae connotaciones territoriales, no dice “en Euskadi”, “en España” o “en Europa”. Sólo acota el tiempo, señalando que se trata de las sociedades contemporáneas. Eso me da pie para iniciar una reflexión relativamente abstracta, confiando en que otros ponentes van a ocuparse con mayor concreción del aquí y del ahora.

En una lectura rápida pueden identificarse en el título catorce palabras con contenido propio, que se modifican por su asociación con las palabras inmediatas. Catorce conceptos, y sus asociaciones, son más que suficientes para llenar el tiempo de exposición de una hora.

Entre estos conceptos hay dos que me llaman especialmente la atención; y no tanto por sí mismos cuanto porque, si se hiciera un esfuerzo por redu-

cir la longitud del enunciado, probablemente desaparecerían. Sin embargo, el enunciado no se ha reducido, y ambos conceptos permanecen, dando prueba de que los organizadores les otorgan, expresa o latentemente, una importancia considerable. Son los conceptos de “nuevo” y “realidad”.

Al destacar la condición de *nuevos*, la organización sitúa mis reflexiones en el umbral más reciente del tiempo, en ese filo suficientemente antiguo como para ya haberse producido, pero tan inmediato que sus efectos apenas anticipan todavía el futuro. En otras palabras, los organizadores no me piden que haga historiografía sino sociología del presente. En cuanto al concepto de “realidad” resulta más difícil interpretar su sentido. Realismo significa existencia, pero también se utiliza como sinónimo de eficiencia, de adecuación entre medios y objetivos, de obtención de logros a un coste reducido. Casi más interesante que el concepto de realidad es su implícita alusión al antónimo, la posible contraposición con el no-realismo, esto es, con la no-existencia, la palabrería, la mera declaración de deseos o intenciones, el desperejamiento entre los medios y los fines, o entre los recursos y las necesidades, las urgencias y los ritmos lentos, la hondura de los hechos y la superficialidad de las medidas.

¿Qué es “la realidad de la conciliación”? En cierto modo, el concepto de realidad articula la primera parte de la frase (*las necesidades*) con la segunda (*la conciliación*). Pero también puede suponerse que conecta el conjunto de la primera frase con la segunda (*las políticas públicas*). En resumen, la referencia al realismo estimula la reflexión:

- a) Sobre el no-realismo de las políticas públicas, igual que sobre su realismo.
- b) Sobre el no-realismo de la articulación entre necesidades y retos, igual que sobre su adecuación.
- c) El hecho de que cada día se están produciendo conciliaciones y conflictos entre vida laboral, familiar y personal como consecuencia, o a pesar de, las políticas públicas.

Tras la novedad y el realismo, el siguiente concepto que llama la atención es el de la *vida personal*. Su inclusión en el enunciado es por sí misma un logro, un éxito, una novedad. La preocupación por combinar vida laboral y familiar puede rastrearse en la legislación desde hace más de un siglo, pero la inclusión de la vida personal con entidad propia, independiente de la fami-

liar, es una novedad que todavía no recogen la mayoría de las legislaciones. Ni siquiera suelen recogerla las convocatorias de jornadas y cursos similares a éste. Es un avance considerable para todos, pero especialmente para las mujeres. Una tradición milenaria de dedicación al hogar y a la familia ha configurado su imagen social como la de un “*sujeto para otros*” en lugar de un “*sujeto para sí*”. El reconocimiento de la existencia de una “*vida personal*” diferente, aunque no enfrentada, a la vida familiar es un paso adelante imprescindible en las sociedades contemporáneas, en las que se consolidan formas nuevas de intimidad y solidaridad no basadas en lazos consanguíneos y en las que el tiempo de gestación (1,3 hijos de media por mujer en España) apenas ocupa el 1,1% del tiempo medio de vida de las mujeres. Gran parte de la vida personal de hombres y mujeres transcurre en el hogar y en el entorno de relaciones familiares, pero no son conceptos idénticos y hay que reconocer esta diferencia.

También es un acierto la presentación del concepto de familia bajo una forma menos ontológica, más abierta, como es la expresión “*vida familiar*”. No existe una sola forma de familia, sino muchas; el alargamiento de la edad de vida obliga a ver las relaciones familiares como proceso, como ciclo. No se es familia del mismo modo con cinco años que con quince o veinte; ni se viven del mismo modo las relaciones familiares en las etapas de creación de pareja que en las de divorcio, reconstitución del núcleo familiar o disolución por fallecimiento. En este contexto quiero llamar la atención sobre tres fenómenos de importancia creciente: la adopción, el nacimiento fuera de matrimonio y la reversión de las relaciones paterno/filiales. *La adopción* convierte en hijos propios a quienes fueron nacidos como hijos ajenos. *Los nacimientos de madre no casada* son ya más de una cuarta parte en España y superan la mitad en algunos países europeos, con la consiguiente necesidad de adaptación de los sistemas legales y de relación individuo-Estado. En cuanto a *la reversión de las relaciones paterno/filiales*, viene dada por el proceso de deterioro en la salud de las personas de edad muy avanzada, que les impide social y económicamente mantener sus tradicionales funciones de padres/madres y les convierte de hecho en hijos/hijas de sus propios hijos.

En cuanto a la *vida laboral*, es una expresión correcta, siempre que se haga explícito que lo laboral va mucho más allá de la condición de asalariado y que no sólo se aplica a los trabajadores ocupados en empleos formales en la economía emergida. Con un mercado de trabajo formado principalmente por pequeñas empresas y profesionales independientes en el que

la economía informal y sumergida cada vez es más abundante y en el que se presiona a los ex – asalariados para asumir el riesgo de convertirse en “emprendedores”, todas las precauciones al hablar de *laboral* son pocas. El gran reto no es tanto conciliar a quienes conservan su empleo, sino devolver las cuitas de la conciliación a quienes han perdido su puesto de trabajo o no han llegado a tenerlo.

2.- La necesidad y el reto

Sobre las necesidades y los retos he escrito mucho, y me resulta difícil resumir en pocas líneas la rica articulación conceptual que la literatura de los movimientos sociales ofrece sobre ellos⁴. Permítanme iniciar la reflexión con un recordatorio del sujeto que habitualmente está detrás del concepto de *necesidad* y del de *reto*. Las necesidades suelen ser necesidades de los otros y el sujeto que lo padece se presenta en la mayoría de los casos de forma impersonal, algo lejana. El reto, en cambio, es un desafío en el que los protagonistas, los sujetos, son más evidentes. Hay que identificar quién reta a quién, en qué plazo, en qué escenario, con qué testigos, a qué precio, para qué objetivos. Las necesidades llenan frecuentemente de contenido las cartas de súplica, los informes grises acumulados en los cajones, las respuestas graciables. Al contrario, los retos requieren vistosidad, espectáculo, se transforman fácilmente en icono, en épica y, en el peor de los casos, en tragedia.

El concepto de reto solo puede aplicarse a situaciones en las que los actores sociales son conscientes de que necesitan resolver un problema y la solución del problema requiere un esfuerzo extraordinario al que acompañan riesgos, tanto de inseguridad por el cumplimiento de los objetivos como por el alto coste que exige su logro.

El concepto de necesidad ha de descomponerse conceptualmente en distintos procesos analíticos: quién sufre la necesidad, grado de consciencia de la misma, elementos precipitadores y externos que facilitan la aparición de la consciencia, y medios de expresión al alcance de los sujetos.

⁴ Durán, M.A. (1993): “Necesidades sociales y nivel de satisfacción en la década de los noventa” en Folguera, P. (Ed.) *Otras visiones de España*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, pp. 213-277.

La conversión de una necesidad en una demanda social y en un reto no es automática. En el proceso de conversión en demanda, es necesaria la definición de otros sujetos, que son aquellos a quienes se dirige la propuesta. Puede haber, o no, una intermediación de terceros agentes: técnicos, expertos, movilizados sociales, antagonistas, aliados potenciales, etc. El liderazgo de la demanda puede derivarse hacia sujetos distintos de quienes padecen la necesidad y sus objetivos pueden permanecer fieles a la necesidad que les da origen, o derivar hacia otros actores sociales que los asumen y utilizan para resolver sus propias necesidades.

La necesidad de conciliar la vida laboral, familiar y personal puede, o no, ser sentida por quienes de hecho padecen esa necesidad. Existen sujetos instalados en la no consciencia, así como en la consciencia falsa.

Los antagonistas o, cuando menos, los receptores de la demanda son diferentes en el campo de las necesidades familiares, personales y laborales. Las necesidades familiares se producen en contextos cada vez más difusos y no resulta sencilla la identificación de los sujetos que sufren la necesidad, ya que tanto se trata del sujeto adulto y relativamente autónomo que puede expresarla como propia, como de sujetos con escasa capacidad de vertebración social y de exposición de reivindicaciones (niños, enfermos, ancianos), o de otros sujetos adultos y autónomos que exigen responsabilidades en el ámbito familiar como condición para el mantenimiento de una distribución de papeles que no es aceptada por mutuo acuerdo (tensiones conyugales y de pareja).

Las necesidades laborales enfrentan a sujetos muy diferentes en poder (económico, político, mediático) y capacidad de movilización. La tensión entre los poderes económicos, legislativos y políticos se resuelve de modo distinto en los ámbitos locales, nacionales e internacionales, siendo incompetentes las distintas de autoridades y representantes para poner en práctica los acuerdos que podrían resolver las demandas interpuestas por otros grupos sociales. En los países pertenecientes a la Unión Europea, es frecuente el conflicto o falta de consistencia entre las actuaciones políticas a nivel local, regional, nacional y europeo. Como entidad de la que emanan normas a nivel planetario, es relevante el papel de las Naciones Unidas, pero sus mandatos tienen un carácter más programático que real, y la puesta en práctica de su doctrina depende de la aquiescencia de las autoridades locales, que con frecuencia es más teórica que práctica.

En España, donde la mayor parte de las actuaciones políticas y presupuestarias están transferidas a nivel autonómico, las actuaciones en el campo de la conciliación son heterogéneas y especialmente difíciles de gestionar para quienes se vinculan simultáneamente con distintas comunidades autónomas, algo especialmente frecuente en el caso de la conciliación entre vida laboral y atención a personas de edad avanzada.

La vida laboral es cada vez un territorio más complejo y difuso, debido a que el alargamiento de la esperanza de vida conlleva mayor proporción del ciclo vital en situaciones pre y post laborales, generando largas etapas en las que el sujeto no se define socialmente por su relación directa con el mercado de trabajo.

La globalización complica el panorama de la conciliación, mostrando que las necesidades sentidas y argumentadas en un lugar del planeta toman cuerpo, se erosionan o se resuelven en otros lugares distantes en los que priman valores diferentes y mecanismos de actuación social asimismo distintos. Las migraciones son, con frecuencia, el único puente de escape para una conciliación irresoluble a nivel local, que busca salida en otros entornos, generando nuevos tipos de demandas, de conflictos y posibles soluciones anteriormente inexistentes.

3.- Políticas públicas y otras políticas de conciliación

Finalmente, no quiero que pase inadvertida la referencia a la incidencia de las *políticas públicas* en materia de conciliación. Las políticas no sólo son públicas, ya que también realizan políticas las empresas o las organizaciones no gubernamentales, entre ellas las organizaciones religiosas, las sindicales, las partidistas y las asociaciones sin ánimo de lucro. Al adjetivarlas como públicas, queda claro que, tal vez inadvertidamente, los organizadores pasan por alto esta cuestión; pero también es posible que, precisamente por provenir la organización de la oficina del Defensor del Pueblo, quieran destacarse las políticas elaboradas por las distintas Administraciones Públicas, que integran niveles territoriales diversos así como organismos autónomos y entidades definidas por su cometido más que por su ubicación o por el alcance espacial de su competencia.

En cuanto al concepto de *incidencia*, abre motivo para una larga reflexión. La incidencia se define como la contribución a modificar una situación para

ajustarla a los objetivos perseguidos. La mayor incidencia de las políticas públicas es la que corresponde a la inexistencia de tales políticas. Dicho de otro modo, hay responsabilidad por lo que deja de hacerse, y no sólo por lo que se hace. Hay políticas que pretenden modificar profundamente una situación, o evitar las modificaciones que se producirían en caso de que tal política no se aplicase. Extensión e intensidad son dos criterios de valoración de la incidencia: las políticas públicas pueden afectar a mucha gente o a poca, y afectarles profunda o superficialmente. Según su impacto a lo largo del tiempo, la incidencia será fugaz, duradera o definitiva.

Los medios empleados para llevar a cabo las políticas de conciliación son principalmente de tres tipos:

- a) De creación de opinión.
- b) De creación de nuevas condiciones normativas.
- c) De dotación presupuestaria.

Las políticas de mayor impacto utilizan intensivamente los tres tipos de recursos. Aparte de por los medios empleados, las políticas de conciliación pueden clasificarse según los sujetos a los que se dirigen principalmente (niños, enfermos, ancianos, familias monoparentales, etc.), o según que busquen la evitación de las actividades que dificultan la conciliación, su reordenación en el ciclo temporal (horarios, excedencias, etc.), la redistribución entre sujetos (otros miembros de la familia, servicios públicos y de las empresas) o la incentivación al mercado para que se haga cargo de servicios anteriormente no mercantilizados.

Aparte de las políticas que se autoproclaman creadas para tal fin, casi todas las políticas públicas tienen consecuencias (directas o indirectas, deseadas o indeseadas) sobre esta materia.

La sociedad a la que se aplican las políticas de conciliación es dinámica, cambian sus bases demográficas y sociales. En 1980, la población española era todavía expansiva y étnicamente homogénea, con una tasa de envejecimiento moderado. De los 37 millones que entonces la componían hemos pasado a los 48 millones de ahora. El proceso de urbanización se ha mantenido y hay dos grandes novedades: el crecimiento de la población autóctona se ha detenido y debe más a las mejoras en el no-morir que a la voluntad de hacer-nacer. En términos absolutos, el papel protagonista del crecimiento

demográfico lo juegan los inmigrantes, concentrados en las edades jóvenes y jóvenes/maduras. Son las personas inmigrantes quienes han aportado potencial demográfico y rejuvenecimiento a España en la última década; constituyen el 11,6 de la población total y el 19,4% de la población de 25 a 44 años. De cara al futuro, es imprescindible recordar que de cada cien niños nacidos en 2009, veintiuno eran hijos de madre extranjera; y si nos referimos a las madres menores de veinticinco años, alcanzan casi el cuarenta por ciento (37,5%). Si añadiéramos las madres de origen extranjero nacionalizadas o los nacidos de madre española y padre extranjero, las cifras serían aún mayores. No es una cuestión principalmente cuantitativa, sino cualitativa. El futuro de España, igual que el de toda Europa, es una sociedad mestiza, un crisol de razas y culturas diferentes.

Hasta ahora, las políticas de conciliación se han dirigido, sobre todo, a la conciliación entre el empleo asalariado y la crianza de hijos. Siguen siendo las más demandadas porque quienes las necesitan son jóvenes y tienen capacidad de organizarse y de generar conflictos para lograr sus reivindicaciones. Más dificultades encuentran quienes necesitarían conciliar el resto de sus actividades con el cuidado de dependientes de edad avanzada. En su mayoría los cuidadores son mujeres de edad madura, bajo nivel de formación y escasa experiencia organizativa, circunstancias todas ellas poco coadyuvantes a la consciencia de su necesidad y a la capacidad para romper la perspectiva individualista y lograr que su situación se asuma como un problema colectivo; más aún para transformar la necesidad en un derecho legalmente reconocido y exigible. Aunque el cuidado de niños motive más medidas, en España ya es más grave la situación de los cuidadores de dependientes, y aún lo será más en los próximos años por el intenso proceso de envejecimiento.

Afectan a la conciliación todas las políticas laborales (comenzando por las políticas orientadas a la creación de puestos de trabajo), familiares (¿qué modelos de familia favorecen?), fiscales (¿castigan o premian a las parejas bisalariales, a las familias con dependientes?), urbanísticas y de transporte (si no hay infraestructuras no puede accederse al empleo ni a los servicios), las sanitarias, las asistenciales.

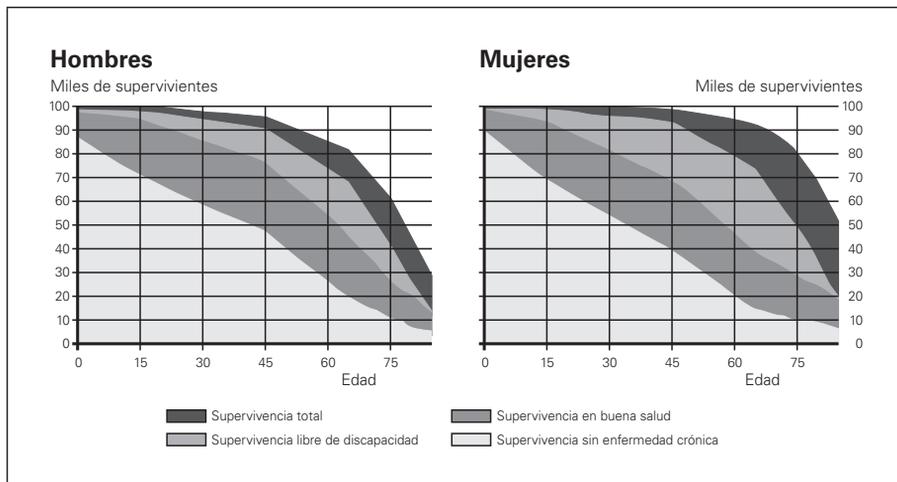
También afectan a la conciliación las políticas tecnológicas, no sólo las que se refieren a innovaciones en la comunicación sino algunas tan poco evidentes a primera vista como las que tienen lugar en biomedicina, por ejemplo las relacionadas con la gestación y las enfermedades degenerativas de larga

duración. Aunque aparentemente la tecnología y la medicina pertenezcan a otros campos de actuación, las políticas de conciliación del futuro inmediato estarán profundamente marcadas por los derroteros que sigan la investigación y la utilización de los avances científicos en el campo reproductivo, así como en los relativos al envejecimiento y al mantenimiento de la vida en condiciones de extrema fragilidad.

El Instituto Nacional de Estadística elabora cada año las estadísticas sobre esperanza de vida al nacer y en cada momento del ciclo vital, diferenciando la correspondiente a hombres y mujeres. Como puede verse en el gráfico adjunto, diversas curvas representan el estado actual de salud de una cohorte a partir del momento del nacimiento. Sobre el eje de ordenadas, la población con un excelente estado de salud se representa por la curva continua, que se aproxima a una diagonal. La curva discontinua representa el borde de los que van perdiendo la vida, o lo que es lo mismo, de los que todavía la conservan. Entre una y otra pueden dibujarse numerosas curvas intermedias, que representan los diversos grados con que la población mantiene la salud plenamente con algunas dificultades o con graves dependencias por enfermedad.

Gráfico 1

Mortalidad observada y curvas teóricas de supervivientes a la discapacidad, la mala salud y las enfermedades crónicas, por edad y género



Fuente: Esperanza de vida en salud (INE, Inebase, disponible en: www.ine.es/inebase/index.htm).

El esfuerzo de la investigación, del sistema sanitario, del sistema familiar y del voluntariado, puede concentrarse en modificar una u otra curva, o fragmentarse tratando de actuar simultáneamente sobre todas ellas. Algunos expertos están comenzando a hablar de una esperanza de media de vida de 120 a 130 años en un plazo no muy lejano. Con independencia de que esta predicción sea acertada o errónea, es un dato que invita a reflexionar seriamente sobre el modelo sanitario y de cuidados que deseamos promover para el futuro, y sobre las consecuencias sociales de elegir un modelo u otro. Si los presupuestos públicos son limitados (y siempre lo serán, incluso si se aumentan los tipos impositivos), las partidas presupuestarias que se destinen a una atención se detraerán de las destinadas a resolver otras necesidades.

La conciliación entre vida laboral, familiar y vida personal se ramifica en temas tan aparentemente lejanos como las fronteras de la vida y de la muerte. Por poner un ejemplo muy dramático, las políticas de investigación biomédica relacionadas con la supervivencia en condiciones de no-retorno o de mantenimiento de la vida en condiciones de muy mala salud condicionarán el número de grandes dependientes de los que cada sociedad ha de hacerse cargo a medio plazo.

4.- La medida de la incidencia

Antes de concluir, quisiera destacar que la incidencia de una medida política no es fácil de ponderar. Para lograrlo hace falta conocer la situación anterior a la aplicación de la medida y la situación posterior a su aplicación. También hay que deslindar los cambios debidos a la actuación pública de los que puedan deberse a otras causas. Pueden analizarse los cambios legales, la frecuencia e intensidad con que se ha hecho uso de las nuevas posibilidades, los recursos económicos destinados a promover cada medida o el número de personas que han recibido ayudas o han utilizado servicios, pero ninguno de estos análisis aseguran el conocimiento del impacto real de cada política o programa de conciliación.

En circunstancias de recursos escasos es frecuente que el análisis sistemático de la incidencia real de cualquier se vea como una carga excesiva, como un desvío de energía y de fondos que acabe llevándose una porción demasiado grande del esfuerzo dedicado a resolver los problemas.

Por eso tiene mayor mérito que en esta jornada se nos haya recordado que el análisis de la incidencia de las políticas públicas de conciliación es un objetivo prioritario, inseparable de las propias medidas adoptadas. A veces es arriesgado medir el cambio social, porque no siempre los resultados se corresponden con las aspiraciones iniciales. Es de agradecer que no se olvide este ejercicio de modestia y de responsabilidad, que permite enderezar los errores y mejorar las actuaciones en las etapas próximas.

Muchas gracias.

ararteko

**REALIDAD Y PERSPECTIVAS DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA CAPV DE APOYO
A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL,
FAMILIAR Y PERSONAL**

MARÍA DOLORES GARCÍA GARCÍA

*Departamento de Empleo y Asuntos Sociales
del Gobierno Vasco-Eusko Jaurlaritza. Vitoria-Gasteiz*

RESUMEN

Esta ponencia intenta acercar la realidad y perspectivas de futuro de las políticas de conciliación de la vida familiar, laboral y personal en la Comunidad Autónoma Vasca. Para ello, en primer lugar, se identifican el concepto de conciliación, las causas que dieron lugar a la implementación de estas políticas y la legislación en la que se sustentan, así como los enfoques desde los que se han abordado: empleo, igualdad de mujeres y hombres, política familiar e inclusión social y sus principales medidas.

A continuación se aproxima a la Ley 13/2008 de apoyo a las Familias para remarcar los principios básicos que son un potente mandato para propiciar un cambio en el enfoque de la Política Familiar, destacando entre otros los siguientes: la contribución de la ley a la legitimación o aceptación social de las diversas formas de relación y de los diversos tipos de familias, garantizándoles el mismo tratamiento; la consolidación de unos modelos de familias en los que se consideran requisitos irrenunciables la autonomía y el respeto entre todos sus integrantes y la igualdad de ambos miembros de la pareja que comparten y disponen de las mismas oportunidades de realización profesional, y el carácter transversal de la norma que implica e involucra a todos los sistemas de la sociedad en la puesta en marcha de medidas dirigidas a favorecer y apoyar el cumplimiento de las funciones sociales de las familias, dejando atrás el enfoque de protección y sustitución de las políticas familiares y la señalización del sistema social como exclusivo proveedor de servicios, aspectos ambos que han constituido las claves hasta la fecha de las políticas dirigidas a las familias. Además se detiene en el tema que nos ocupa y desgana los objetivos recogidos en la ley respecto de la conciliación, así como las medidas contempladas en la misma.

Finalmente la ponencia se centra en las perspectivas y actuaciones en materia de conciliación de la vida familiar, laboral y personal en la IX legislatura del Gobierno Vasco, y lo hace entendiendo que la asunción de la misma desde el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales supone una oportunidad dado que en él se aglutinan dos competencias (Empleo y Asuntos Sociales) que son claves para dar un salto cualitativo en las medidas a desarrollar de

apoyo a la conciliación. Desde el nuevo escenario que nos señala la Ley 13/2008 de Apoyo a las familias, se explica el enfoque que se pretenden desarrollar de la conciliación, señalando algunos criterios básicos a tener en cuenta, para pasar a detallar las medidas que se están implementando a corto plazo como son: Estudio sobre las implicaciones y posibles consecuencias de un cambio horario en el tejido empresarial de la CAPV y su aplicación en una experiencia piloto en varias empresas; proyecto de decreto de fomento de la mejora de la calidad de vida en el trabajo; nuevo decreto de ayudas a familias y empresas para la conciliación de la vida familiar y laboral; evaluación de los servicios y programas de conciliación y proyecto de estudio longitudinal 2002-2010 sobre el impacto de las ayudas de conciliación en la vida laboral y familiar de las personas perceptoras; proyecto de campaña de sensibilización sobre corresponsabilidad, usos del tiempo y nuevos modelos de familias. Por último se explica como el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las familias considerado como Plan de Gobierno, ha de ser el instrumento en el que consoliden los nuevos enfoques en un planteamiento de trabajo que llega hasta 2015.

I. LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL FAMILIAR Y PERSONAL

Concepto, antecedentes y estado de la cuestión en la CAPV

¿A qué llamamos “conciliación de la vida familiar, laboral y personal”?

Como primera aproximación a la cuestión de la conciliación de la vida familiar, laboral y personal podemos decir que se refiere a la manera de hacer compatibles diferentes aspectos, metas, facetas o partes de un proyecto de vida (*Fantova 2004*), es decir, articular adecuadamente el desempeño laboral, vida familiar y otro conjunto de dimensiones o actividades que podemos llamar personales (*Prieto 2004*).

Habitualmente el debate de la conciliación se aborda en nuestro entorno tanto a nivel del análisis científico como del debate público desde el binomio formado por vida familiar y laboral, dimensión familiar entendida como la provisión de relaciones afectivas, cuidados y educación tanto de los hijos e hijas como de las personas dependientes y dimensión laboral, que engloba la provisión de recursos y el desarrollo profesional, como si estos fueran los únicos elementos a tener en cuenta. La focalización en ambas dimensiones

ha propiciado, amén de otros elementos que han influido poderosamente, que se produzca una identificación “del tema de la conciliación” como “un problema” que afecta o interesa casi exclusivamente a la mujer. Pero es evidente que la vida de cada persona integra, al menos, otra faceta que se despliega simultáneamente y que es clave para el necesario crecimiento y equilibrio de la persona como es la personal, entendiendo ésta como la suma de aspectos como el descanso, el autocuidado, la formación, el ocio y tiempo libre, la participación social etc.

El olvido de la faceta personal es un elemento que juega en contra del progreso hacia la igualdad de mujeres y hombres ya que deja la responsabilidad del debate y lucha por reivindicar medidas potentes de conciliación y su necesaria aplicación exclusivamente en manos de las mujeres quienes históricamente han ejercido ese rol con el consecuente “sacrificio” de su vida laboral y personal y la presión de una sociedad que lo ha visto con beneplácito. Es por ello que considero importante que integremos en la definición y debate las tres dimensiones que componen nuestra vida a fin de que se generalice el interés y se amplíen las medidas de conciliación a poner en marcha.



Elaboración: Dirección de Política Familiar y Comunitaria.

Resumiendo podemos decir que la conciliación busca el necesario equilibrio entre las tres facetas nombradas, teniendo en cuenta que cada vez más se está produciendo una deriva de la consideración “del trabajo como lo primero” hacia la creencia de que el trabajo forma parte de la vida pero no lo es todo, es decir nos estamos acercando a la máxima “un trabajo para vivir, no una vida para trabajar”.

¿Por qué surge la necesidad de implementar medidas de conciliación?

La atención al tema de la conciliación de la vida familiar, laboral y personal es una cuestión que ha ido recibiendo una progresiva atención desde las administraciones públicas en consonancia con la evolución de la incorporación de la mujer al mundo laboral.

Dicha incorporación, que en Euskadi se produce en los últimos 40 años⁵, rompe la homeostasis existente en el sistema familiar preexistente, sistema que estaba sustentando en la pervivencia de una sociedad patriarcal cuyos valores establecían la diferenciación de roles en función del sexo, atribuyendo al hombre la función productiva y a la mujer la reproductora/cuidadora, es decir el “problema” de la conciliación de la vida familiar y laboral parecía no existir, de hecho este término no se utilizaba, dado que toda la organización giraba sobre un modelo en el que era el hombre quien trabajaba y la mujer quien se ocupaba de los cuidados de la infancia y de las personas dependientes.

Además, la incorporación de la mujer al mundo laboral se produce sin que la sociedad haya asumido un cambio en las creencias sobre los roles en la pareja y la necesaria corresponsabilidad de la misma en la crianza de los hijos, hijas y los cuidados a proveer a otros familiares, lo que conlleva, entre otras consecuencias, el fenómeno de la doble carga de trabajo y la desvinculación del mundo laboral de las mujeres.

A esto se une la mejora de las condiciones de la sociedad y el aumento de la esperanza de vida que conlleva un envejecimiento de la población y una mayor demanda de cuidados.

⁵ En Euskadi las tasas de actividad de las mujeres eran en 1976 de 28,6% aumentando al 35,1 en 1988 y siendo el 50% en el primer trimestre de 2010.

Por otro lado, a diferencia de otros países, la incorporación de las mujeres al mundo laboral se realiza sin que las administraciones públicas hayan hecho una reflexión sobre el modelo de cuidados y los servicios que eran necesario poner en marcha para permitir la incorporación de las mujeres en igualdad; de ello da fe el escaso desarrollo de los servicios socio-comunitarios destinados a atender las demandas existentes.

El marco legal y las políticas públicas de conciliación de la vida familiar laboral y personal

Si bien en el ordenamiento legal español ya estaban reconocidos algunos de los derechos que actualmente se consideran relacionados con la conciliación, no es hasta 1999 cuando se aprueba una Ley específica sobre esta materia como es la Ley 39/1999 de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

El objetivo de esta Ley es la transposición al ordenamiento jurídico español de dos Directivas comunitarias, ampliando los niveles de protección previstos en las mismas, versando sus principales novedades sobre permisos maternidad/paternidad, excedencias y reducciones, igualación de los permisos por acogimientos y adopciones, imposibilidad de despido por embarazo, parto o lactancia y permisos para cuidado de familiares por razón de edad, accidente o enfermedad.

A nivel autonómico, la Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres, hace especial hincapié en el fomento de la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico, así como en la adecuación de las estructuras del empleo a las necesidades de la vida personal y familiar mediante la creación y adecuación de servicios socio-comunitarios, prestaciones económicas y medidas fiscales, así como de cualquier otra medida que se considere adecuada a tal fin. También se señalan acciones según responsabilidades de los diferentes sistemas.

Más reciente es la Ley Orgánica 3/2007 de 22 marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. En esta ley se transponen dos Directivas europeas de 2002 y 2004, cuyas principales novedades son el establecimiento del permiso de paternidad, la ampliación del permiso maternidad por hijo o hija discapacitado/a, la ampliación hasta los 8 años en los casos de reducción de jornada, ampliación a 2 años en las excedencias por cuidados de familiares y la prestación económica por paternidad.

Las medidas señaladas en la legislación tienen su efectividad, por una parte, a través de su inclusión en el Estatuto de los Trabajadores y, por otra, se articulan a través de las políticas lideradas por las administraciones públicas.

Llamamos políticas públicas de conciliación al conjunto de actuaciones dirigidas a que hombres y mujeres puedan compaginar la gestión compartida del cuidado de los hijos/as y personas dependientes con su participación en el plano laboral.

A este respecto es preciso señalar que la aplicación de las políticas de conciliación se lleva a cabo desde distintas perspectivas y enfoques como el del Empleo, Igualdad, Política Familiar e Inclusión Social. Considerando muy enriquecedor la amplitud de enfoques también hay que señalar que esta amalgama de perspectivas puede ser un elemento de dispersión dado que hay gran diversidad de iniciativas y múltiples instituciones involucradas lo que dificulta la coordinación de las mismas, su observación y evaluación.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco los planes que han incluido medidas de conciliación de la vida familiar y laboral son los siguientes:

– **I y II Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 y 2007-2010**

Tiene como objetivo incrementar la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo, eliminando los obstáculos y favoreciendo su adaptación, para lograr un empleo femenino de calidad y señala a mujeres y familias monoparentales como colectivos preferentes para la inclusión socio-laboral dado que tienen poca disponibilidad para el empleo debido a la carga de los cuidados familiares en solitario.

Las medidas potenciadas son: entornos flexibles para la formación (on line), fomento del tele-trabajo y de la contratación a tiempo parcial, conexiones con recursos sociales (escuelas infantiles y centros de día).

– **I y II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2002-2005 y 2007-2009**

Parten de la premisa del doble derecho a la Protección Económica y a la Inserción socio-laboral. Su objetivo es dar prioridad a la inserción laboral femenina dado que detectan un grave riesgo de pobreza en mujeres con cargas familiares que se traduce en precariedad del empleo y necesidad de servicios de apoyo.

Las medidas van dirigidas a la puesta en marcha de servicios específicos de apoyo de conciliación de vida laboral y familiar dirigidos a familias monoparentales.

– **I y II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2002-2005 Y 2006-2010**

El objetivo es el apoyos a las familias para favorecer la crianza de los hijos e hijas en un marco de bienestar así como prestar atención a las personas dependientes. Las medidas se articulan a través de las transferencias económicas dirigidas las familias y empresas a fin de fomentar la utilización de las medidas de conciliación y, a la vez, tratar de paliar la ausencia de ingresos económicos que eso conlleva. Dichas medidas se regularon a través de diferentes decretos que parten de 2002 siendo el más avanzado el aprobado en 2007⁶.

– **V Plan de Igualdad**

El objetivo es conseguir avanzar hacia la igualdad de mujeres y hombres y el tema que nos ocupa se plantea a través de los siguientes programas: de corresponsabilidad y ética del cuidado, de modificación de la cultura empresarial para facilitar la conciliación corresponsable, de aumento del tiempo de ocio, formación y trabajo de las mujeres, de la ampliación de la flexibilización de horarios de los servicios y de programas que promuevan una organización urbanística dirigida a favorecer la vida diaria de las personas.

II. LA LEY 13/2008 DE APOYO A LAS FAMILIAS

Los principios básicos de La Ley 13/2008 de apoyo a las Familias constituyen un potente mandato para propiciar un cambio en el enfoque de la Política Familiar.

⁶ Durante el periodo 2002-2009, el gasto ejecutado en materia de ayudas a la Conciliación de la vida familiar y laboral ha sido de 127.903.182,00 EUROS de los cuales se han dedicado a las familias 113.836.761,00 euros, es decir el 89% y a las empresas 14.066.411,00 euros lo que supone el 11%

Por un lado, es importante resaltar la vocación transversal de esta ley que implica e involucra a todos los sistemas de la sociedad en la puesta en marcha de medidas dirigidas a favorecer y apoyar el cumplimiento de las funciones sociales de las familias, dejando atrás el enfoque de protección y la señalización del sistema social como exclusivo proveedor de servicios; de otro, la ley se convierte en un elemento aglutinante y tractor de las medidas a desarrollar en materia de conciliación dada la importancia que en la Ley se le atribuye. Todo ello enmarcado en unos principios que proclaman la aceptación de la diversidad de modelos de familias a la par que se consideran requisitos irrenunciables la autonomía y el respeto entre todos sus integrantes y la igualdad de ambos miembros de la pareja, que comparten y disponen de las mismas oportunidades de realización.

Los objetivos que señala la Ley 13/2008 en materia de conciliación son los siguientes:

- Facilitar la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, así como la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo y el desarrollo de su carrera profesional.
- Contribuir al afianzamiento de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito familiar, en particular en el cuidado y educación de los hijos e hijas menores de edad y en la atención a las personas que se encuentren en situación de dependencia.

Las medidas de conciliación que la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias plantea desarrollar son las siguientes:

1. Medidas de Protección social. Se señala de forma detallada las ayudas a familias y empresas; servicios de atención a los niños-niñas y personas dependientes, implicando en ellas a los sistemas de Servicios Sociales, Educación, Ocio y tiempo libre, Inclusión Social y Empresarial.
2. Medidas en el sistema del empleo. En este apartado la ley nombra al Gobierno Vasco como elemento que fomentará que las empresas adopten medidas que contribuyan a la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.
3. Medidas de sensibilización. Especialmente sobre temas como la conciliación familiar y laboral dirigida a implicar a empresas y sindicatos, así como la corresponsabilidad en tareas del hogar y cuidados de hijas e hijos.

III. PERSPECTIVAS Y ACTUACIONES en materia de conciliación en la IX legislatura del Gobierno Vasco

Entendemos que el marco del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales constituye una oportunidad para el desarrollo de políticas de conciliación al ostentar la competencia sobre el binomio “empleo y asuntos sociales”; teniendo en cuenta que los Asuntos Sociales contienen además del sistema de los servicios sociales otras perspectivas transversales claves para el desarrollo de las medidas de conciliación como son la inmigración, la infancia y adolescencia y, por supuesto, la de la política familiar y comunitaria.

Dentro del Departamento las directrices políticas son claras sobre el papel relevante que la conciliación de la vida familiar, laboral y personal debe de tener en esta IX legislatura y se entiende que el marco idóneo de desarrollo debe ser el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias que entrará en vigor en 2011.

A fin de contextualizar las medidas a poner en marcha y que se están desarrollando es de interés expresar como se entiende desde el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales el tema que nos ocupa.

Se entiende la conciliación de la vida familiar, laboral y personal como un fenómeno complejo y multifactorial que hunde sus raíces en valores culturales, estructuras sociales y recursos que dan forma a un tipo de organización social que se enfrenta a un desajuste entre los cambios sociales habidos y la asunción de un nuevo orden familiar, empresarial y social.

Además es importante señalar que, junto con la dimensión social, la conciliación tiene una dimensión individual; es decir, que la conciliación también se teje en un nivel micro condicionado por los valores, los recursos o las habilidades de cada persona y grupo familiar.

Entre las razones que hacen necesaria la intervención destacamos como principales las siguientes:

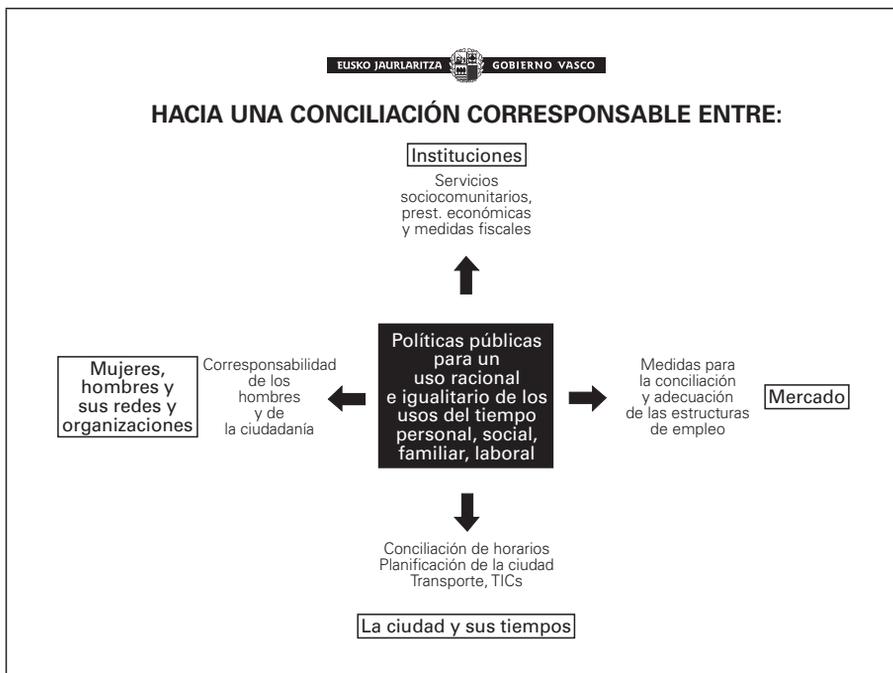
- El agotamiento del modelo productivo basado en sistemas de principios del XX.
- El desfase de un modelo social basado en un tipo de familia fundada en la desigualdad de oportunidades de sus miembros.
- La necesidad imperante de conseguir una sociedad igualitaria y corresponsable.

Respecto a la forma que deben adoptar las medidas que conformen las políticas de conciliación entendemos que deben ser diversas y complementarias de forma que puedan dar respuesta a las necesidades, estilos y diferentes formas de organización de los distintos modelos de familias.

Deben ser medidas que impliquen y aglutinen a todos los agentes sociales: Estado, empresas, trabajadores/as y ciudadanía en general, y dentro de la familia a todos sus miembros adultos, ya que la necesaria intervención en este tema es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

Por último diremos que las medidas deben contemplar el corto el medio y el largo plazo.

En el cuadro siguiente se puede visualizar el entramado de agentes sociales que tienen responsabilidad en el tema con las posibles medidas a poner en marcha.



Elaboración: Emakunde.

El Departamento de Empleo y Asuntos Sociales y la conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Acciones y proyectos en marcha

El Departamento de Empleo y Asuntos Sociales está abordando la conciliación de la vida familiar y laboral desde una perspectiva poliédrica de forma que, por una parte, se pretende fomentar y apoyar a los trabajadores y trabajadoras para que, sin dejar de serlo, puedan dedicar más tiempo al cuidado de hijos, hijas y familiares dependientes y, al mismo tiempo, se pretende alcanzar avances significativos en el objetivo de la igualdad y corresponsabilidad entre sexos, siendo muy conscientes de que ambas finalidades están íntimamente entrelazadas, y que deben abordarse desde distintos frentes.

En este sentido creo conveniente poner en valor todas las acciones que este Departamento está llevando a cabo en esta materia y que son los siguientes:

– Estudio sobre las implicaciones y posibles consecuencias de un cambio horario en el tejido empresarial de la CAPV

Este estudio está liderado por la Dirección de Innovación Socio-laboral del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. El estudio trata de analizar las implicaciones y posibles consecuencias de un cambio horario laboral en el tejido empresarial de la CAPV, de cara a conseguir una mayor conciliación de la vida familiar, laboral y personal.

Se parte de un análisis del contexto socio-laboral donde se entiende que muchas de las propuestas de modificación de las condiciones de trabajo como la flexibilidad horaria, el tele-trabajo, el establecimiento de la jornada continuada van asociadas a la necesidad de racionalizar los horarios laborales para concluir que el impacto de la modificación de horarios se traduce en la mejora de la conciliación de la vida familiar, laboral y personal, el incremento del rendimiento y productividad y la mejora del clima laboral.

Por ello el Gobierno Vasco ha iniciado una experiencia piloto en 4 empresas de la CAPV, a fin de monitorizar y recabar resultados generalizables a futuro en el resto del tejido empresarial. Las empresas seleccionadas representan toda la tipología de tamaños, así como los tres territorios y a diferentes sectores de actividad.

– **Proyecto de Decreto de fomento de la mejora de la calidad de vida en el trabajo**

Tiene como objetivo procurar la satisfacción y mejora de la calidad de vida en el trabajo, a través de la potenciación de los siguientes aspectos:

- Mejora de la calidad y estabilidad en el empleo.
- Mejora del clima laboral: prevención de riesgos laborales que derivan de la organización del trabajo (estrés, violencia, accidentes y enfermedades profesionales), igualdad efectiva de hombres y mujeres, mediación en conflictos.
- Inclusión de la gestión de la diversidad en el trabajo.
- Potenciar medidas socio-económicas para prevenir los efectos de la crisis económica.
- Conciliación entre trabajo y vida familiar y social.
- Adaptación del trabajo a las personas, en particular a aquellas con mayores dificultades por razón de edad o discapacidad.
- Certificación de reconocimiento de buenas prácticas en el trabajo.

– **Decreto 177/2010 de 29 de junio sobre ayudas a familias y empresas para la conciliación de la vida familiar y laboral**

El Decreto 177/2010 de 29 de junio sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral que tiene por objeto el fomento de la conciliación a través de la regulación de cuatro líneas de ayudas económicas directas para quienes ven disminuidos sus ingresos por conciliar su vida familiar y laboral. Las ayudas que constituyen los cuatro ejes del presente Decreto son las siguientes:

- Ayudas a personas trabajadoras que se encuentren en situación de excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijos o de hijas.
- Ayudas a personas trabajadoras que se encuentren en situación de excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de familiares en situación de dependencia o en extrema gravedad sanitaria.
- Ayudas para sustituir a personas trabajadoras acogidas a una excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijos, hijas, de familiares en situación de dependencia o en extrema gravedad sanitaria
- Ayudas por la contratación de personas trabajadoras para el cuidado de hijos o de hijas menores.

Es preciso remarcar que éste es un decreto de ayudas para el fomento de la conciliación, entendiéndose como tales las situaciones de excedencia o reducción en los términos y condiciones establecidas por la legislación vigente y diferenciándose del derecho laboral que regula las medidas de conciliación⁷.

Como se ha señalado anteriormente, ya se había producido desde 2002 la aprobación de tres decretos de ayudas a la conciliación, estando en aplicación el decreto 118/2007 de 17 de julio, por ello a la hora de definir las mejoras a implementar en este tema se llevó a cabo un análisis sobre las fortalezas y debilidades del decreto citado y sobre las oportunidades existentes en materia de ayudas en a la conciliación en el momento actual desde la administración autonómica, que dieron como resultado el decreto 177/2010 de 29 de junio. En el cuadro siguiente se puede ver un resumen del citado análisis.

|  | | |
|--|---|---|
| ANÁLISIS DEL DECRETO 118/2007, DE 17 DE JULIO, POR EL QUE SE REGULAN LAS MEDIDAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR | | |
| FORTALEZAS | DEBILIDADES | OPORTUNIDADES |
| Antecedentes de decretos con Medidas de Protección Social a Familias y Empresas, en materia de Conciliación Aprobación de la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias Partida presupuestaria: 33.363.140, € Número de Solicitudes 2009: 45.800 | Complejidad de la tramitación: - Cuatro veces al año - Exclusivamente presencial Cuantías de ayudas Nivel de quejas Recomendaciones del Ararteko Baja ejecución presupuestaria de las dos líneas planteadas nuevas en el Decreto 118/2007 - dependencia - contratación para cuidado de menores Fracaso de la política de discriminación económica a favor de los hombres | Avances en TIC's La E administración Existencia de una cuantía presupuestaria no ejecutada Consideración de la Conciliación como tema estratégico del Departamento Desarrollo de la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias |
| | |  NUEVO DECRETO |

Elaboración: Dirección de Política Familiar y Comunitaria.

⁷ En este sentido habría que señalar que el derecho laboral a la excedencia está recogido y regulado en el Estatuto de los Trabajadores, y normativa de Seguridad Social.

La normativa se desarrolla en un Decreto y una Orden. El Decreto regula las ayudas a excedencias y reducciones de las cuatro líneas ya nombradas y la orden contiene las cuantías de las ayudas y las instancias normalizadas de solicitud.

A continuación se señalan algunas de las mejoras más destacadas incluidas en el nuevo Decreto:

- Equiparación económica de hombres y mujeres en excedencias o reducciones.
 - Ampliación de las cuantías.
 - Ampliación del límite hasta los ocho años del menor en reducciones de jornada.
 - Ampliación de máximos de disfrute por hijo, por grupo familiar, por persona y por pareja en reducciones de jornada.
 - Ampliación y flexibilización de posibilidades de conciliar de forma discontinua en los siguientes supuestos: períodos de vacaciones escolares; personas en situación de ERE; personas con contratos fijos discontinuos.
 - Ampliación de ayudas de conciliación para cuidado de familiares en extrema gravedad sanitaria (enfermedades terminales o accidentes incapacitantes de cónyuges, hijos e hijas).
 - Aumento de la renta estandarizada para ayudas de contratación de personal para cuidado de hijos menores.
 - Simplificación tramos renta familiar estandarizada para ayudas contratación personal para cuidado de menores.
 - Eliminación de un plazo de presentación de solicitud.
 - Tramitación electrónica.
 - Retroactividad a 1 de abril de 2010.
- **Evaluación de los servicios y programas de conciliación**

Se entiende que la evaluación de las medidas implementadas deben ser un elemento que guíe la planificación a futuro. Por ello se ha iniciado una Evaluación de servicios y programas de conciliación apoyados por Gobierno Vasco, a través de las órdenes de subvenciones, uno en cada territorio, de forma que podamos conocer las buenas prácticas que les caracterizan y generalizar las citadas experiencias, si fuera el caso.

Por otro lado, está en proyecto la realización de un Estudio longitudinal 2002-2010 de ayudas para la conciliación y las repercusiones para su vida laboral, familiar y personal. Se pretende conocer a través del estudio a partir de una muestra de las personas que han percibido ayudas para la conciliación desde 2002 el impacto de éstas en su vida laboral y sobre la mejora de su vida familiar y personal.

– **Campañas de sensibilización**

Una de las competencias que la Ley 13/2008 atribuye al Gobierno vasco es su labor en la sensibilización de la población; por ello se está trabajando en la puesta en marcha de varias campañas, además de la ya iniciada, para dar a conocer las ayudas del nuevo decreto dirigida a toda la ciudadanía.

A medio plazo se pretende llevar a cabo una campaña dirigida a los empresarios en la que se les informe de forma rigurosa de las posibles medidas de conciliación a implantar y los beneficios que conlleva.

Por otro lado y dirigida a toda la ciudadanía, se pretende poner en marcha un programa de sensibilización sobre corresponsabilidad, usos del tiempo y modelos de familias.

– **III Plan Interinstitucional de apoyo a las familias 2011-2015**

El III Plan interinstitucional de apoyo a las familias constituye un instrumento articulador de la estratégica de las políticas familiares y su necesaria transversalidad, en él ocupará un papel destacado la conciliación de la vida familiar, laboral y personal.

Este plan considerado como acción del gobierno se desarrollará desde las siguientes perspectivas: género, igualdad, corresponsabilidad, nuevos usos del tiempo, conciliación corresponsable, así como desde la necesaria colaboración de todos los sistemas implicados.

Bibliografía

BUQUERAS Y BACH, I. 2006. Tiempo al tiempo, Barcelona, Planeta Prácticos.

DEPARTAMENTO DE INTERVENCIÓN SOCIAL. 2009. Diagnóstico de medidas para la conciliación. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

- EMAKUNDE. 2010. V Plan para la igualdad de hombre y mujeres en la CAE.
- CAPV. 2003. Plan de Empleo 2003-2006. Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza.
- CAPV. 2006. II Plan Interinstitucional de apoyo a las familias. Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza.
- CAPV. 2007. Plan de Empleo 2007-2010. Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza.
- CAPV. 2008. Evaluación 2006-2008 del II Plan Interinstitucional de apoyo a las familias. Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza.
- CAPV. Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias.
- CAPV. Ley 4/2005, para la igualdad de mujeres y hombres.
- ESPAÑA. Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.
- ESPAÑA. Ley Orgánica 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres.
- FANTOVA, Fernando. 2006. "Servicios Sociales y conciliación de la vida familiar laboral y personal". A Coruña, Congreso de Servicios Sociales Municipales.
- VV.AA. 2005. Las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en las comunidades autónomas, Madrid, Ediciones Cinca, 2005.

LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES COMO
EJE TRANSVERSAL EN LAS POLÍTICAS DE APOYO
A LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL,
FAMILIAR Y PERSONAL

ANDER BERGARA SAUTUA
Emakunde. Vitoria-Gasteiz

La igualdad de mujeres y hombres es un elemento básico de cara a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, ya que una política de conciliación sustentada en la desigualdad y subordinación de las mujeres no puede ser considerada una auténtica política de conciliación. De la misma manera, la consecución de una sociedad más igualitaria desde el punto de vista del sexo de las personas pasa inexorablemente por que hombres y mujeres puedan satisfacer todas sus necesidades y hacer frente a sus responsabilidades generadas en los diferentes ámbitos de la vida.

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres regula, en el título III, una serie de medidas dirigidas a promover la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, y considera la conciliación de la vida personal, familiar y laboral una de las áreas de intervención básicas.

Igualmente, y siguiendo la senda marcada por el plan anterior, el V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres, considera el fomento de una organización social corresponsable como uno de los tres ejes prioritarios de actuación en materia de igualdad, junto con el empoderamiento de las mujeres y el cambio de valores, y la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Este plan elaborado por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, con una destacable participación social e institucional, y aprobado por el Gobierno Vasco en su sesión de 29 de junio de 2010, establece las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de los poderes públicos vascos en la IX legislatura. Por tanto, vincula no sólo a la administración autonómica, sino también a la administración foral y local, que deberán aprobar planes o programas para la igualdad de acuerdo con las líneas de intervención y directrices establecidas en el V Plan.

Así pues, en el V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres se recogen las últimas directrices dadas hasta la fecha por el Gobierno Vasco en materia de conciliación y corresponsabilidad.

Antes de proceder a analizar las referidas directrices, haré una breve reflexión al hilo del diagnóstico de situación que realiza el V Plan por lo que respecta al eje "Organización social corresponsable".

El llamado problema de la conciliación es algo relativamente nuevo que surge en el momento que las mujeres se incorporan de forma generalizada al trabajo remunerado sin reducir, de forma significativa, el trabajo no remunerado que venían realizando en el ámbito doméstico. Hasta entonces, se atendían las necesidades de subsistencia de las personas (fisiológicas, afectivas, educativas, etc.) sin que ello supusiera una preocupación en el ámbito familiar y menos aún en el ámbito público. Y no era una preocupación ni un problema porque, tanto desde un punto de vista legal como social, estaba claro y admitido quién hacía qué. Así, los hombres ejercían de “cabeza de familia” y se encargaban de dar protección y de proveer los recursos económicos necesarios para el sustento de la familia, y las mujeres, por su parte, asumían el trabajo doméstico y de cuidado de las personas integrantes del hogar familiar.

Ahora bien, que no existiera una problemática social en torno a como se repartían las tareas y responsabilidades en función del sexo, no quiere decir que el sistema fuera justo, todo contrario, la ausencia de conflicto se sustentaba en una situación estructural de desigualdad de hecho y de derecho de las mujeres. Porque la cuestión no era sólo que a los hombres y a las mujeres se les asignaba un trabajo diferente en función del sexo, sino que existía una relación de jerarquía entre dichos trabajos y entre la posición jurídica y social de unos y otras. A las mujeres al no generar, aparentemente, ingresos no se les reconocía la capacidad de tomar decisiones y se les situaba en una situación de dependencia respecto del varón, lo que hacía que fueran consideradas ciudadanas “de segunda”.

Con el advenimiento de los regímenes democráticos y la evolución de la teoría y la práctica de los derechos humanos, y dando al menos parcialmente respuesta las reivindicaciones de los grupos de mujeres, se produce un cambio fundamental en el estatus jurídico y social de las mujeres. Se reconoce la igualdad de derechos y obligaciones de mujeres y hombres y se proclama el principio de no discriminación por razón de sexo. Fruto de ello se inicia un proceso de incorporación generalizada de las mujeres al mercado laboral, a los diferentes niveles educativos, a la formación, a la cultura y –aunque en menor medida– a los ámbitos de toma de decisiones. Sin embargo, esta importante transformación del papel de las mujeres en la sociedad y su creciente participación en ámbitos que anteriormente tenían vedados por ser considerados como masculinos, no se ha visto acompañada por cambios de calado en cuanto a la dedicación de los hombres al trabajo doméstico y de cuidado, ni por una adecuación significativa de las estructuras del empleo,

ni por un incremento suficiente de los servicios sociocomunitarios para dar respuesta a la demanda de cuidados que se generan en los hogares. En consecuencia, siguen siendo mayoritariamente las mujeres las que hacen frente a las responsabilidades derivadas del ámbito doméstico y las que realizan la mayor cantidad del trabajo reproductivo.

Efectivamente, a pesar de que en los últimos años se han producido cambios importantes en los modelos familiares y en las formas de convivencia y se han flexibilizado los roles asignados a mujeres y a hombres, sigue imperando la división sexual del trabajo anteriormente referida y se mantiene la mentalidad de que si bien las mujeres se deben incorporar al empleo, deben hacerlo sin descuidar su papel de responsables últimas del ámbito doméstico. El trabajo en el ámbito productivo se sigue identificando con lo que llamamos empleo y se remunera, mientras que el trabajo doméstico y de cuidado ni se valora ni se remunera y quienes lo realizan son consideradas personas "inactivas," a pesar de que en 2008 equivalía al 28,7% del Producto Interior Bruto de la Comunidad Autónoma de Euskadi (realizado por mujeres en un 72%), según las últimas mediciones realizadas por el Eustat-Instituto Vasco de Estadística en el marco del estudio *Cuenta satélite de la producción doméstica en la Comunidad Autónoma de Euskadi*.

El cambio de posición social y jurídica de las mujeres y la consiguiente incorporación creciente de éstas al mercado laboral ha hecho que la cuestión de la conciliación se haya incorporado a la agenda pública. De esta manera, se ha elevado a la categoría de problema social la imposibilidad que tienen las personas de hacer frente a responsabilidades de los distintos ámbitos de la vida y las consecuencias que ello acarrea:

- la reducción de la natalidad;
- el aumento de los conflictos en el ámbito familiar derivados de la reducción del tiempo disponible para la relación de pareja y familiar con importantes consecuencias negativas para el desarrollo de los hijos e hijas;
- el incremento de problemas en el entorno laboral, tales como estrés, absentismo, insatisfacción laboral, menor rendimiento, etc.;
- y la incidencia negativa en la salud, en el tiempo de ocio y en la posibilidad de acceder, permanecer y promocionar en condiciones de igualdad en el mercado laboral de las mujeres, derivada del hecho de que siguen siendo ellas las que soportan la mayor carga del trabajo reproductivo.

Además, para tratar de hacer frente a la imposibilidad de asumir todas las cargas derivadas del mundo productivo y reproductivo, en muchos casos, se está recurriendo a las abuelas y/o a la contratación en precario de mujeres mayoritariamente extranjeras, lo que a su vez está generando importantes consecuencias negativas que no deben ser obviadas.

Por otra parte, siguiendo la línea ya iniciada en plan anterior, el V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres pone en cuestión el propio término “conciliación”, ya que da a entender que nos estamos refiriendo a dos ámbitos (el público y el doméstico) estancos, separados y que, por lo tanto, han de conciliarse. No obstante, se considera parece más apropiado hablar de la necesidad de un nuevo modelo de organización social que facilite que las personas, mujeres y hombres, puedan satisfacer todas las necesidades que en conjunto se les generan en los diferentes ámbitos de la vida y hacer frente a sus responsabilidades, independientemente del ámbito donde éstas se generen.

El nuevo modelo debería estar basado en la armonización de las diferentes esferas de la vida, de tal manera que se pueda evitar la situación actual en la que prácticamente todas estas esferas deben acomodarse a una de ellas: la laboral. Ello supone valorar en su justa medida el trabajo doméstico y de cuidado, esencial para el funcionamiento, reproducción y mantenimiento de nuestras sociedades, así como reconocer la necesidad que tienen las personas de un tiempo personal y social.

El reto es ir más allá de la conciliación y establecer como principio de las políticas públicas la corresponsabilidad, que significa que tanto mujeres como hombres se responsabilizan en igual medida de los ámbitos público y doméstico, pero no sólo eso, sino que también el Estado, el mercado y la sociedad en su conjunto asumen la responsabilidad que les corresponde, para lo cual es fundamental modificar la cultura empresarial, ampliar la cobertura y flexibilidad de horarios de los servicios públicos e incluso adecuar la forma en la que organizamos nuestros pueblos y ciudades.

Para promover dicha organización social corresponsable el V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres establece un conjunto de objetivos estratégicos y operativos articulados en dos programas: uno relativo a la corresponsabilidad y nuevos usos del tiempo y el otro sobre conciliación corresponsable.

| Programa 4. Corresponsabilidad y nuevos usos de tiempo | Programa 5. Conciliación corresponsable |
|--|---|
| <p>4.1. FOMENTO DE LA CORRESPONSABILIDAD DE LA ETICA DEL CUIDADO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Equiparación de los permisos de maternidad y paternidad. 2. Incremento del número de hombres que se acogen a medidas de conciliación. 3. Reducción de la brecha de género en el tiempo dedicado a tareas domésticas y de cuidado. 4. Incremento de la corresponsabilidad de chicos y chicas. | <p>5.1. MODIFICACIÓN DE LA CULTURA Y PRÁCTICA EMPRESARIAL HACIA LA CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento de medidas para la conciliación corresponsable en empresas privadas (diferenciando grandes y pequeñas). 2. Incremento de las medidas de conciliación corresponsable en la Administración. 3. Incremento de la satisfacción de la población con las medidas de conciliación corresponsable. |
| <p>4.2. AUMENTAR EL TIEMPO QUE LAS MUJERES DESTINAN AL DISFRUTE DEL OCIO Y EL DESTINADO A LA CONSECUCCIÓN DE LA AUTONOMÍA/ INDEPENDENCIA ECONÓMICA</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción de la brecha de género en el tiempo dedicado a la vida social. 2. Reducción de la brecha de género en el tiempo dedicado al trabajo remunerado y formación. | <p>5.2. AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y FLEXIBILIDAD DE HORARIOS DE LOS SERVICIOS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento de la flexibilidad horaria de los servicios sociocomunitarios y de atención a la ciudadanía, garantizando la conciliación corresponsable de sus empleados y empleadas. 2. Incremento del grado de cobertura de los servicios socio comunitarios, garantizando la conciliación corresponsable de sus empleadas y empleados. |
| | <p>5.3. MODIFICACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y DE LOS SERVICIOS DIRIGIDOS A LA CIUDADANÍA PARA FACILITAR LA CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disminución del tiempo empleado en trayectos para realizar las actividades de la vida cotidiana. 2. Mejora de la Planificación urbana y del diseño del transporte para facilitar la autonomía y la conciliación corresponsable. |

PROGRAMA 4: CORRESPONSABILIDAD Y NUEVOS USOS DEL TIEMPO

OBJETIVO ESTRATÉGICO: 4.1. FOMENTO DE LA CORRESPONSABILIDAD Y DE LA ÉTICA DEL CUIDADO

Una auténtica política de conciliación debe hacer posible que tanto hombres como mujeres puedan tener y atender a la familia, acceder al mercado laboral, así como disponer de tiempo propio y social. Sin embargo, en general las medidas para la conciliación se han dirigido fundamentalmente a las mujeres como si ellas fueran las responsables exclusivas de satisfacer las necesidades del ámbito doméstico. Una prueba evidente de ello, por ejemplo, es la distinta duración de los permisos por maternidad y paternidad (en el Estado actualmente la duración del primero es de 16 semanas y la del segundo de 15 días).

Así, son ellas quienes hacen uso muy mayoritariamente los permisos, excedencias y reducciones de jornada para el cuidado de personas. Según la *Evaluación intermedia del II Plan interinstitucional de apoyo a las familias, 2006 – 2008*, del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, el 94% de las excedencias por cuidado de hijos o hijas o cuidado de familiares, y el 93,4% de las reducciones de jornada fueron utilizadas por las mujeres.

Como consecuencia del ello el empresariado prefiere disponer de hombres, en la medida que suponen que no ejercerán el rol de cuidadores y, por tanto, que se ausentarán menos del trabajo, lo que repercute negativamente en el acceso, permanencia y promoción de las mujeres en el empleo, con la consiguiente merma de sus derechos laborales y de protección social. Además, la falta de corresponsabilidad limita el desarrollo de otras facetas de su vida, cultural, de ocio, o relacional.

Según la *Encuesta de Presupuestos del Tiempo (2008)* de Eustat, las mujeres dedican un tiempo medio al día de 3 horas y 33 minutos a la realización de trabajo doméstico, más del doble del tiempo que dedican los hombres (1 hora y 29 minutos). El cuidado de personas en el hogar (niños y niñas y personas adultas dependientes) ocupa a las mujeres un promedio de 2 horas y 18 minutos diarios, mientras que para los hombres el tiempo medio se reduce a 1 hora y 41 minutos.

Sólo en la medida en que los hombres vayan asumiendo su parte de cuidado de hijos e hijas, personas enfermas, con discapacidad o mayores dependientes, y la parte correspondiente de trabajo doméstico y empiecen a utili-

zar medidas de conciliación en la misma proporción que las mujeres, podrán producirse avances significativos en el camino hacia la igualdad.

Además, parece necesario fomentar la corresponsabilidad y la ética del cuidado entre la población más joven, ya que hay estudios como el realizado por Emakunde sobre *Adolescentes en la CAE. Una aproximación desde el empoderamiento (2008)* que muestran que, a pesar de que las chicas ejecutan más actividades domésticas que los chicos, la participación de éstas en dichas actividades no es alta.

De todo lo anterior el V Plan determina 4 objetivos operativos para la legislatura con el fin de fomentar la corresponsabilidad y la ética del cuidado, entendida éstas no como una elección personal, sino como una responsabilidad individual y social.

4.1.1. Promover la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad para que sean de igual duración e intransferibles

| | |
|-----------------------|--|
| Organismos Implicados | Presidencia del Gobierno Departamentos: Justicia y Administración Pública Industria, Innovación, Comercio y Turismo Empleo y Asuntos Sociales Diputaciones Forales Ayuntamientos |
| Indicadores | Nº de propuestas o medidas realizadas en la C. A. de Euskadi para promover la equiparación de los permisos de paternidad y maternidad Diferencia en los días de duración de los permisos de paternidad y los días de duración de los permisos de maternidad |

4.1.2. Incrementar el porcentaje de hombres que se acogen a medidas para la conciliación

| | |
|-----------------------|---|
| Organismos Implicados | TODAS LAS INSTITUCIONES |
| Indicadores | % de hombres en la C. A. de Euskadi que se acogen a excedencias por paternidad % de hombres en la C. A. de Euskadi que se acogen a reducciones de jornada para el cuidado de ascendientes o descendientes % de personas que se han acogido alguna vez a una o varias medidas de conciliación por sector de ocupación, sexo y tipo de medida |

4.1.3. Reducir la brecha de género en el tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidados, por parte de los hombres y las mujeres

| | |
|-----------------------|---|
| Organismos Implicados | TODAS LAS INSTITUCIONES |
| Indicadores | Media de horas diarias por persona dedicadas al trabajo doméstico, desagregada por sexo Media de horas diarias por persona dedicadas al cuidado de personas en el hogar, desagregada por sexo Personas ocupadas según frecuencia con la que realizan labores de hogar |

4.1.4. Incrementar el tiempo dedicado a la corresponsabilidad en el trabajo doméstico y de cuidados de las chicas y los chicos, incidiendo especialmente en los chicos

| | |
|-----------------------|---|
| Organismos Implicados | Departamentos: Educación, Universidades e Investigación Cultura Diputaciones Forales Ayuntamientos |
| Indicadores | Media de horas diarias dedicadas por jóvenes al trabajo doméstico y de cuidados, desagregada por sexo Horas dedicadas por actividad de trabajo doméstico realizadas por jóvenes Horas dedicadas por actividades de cuidado de personas en el hogar realizadas por jóvenes |

OBJETIVO ESTRATÉGICO: 4.2. AUMENTO DEL TIEMPO QUE LAS MUJERES DESTINAN AL DISFRUTE DEL OCIO Y EL DESTINADO A LA REDUCCIÓN DE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA

Debido a la mayor dedicación de las mujeres al trabajo doméstico y de cuidado, éstas de media invierten al día casi una hora menos que los hombres al trabajo remunerado y a la formación (6 horas y 47 minutos frente a 7 horas, según la *Encuesta de Presupuestos del Tiempo 2008* de Eustat).

La equiparación con el tiempo destinado por los hombres a la actividad laboral supondrá para las mujeres una reducción de su dependencia económica. Pero ésta no se debe dar a cualquier precio, la clave está en que no se produzca un aumento de la carga global de trabajo para ellas, que según el Eustat en 2008 era de 6 horas y dos minutos (repartidos a lo largo de los 7 días de la semana), mientras que la de los hombres era de 5 horas y tres minutos.

Si se analiza la evolución de la estructura de la carga de trabajo desde 1993 a 2008, en el caso de las mujeres, el tiempo dedicado al trabajo remunerado aumenta en 39 minutos, y disminuye el tiempo dedicado a trabajos domésticos en 45 minutos, permaneciendo constante el tiempo dedicado a cuidados. Los hombres disminuyen ligeramente el tiempo dedicado al trabajo remunerado, aumentan el tiempo dedicado al trabajo doméstico en 9 minutos y su dedicación al cuidado permanece prácticamente igual. Lo cual quiere decir que la reducción del tiempo dedicado por parte de las mujeres a las tareas domésticas, no se ha debido a que haya sido asumido por los hombres.

Lógicamente la mayor carga de trabajo de las mujeres resulta en una menor disposición de tiempo propio para el ocio u otras actividades.

En el año 2008 las mujeres dedicaron un tiempo medio diario de 1 hora 57 minutos al ocio activo y deportes, frente a 2 horas y 28 minutos de dedicación por parte de los hombres, algo más de media hora de diferencia a favor de estos últimos. Y 22 minutos más que las mujeres al ocio pasivo. Es decir, disponían de casi una hora más para el ocio.

Es importante tener en cuenta que las relaciones constituyen el capital relacional de las personas, muy útil también en la gestión y desarrollo de la vida laboral y profesional. En este ámbito los hombres dedicaban 8 minutos más de tiempo medio diario a estas actividades.

Así las cosas, los objetivos que se proponen para esta legislatura al objeto de aumentar el tiempo que las mujeres destinan al disfrute del ocio y a la reducción de la dependencia económica son los siguientes:

4.2.1.Reducir la brecha de género en el tiempo dedicado por las mujeres y los hombres al tiempo de ocio y la vida social

| | |
|-----------------------|--|
| Organismos Implicados | TODAS LAS INSTITUCIONES |
| Indicadores | Tiempo medio social de actividad de la vida social, por participante y tasa, tipo de actividad de la vida social y sexo Tiempo medio social de ocio activo, por participante y tasa, tipo de actividad de ocio activo y sexo Tiempo medio social de ocio pasivo, por participante y tasa, tipo de actividad de ocio pasivo, y sexo |

4.2.2.Reducir la brecha de género en el tiempo dedicado por las mujeres y los hombres al trabajo remunerado y la formación, sin que se produzca un aumento de la carga global de trabajo

| | |
|-----------------------|---|
| Organismos Implicados | TODAS LAS INSTITUCIONES |
| Indicadores | Tasa de actividad de población de la CAE desagregada por sexo Tiempo medio social en trabajo-formación, por participante y tasa, tipo de actividad de trabajo-formación y sexo Tiempo medio social de trabajo remunerado y no remunerado, por participante y tasa, y sexo |

PROGRAMA 5: CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE

OBJETIVO ESTRATÉGICO: 5.1. MODIFICACIÓN DE LA CULTURA Y PRÁCTICA EMPRESARIAL HACIA LA CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE

Lograr una organización social corresponsable, requiere que hombres y mujeres compartan los espacios y los tiempos, especialmente los domésticos y el cuidado de personas dependientes, pero también que las empresas se impliquen. Es fundamental revisar la cultura y práctica empresarial para que sea más sensible y se adapte en mayor medida a las necesidades del trabajo reproductivo. Para que esto ocurra es básico que se implanten medidas de conciliación, que las empresas faciliten su utilización y que sean asumidas especialmente por parte de los hombres.

En el estudio sobre la *Desigualdad en la Trayectoria y Situación Profesional de las Mujeres en la CAPV (2008)*, realizado por Emakunde, se concluye que entre las empresas entrevistadas existe un desconocimiento importante sobre el alcance y tipología de las medidas de conciliación. El 60% de las empresas consultadas o bien no han implantado ninguna o las desconoce, en el sentido de que no se identifican como tales. Cuando se pregunta a las empresas por qué no las han implantado, el 51,9% contestan que no se necesitan o que la plantilla no las ha solicitado. Es muy significativo que el índice de quienes “no saben/no contestan” sea del 29,4%. Así, como concluye el estudio, la conciliación no es una línea de actuación que se encuentre dentro de las directrices de las empresas.

El estudio de referencia confirma que las medidas de conciliación son mayoritariamente utilizadas por las mujeres. Además, menciona barreras existentes en la mentalidad empresarial que tienen que ver con la asociación que se hace entre conciliación y cuestiones tales como la pérdida de productividad derivada de ausencias del trabajo, la disminución de la disponibilidad y dedicación al empleo o la conflictividad que se pueda generar en la organización derivada de cargar el trabajo sobre el resto de la plantilla.

En este sentido el V Plan establece 3 objetivos operativos a los efectos de cambiar la cultura organizacional hacia la igualdad de oportunidades y hacia la conciliación:

5.1.1. Incremento de las medidas de conciliación en empresas del sector privado mediante:

- Aumento del número de empresas grandes, entendidas como tal las mayores de 250 personas empleadas, que disponen de medidas o actuaciones en favor de la conciliación corresponsable que superen los mínimos exigidos por la legislación
- Aumento del número de empresas pequeñas y medianas que implantan medidas para la conciliación corresponsable

| | |
|-----------------------|---|
| Organismos Implicados | Departamentos: Industria, Innovación, Comercio y Turismo Empleo y Asuntos Sociales Diputaciones Forales Ayuntamientos |
| Indicadores | Porcentaje de empresas de la CAE que ha implantado una o varias medidas de conciliación, por tipo de medida y tamaño de empresa Ranking de medidas de conciliación con mayor implantación en las empresas de la CAE % de población que se acoge a medidas de conciliación específicas de su empresa (no insitucionales), desagregado por sexo y tipo de medida) |

5.1.2. Incrementar el número de medidas de conciliación corresponsable adoptadas por la Administración Pública y otras empresas del sector público

| | |
|-----------------------|---|
| Organismos Implicados | TODAS LAS INSTITUCIONES |
| Indicadores | % de personal empleado en administración pública que utiliza medidas para la conciliación, desagregado por sexo, tipo de medida, tipo de personal y nivel en la escala de la administración |

5.1.3. Incrementar el grado de satisfacción de las mujeres y hombres con las medidas de conciliación corresponsable existentes y, reducir el grado de dificultad percibida por hombres y mujeres para acogerse a medidas de conciliación

| | |
|-----------------------|--|
| Organismos Implicados | TODAS LAS INSTITUCIONES |
| Indicadores | <p>% de población asalariada que considera que sus posibilidades de promoción, ascenso o incremento salarial disminuyen para las personas de su empresa que se acogen a medidas de conciliación, por sexo, tipo de medida y CNAE de la empresa contratante</p> <p>% de población que considera que las posibilidades de despido o disminución de responsabilidades aumentan para las personas de su empresa que se acogen a medidas de conciliación, desagregado por tipo de medida de conciliación, sexo y CNAE de la empresa contratante</p> |

OBJETIVO ESTRATÉGICO: 5.2. AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA Y FLEXIBILIDAD DE HORARIOS DE LOS SERVICIOS

Una organización social corresponsable requiere también de servicios socio-comunitarios que apoyen el cuidado de las personas dependientes: escuelas infantiles, residencias, centros de día, servicio a domicilio... Crear una adecuada red de este tipo de servicios es una necesidad básica, a la que se suma otra no menos importante: que su horario y calendario estén en sintonía con los horarios de padres y madres y/o personas cuidadoras. Todo ello sin olvidar las necesidades de conciliación de las personas empleadas en estos servicios.

Es importante también que el tipo de servicios se flexibilice, diversificándolos para atender a las distintas situaciones y necesidades.

El estudio, *Las consecuencias del cuidado. Las estrategias de conciliación en la vida cotidiana de las mujeres y los hombres de la CAPV (Emakunde, 2007)*, indica que hay una percepción entre la mayoría de las personas que participaron en el estudio de que los servicios para el cuidado de personas dependientes son hoy escasos y no cubren la demanda existente. Destacan que la oferta de plazas de escuelas infantiles no cubre la demanda actual existente por parte de la ciudadanía, con independencia del tamaño del municipio o de su localización en cualquiera de los tres Territorios Históricos de

la CAE. Señalan también la variable económica como un factor relevante. La percepción de su elevado coste es un elemento determinante en las economías más ajustadas. Mencionan también el desajuste entre los horarios de los centros educativos y los horarios laborales.

Las distintas administraciones públicas disponen de una red de programas y servicios especializados de apoyo a las familias y personas dependientes ajustados a distintas necesidades, que juegan un papel muy importante en la ampliación de las posibilidades de conciliación. No obstante, la *Evaluación Intermedia del II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2006 – 2008*; del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, reconoce que se debe hacer un esfuerzo por buscar soluciones desde las distintas administraciones al problema de la conciliación.

Se requiere también que otros servicios públicos dirigidos a la ciudadanía, tales como los servicios de empleo, oficinas de trámites administrativos, o de información, o los actos y servicios culturales se adapten a las necesidades de conciliación de las personas, flexibilizando sus horarios.

Asimismo, es necesario aumentar la implicación de los hombres en el uso de estos servicios, puesto que actualmente son las mujeres las que se encargan de las tareas asociadas al uso de los mismos.

Dos son los objetivos operativos que establece el V Plan para ampliar la cobertura y flexibilidad de horarios los servicios:

5.2.1. Incrementar la flexibilidad horaria de los servicios sociocomunitarios de atención a personas en situación de dependencia y de los servicios dirigidos a la ciudadanía, garantizando la conciliación corresponsable de sus empleados y empleadas

| | |
|-----------------------|--|
| Organismos Implicados | TODAS LAS INSTITUCIONES |
| Indicadores | Nº servicios socio comunitarios de atención a las personas en situación de dependencia, que incorporan medidas de flexibilización horaria, por ámbito de la administración oferente Nº servicios dirigidos a la ciudadanía de administraciones públicas que incorporan medidas de flexibilización horaria, por ámbito de la administración oferente |

5.2.2. Incrementar el grado de cobertura de los servicios socio comunitarios de atención a personas en situación de dependencia, garantizando la conciliación corresponsable de sus empleados y empleadas

| | |
|-----------------------|---|
| Organismos Implicados | Departamentos: Educación, Universidades e Investigación Empleo y Asuntos Sociales Sanidad y Consumo Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca Diputaciones Forales Ayuntamientos |
| Indicadores | % de cobertura de la demanda de servicios socio comunitarios de atención a las personas en situación de dependencia, por tipo de servicio, y tipo de dependencia |

OBJETIVO ESTRATÉGICO: 5.3. MODIFICACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y DE LOS SERVICIOS DIRIGIDOS A LA CIUDADANÍA PARA FACILITAR LA CONCILIACIÓN CORRESPONSABLE

La división sexual del trabajo y la consiguiente separación de las actividades productivas y reproductivas se refleja también en la organización del espacio. La planificación urbana y la del transporte público representan un aspecto fundamental para lograr una organización social que favorezca la conciliación corresponsable de ambas actividades.

La ubicación, y por lo tanto cercanía o lejanía, accesibilidad o inaccesibilidad de todo tipo de servicios condiciona la vida de las personas. Una ciudad con una zonificación muy especializada dificulta la conciliación, puesto que requiere de continuos desplazamientos dependiendo de la actividad que se realiza (trabajar, comprar, estudiar, disfrutar del ocio, etc.), mientras que la apuesta por un diseño de zonas multifuncionales, asegura la cercanía de todos los servicios o de los espacios propios de la vida cotidiana.

Una buena gestión del tiempo, y por lo tanto una reducción de los desplazamientos, es fundamental para resolver los conflictos que surgen al intentar conciliar actividades diferentes. En este sentido, una buena planificación urbana debe combinarse con una planificación adecuada del transporte público, para lo cual es necesario conocer el tipo de desplazamientos

que se hacen cuando se compagina la vida laboral y familiar, que serán distintos de los que se hacen cuando la dedicación es exclusiva al ámbito laboral. En todos los casos es importante tener en cuenta las características de la zona, y especialmente si se trata de un ámbito urbano o rural, ya que representan realidades muy diferentes que van a requerir de soluciones adaptadas.

Según la *Encuesta de Presupuestos del Tiempo (2008) de Eustat*, la población dedica un tiempo medio por participante de 1 hora y 12 minutos diarios a los desplazamientos, ligeramente más los hombres que las mujeres. El tiempo de espera en trayectos es de 17 minutos, 19 para los hombres y 15 minutos para las mujeres. Son interesantes las diferencias según el motivo del trayecto. Los hombres utilizan más tiempo diario en los trayectos de servicio a organizaciones, a trabajar y al estudio, mientras que las mujeres utilizan más tiempo diario en trayectos para llevar, acompañar y trayectos para ayuda a otros hogares. Las pautas de movilidad son diferentes entre hombres y mujeres. La misma encuesta del año 2003 indica que las diferencias son más notorias en relación al uso del coche y del transporte público. Un 47,6% de los hombres utilizan el coche en los desplazamientos diarios, frente al 27,4% de las mujeres. Sin embargo, tan sólo un 11,1% de los hombres hace uso del transporte público, frente al 17,4% de las mujeres. En cuanto a los desplazamientos a pie o en vehículo de dos ruedas, los porcentajes son similares para ambos sexos.

En general, parece que los hombres se desplazan más lejos, prioritariamente en coche, realizan menor número total de viajes y menos viajes encadenados, realizan menos viajes acompañando a otras personas y en sus motivos de desplazamiento predominan los laborales. Las mujeres se desplazan en mayor medida en transporte público, viajan con frecuencia acompañando a personas dependientes, cargan con bolsas de la compra y hacen más viajes y más cortos.

Otro factor que depende del diseño urbano es la accesibilidad, bien sea en la mejora de espacios ya existentes como en la construcción de nuevos espacios urbanos. La eliminación de todo tipo de barreras arquitectónicas favorece la autonomía de las personas, de manera particular la de aquellas que tienen algún tipo de discapacidad, al mismo tiempo que permite reducir la carga de trabajo de quienes las cuidan o acompañan.

En lo que respecta al transporte, los aspectos a tener en cuenta son dos: la conveniencia de las rutas y los horarios, y la adecuación de los vehículos. Teniendo en cuenta estos dos aspectos se podría optimizar el tiempo utilizado para realizar desplazamientos y se podría proporcionar mayor autonomía a las personas dependientes, así como facilitar el transporte a las personas que viajan con personas en situación de dependencia o con cargas.

La puesta en marcha de estas actuaciones supondrá un avance hacia una planificación urbana que contribuya a una organización social corresponsable, que conllevará una mejora general de la calidad de vida de la población.

Los objetivos operativos del V Plan de cara a la legislatura al objeto de modificar la planificación urbanística y de los servicios dirigidos a la ciudadanía para facilitar la conciliación corresponsable son:

5.3.1. Disminuir el tiempo dedicado por la población a la realización de trayectos para realizar las actividades de la vida cotidiana

| | |
|-----------------------|--|
| Organismos Implicados | Departamentos: Vivienda, Obras Públicas y Transportes Industria, Innovación, Comercio y Turismo Sanidad y Consumo Diputaciones Forales Ayuntamientos |
| Indicadores | Tiempo medio diario utilizado por persona en desplazamientos desagregado por sexo Tiempo medio diario de espera por persona en trayectos desagregado por sexo Porcentaje de población que usa diariamente el coche o el transporte público, desagregado por sexo |

5.3.2. Identificar y aplicar criterios de planificación urbanística y diseño de transporte destinados a facilitar la conciliación corresponsable y la autonomía de las personas

| | |
|-----------------------|--|
| Organismos Implicados | Departamentos: Vivienda, Obras Públicas y Transportes Industria, Innovación, Comercio y Turismo Diputaciones Forales Ayuntamientos |
|-----------------------|--|

| | |
|-------------|---|
| Indicadores | Nº de administraciones de la CAE que en sus planes de movilidad han incluido medidas para la conciliación y la autonomía de las personas, por ámbito de la administración (loca, foral y autonómico) y tipo de medida Nº de administraciones locales que en sus planes urbanísticos incorporan medidas para la conciliación y la autonomía de las personas, por tipo de medida |
|-------------|---|

Una vez explicadas cuáles son las previsiones del V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres con el fin de promover una organización social corresponsable, para concluir quisiera traer a colación unas palabras de mi compañera Ana Alberdi Zubia que creo que ilustran muy bien la naturaleza del fenómeno del que estamos hablando:

“(...) estamos aquí tratando de un concepto, de reciente aparición en nuestras vidas y más aún en las agendas públicas, que de modo más o menos acertado se ha dado en llamar la conciliación entre las responsabilidades laborales, familiares y personales. Un acercamiento a algunos de los cambios que se han producido en las últimas décadas ayuda a entender el reto de una nueva organización social, más justa, más adaptada a las aspiraciones tanto personales como sociales, reto ante el cual la conciliación es únicamente un instrumento. Un análisis amplio de estos aspectos permite valorar la adecuación de las medidas orientadas a facilitar la citada conciliación pero también a comprender sus limitaciones en la consecución de ese nuevo equilibrio que afecta de manera muy profunda y global a los valores, los comportamientos y las relaciones individuales y grupales y que por tanto exige una actuación global que incida en todos los ámbitos de desarrollo de las personas.”

BIBLIOGRAFÍA

Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

IV Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Directrices de la VIII legislatura. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, 2005.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Alberdi Zubia, Ana. *La conciliación laboral y familiar*. Ponencia impartida en Lea Artibai Ikastetxea, 2007.

Evaluación intermedia del II Plan interinstitucional de apoyo a las familias, 2006 – 2008. Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 2009.

Adolescentes en la CAE. Una aproximación desde el empoderamiento (2008). Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, 2009.

Cifras sobre la situación de mujeres y hombres en Euskadi 2008. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer y Universidad del País Vasco, 2009.

Encuesta de Presupuestos del Tiempo (2008). Eustat-Instituto Vasco de Estadística, 2009.

V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Directrices de la IX legislatura. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, 2010.

Desigualdad en la Trayectoria y Situación Profesional de las Mujeres en la CAPV (2008). Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, 2010.

Cuenta satélite de la producción doméstica en la Comunidad Autónoma de Euskadi (2008). Eustat-Instituto Vasco de Estadística, 2010.

ararteko

**LA PERSPECTIVA JURÍDICO-LABORAL,
MARCO LEGAL Y PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES
PARA EL AVANCE EN ESTA MATERIA**

JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

Facultad de Derecho. Donostia-San Sebastián

Introducción

El tratamiento jurídico de la conciliación de la vida laboral y familiar, y el desafío aun mayor que supone su extensión a cualquier ámbito de la vida personal con independencia de la realidad familiar de cada cual, tiene en nuestro Derecho interno un referente claro en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y de hombres (LOI), una ley transversal que modificó importantes preceptos del régimen jurídico-laboral español entre otras muchas cosas. No obstante, un análisis del Derecho positivo sobre el tema de la conciliación no puede perder de vista las importantes realizaciones que en la materia de la igualdad de trato por razón de sexo han visto la luz y siguen teniendo lugar a nivel comunitario, donde por primera vez se ha consagrado como derecho fundamental el derecho a conciliar la vida familiar y profesional (art. 32,2º de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales). Como tampoco debiera pasar por alto el impacto de las reformas sucesivas de la legislación en materia de seguridad social (excedencias por cuidados de hijos o reducciones de jornada por cuidado de familiares como situaciones asimiladas al alta, riesgo por embarazo, lactancia, paternidad, viudedad, etc.), o los efectos que sobre la materia de la protección social provocan novedades legislativas recientes, como a nivel de Derecho interno ha supuesto la promulgación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley de Dependencia). Pero también, por su efecto contrario, la influencia negativa que supone para la conciliación un sistema español de prestaciones familiares tan insuficiente, que pretenden paliar las subvenciones que a tal efecto se están organizando como ayudas a las familia de toda clase, en mayor o menor grado, en algunas Comunidades Autónomas.

Por lo tanto, el apartado primero de este artículo se dedicará a analizar la actualidad del impacto normativo del Derecho comunitario, antes de abordar el análisis del Derecho nacional o interno y de sus novedades, que se desarrollará en un segundo apartado.

Sin embargo, un análisis sobre el impacto del marco normativo laboral sobre la conciliación en la realización de la adecuada simbiosis de los tiempos

vitales de la persona con el trabajo no podría sostenerse únicamente en la exposición más o menos lineal de la normativa existente, sino que debiera profundizar en su aplicación efectiva, en aquellas medidas que se promueven, y en aquellas otras que estando igualmente vigentes, sin embargo, se congelan o no utilizan como sería deseable, y la repercusión que de todo ello se deriva en la mejora de esa compatibilidad entre los tiempos de vida y de trabajo. Un caso paradigmático de esta infrutilización de medidas potencialmente promovedoras de la conciliación es la falta de aplicación de la regulación en torno al contrato a tiempo parcial como medio de conciliación de la vida laboral, personal y familiar; tema este al que dedicaremos el apartado tercero. Otro caso paradigmático que no se puede más que esbozar en este artículo, debido a su dimensión, es el de en la mayoría de los casos pobre actuación de los convenios colectivos en la ejecución y complementación de tantos instrumentos previstos por el legislador para su desarrollo a través de la negociación colectiva (el apartado cuarto se hará eco de ello).

Finalmente, cerraré mi aportación con unas consideraciones conclusivas sobre lo que todavía no está regulado, o mejor dicho, sobre el enfoque que debiera orientar a nuestra política legislativa a medio plazo, o tal vez a más corto plazo si el crecimiento y el empleo no vuelven a ser lo que, por otra parte, nunca han sido en la España democrática contemporánea, o bien solo lo han sido en periodos de estabilidad y crecimiento económico de duración más bien corta. Me refiero a que es relativamente fácil legislar sobre conciliación en una situación de crecimiento económico estable y sostenido, que se acompañe de un mercado de trabajo caracterizado por una situación de pleno empleo, con muchas colocaciones dignas y de calidad. Esa hipótesis plausible, sobre la que giran las actuales políticas de conciliación no debiera huir, ignorándola, del planteamiento de otra hipótesis igualmente probable, la del crecimiento escaso, con mucho desempleo y lo que tal vez sea más importante, sin empleos de calidad para todos/as. En esas circunstancias, el objetivo de las políticas de conciliación del tiempo personal no debería plantearse solamente con el tiempo del trabajo a jornada ordinaria, como no lo es tampoco hoy en día en los empleos marginales o informales, sino que debieran orientarse también a la conciliación con el tiempo de la formación, del trabajo comunitario, o de otras actividades fruto del compromiso cívico personal con la política local, la cultura, la educación, la cooperación a nivel local o internacional, etc.

I. El imprescindible referente del derecho comunitario

He mencionado la importancia de las 7 Directivas sobre igualdad de trato por razón de sexo desde la de 1975 en adelante, y la refundición de muchas de ellas en el 2006, abordando su aplicación sobre todo tipo de cuestiones de índole laboral, desde las remuneraciones, las condiciones de empleo, el acceso al trabajo, hasta los beneficios de seguridad social, entre otras cuestiones; así como sus modificaciones actualizadoras, como la última intervenida sobre la Directiva 86/613 en relación con los trabajadores autónomos, extendiendo la noción de cónyuge colaborador en las actividades del autónomo sobre las nuevas realidades conyugales como son las parejas de hecho, tal y como son reconocidas por las legislaciones internas de cada Estado miembro (EEMM), con el fin de extender también sobre esta forma de trabajo los beneficios de los permisos parentales, o de las ayudas públicas a la maternidad o paternidad. También hay que mencionar la muy reciente Dir. 2010/18, de 8 de marzo, que transcribe el segundo Acuerdo Marco europeo de revisión de la Directiva 94/34, sobre permisos parentales que queda derogada, y cuya transposición llevará a mejorar la duración del permiso de paternidad; aunque sobre este tema España siga estando bastante lejos aun del estándar sueco de los 16 meses de permiso retribuido por maternidad/paternidad.

Pero más importante, si cabe, ha sido la doctrina judicial del Tribunal de Luxemburgo sobre la interpretación del art. 111 del Tratado de Roma (actual TFUE) y de las consiguientes Directivas, generando nuevas categorías jurídicas de amplia repercusión, como sigue teniendo el concepto de discriminación indirecta, o la doctrina sobre los límites a las acciones positivas.

La propia LOI, en parte, ha servido de norma de transposición de algunas de estas Directivas (de las Dir. 2002/73 y 2004/113). Con todo, la influencia comunitaria no se detiene en las Directivas de igualdad y de protección de la maternidad. La polémica revisión de la Directiva sobre el tiempo de trabajo de 2003, cuya tramitación por el procedimiento de codecisión finalmente ha fracasado por falta de acuerdo entre el Consejo y el Parlamento europeos, pretendía incorporar la dimensión de la conciliación en otro gran tema de la competencia comunitaria, la de la protección de la salud en el trabajo. Una dimensión nueva y con gran potencialidad de desarrollo en el futuro de las políticas sobre conciliación. Ese fracaso –esperemos que solo provisional– de la Directiva del tiempo de trabajo es una muestra patente de la enorme dificultad que plantea la correcta gobernanza del tiempo de trabajo

productivo, sometido a las tensiones del incremento de la productividad del factor trabajo, por un lado, y la conciliación con los tiempos de vida, por el otro, especialmente en el ámbito de la empresa privada. Cuestión esta, la de los temas de calendarios, horarios y ritmos de trabajo, tradicionalmente residenciada dentro del poder organizativo del empresario, en la que la negociación colectiva ha ido adquiriendo un papel cada vez más protagonista en su gobierno y decisión, aun a costa de reducir todavía más el espacio que debiera conservar el ámbito del acuerdo individual entre el empresario y el propio trabajador en la definición del modo de prestación laboral personal dentro de la organización del trabajo en cada caso concreto. Difícil y complejo problema este de la gobernanza del tiempo de trabajo que subyacerá a lo largo de las muchas cuestiones a resolver todavía y que iremos enunciando y desmenuzando a continuación.

Para finalizar con este somero análisis de la potencialidad, a la vez que de las debilidades y límites del Derecho comunitario en la construcción de las políticas de igualdad y de conciliación, no hay que olvidar tampoco, y no por menos importante, las medidas que denominaríamos de *“soft law”*, o no directamente normativas. Por mencionar una de ellas, el *“Pacto europeo para la igualdad de género”* de 2006, marcó como una prioridad central de las políticas de igualdad de género combatir el *“gender pay gap”*; en resumidas cuentas, la desigualdad salarial por razón de género, pacto que dio origen a la Comunicación de la Comisión de 2007 sobre este tema donde se analizan las causas y acciones a desarrollar por los EEMM. Sin duda, se trata de otro problema de una centralidad relevante para la efectiva realización de muchas medidas de conciliación en términos de igualdad de género, a fin de que sean igualmente utilizadas por hombres y mujeres, de cuya resolución dependerá, en buena medida, de que no sean solo aquéllos, sino también éstas quienes puedan alegar la pérdida de ingresos importantes como coartada para no poder acogerse a las medidas de conciliación en detrimento de su pareja.

II. Los avances de las políticas de conciliación a través de la legislación laboral nacional o interna

La LOI ha supuesto un salto cualitativo en la formulación de las medidas conciliadoras, además de en las políticas igualitarias de la empresa en relación con el sexo de sus trabajadores. En especial, esto último se produce al

imponer la LOI la obligación de realizar planes de igualdad a todas las empresas con más de 250 trabajadores en plantilla, así como a aquellas otras que se vean impelidas a realizarlo por efecto de un convenio colectivo que las incluya en su ámbito aplicativo. Todavía estamos lejos, una vez más, de la Ley sueca de 1991 que impone esta obligación a todos los empresarios con más de 10 trabajadores en su plantilla.

De todas formas, son muy importantes las medidas de conciliación propiamente dichas adoptadas mediante la LOI, tanto en materia de gestión de la jornada de trabajo, como de permisos parentales y excedencias por cuidados de hijos y familiares dependientes.

La novedad con los permisos parentales es la introducción del permiso de paternidad exclusivamente para el cónyuge que no sea titular de los permisos de maternidad. Las excedencias por cuidados con derecho a reserva del puesto de trabajo por un año o más en función de que el cuidado se preste a un hijo o a un familiar, y según que se trate de familia numerosa o no, supone una adaptación de una medida tradicional de nuestro sistema laboral con el objetivo de abarcar a las nuevas realidades familiares de nuestra sociedad moderna. Pero desde una perspectiva técnico-laboral de la novedad de las medidas reguladas, tal vez lo más relevante sean las modificaciones introducidas en la redacción de los arts. 34,8º y 37,5º de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET), sobre adaptación de la distribución de la jornada, y sobre la reducción de la duración de la jornada, respectivamente, que además pueden ser utilizadas simultáneamente por el titular de ambos derechos.

La adaptación de la distribución de la jornada es un derecho del trabajador que se ejercerá en el marco de la negociación colectiva y del acuerdo individual de aquél con su empresario en el respeto del convenio colectivo, que en caso de disconformidad del empresario con el trabajador será resuelto por la jurisdicción social. En estos casos, la tendencia de la jurisprudencia reciente generada en torno a su interpretación, en última instancia está siendo favorable a respetar siempre el derecho subjetivo del trabajador a la adaptación de su jornada en los términos más compatibles con la conciliación planteados por el trabajador.

El derecho a la reducción de jornada por razones de guarda legal de un menor de ocho años o de persona con discapacidad física o psíquica que no trabaje, entre un octavo y la mitad de su duración, es un derecho aún más fuer-

te que el anterior, porque el art. 37,6° LET reconoce que forma parte de ese derecho la determinación del periodo de reducción y su concreción horaria. Este derecho viene además fomentado por una regulación particularmente favorable de sus consecuencias sobre la cotización a la seguridad social. En efecto, según el art. 180,3° del Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social (LSS), quien reduzca su jornada por cuidado de un menor de ocho años, y durante un periodo de dos años, se considerará que ha cotizado al 100% de la base de cotización anterior a la reducción de jornada, y hasta un año de duración en los demás casos. Mínimos estos que eventualmente podrían ser, además, mejorados ampliando los periodos de tiempo legalmente establecidos, mediante el complemento de la negociación colectiva, como habitualmente sucede, por ejemplo, con la complementación de las cotizaciones por parte del empresario en los supuestos de bajas producidas por incapacidad temporal. No hay que olvidar tampoco la incentivación de su utilización que suponen las subvenciones reguladas por el Gobierno Vasco en apoyo de la conciliación para los casos de reducción de jornada y de excedencias por cuidados a familiares.

Sin duda, el gobierno de la flexibilidad horaria, normalmente un instrumento muy importante en manos del empresario para mejorar la eficiencia productiva de su empresa, convertido en una cuestión cuya resolución pasa a estar en manos de todas las partes afectadas, y con la decisión final a expensas de un tercero que puede ser el juez, es una reforma de fuerte alcance para el gobierno de las relaciones laborales. También podemos presumir que sus consecuencias aparecen de resultado incierto, si pensamos en su inoperancia funcional en aquellas actividades productivas donde los horarios vienen marcados por el carácter de la actividad: trabajo en el sector del transporte, o del campo, o el trabajo nocturno, por ejemplo, o donde la flexibilidad horaria simplemente no puede darse por la configuración del puesto a ocupar. Más polémico puede ser su aplicación a las actividades productivas organizadas en ciclo continuo con dos, tres, o cuatro turnos de trabajo, donde la conciliación con el trabajo de la vida familiar puede poner en entredicho la conciliación del tiempo de trabajo de otros trabajadores con su vida personal, pongo como ejemplo.

En cualquier caso, hay que reflexionar sobre la conveniencia de imputar el derecho a la conciliación de los/las trabajadores en exclusiva a la organización productiva de la empresa, la cual, además, debe hacerlo aumentando la productividad del factor humano como requisito necesario para la mejora

de su competitividad en el mercado, premisa, a su vez, de su supervivencia como empresa a medio o largo plazo. Posiblemente, sería más adecuado adaptar también los otros tiempos de la vida a los horarios de trabajo ya flexibilizados hasta donde técnicamente sea posible; en especial estoy pensando en los horarios de los servicios públicos, así como los de otros servicios esenciales como son el de los establecimientos para la adquisición de alimentos o el de los centros para la guarda de personas; horarios que, en algunos casos, no debieran coincidir con los horarios de trabajo habituales y, en otros, debieran ser plenamente coincidentes, según el servicio de que se trate; además de suficientemente flexibles para satisfacer la demanda realmente existente.

Por otro lado, al mismo tiempo, las organizaciones económicas y productivas deberían repensar las formas de organización del trabajo, planteando otros modelos de organización de la producción, introduciendo con más eficacia el trabajo en equipo, la rotación en los puestos, o el trabajo por objetivos. Especialmente este último, debidamente combinado con un uso eficaz de las herramientas informáticas o comunicación, podría flexibilizar notablemente la rigidez horaria, especialmente en aquellos trabajos con un fuerte componente intelectual o informático (producción de textos, comunicaciones, marketing, ventas, etc.). Revitalizar los componentes del concepto de jornada, su cuantificación y distribución, en detrimento de los calendarios y horarios predeterminados, acompañado de una buena definición de las responsabilidades de cada uno, puede ser un auténtico símbolo de la eficiencia productiva a la vez que de la eficaz conciliación de la vida laboral y personal, y lo que es más importante todavía, podría redundar en una mayor satisfacción del individuo en su ambiente laboral, que solo por esa razón va a devenir un factor positivo en sí mismo para la mejora de la productividad, tanto de la individual como de la colectivamente considerada y, de paso, constituir un ahorro considerable en la experimentación continua de renovados planes de perfeccionamiento y mejora de los resultados, tan a la moda hoy en día.

Por último, y aunque ya ha sido mencionado anteriormente de manera tangencial, no hay que olvidar la importancia que para las políticas de conciliación tienen las medidas de protección social de las personas, también frente a situaciones en que su vida personal o familiar, o ambas a la vez, les impiden desarrollar plenamente sus obligaciones productivas o cuando precisan ayuda externa para precisamente desarrollar sus obligaciones laborales sin merma de su productividad. Las medidas de seguridad social

son una buena parte de ello, pero también las que promueven y favorecen servicios sociales y asistenciales para las personas, para lo que ha tenido una relevancia singular la recientemente aprobada Ley de Dependencia.

Las medidas de seguridad social en materia de periodos cotizados, como hemos visto, son muy importantes para que la pérdida de jornadas y horas de trabajo como consecuencia de la utilización de las medidas de conciliación no repercutan negativamente en el tiempo cotizado con perjuicios derivados para el cálculo de las prestaciones de seguridad social, tanto a la hora de determinar la base reguladora, como los tipos aplicables a la misma, siempre en función del tiempo realmente cotizado o asimilado.

Sin embargo, sorprende que nadie proponga reformar la política existente en materia de prestaciones familiares de seguridad social; realmente escasa en su cuantía y, sobre todo, con unas prestaciones que están muy lejos de ser universales para todo tipo de familias, lo cual contrasta con las políticas familiares mucho más avanzadas seguidas por la mayoría de los países de la Europa de los 15 con los que pretendemos homologarnos. Unas prestaciones familiares por hijos suficientes permitirían compatibilizar realmente la vida familiar con la pérdida de ingresos que supondría realizar un trabajo a tiempo parcial o disfrutar realmente de una excedencia por el tiempo necesario sin depender del nivel de ingresos de la unidad familiar. Unas prestaciones familiares suficientes permitirían realmente liberar a las personas del dilema de trabajar más o menos en función de sus circunstancias personales –como evidentemente sucede en el caso de las familias mono-parentales en las que la conciliación es altamente difícil–, y poder decidir en plena libertad el modo de criar a su descendencia, asumiendo responsabilidades plenas o decidiendo que la críen otros, o bien optando por otras fórmulas intermedias.

En esta línea, resultan paradigmáticas las medidas previstas por la Ley de la Dependencia. Si bien, ciertamente, dirigidas a las personas adultas física o sensorialmente dependientes y no para el cuidado de hijos, lo relevante por su novedad es que esta Ley potencia la contratación directa o indirecta –a través de instituciones intermedias de cuidados– de cuidadores (*care workers*), considerando al sector del cuidado de mayores dependientes como un importante nicho de empleo nuevo.

Sin embargo, en su corta aplicación, no parece que la dignificación del cuidador como trabajador nuevo sea su resultado. Más bien está sucediendo

que la contratación de estos trabajadores tiende a confundirse con la de los empleados de hogar (*domestic workers*), figura distinta pensada para atender las labores domésticas, pero no la de cuidados, los cuales exigen previsiblemente una cualificación distinta y mayor preparación en aspectos psicológicos y sanitarios. La escasa financiación que, en términos generales, ha acompañado a la puesta en marcha del llamado cuarto pilar del Estado de Bienestar ha hecho que las ayudas a la contratación, más que a crear nuevos empleos dignos y cualificados, se hayan destinado a financiar a los familiares cuidadores o a otro tipo de empleos precarios, y en el mejor de los casos mediante contratos de empleados de hogar, que están siendo masivamente cubiertos por mujeres inmigrantes.

La paradoja de la aplicación de la Ley es que a expensas de la conciliación del trabajo y de los cuidados familiares que normalmente recaen sobre mujeres, a partir de esta “externalización” de las responsabilidades domésticas, en realidad se está favoreciendo la feminización de una clase de empleos precarios y poco cualificados como son los de las actuales “cuidadoras”. Situación que debiera ser corregida inmediatamente por el Gobierno, primero profesionalizando las tareas de cuidado de las personas y, en segundo lugar, promocionando la creación de empresas –públicas o privadas, también de cooperativas– que presten estos servicios profesionales en condiciones dignas, garantizando su formación y respondiendo de su calidad y efectividad.

III. Otras técnicas de conciliación olvidadas: los contratos a tiempo parcial

La medida antes analizada de reducción de la jornada para compatibilizar el trabajo ordinario con el cuidado de dependientes y menores, promocionada intensamente por la LOI y por las subvenciones públicas del GV, no es sino un eufemismo, una manera sutil de no reconocer que el contrato a tiempo completo se transforma en un contrato a tiempo parcial, de duración limitada en el tiempo, pero contrato a tiempo parcial a fin de cuentas. Evitar su denominación desde un contrato ordinario novado en contrato a tiempo parcial significa poder evitar al mismo tiempo la regla que rige su régimen de cotización a la seguridad social, que es que la hora efectivamente trabajada equivale a hora realmente cotizada.

La inaplicación, como vimos, de esta regla de cotización a las reducciones de jornada por cuidados, que sin embargo está bien vigente para los con-

tratos a tiempo parcial, ha llevado a este juego sutil de enmascaramiento de una novación contractual entre el contrato de trabajo a tiempo pleno y otro a tiempo parcial que es perfectamente plausible en el marco de nuestra regulación legal. En efecto, el art. 12,1º LET permite celebrar contratos a tiempo parcial de duración determinada, y lo que es más importante, el art. 12,4ºe) LET prevé la conversión de un trabajo a tiempo completo en un trabajo a tiempo parcial siempre a voluntad del trabajador, y el ap. g) del mismo precepto mandata a los convenios colectivos regular los requisitos y especialidades de esta conversión cuando existan razones formativas o familiares. La dificultad del encaje de la reducción de jornada por motivos de cuidados del art. 37,5º LET en la regulación que le debería ser propia, la del contrato a tiempo parcial, está precisamente en la rigidez de su regulación, puesto que si la conversión del contrato ordinario a jornada completa a otro a tiempo parcial depende de la voluntad del trabajador, su reconversión a la situación anterior, a otro de jornada completa, según la LET, solo será tomada en consideración por el empresario y dará su consentimiento, en su caso, cuando haya vacante un puesto de esa naturaleza, dentro de su grupo profesional o en categoría equivalente a la suya.

Todo esto no se exige en el caso de la aplicación del art. 37,5º LET. La cuestión es si, en lógica jurídica, no hubiese sido más razonable eliminar ésta y otras rigideces en la regulación del contrato a tiempo parcial, sin utilizar la espita habitual de que lo hagan los convenios colectivos, y haber introducido en la LET el derecho a la conciliación de la vida personal y familiar dentro de la regulación del contrato a tiempo parcial, reconociendo a tales efectos el derecho a fijar por acuerdo entre las partes los términos de duración y de reconversión del pase de un trabajo a tiempo completo a otro a tiempo parcial dentro del mismo puesto, siguiendo en su regulación el modelo utilizado en el art. 34,8º LET, antes citado, para la adaptación de la duración y distribución de la jornada para los casos de jornada ordinarias o a tiempo pleno de trabajo.

En el fondo se trata de pura gestión de personal, con criterios de responsabilidad social y sentido humano, y hacerlo significará, probablemente, una reorganización de las tareas de ese puesto entre los empleados de la unidad o del equipo de trabajo o eventualmente, tal vez, pueda necesitar la contratación temporal de un sustituto o relevista (otra reforma necesaria la de los supuestos del contrato a tiempo parcial de relevo, de uso limitado, por ahora, al supuesto de la jubilación parcial), especialmente si no hay otros

compañeros de trabajo, ni equipos, cuando se trate de una empresa muy pequeña. Por esta razón, entiendo que el convenio colectivo no es el medio adecuado para intentar articular la solución, porque en la práctica habrá casi tantas soluciones como empresas particulares haya.

La regulación española del contrato a tiempo parcial parte de un prejuicio previo, el de que debe ser pretendidamente garantista del trabajo ordinario a tiempo completo. Por consiguiente, el legislador contempla este tipo de trabajo a jornada inferior a la ordinaria como un desarreglo, como algo residual y excepcional; el resultado es su escaso uso, como es sabido. Habría que cambiar de óptica, al menos parcialmente, y sin abandonar la perspectiva garantista del Derecho del Trabajo y manteniendo la idea de que raramente el trabajo a tiempo parcial puede ser una respuesta perfecta y definitiva al derecho, de base constitucional, a un trabajo digno y de calidad, proceder a adaptar mejor nuestra regulación nacional a los cánones de la Organización Internacional del Trabajo, en su Convenio 175 y Recomendación 182 sobre el trabajo a tiempo parcial y, sobre todo, a la Directiva 97/81/UE, que a su vez reproduce el Acuerdo sindical europeo sobre el trabajo tiempo parcial.

En esta Directiva 97/81 se fijan objetivos que son de obligado cumplimiento pero deja a cada Estado miembro de la Unión Europea su concreción normativa. Así, la Directiva declara como objetivo central que los trabajadores a tiempo parcial no sean discriminados en las condiciones de empleo salvo que existan razones objetivas para ello, pero este principio no se extiende al tratamiento del régimen de seguridad social en donde no estarían vedadas y, por lo tanto, podrían plantearse discriminaciones inversas en favor de los trabajadores parciales en determinadas circunstancias objetivables. Asimismo, la Directiva fija como objetivo que se favorezca la utilización del trabajo parcial a todos los niveles de la empresa; es decir, también para los puestos más cualificados o de nivel más alto. Igualmente obliga a las empresas a que informen a los trabajadores parciales de la existencia de vacantes para pasar a tiempo completo, dentro de las medidas destinadas a favorecer los traspasos entre las situaciones de trabajo a tiempo completo a otra de tiempo parcial, pero a su vez también en sentido inverso, y siempre de forma voluntaria.

En mi opinión, el régimen vigente de trabajo a tiempo parcial requiere este cambio de enfoque en su tratamiento legislativo y con cierta urgencia, porque la carrera profesional de los jóvenes actuales se vislumbra como un iter

bastante distinto y más complicado que en el pasado, cuando se solía entrar a trabajar en un puesto incluso con 16 años y se continuaba en la misma empresa hasta su prejubilación a los 55, o la jubilación anticipada entre los 61 y 65 años, cosa que era –y hasta hoy mismo ha sido– algo bastante normal. Nuestro sistema de normas laborales debe adaptarse para garantizar eficazmente la protección de una carrera más discontinua que en el pasado, y se nos anuncia además que se limitará el mecanismo de las jubilaciones anticipadas y se aumentará la edad de jubilación. La nueva carrera laboral oscilará habitualmente entre empleos distintos, mediando situaciones de desempleo y formación, tiempos dedicados a la educación continua y a otras actividades no necesariamente de carácter laboral, incluso también retribuidas, situaciones familiares o personales cambiantes, cumplimiento de obligaciones cívicas o ciudadanas a través de diversas organizaciones tanto públicas como privadas, etc.

Si ésta va a ser la realidad emergente, el Derecho del Trabajo debe contemplarla con una perspectiva más abierta y flexible, sin demonizar ninguna de esas etapas, buscando incentivar el desarrollo del tiempo de trabajo con empleos lo más estables posibles, pero protegiendo al mismo tiempo las situaciones de inestabilidad, o por razones de desempleo, familiares u otras, y protegiendo los tiempos de educación y formación como si de un empleo más se tratara, un “empleo especial” resultado del contrato social de cada ciudadano con la sociedad y su futuro. En esta tendencia se colocan fenómenos que no debieran sorprendernos ya que muchos tipos de empleos de baja remuneración y pocas horas terminan siendo subsidiados por los entes públicos (empresas de inserción, colocaciones sociales, etc.). Ello significa rediseñar nuestro modelo de bienestar con nuevas prestaciones sociales para nuevas necesidades personales, sobre todo de aquellas situaciones nacidas entre las transiciones de los individuos entre empleos y formación, o entre vida personal y empleo. Especialmente esta llamada afectaría a las actuales prestaciones de desempleo y los ingresos de inserción social, pero no debiera detenerse solo en ellas.

En la perspectiva de la conciliación de la vida personal –y no solo de la familiar– con el tiempo de trabajo es incontestable que un régimen como el diseñado por los art. 37,5º y 6º LET sería altamente conciliador. En efecto, el principal obstáculo que tiene la consideración del trabajo a tiempo parcial como un trabajo digno, más allá de las situaciones de pluriempleo, es su negativa repercusión en el acceso a las prestaciones de seguridad social,

además de la bajada de ingresos como consecuencia de la menor remuneración del trabajo, aspecto este que me parece secundario en relación con el objeto del presente trabajo, aunque a su compensación bien que coadyuvarían unas prestaciones familiares, así como de ayudas al sostén de dependientes, suficientes ambas, como, en otro orden de cosas, también lo harían las becas en casos de formación.

Efectivamente, el talón de Aquiles del régimen del trabajo a tiempo parcial es la garantía del derecho a las prestaciones de seguridad social, y no solo de las pensiones. Desde el punto de vista de la cotización, en el caso de los contratos a tiempo parcial, la regla es que se cotiza mensualmente por las horas efectivamente trabajadas, que además deberán estar comprendidas entre los topes máximos y mínimos de cotización por hora según categorías profesionales, previstos en la normativa sobre cotizaciones al sistema de seguridad social. Aunque el empresario está obligado a seguir cotizando por el trabajador a tiempo parcial en los periodos de baja por incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo por embarazo o lactancia, a diferencia del trabajo ordinario, la base de cotización no se determina a partir del salario del mes anterior a la baja, sino que será el cociente de dividir por número de días cotizados los salarios correspondientes a los tres meses anteriores a la baja.

El sistema solo ofrece al trabajador a tiempo parcial una vía para mejorar sus bases de cotización, la de suscribir un convenio especial con la seguridad social que le permita complementar sus bases de cotización, eso sí, con cargo a su patrimonio, pero hasta un tope: complementar hasta alcanzar las "bases mínimas" de cotización correspondientes a su categoría profesional. Esta regla general tiene su excepción, si el trabajador a tiempo parcial hubiese trabajado a tiempo completo con anterioridad, podrá complementar hasta alcanzar la media de bases de cotización de los 12 meses anteriores al momento del pase a trabajar a tiempo parcial. Pero no se lleven a engaño, complementar las bases de cotización no significa incrementar los periodos cotizados que se tendrán en cuenta para medir el requisito de periodo de carencia necesario para acceder a determinadas prestaciones, así como para el cálculo de las prestaciones, carencia y cálculos que se corresponderán únicamente con el tiempo efectivamente trabajado/cotizado.

No existe pues en estos casos una ficción en el cálculo de los periodos de carencia como la regulada en el art. 180,3º LSS para el supuesto de reduc-

ción de jornada por cuidado de hijos del art. 37,5 LET que, como comentaba anteriormente, se trata de un claro supuesto de trabajo a tiempo parcial encubierto, en cuyo caso se entenderá que se ha cotizado al 100% de la base de cotización y, lo que es aun más importante, además se computará como periodo de cotización efectiva a efectos de determinar los periodos de carencia para las prestaciones de la seguridad social de jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad. En los contratos a tiempo parcial, tampoco cabe suscribir un convenio especial con la seguridad social hasta alcanzar el 100% de la base de cotización correspondiente a la categoría profesional bajo la que se contrata y cotiza, como se prevé, por ejemplo, en los supuestos de abandono del trabajo por causa de violencia de género o en los supuestos de prejubilación.

No digo que exista una discriminación de los trabajadores a tiempo parcial con respecto de aquellos que se acogen a esa medida de conciliación del art. 37,5^o LET. Aunque como es sabido la inmensa mayoría de personas que contratan a tiempo parcial sean mujeres, creo que hay razones objetivas y razonables para discriminar en este caso de conciliación por cuidados; pero una sana política de seguridad social debiera crear una forma de cobertura nueva para atender a los trabajadores que por motivos tanto familiares como personales justificados debieran trabajar menos tiempo durante una duración razonable, sin que ello deba suponer un perjuicio grave de sus expectativas de derechos a pensión futuras, tal y como actualmente se está reconociendo a los supuestos de "cuidados". Supuestos que se podrían extender a nuevas situaciones como las necesidades de formación o la utilización de periodos sabáticos en búsqueda de reciclaje o de nuevas formas de empleos, como el autoempleo, que conlleva un riesgo personal y lleva su tiempo consolidarlos.

La vía de las ayudas públicas a la financiación de convenios especiales con la seguridad social puede ser un buen medio para potenciar los *mini-jobs* (ejemplo alemán) u otros tipos de trabajo a tiempo parcial. De esta forma se completarían las cotizaciones escasas con el fin de permitir que las carreras de seguro social no se vieran perjudicadas por los periodos de trabajo a tiempo parcial, o de trabajo autónomo, o de formación para el empleo sin la cobertura del seguro de desempleo como sucede a menudo con la gente joven, etc.

La regulación actual utiliza otras fórmulas para intentar equiparar la protección garantizada a los trabajadores a tiempo parcial—o perceptores del seguro de

desempleo en sus distintas modalidades– con la de los trabajadores ordinarios. Por ejemplo, para determinar la base reguladora de las pensiones de jubilación y de incapacidad permanente, las bases de cotización del trabajador a tiempo parcial se multiplicarán por un coeficiente de 1,5, y para determinar la base reguladora de la prestación de desempleo en los mismos casos se considerarán los días cotizados, aplicándose un coeficiente multiplicador del 1,4, y determinándose los días cotizados en función del resultado que se obtenga de dividir el nº de horas cotizadas entre 5. Sin desmerecer estas correcciones, a mi modo de ver, sigue persistiendo el problema de la determinación del periodo de carencia exigible para estas prestaciones, lo cual no es solo un problema de verificar que la cuantía de la prestación sirva para proteger efectivamente la situación de necesidad, sino de cumplir también con el requisito de carencia exigible, y ahí no hay soluciones mágicas si se mantiene el criterio de su determinación en función del tiempo efectivamente trabajado.

Especialmente problemático para este modelo de regulación en nuestro país es el caso del trabajador a tiempo parcial horizontal o no cíclico. En España está más o menos bien solucionado el régimen de protección del trabajador a llamada, el conocido como trabajador fijo discontinuo que trabaja por ciclos, pero que cuando trabaja lo hace a jornada ordinaria y cotiza como un trabajador a tiempo pleno. En los trabajadores a tiempo parcial horizontal, el tiempo de trabajo es realmente parcial, determinados días de la semana o determinadas horas del día. Como acaba de señalar el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en una reciente sentencia de 10 de junio de 2010, puede ser discriminatorio que se excluyan de la determinación del periodo de carencia de la pensión periodos de tiempo no trabajados, si ello no se produce del mismo modo en el caso de otros trabajadores a tiempo parcial, pero de otra modalidad, o incluso con respecto de los trabajadores a jornada completa, salvo que haya razones objetivas que justifiquen la discriminación. Como hemos visto el tiempo de excedencia, en determinados casos, computa como periodo de carencia, y en las reducciones de jornada que también hemos visto sucede lo mismo, sin una razón objetiva suficiente podría haber discriminación de los trabajadores a tiempo parcial con esos otros trabajadores e, insisto, no digo que la haya en los supuestos de conciliación de la vida familiar y laboral, pero si podría haberla entre estos últimos y algunos supuestos de conciliación de la vida personal y laboral.

En cualquier caso, creo que habría que tomar medidas legislativas para que los trabajadores a tiempo parcial horizontal o no cíclicos tuvieran derecho a

computar cada día trabajado como día cotizado a efectos de determinar el requisito de carencia de las prestaciones de seguridad social, y que además debieran flexibilizarse los convenios especiales de seguridad social para complementar las cotizaciones reales, a través de medios personales o públicos que se prevean al efecto, al menos, durante tanto tiempo como el que se les reconoce a quienes solicitan una excedencia por cuidados de familia numerosa especial (36 meses), siempre que haya un motivo de conciliación de la vida personal y laboral que lo justifique.

IV. Los convenios colectivos como instrumento de la conciliación en España

Según estudios recientes (Escudero, Valdés, Correa) citados en la bibliografía de referencia, la entrada en vigor de la LOI no parece haber influido sustancialmente en las tendencias de la negociación colectiva en materia de igualdad en España, que ha estado centrada, sobre todo, en el tratamiento de los permisos para la conciliación laboral y familiar. De hecho, su principal novedad, los planes de igualdad para empresas de más de 250 trabajadores en plantilla, en gran medida se diseñan en los convenios colectivos como planes de conciliación, centrados fundamentalmente en cuestiones relativas al tiempo de trabajo y mucho menos en garantizar la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Las técnicas típicas para la conciliación, impulsadas por la LOI, como las excedencias o la reducción de jornada, que analizábamos en el apartado II, apenas han sido aprovechadas para mejorarlas o utilizarlas de forma flexible a las circunstancias de la organización productiva. Por ejemplo, para garantizar el reingreso en el trabajo en las mismas condiciones que antes de disfrutar de la excedencia por cuidados, o para extender este derecho a los trabajadores con contrato de duración determinada, o permitir su fraccionamiento incluido su disfrute a tiempo parcial, o identificar nuevas situaciones de excedencias distintas a las de cuidados, pensando en la conciliación de la vida laboral y personal, como los sábaticos universitarios.

Una práctica rastreada en algún convenio estatal (por ejemplo, Convenio para las industrias del Frío) es la de la incorporación entre las funciones del comité de empresa de la resolución de las peticiones de excedencias, una función de colaboración con el empresario. Pero lo más habitual desde la

entrada en vigor de la LOI está siendo la creación de comisiones de igualdad de estudio, consulta o vigilancia de las medidas de la LOI, pero sobre todo para la puesta en marcha y seguimiento de los planes de igualdad.

En definitiva, un balance bastante pobre y desalentador el que se deduce del análisis de los convenios colectivos. Sin duda, parece bastante justificado el impulso de otro tipo de iniciativas para favorecer la igualdad de trato por razón de género como las que parten de la actividad promocional desde los poderes públicos, mediante incentivos como las certificaciones de calidad, de responsabilidad social o los etiquetajes de igualdad.

A modo de conclusión

La conciliación de la vida laboral con las circunstancias personales y familiares de cada trabajador debiera seguir siendo un objetivo central del moderno Derecho del Trabajo, lo que significa que no se debe considerar a la LOI como un punto de llegada definitivo. De ello depende no solo la realización efectiva de cualquier política de igualdad por razón de género en el trabajo sino, estoy convencido, también dependen la mejora de la competitividad de las empresas, la disminución de las tasas de absentismo al trabajo y el incremento de la productividad por trabajador. Las empresas socialmente responsables se aplican en satisfacer un buen clima de trabajo a sus empleados, favoreciendo la compatibilidad de los tiempos laborales con la atención a los intereses personales y ritmos vitales adecuados para cada trabajador.

Una buena política pública de conciliación no debiera prescindir de la técnica del trabajo a tiempo parcial como un instrumento importantísimo de la conciliación, que tiene como ventaja añadida su versatilidad y aplicabilidad a cualquier supuesto de conciliación tanto familiar como personal.

Para favorecer su utilización hay que cambiar de política legislativa y enfocar su regulación como la de una fórmula contractual que cubre fases de transición, de durabilidad más o menos larga, entre desempleo y trabajo, trabajo y jubilación, empleo y formación, trabajo y conciliación, etc. Aparte quedarían las típicas modalidades del contrato a tiempo parcial, como el trabajo fijo discontinuo y el trabajo de temporada, que por las características de la ocupación solo pueden cubrirse mediante contratos de este tipo. Su gestión se encomendaría al acuer-

do entre las partes, así como su duración y la distribución de la jornada, dentro del marco de la negociación colectiva sectorial o de empresa. Los poderes públicos garantizarían una adecuada protección social mediante prestaciones específicamente diseñadas para estas situaciones, que ocupen a las personas durante periodos vitales definidos de manera temporal o en atención a los objetivos que persiguen y por el tiempo que dure su realización.

Hay que acabar con la visión del contrato a tiempo parcial como un trabajo precario y mal remunerado, y por pocas horas de trabajo. Para dignificarlo, las horas de trabajo debieran suponer como media entre un 65% y un 90% de la jornada ordinaria anual. Asimismo, los puestos de trabajo debieran ser diseñados con el fin de poder ser ocupados por distinto personal de la plantilla en tiempos sucesivos o por determinadas fases temporales. Ello implica una política de personal en la que a través de la formación se fomente la polivalencia funcional y versatilidad en las tareas a ocupar por parte de los empleados. De esta manera se favorecería una organización del trabajo más flexible que fuera más compatible con la conciliación sin merma de la productividad de la empresa.

El desarrollo del trabajo a tiempo parcial precisa, sobre todo, de una política adecuada de cotizaciones para estos trabajos que permitan garantizar el acceso a las prestaciones generales del sistema. Una vía sería la de limitar la durabilidad de estos contratos, pero también valdría la contraria, romper excepcionalmente los topes máximos de cotización, como en los casos de pluriempleo, con el fin de acumular periodos de cotizaciones nuevos (los que se deduzcan de la superación del tope de cotización) que permitirían compensar otros periodos no cotizados. Igualmente podría extenderse el uso de los convenios especiales para los supuestos de cotización a tiempo parcial hasta la consecución de un contrato ordinario o hasta que se produzca un cambio de situación personal. Asimismo, también se podría producir un cambio en el modelo de financiación de las pensiones, mediante el cual las pensiones básicas pasarían a financiarse por los impuestos generales, y las actuales pensiones contributivas basadas en las cotizaciones obligatorias o asimiladas pasarían a constituir pensiones complementarias de aquellas, a las cuales se podrían añadir otras posibles, por voluntarias, como las derivadas de los Planes privados de pensiones.

Estas hipótesis de reforma, fundadas en la consideración de la necesidad de combinar eficiencia productiva de manera compatible con las políticas de conci-

liación en las empresas, pueden además revestir carácter de urgencia. Si el panorama económico-laboral actual se prolongase en el tiempo, y el empleo digno y de calidad se convirtiera en un bien relativamente escaso, o sencillamente estuviera en manos de una “mayoría minoritaria”, en esa hipótesis las políticas públicas a desarrollar en una situación de empleo escaso, podrían muy bien inspirarse en las técnicas de la conciliación con el fin de reconvertirlas en políticas de reparto de empleo, junto con una adecuación de las políticas redistributivas fiscales en sentido amplio, y unas políticas laborales focalizadas hacia la flexibilización de la jornada de trabajo estándar mediante técnicas al uso, como son los bancos de horas, teletrabajo, trabajo en equipo, a turnos y, naturalmente, el trabajo a tiempo parcial en el centro de esas políticas para el empleo escaso.

Seamos optimistas. Tal vez no haga falta que nos empeñemos en trabajar todos si quienes lo hacen lo hacen bien y generan riqueza suficiente para garantizar la vida de los que no acceden al trabajo productivo por una u otra razón, o lo hacen solo de vez en cuando, como los jóvenes actuales. Ese modelo, que precisaría de la persistencia de un Estado del Bienestar fuertemente financiado a través de una política fiscal eficaz, también serviría para desarrollar unas muy eficaces políticas de conciliación para los trabajadores y trabajadoras en activo, cuyas necesidades serían atendidas principalmente por la población subsidiada. Un mundo feliz.

BIBLIOGRAFIA RECIENTE DE REFERENCIA

BLASCO LAHOZ, José Francisco, (2007), “El sistema para la autonomía y la atención a la dependencia”, Ed. Bomarzo.

CASTELLANO BURGUILLO, Maria Emilia (2010), “El distintivo de igualdad en la empresa: a medio camino entre responsabilidad social empresarial y el cumplimiento de la norma legal”. *Temas Laborales (Rev. Andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 104, pp. 121-147.

CORREA CARRASCO, Manuel, (2010), “Tiempo de trabajo e igualdad de género: regulación legal y negociación colectiva”. *Revista de Derecho Social*, nº 49, pp. 189-225.

ESCUADERO RODRÍGUEZ, Ricardo (Coor.), (2010), “Observatorio de la negociación colectiva: Empleo público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización”. Ed. Cinca.

MARTÍN PUEBLA, Eduardo (2010), "El fallido proceso de revisión de la Directiva comunitaria sobre la ordenación del tiempo de trabajo". Rev. Aranzadi Social, nº 22, pp. 91-107.

MORENO DE TORO, Carmen, (2010), "El tiempo de trabajo en la UE y las líneas directrices para su reforma". Revista Española de Derecho del Trabajo, nº 146, pp. 257-286.

MARTÍNEZ LUCAS, José Antonio, (2010), "La cotización a la seguridad social y la adaptación de la jornada de trabajo". Rev. de Actualidad Laboral, nº 9, pp. 984-1.009.

SIRVENT GARCÍA DEL VALLE, Elena (2009), "El empleo a tiempo parcial como herramienta para compatibilizar la flexibilidad laboral y la conciliación de la vida personal y laboral". Ed. CES.

TRILLO PÁRRAGA, Francisco José (2010), "La construcción social y normativa del tiempo de trabajo: identidades y trayectorias laborales". Ed. Lex Nova.

VALDÉS DAL-RE, Fernando (2010), "Igualdad de género y relaciones laborales: entre la ley y la negociación colectiva". Ed. Reus.

ararteko

**LA ATENCIÓN A LAS NECESIDADES DE LAS
PERSONAS MAYORES COMO RETO CRECIENTE
PARA LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL,
FAMILIAR Y PERSONAL**

FRANCISCO JAVIER LETURIA ARRÁZOLA
Instituto Foral de Bienestar Social. Vitoria-Gasteiz

1. Situación actual

Cambios demográficos y sociales están afectando a la estructura y relaciones familiares y a su capacidad de respuesta a situaciones de necesidad de cuidados y apoyo por razón de enfermedad o discapacidad. El descenso de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida que, junto a la caída de la fecundidad, parece que nos lleva a que la tasa de envejecimiento se duplique para el 2050, y un posible incremento de la dependencia, la participación de la mujer en el mercado laboral (con el riesgo de ser “pilladas” en medio de muchas responsabilidades: profesionales, domésticas, reproductivas, de cuidados), y nuevas formas familiares, con el incremento de divorcios, y los cambios en las actitudes y preferencias sociales, incluso las de las personas mayores (Clough, et al. 2007) entre otros cambios, re-dimensionan la estructura y las solidaridades familiares. El envejecimiento y la dependencia, estrechamente asociada a él, ponen a prueba el potencial familiar de cuidados y plantean el dilema de si la familia puede dar respuesta a estas nuevas situaciones de demanda de asistencia, o si está en declive y perdiendo sus papeles tradicionales.

De cualquier manera, destaca la importancia social y económica de esta actividad que en su vertiente formal representa el 2% del PIB nacional en el modelo escandinavo, entre el 1-1,5% en el modelo continental (Francia, Alemania), el 1% en el anglosajón y por debajo del 1% y el 0,7% del empleo en el caso español, pero que en su vertiente informal representa entre el 4,1 y el 4,6% del PIB y entre el 8 y el 9% del empleo en España (Comas Herrero et al, 2006).

El previsible incremento en el coste de los servicios derivado de su carácter intensivo en capital humano y la mínima capacidad de mejorar su eficiencia a través de sustitución tecnológica, parece conllevar un importante incremento del gasto público en atención social a medio plazo.

Nos encontramos en un momento histórico de gran trascendencia para nuestro sistema de protección social, al asumir que no resulta ya fácil, y menos

aún lo será en el futuro, continuar manteniendo una confianza casi ilimitada en la familia, en su solidaridad intergeneracional y su estructura tradicional de género, o al menos no como proveedora de trabajo y servicios asistenciales a las personas que precisan de ayuda para desenvolverse en su vida diaria, por lo que será necesario mejorar la provisión de servicios formales en un modelo de derechos sociales, para lo cual es imprescindible un incremento de gasto social sostenible en un contexto como el actual de crisis económica.

El envejecimiento de la población, la mejora de la calidad y del nivel de vida general, el cada vez mayor papel de las personas mayores en la sociedad, un incremento de las situaciones de dependencia, importantes déficit de atención y de bolsas de pobreza en este colectivo, junto al cada vez mayor papel de la mujer, constituyen algunos de los retos sociales de carácter estratégico para la Unión Europea, para España y para el País Vasco.

Genéricamente se puede afirmar que estamos en un momento en el que las tendencias principales de las sociedades occidentales desarrolladas se va a caracterizar, fundamentalmente, por situaciones a veces antitéticas, como si de las dos caras de la misma moneda se tratara, y son las siguientes:

En general, la mayoría de las personas (personas entre las que las mayores pueden constituir un grupo diferenciado, pero todas con necesidades funcionales diversas) gozarán de niveles de salud y bienestar no conocidos hasta ahora. Se preocuparán por su salud, serán más sanas y tendrán estilos de vida más saludables; serán más cultas, más activas y participativas en la sociedad. Además cambiará la imagen que la sociedad tiene de ellas mejorando (probablemente de manera interesada) su imagen como colectivo y su percepción, a la vez que serán más competentes, exigentes y consumidores, mejorando considerablemente su atractivo en todos los aspectos.

Pero nos encontramos con grupos que pueden quedar fuera de este avance, como las personas con discapacidades derivadas de enfermedad mental y nuevas contingencias de cualquier edad, con problemas de salud y dependencia y con riesgo de exclusión social, que necesitarán tener garantizados unos recursos (no mínimos, sino suficientes y dignos) de atención socio-sanitarios, económicos, de vivienda, etc.

Y un grupo muy notable de personas mayores, especialmente las mayores de 85 años y de género femenino y aquellas con bajas pensiones fundamen-

talmente, que sufrirán situaciones de dependencia, de necesidad de ayuda y apoyo por parte de una tercera persona, familiar y /o institucional.

En cuanto a la salud, la investigación biomédica y la tecnología sanitaria conocerán un progreso sin precedentes y sus aportaciones contribuirán al desarrollo de procedimientos diagnósticos y terapéuticos cada vez más efectivos, mejorando los tratamientos para la enfermedad de Alzheimer, cronicándola, y para la prevención, diagnóstico y tratamiento del cáncer. Los planes de salud incorporarán como prioritarios los objetivos específicos relativos a la calidad de vida, porque las enfermedades crónicas y las situaciones de dependencia se afianzarán como los problemas de salud más relevantes. La pregunta es ¿estos avances estarán al alcance de todos? ¿Cómo podemos hacer que así sea?

Desde el punto de vista del cuidado personal, siguiendo y parafraseando a Pilar Rodríguez (2005 y 2009), podemos decir que nos encontramos en un momento de transición y de cambio de modelo y paradigma en lo relativo a los cuidados de larga duración. Partimos de un modelo tradicional donde había una separación clara entre las funciones desarrolladas en el ámbito privado-doméstico y en el ámbito público basado en un esquema de la familia tradicional, y un reparto de funciones según el género; las mujeres mayores eran las transmisoras del conocimiento a sus hijas, de todo lo que tenía que ver con las atenciones domésticas y la resolución de los problemas de bienestar de todos los miembros de la familia (cuidado, amor...). Por su parte, los varones estaban en el espacio exterior; eran los proveedores económicos de la familia y cuando llegaban al domicilio era para descansar y también para desempeñar el papel de la autoridad. El reparto desigual de las responsabilidades domésticas y el trabajo de cuidar recae todavía principalmente en las mujeres.

Según datos del Imserso 2004 sobre el volumen del cuidado informal, en una década, de 1994 a 2004, los datos del cuidado apenas han variado, la familia sigue aportando más del 80% de los cuidados que reciben las personas mayores. De entre las mujeres cuidadoras, un 43% son hijas, un 22% son esposas y un 7,5% son nueras de la persona cuidada. Un 20% de la población cuidadora de personas mayores tiene más de 65 años.

Se han ido logrando avances como, por ejemplo, una mayor visibilidad del papel esencial que juega la persona en el nivel de calidad de vida de los

dependientes o el incremento de hijos varones que prestan cuidados, aunque generalmente esos cuidados se centran en tareas que exigen esfuerzo físico pero que no exigen renunciar al empleo, al ocio o, en definitiva, a su propia vida.

Siguiendo a Abellán y Esparza en “Solidaridad familiar y dependencia entre las personas mayores” (2009), en el 38,8% de los casos de dependencia una hija asume la responsabilidad principal de la atención, bien desde dentro del hogar (la mayoría de los casos) o desde fuera. En segundo lugar en importancia, el cónyuge de la persona dependiente asume esa responsabilidad (21,8%). Suele ser mujer (41,2% de los casos) cuidando a varón, más que varón (15,3%) cuidando a mujer. En esta diferencia importa la edad generalmente superior del varón, con más probabilidad de tasas de dependencia a mayor edad, y el estado civil, en el que la mayor parte de los varones son casados, pero no a la inversa, pues la viudez predomina entre las mujeres. Por ello, es muy superior el papel de la hija cuidadora (44,2%) de una madre dependiente que de un padre dependiente (22,7%).

Cuidados y tipo de convivencia

Este patrón se matiza según tipo de convivencia y cuidador principal. En los hogares solitarios donde vive un dependiente (que generalmente no tiene una severidad acentuada), el 35,6% son atendidos por una hija, y el 9,4% por los servicios sociales, proporción esta que es la de mayor entidad de casos atendidos en los hogares con dependientes. La discapacidad se soporta viviendo en solitario porque se suele tratar de casos menos graves; más de la mitad de las personas con discapacidad en esos hogares solitarios están clasificadas como moderadas. Los casos de mayor severidad que viven en soledad son atendidos por la hija, los servicios sociales, empleados de hogar, y otros familiares, por ese orden (Puga, Abellán y Sancho, 2006).

En los hogares donde el dependiente vive en pareja, la ayuda procede fundamentalmente del cónyuge (59,5%), aunque también la hija (desde fuera del hogar) atiende en el 17,5% de los casos, muchas veces como cuidadora secundaria. Los servicios sociales como cuidadores principales (2,0%) apenas se dejan sentir en este tipo de hogares. En los hogares multigeneracionales, cuando el dependiente vive con alguno de sus hijos, destaca sobremedida el papel de la hija cuidadora: en el 76,7% de los casos una hija

asume responsabilidades de atención; en el 6,3% es el hijo y en 3,8% la nuera. En cambio, los servicios sociales apenas tienen presencia.

Finalmente, en otras formas de convivencia suelen predominar otros parientes y empleados de hogar, dedicados éstos específicamente a cuidar (39,5%) o a otras tareas domésticas. En estos hogares, los servicios sociales públicos son también irrelevantes.

En estos dos tipos de hogares, multigeneracionales y en convivencia con otros familiares o servicio doméstico, las tasas de gravedad son más altas, porque las personas con mayor severidad y mayor número de discapacidades no pueden vivir solas, y desarrollan la estrategia preferida: la reagrupación familiar, y si no es posible buscan un apoyo formal permanente (empleada de hogar), o si no pueden desarrollar estas estrategias, han de institucionalizarse. Este patrón de cuidados de larga duración y forma de convivencia descubre que las situaciones de dependencia más graves y con mayor carga de cuidados han sido las más invisibles desde el ámbito público, pues se encuentran en su mayoría en hogares multigeneracionales, en los que especialmente las hijas se hacen cargo de una situación que en muchos casos no trasciende fuera del ámbito familiar, pero que tiene graves consecuencias dentro del hogar y en las relaciones entre sus miembros. Mientras, la situación entre los solitarios resulta alarmante y muy visible para los gestores de los cuidados formales, debido a la especial vulnerabilidad que les confiere la soledad residencial y la consecuente alarma social (y política) que provocaría su desatención (Puga, Abellán, Sancho, 2006).

La provisión de cuidados perfila un patrón de asistencia con la predominancia del papel de la hija (en casi todos los tipos de hogar) como rasgo más característico del sistema de atención informal en España, que contrasta con el de otros países europeos. Las hijas constituyen un soporte entre las personas mayores permanente, preventivo y complementario a los cónyuges; son el pilar de la ayuda, las cuidadoras por excelencia, un auténtico centro de servicios para la familia, auténtico vehículo de la solidaridad familiar. Es posible que en el futuro aumente el papel de varones cuidadores, y no sólo por cambios en comportamientos y valores, sino también porque una mayor longevidad de los mismos les hará vivir más y se les presentarán más situaciones de discapacidad de su esposa que deban ser atendidas.

Las consecuencias más citadas por los cuidadores en su acción de apoyo se relacionan con la vida familiar y el tiempo de ocio. Un 61,8% de los cuida-

res ha tenido que reducir su tiempo de ocio, más de un tercio no puede ir de vacaciones y casi uno de cada tres no tiene tiempo para frecuentar amistades ni para cuidar de sí mismo. En segundo lugar están las que afectan a la propia salud de los cuidadores: se encuentran cansados (32,7%), se ha deteriorado su salud (27,5%) o se sienten deprimidos (18,1%). Finalmente, en tercer lugar, aparecen consecuencias de tipo económico, sobre todo laboral o profesional: un 26,4% afirma que no puede plantearse trabajar fuera de casa, un 11,7% ha tenido que dejar el trabajo, un 11,2% ha reducido su jornada laboral o tiene problemas para cumplir los horarios (10,7%).

Según el Informe "Los cuidados informales en la CAV-EAE, las necesidades de las personas cuidadoras" del año 2006 de la Consejería de Acción Social, Gobierno Vasco, establece que el 38,1% de las personas que cuidan lo hacen durante más de 8 horas diarias y el 39% ha superado los 6 años en esa actividad.

Las consecuencias de estas actividades sobre la salud son claras, y la mitad de las que cuidan se encuentran deprimidas y un tercio ve deteriorarse su salud. Además, más del 60% declaran haberse visto obligadas a reducir su tiempo de ocio y su espacio afectivo y relacional. Aunque este modelo de cuidados está cambiando, sin embargo, todavía no se ha realizado un reparto equitativo entre mujeres y hombres. En el espacio público están los hombres y ahora también están las mujeres, mientras que en el privado permanecen de manera llamativa las mujeres y, cada vez más, las propias personas mayores que se preocupan de atender a nietos y nietas y resolver un problema importantísimo que es cómo hacer posible que la emergencia de las mujeres en la vida pública pueda hacerse compatible con la función de cuidados durante la infancia.

Se profesionaliza el trabajo de cuidar, normalmente encarnado en otra mujer, y los sistemas de protección social tienden a proveer las demandas de la dependencia, pero lo deben hacer no sólo dirigiendo el objetivo de la atención a las personas que necesitan cuidados, sino también a las familias, porque es imposible que los sistemas de cuidados provean todos los recursos y todas las necesidades que tienen las personas en situación de dependencia. Es imposible y además no es deseable. Las familias y las personas allegadas de las personas dependientes, son indispensables para realizar una buena atención.

Así se constata en la cuantiosa literatura existente, en la que se plantea la conveniencia de incluir en el diseño de los recursos formales de atención en

situaciones de fragilidad o dependencia los principios de complementariedad y convergencia con el apoyo informal. Ello quiere decir que para satisfacer de forma efectiva sus necesidades y demandas, todos los servicios y programas de la red formal relacionados con la prevención o la atención a la dependencia, deben tener en cuenta (y cuidar) la atención insustituible que prestan las familias y personas allegadas.

Uno de los retos sociales para la Unión Europea, España y para el País Vasco será el de responder a estos cambios con políticas activas audaces, que integren a estos colectivos en la toma de decisiones, que planteen la necesidad de consensuar nuevas relaciones y compromisos intergeneracionales, (más si cabe, ante un mas que probable declive del apoyo que hasta ahora viene dando la familia a estos grupos de edad y de situaciones sociales, tal y como se refleja en los diferentes estudios realizados en los últimos años), así como promover y garantizar programas sectoriales y en el conjunto de las políticas sin diferencia por criterios de edad. Esperemos que seamos capaces de garantizarlos.

Tal y como se ha recogido en el proceso de reflexión participativo para la definición de un “Documento marco con las líneas estratégicas de actuación en relación a la discapacidad y dependencia en el País Vasco” para el Departamento de Bienestar Social del Gobierno Vasco y aprobado por el Consejo de Bienestar Social del País Vasco, documento que se sigue en lo relativo a estas contingencias en las personas mayores a lo largo de este artículo, se pueden señalar los siguientes aspectos:

- Vivimos la revolución de la longevidad y el envejecimiento con una clara correlación entre la edad y las situaciones de discapacidad y dependencia y nos debemos preparar para afrontarla.
- La población de edad, la población con discapacidad y necesidades funcionales diversas está aumentando, a ello contribuyen el crecimiento de la población, los avances médicos que preservan y prolongan la vida, los factores crónicos (VIH y SIDA...), los accidentes y un medio ambiente insalubre, etc.
- En la actualidad la esperanza de vida de personas con discapacidad está aumentando de modo sustancial, lo cual también supone una característica de las sociedades avanzadas tecnológicamente.
- La carga de la dependencia pesa sobre las familias, y los cambios en el modelo de familia y la incorporación de la mujer al mercado

laboral hacen imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención.

- Las personas mayores con necesidades funcionales diversas, las personas con discapacidad, dependientes y/o autónomas quieren decidir por ellas mismas y vivir en la comunidad. La creciente importancia de estas personas, con independencia de su estatus o necesidades, en nuestra sociedad reclaman un papel más activo y más acorde con las posibilidades que es capaz de proporcionar una sociedad desarrollada. De ahí el lema “Nada sobre nosotros sin nosotros”.
- La respuesta actual a las necesidades de los usuarios es pobre, fragmentada y asumida casi exclusivamente por los servicios sociales. Es necesario configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de globalidad la discapacidad y el fenómeno dependencia con la participación activa de toda la sociedad y medidas de evaluación y de seguimiento.
- Desde un enfoque preventivo se debe prestar más atención a la promoción de la autonomía y la vida independiente y a las situaciones de fragilidad, como fórmula de contención de las necesidades y de retrasar la discapacidad y dependencia.
- El costo de los servicios, principalmente residenciales, es alto en todos los aspectos (social, económico...) y el enfoque debiera centrarse más en proporcionar servicios y recursos diversos de carácter ambulatorio, comunitario, que puede ofrecer en muchos casos mejor calidad de vida y de carácter complementario, más que de carácter excluyente unos de otros.
- La aprobación de la Ley sobre la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y la Ley de Servicios Sociales del País Vasco suponen un cambio en los derechos y recursos destinados a estos colectivos y es deseo de las instituciones y de los agentes sociales, como se recoge en el documento marco mencionado, el proporcionar a las personas con discapacidad o en situación de dependencia los mismos derechos de ciudadanía que al conjunto de la sociedad y los niveles de bienestar que la sociedad en su conjunto está alcanzando con su desarrollo social, económico y político.
- Se necesitan elaborar políticas globales de servicios y recursos para TODOS, donde no se hable de discapacidades, deficiencias concre-

tas, edades..., sino de estrategias y soluciones para todos: educación, accesibilidad, economía, ayudas técnicas, participación, sexualidad etc. y cada uno en función de sus contingencias, situaciones y necesidades pueda recibir aquellos apoyos y ayudas que necesite. Es importante corresponsabilizarnos todas las instituciones, departamentos y agentes sociales.

- El sistema de servicios sociales y el de atención a la dependencia deben ser los instrumentos fundamentales para la mejora de la situación de los Servicios, respondiendo a las necesidades de atención de las situaciones de dependencia y a la promoción de autonomía personal, calidad de vida y la igualdad de oportunidades, pero no los únicos ni tal vez los principales.
- Y los nuevos modelos de atención exigen hacer más énfasis en las necesidades de los ciudadanos y en la planificación basada en necesidades y demanda y en el despliegue de objetivos desde unos modelos de gestión basados en el liderazgo, la participación y la comunicación, que permitan el aprendizaje e innovación del sistema, organizaciones y sociedad en su conjunto.

2. Cambios en la política social y en variables en el entorno. Nuevos paradigmas

Hoy se dispone de suficiente conocimiento científico para orientar las bases de un modelo de atención que responda de manera adecuada a las necesidades que plantean las personas que tienen, cualquiera que sea su edad, una situación de dependencia, así como las de sus familias cuidadoras (Rodríguez Rodríguez, 2005). Siguiendo a esta autora, tal modelo debiera basarse en ese importante acervo producido y centrarse en aspectos que se han mostrado determinantes para la calidad de vida de las personas afectadas, tales como:

- La prevención primaria, secundaria y terciaria, por haberse demostrado fehacientemente su eficacia en la comprensión de la morbilidad y en la reducción de la dependencia (Fries, 1980; Gómez et al., 2003; Ruipérez, 2004).
- El fortalecimiento con las intervenciones de las capacidades preservadas (Janicki et al., 2000; Montorio y Losada, 2004) insistiendo en la inversión del modelo que propicia el exceso de dependencia (Little, 1988).

- El planteamiento de objetivos que mejoren permanentemente la calidad de la atención y, entre ellos especialmente aquellos que favorecen de manera especial el modelo de calidad de vida (Fernández-Ballesteros, 1997; Schalock y Verdugo, 2003).

Asimismo, en la definición del modelo deben aplicarse las recomendaciones y propuestas de aquellos organismos internacionales en cuyo seno se han logrado consensos sobre la correcta atención gerontológica, a la discapacidad y a las personas en situación de dependencia, como han sido:

- La **Organización Mundial de la Salud**. Ha propuesto ocho principios en el ámbito de los cuidados de larga duración, relacionados con la accesibilidad a los servicios sociales y sanitarios dirigidos a las personas en situación de dependencia y a sus cuidadoras y cuidadores informales. Asimismo, difundió el llamado “modelo social de la discapacidad” en contraposición al “modelo médico.” También ha aportado una importante contribución en el ámbito de la prevención y correcta atención de la dependencia durante la edad avanzada, mediante el paradigma del “envejecimiento activo.”
- Por su parte, **Naciones Unidas** ha propiciado que en todo el mundo se perciba el fenómeno del incremento sin precedentes de la esperanza de vida como una oportunidad y un reto para los países respectivos; siendo el objetivo central el de propiciar que las personas puedan envejecer con seguridad participando activamente en sus comunidades. Se llama la atención sobre el fenómeno emergente del envejecimiento de las personas con discapacidad, que debe ser suficientemente conocido y tenido en cuenta para promover el desarrollo de programas y recursos en esta área.
- La **OCDE** ha insistido, desde los primeros informes, en proclamar el lema de “envejecer en casa” en condiciones de dignidad, recomendando para hacerlo posible, la disposición de recursos y programas de proximidad, en un continuum asistencial, desde los que se tenga en cuenta las necesidades tanto de las personas mayores como de sus familias cuidadoras.
- Finalmente, el **Consejo de Europa** planteó a los países miembros la necesidad de asumir la dependencia como contingencia a proteger por los sistemas de protección social, definió la misma y recalcó la importancia de no identificar esta situación con la vejez.

Las políticas de atención a las personas en situación de dependencia han de tener dos ejes o áreas de intervención claramente definidos, que se consideran de igual relevancia en lo que se refiere a la incidencia en su calidad de vida:

- La prevención y rehabilitación de las discapacidades y atención de las situaciones de dependencia.
- La integración social y la participación.

Además de estos dos grandes ámbitos de intervención, que se dirigen hacia las personas mayores o con discapacidades y a sus familias cuidadoras, es necesario fijarse otro más, dirigido a:

- promover en la sociedad actitudes proclives a la comprensión del fenómeno del envejecimiento y de las situaciones de discapacidad y a fomentar actitudes de solidaridad y compromiso hacia los problemas sociales en general y hacia las personas con necesidades especiales, en particular. Se define, pues, un nuevo eje de intervención, de carácter transversal con avances en la creación de una sociedad incluyente, accesible y solidaria.

Para establecer el marco o contexto en el cual se desarrollará esta labor conviene recordar los siguientes aspectos determinantes y principios básicos:

- El importante avance y desarrollo en el ámbito de la discapacidad y dependencia en los últimos años, tanto en cuanto a los modelos de entender la discapacidad, el asociacionismo, así como la creación y desarrollo de recursos y servicios.
- El avance en el conocimiento y desarrollo de nuevos enfoques más integradores y centrados en las personas.
- El desarrollo normativo en relación con los servicios sociales, la atención a la dependencia y el marco competencial.
- El enfoque de complementariedad interinstitucional.
- El respeto a la autonomía de gestión de cada una de las instituciones competentes.
- La necesidad de actuar bajo el principio del consenso.
- La necesidad de actualizar permanentemente los sistemas y sus mecanismos, propiciando la proactividad.
- La necesidad de promover un enfoque integral, orientado a las personas y de carácter transversal.

Por tanto las políticas públicas para y con las personas mayores, así como la atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal así como, especialmente, la prevención de estas situaciones, constituyen uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados.

El reto no será otro que lograr que al atender a las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren de apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, éstas puedan alcanzar una mayor autonomía personal y ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía, en el marco de un modelo universal de servicios sociales y atención a la discapacidad y dependencia, buscando objetivos globales, comunes para todos, de carácter integrador y normalizador.

3. Fases en el desarrollo de los servicios

Desde el punto de vista de la definición de las políticas públicas, los servicios y programas para las personas, encontramos un nivel de desarrollo de los mismos en diferentes estadios evolutivos según sea el ámbito de la discapacidad de jóvenes y adultos y de la "atención a la dependencia" de las personas mayores. Mientras en el ámbito de la discapacidad se está fundamentalmente en el modelo de integración y evolucionando hacia el modelo "en la comunidad", en el ámbito de las personas mayores se está todavía y en general en transición del modelo institucional con modelos geriátricos, asistencialistas... frente al de integración. Acelerar esta evolución debiera ser uno de los objetivos más claros de estas políticas públicas.

FASES EN EL DESARROLLO DE SERVICIOS
 (Adaptado de Bradley, 94 y Verdugo 07)

| | Institucional | De integración | En la comunidad |
|----------------------------------|--|--|--|
| Receptor | Paciente | Cliente | Ciudadano |
| Planificación | Los cuidados | Las habilidades | Futuro |
| Quién toma las decisiones | El especialista | El equipo | La persona y círculos de apoyo |
| Principios | Limpieza Salud Seguridad | Habilidades Socialización | Autodeterminación Relaciones Inclusión |
| Qué determina calidad | Práctica profesional y nivel de cuidados | Realización de profesionales y objetivos | Calidad de vida del individuo |

4. Cuestiones estratégicas y retos de futuro

Desde la perspectiva europea se plantean como fundamentales para hacer frente a estos retos las políticas de pensiones, la política de salud y cuidados de larga duración, las políticas de empleo, las de migración e integración y el desarrollo de infraestructuras (Zaidi, A. 2008).

En cuanto a la política de pensiones se deberá garantizar unas pensiones adecuadas pero sostenibles económicamente, garantizando la solidaridad intergeneracional.

La política de empleo debiera orientarse a evitar la discriminación por edad (superación de percepciones negativas ligadas al coste y productividad etc.) y a aprovechar el potencial de grupos que son expulsados del mercado laboral precozmente, corrigiendo los desajustes de la jubilación anticipada y favoreciendo la flexibilidad en la edad de jubilación. Igualmente hay que desarrollar el capital humano necesario para garantizar servicios de calidad en cuidados de larga duración y de proximidad.

Desde la política de migración es determinante lograr una adecuada integración social y laboral de estas personas optimizando la oportunidad y potencial que supone su aportación a nuestra sociedad.

En España estamos en un proceso de implantación de **la Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia** y en Euskadi, además, estamos en un proceso de desarrollo normativo de la **Ley 12/2008 de Servicios Sociales** que introducen **elementos determinantes para la sostenibilidad de los mismos**, como son el **reconocimiento de un derecho subjetivo y con carácter universal, el establecimiento de un catálogo obligatorio de servicios y la determinación de la cartera de los mismos, el establecimiento de servicios gratuitos y otros sujetos a copago, el enfoque comunitario y de proximidad, los límites en la participación económica del usuario, los reajustes financieros derivados del reajuste competencial y formulas de colaboración financiera interinstitucional.**

Igualmente nos encontramos en un proceso de incremento de servicios formales habiéndose multiplicado por 4 el gasto en éstos desde 1994 a 2007, lo que supondría un incremento del 133% y un paso del 1,2% al 1,7% del PIB (Sanz y Zalakain, 2009) con una expectativa de incremento ligero de las tasas de depen-

dencia y una tendencia a una bajada del 3% en la disponibilidad de estos cuidadores informales, todo lo cual plantea uno de los retos fundamentales: configurar y **“consolidar un sistema de servicios y prestaciones sociales que fomente la autonomía, la igualdad de oportunidades, la mejora de la calidad de vida de todas las personas y sus derechos de ciudadanía en un marco de financiación sostenible, ahora y en el futuro” (Diputación Foral de Álava, 2010).**

En el trabajo desarrollado por el Gobierno Vasco sobre los escenarios posibles para el año 2020 en relación con el envejecimiento de la población (El envejecimiento de la población vasca: sus consecuencias económicas y sociales, 2005) se plantean como elementos estratégicos para orientar las políticas públicas: el capital social, tanto individual como colectivo, la complejidad estructural y cultural que debe llevarnos a un a regulación con flexibilidad, las personas como centro y, por tanto, el aprendizaje como vector principal, y la equidad como referente integradora y solidaria.

Y se apuesta por un escenario en el 2020 en el que pasemos del 17,04 a 25% de personas mayores, con un avance de la esperanza de vida de las mujeres de 83,7 a 87,3 años y de los hombres de 76,4 a 80 años, una mejora en esperanza de vida libre de discapacidad a partir de los 65 años de 10 a 15 años, un incremento en protección social (sobre PIB) del 19,5 al 25, o un mayor equilibrio entre la atención formal e informal que debería pasar de 28% formal (administración) y 72% informal (familia) al 50/50% y una flexibilización en la edad de jubilación, entre otras variables consideradas, lo cual puede ser muy discutible por lo menos en los ratios de apoyo formal e informal desde el modelo cultural de apoyo natural actual.

Desde estos enfoques y lo planteado hasta ahora, los ejes estratégicos deben pivotar sobre la relación:

- **Mejora, incremento, garantía y promoción de los derechos de ciudadanía:**
 - Servicios y programas para todos, no solamente o especiales para las personas mayores o para los discapacitados o dependientes.
 - Igualdad y Calidad de vida: definiendo qué resultados queremos en todas las personas, especialmente los relacionados con la autodeterminación, la seguridad y los derechos.
 - Igualdad de oportunidades en el desarrollo cultural, social, de ocio, deportivo, recreativo etc.

- Diseño accesible y capacitante universal.
- Incentivación de la empleabilidad y el acceso al empleo.
- Revisión de las políticas de prejubilación y jubilación con carácter flexible.
- Garantía de pensiones.
- Igualdad de género.
- Estrategias basadas en el envejecimiento activo, exitoso y saludable, y en el aprendizaje a lo largo de la vida para las personas autónomas, así como la independencia en el acceso a recursos y toma de decisiones, la participación social y política, la autorrealización, la normalización, integración e inclusión.
- Gerontología preventiva basada en la potenciación de comportamientos, hábitos y estilos de vida en relación con la alimentación, la actividad y la reducción de hábitos tóxicos, control de los factores de riesgo, la automedicación y la polifarmacia, mejorar el despistaje precoz, reducir la discriminación y mejorar el control del estrés, así como influir en el medio ambiente y los cuidados de salud.
- Mejora de los servicios. Tanto en coberturas como intensidades, pero especialmente en reorientación, coordinación, complementación y accesibilidad.
- Mejora en personalización. Desde la perspectiva de la diversidad funcional es difícil establecer grupos estancos y no se debe planificar desde los servicios o centros sino desde las necesidades de las personas en relación con su entorno.
- Redefinición del papel de la administración, pero con y tras una adecuada:
 - Planificación de necesidades, definición de la clasificación de la demanda, un modelo de atención, con unos estándares, unos costes soportables y un sistema de financiación consensuado con los agentes sociales.
 - Garantía de recursos para la estabilidad y sostenibilidad del sector.
 - Definición clara de la relación y roles de administración y la iniciativa social: apoyo diferencial al tercer sector, movimiento asociativo.
 - Fortalecimiento del sector, garantizando las reglas claras y sencillas, la estabilidad y sostenibilidad.

- Aplicar el orden lógico y coherente para la construcción de los cimientos del sistema de provisión de servicios: objeto, objetivos, bases, estructura, características de la atención, definición y regulación de la cartera de servicios, impulso de unas condiciones laborales dignas, estables y sostenibles, definición de un modelo de convenios y conciertos con unas condiciones determinadas y consensuadas.

Por tanto, es necesaria una reorientación en grandes áreas:

- 1) Dar a las personas mayores mayor poder y capacidad en todos los órdenes, y a las personas con discapacidad y dependientes la posibilidad de quedarse en sus casas: desarrollando los servicios de atención y ayuda a domicilio; apoyando las ayudas familiares; asegurando una continuidad entre el domicilio y los centros de atención; creando nuevas formas de alojamiento.
- 2) Desarrollar los centros de atención del futuro y ofrecer a las personas discapacitadas y dependientes una mayor calidad de vida, mejorando la ratio de personal cuidador y controlando los precios.
- 3) Adaptar el hospital a las personas mayores, discapacitadas y dependientes, desarrollando la rama geriátrica y estrechando los lazos tanto con el domicilio como con el centro de atención.
- 4) Asegurar la continuidad de cuidados. Evitar la ruptura en los cuidados entre el domicilio y los centros de atención.
- 5) Articular proyectos integrados de intervención combinando varios programas.
- 6) Facilitar el acceso a puestos de trabajo a las personas discapacitadas y mayores.
- 7) Luchar contra el maltrato.
- 8) Simplificar el acceso de tal manera que no haya que repetir trámites e informes.
- 9) Definir los límites a partir de los cuales derivar a un centro asistencial.
- 10) Coordinación y apoyo a la red natural y al voluntariado.
- 11) Decidir el nivel de prestación privada de servicios.
- 12) Desarrollar controles de calidad y una cultura de evaluación.

- 13) Asegurar en el futuro el financiamiento solidario de la dependencia, con el fin de garantizar un alto nivel de protección social de cara a la dependencia.
- 14) Introducir una nueva dinámica en la investigación y en la prevención.

Y para ello los RETOS principales son:

- Orientarse al mercado, al cliente y a los resultados deseables.
- La cualificación del sector.
- La garantía de la atención y servicios de calidad.
- La adecuación a las nuevas necesidades cuantitativas y cualitativas.
- La actualización de los modelos de atención.
- Aprovechar los recursos y sinergias.
- La regulación de cartera de servicios, prestaciones, etc.; quién debe proveerlas, etc.
- Definición de los modelos de gestión.
- Fomentar la ordenación del sector.

Lo mismo cabe decir de las intervenciones: en los programas que se desarrollen por parte de los profesionales será preciso fijar objetivos y actuaciones dirigidos no sólo a las personas con dependencias sino también a sus familias cuidadoras.

En este sentido, tanto la persona que presenta una situación de dependencia como aquella identificada como cuidadora principal han de participar activamente en los apoyos formales que vayan produciéndose a lo largo de todo el proceso de dependencia, comenzando por la propia elaboración del programa individualizado de atención. Igualmente, desde los servicios formales deben evaluarse las necesidades de los y las cuidadoras informales para diseñar y ejecutar diferentes programas de apoyo dirigidos específicamente a las mismas.

Y, en cualquier caso, es necesario consensuar un modelo que aúne la calidad organizacional con la calidad de vida y el compromiso ético en un sistema orientado a las personas, complementando las dimensiones de la calidad de vida con las de la calidad en las organizaciones tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

Eje 1: Mejorar la calidad de vida de las personas (de cualquier edad, con necesidades funcionales diversas, con discapacidad o dependencia) y sus familias y sus derechos como ciudadanos

1. Regular los derechos y responsabilidades de la ciudadanía.
2. Mejorar y garantizar la accesibilidad e igualdad de oportunidades.
3. Mejorar el conocimiento que los ciudadanos tienen de sus derechos, servicios...
4. Promover el envejecimiento exitoso, el aprendizaje a lo largo de la vida y la gerontología preventiva.
5. Definir el modelo y estándares de calidad de vida mínimos a garantizar e incidir especialmente en aquellos que no lo alcancen.
6. Promover los servicios y programas que garanticen el mantenimiento en el domicilio a través de servicios de atención primaria, servicios sociales de base, ambulatorios, comunitarios y a domicilio.
7. Hacer una reflexión y apuesta estratégica para compaginar a medio plazo las funciones del apoyo natural, la incorporación real y efectiva de la mujer al mercado laboral y la conciliación de la vida familiar y laboral.
8. Promover la vida independiente y la autodeterminación.
9. Promover la igualdad de oportunidades en desarrollo educativo, en el laboral, cultural, deportivo, recreativo y de ocio.
10. Promover alternativas de alojamiento y residenciales y el derecho a elegir entre ellas.
11. Garantizar el asesoramiento jurídico y la visión ética en todos los programas y servicios.
12. Promover el acceso a los servicios precozmente y superar las fases en las que el objetivo era retrasar la demanda.

Eje 2: Mejorar la calidad de atención y avanzar hacia un modelo de excelencia e innovador

1. Evitar la sanitarización y la generación de sobredependencia.
2. Promover sistemas de gestión avanzados, basados en la cultura de calidad total y excelencia.

3. Implantación de sistemas de autorización, homologación, acreditación, inspección, etc.
4. Implantación de sistemas de auto evaluación, mejora, certificación y reconocimiento.
5. Evaluación desde la administración de resultados de calidad asistencial.
6. Gestión del conocimiento.
7. Promover el aprendizaje y la innovación social en servicios y procesos.

Eje 3: Mejorar los servicios en red e integrados en un sistema público avanzado y sostenible¹. Regular los derechos, el acceso, la acreditación de centros, cartera, reglamentos, contratos y concertación.

1. Regular los derechos, el acceso, la acreditación de centros, cartera, reglamentos, contratos y concertación.
2. Impulsar la modelización, planificación, regulación, coordinación, y la cultura de la evaluación.
3. Promover la real implantación y despliegue de los planes existentes.
4. Establecer objetivos consensuados de coberturas e intensidades de los servicios y programas que garanticen la equidad en los tres Territorios Históricos y entre comarcas y municipios.
5. Buscar un sistema coherente del tipo institutos, consorcios o “clusters” que redimensione en una escala superior el sector.
6. Consensuar planes interinstitucionales e interdepartamentales.
7. Planificar las necesidades de recursos y la cobertura de las mismas.
8. Promover la innovación.
9. Mejorar la atención y coordinación en las interfases de los procesos: planificar mejor las altas hospitalarias, proporcionar servicios de apoyo al alta, promover la gestión de casos, etc.
10. Basar el sistema en los servicios sociales de base y en la atención primaria, con una visión proactiva, preventiva, de detección precoz de problemas o necesidades y una oferta de recursos ajustada.
11. Mejorar la integración entre la atención sanitaria y social, así como entre atención primaria y especializada y servicios sociales de base y especializados.

12. Definir todo el sistema alrededor de la persona y su persona cuidadora si la hay, que constituyen la unidad receptora de cuidados.
13. Homogenización y/o complementación a medio plazo de los mapas de servicios sociales de los tres Territorios Históricos y analizar la posibilidad de crear centros de referencia.
14. Definir modelos de centros, tamaños, no solo para un colectivo sino en función de necesidades, polivalentes, etc., y no solamente para mayores o para discapacitados.

Eje 4: Mejorar la calidad y condiciones de las personas que desempeñan su actividad profesional en este sector

1. Mejorar las condiciones laborales y la imagen de estas personas de manera proactiva, sin esperar a que esto ocurra por falta de mano de obra.
2. Evitar infraempleos de cuidadores y cuidadoras personales a través de la profesionalización.
3. Regular la subcontratación.
4. Evitar desequilibrios en las cadenas entre los servicios públicos- concertados- subcontratación- empleo protegido.
5. Definir las cualificaciones, currículos y competencias necesarias, y facilitar las homologaciones de títulos.
6. Garantizar la interdisciplinariedad.
7. Promover una cultura de Prevención de Riesgos Laborales orientada también a los riesgos emocionales.
8. Establecer una formación específica en geriatría, gerontología y atención a la discapacidad y dependencia y crear la estructura adecuada para su impartición.
9. Promover convenios reguladores de las condiciones laborales dignos y sostenibles.

Eje 5: Promover una sociedad accesible, incluyente, solidaria con una ciudadanía activa en un país cohesionado

1. Garantizar la real representación y participación de las personas usuarias/ciudadanía y personas cuidadoras en la planificación y gestión de los servicios públicos.

2. Definición de criterios claros, aplicables y de obligado cumplimiento de normalización, integración, diversidad e inclusión.
3. Sensibilización sobre la accesibilidad, normalización, integración, diversidad y para hacer frente al estigma de la enfermedad mental.
4. Definir un modelo estable y sostenible de relación entre la administración pública y el tercer sector.
5. Redefinir el papel del cuidado y el apoyo natural, especialmente desde la perspectiva de género y de conciliación de vida familiar y laboral.

6. Conclusiones

En definitiva, con otras palabras, se debe trabajar para conseguir los siguientes objetivos:

- **Personas libres:** Vamos a trabajar para mantener la autonomía de las personas, y sobre todo la autodeterminación de las mismas, desde un enfoque de promoción de las competencias, habilidades, aficiones, saber hacer, etc. de cada uno.
- **Personas felices:** vamos a trabajar para que las personas a lo largo del ciclo de la vida y en cualquier situación de necesidad funcional, sus grupos de apoyo y familias, las personas que vamos a trabajar en estos sistemas y recursos, y el voluntariado se sientan felices. Creemos que la calidad de vida tiene un componente subjetivo determinante basado en la felicidad, satisfacción y bienestar y, por tanto, debemos trabajar para potenciarlo.
- **Personas implicadas:** Vamos a promover que sean las personas las que se impliquen en cursos de acción que influyan en los resultados que pretendemos lograr.
- **Ideas, intercambios, relaciones creativas:** Creemos que la interacción entre las personas, el apoyo social y la relación de cuidar son elementos determinantes para su calidad de vida y para afrontar positivamente los retos de la vida y es el marco en que las personas aprenden, se desarrollan y producen riqueza social.
- **Resultados positivos:** Vamos a crear un espacio-tiempo para lograr resultados positivos definidos desde los intereses y necesidades de las personas implicadas, consensuados, y medibles.

- **Combinación del trabajo individual** (autodeterminación) **y el colectivo** (apoyo social, implicación en el proyecto....) frente a los modelos individualistas.
- **Cultura y estilo del sistema, de la red y de los centros, servicios, recursos y programas:** el espacio, el ambiente, las relaciones..., van a contribuir a crear una cultura y un estilo determinado, ayudando a integrar los valores a la realidad del día a día. La cultura de los programas, de los centros, será la suma de las actitudes comunes de las personas que participen en los programas, vivan en el centro y de las que trabajen en el mismo, en cuanto a percepción, representación respuesta a las tareas y funciones del servicio/centro, etc. Y este estilo presenta aspectos visibles e invisibles y que vamos a transmitir al entorno.
- **Cuidados personales, solidaridad, igualdad.** Finalmente, deberían estudiarse los estímulos necesarios para incrementar el compromiso de los varones con los cuidados, de manera que se comparta la ética de los cuidados, tradicionalmente asociados a los valores femeninos, y se responsabilicen de manera complementaria a la práctica de esta función cuidadora de los seres más vulnerables, más débiles de nuestra sociedad.

Todo ello en un marco de una política social y sanitaria menos autocomplaciente, más avanzada, preventiva, comunitaria, universal, complementaria, centrada en la persona, con un desarrollo extensivo de servicios y prestaciones en especie, de responsabilidad pública, en un marco estable y sostenible, y con un mayor nivel de profesionalización y calidad. Éste es el reto del desarrollo de la nueva legislación, tanto de la Ley estatal para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia como de la Ley vasca de Servicios Sociales para avanzar en la cohesión y sostenibilidad social.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias

- AAVV (2005) El envejecimiento de la población vasca: sus consecuencias económicas y sociales, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, Servicio de Publicaciones, 2005.
- Abellán, A., Esparza, C (2010) Solidaridad familiar y dependencia entre las personas mayores, Informes Portal de Mayores, Imserso.

- Clough, R. et al. (2007) The support older people want and the services they need, Water end, York, Joseph Rowntree Found.
- Comas-Herrera, A., Wittenberg, R., Costa-Font, J., Gori, C., Di Maio, A., Patxot, C., et al. (2006): «Future Long-Term Care Expenditure in Germany, Spain, Italy and the United Kingdom». Ageing Soc, n.º 26, pp. 285-302.
- Consejo de Bienestar Social del País Vasco (2008) “Documento marco con las líneas estratégicas de actuación en relación a la discapacidad y dependencia en el País Vasco”, Vitoria-Gasteiz.
- Diputación Foral de Álava (2010) Proceso de reflexión para la definición del Modelo de Servicios Sociales del Futuro.
- Equipo Portal de Mayores (2009) Un perfil de las personas mayores en España, 2008, Indicadores estadísticos básicos, Madrid, portal de Mayores, 97 <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/pm-indicadoresbasicos09.pdf>.
- Fernández-Ballesteros, R. (1997) Calidad de vida en la vejez: condiciones diferenciales, Anuario de psicología, nº 73.
- Fries, J.F. (1980) The compression of morbidity, near or far? En Milbank Quaterly, 67, 2.
- Gómez, J. et al., (2003) Reducción de la dependencia en el anciano, Servicio de Geriátría de la Cruz Roja, Madrid.
- Hoffman, F. y Rodrigues R. (2010) Informal carers: who takes care of them?, Viena, European Centre for social welfare policy and research, en <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/europeancenter-informalcarers.pdf>.
- Imsero (2009) Las personas mayores en España. Informe 2008, Madrid, Imsero.
- Janicki, M.P. et al., (2000) Community supports for aging adults with lifelong disabilities, New York, Brokeers.
- Leonardo, J. (2007) Los cuidados informales en la Comunidad Autónoma de Euskadi: las necesidades de las personas cuidadores, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones Gobierno Vasco.
- Leonardo, J. (2007) Zaintza informala Euskal Autonomia Erkidegoan: zaintzaileen premiak: zerbitzuan 43, 2008.

- Leturia, F.J., Yanguas, J.J., (2000) Apoyo informal y cuidado de las personas mayores dependientes, en Revista papeles del psicólogo, nº 76, Madrid COP Colegio Oficial de Psicólogos en <http://www.papeles-delpsicologo.es>.
- Mier, I. et al. (2010) Interpretando el cuidado. Por qué cuidan solo las mujeres y qué podemos hacer para evitarlo, en Revista Zerbitzuan, Donostia, SIIS, Fund. Eguia Careaga.
- Montorio, I. y Losada, A. (2004) Una visión psicosocial de la dependencia, desafiando la perspectiva tradicional, Boletín sobre el envejecimiento, nº 13, Observatorio de personas mayores, IMSERSO, Madrid.
- Oliva, J. y Osuna, R. (2009) Los costes de los cuidados informales en España, en Rev. Presupuesto y gasto publico, 56, Instituto Estudios Fiscales.
- Rodríguez, P. (2005) El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la dependencia, Madrid, Fundación Alternativas.
- Rodríguez, P. (2009) La aplicación del conocimiento en las intervenciones dirigidas a personas en situación de dependencia, en Gestión del Conocimiento e innovación en gerontología, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones Gobierno Vasco.
- Ruipérez, I. (2004) Prevención geriátrica de la dependencia en D. Casado Respuestas a la Dependencia, Madrid, Ed. CSS.
- Sanz, R. y Zalakain, J. (2009) Estimación del gasto en servicios sociales en Gipuzkoa en el horizonte de 2020, Revista Zerbitzuan.
- Schalock, R.L. y Verdugo, M.A. (2003) The concept of quality of life in human services: a handbook of human services practitioners, Washington DC, AMRR.
- Suso Araico, A. y Velasco Gisbert, ML. (2009) Valoración económica de los cuidados a personas dependientes. Revista Zerbitzuan.
- Tobio, C. et al. (2010) El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI, Barcelona, Fundación La Caixa.
- Yolanda Ibarrola de la Fuente (2007) Eliminación de los estereotipos de genero en la aplicación de la Ley de Dependencia, en AAVV, Eli-

minación de los estereotipos de género en la aplicación de la Ley de Dependencia, Madrid, Forúm de política feminista de Madrid.

- Zaidi, A. (2008) Características y retos del envejecimiento de la población: la perspectiva europea, European Centre Policy Brief, marzo, 2008.
- IV plan para la Igualdad de mujeres y hombres en la CAPV, septiembre 2006.
- II Plan Foral para la igualdad de mujeres y hombres en Álava, 2006-2008.
- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, CAPV.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

ararteko

**LOS NUEVOS MODELOS DE FAMILIA, EN ESPECIAL
LAS FAMILIAS MONOPARENTALES, Y SU INCIDENCIA
EN LA CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL,
FAMILIAR Y PERSONAL: PROBLEMAS Y
DEFICIENCIAS DETECTADAS**

MARÍA LUISA AGUIRRECHE OLLO
Ararteko. Vitoria-Gasteiz



1. Introducción

El concepto de conciliación hace referencia a la necesidad humana y social de compatibilizar la vida personal (en toda su amplitud) con el trabajo, pero resulta cierto que nuestra vida personal se torna más exigente y complica más dicha compatibilización, cuando por diversas circunstancias nos vemos en la tesitura de tener que –y/o querer– cuidar a otras personas que nos necesiten y que marcan, de algún modo, ritmos y tiempos que escapan a la capacidad estrictamente individual de gestionar nuestras vidas. Ese matiz esencial es el que orienta inevitablemente el discurso de la conciliación hacia la noción de familia. El concepto de conciliación se inaugura en el discurso ideológico-político como conciliación de la *vida familiar* y laboral, y tan sólo en un acto reflexivo y reivindicativo posterior se ajusta, incorporando el concepto de *vida persona*⁸.

Independientemente de que consideremos esencial poner en valor y reivindicar, en el contexto de la conciliación con el trabajo, la importancia de dejar espacio a nuestras necesidades de cuidado personales –que abarcan el descanso, el ocio, la actividad física, cultural, la participación social, las relaciones sociales y afectivas, etc., como elementos, todos ellos, inherentes a las necesidades del desarrollo humano–, lo cierto es que esta concepción de la conciliación no encuentra aún más que una tímida acogida en algunos textos legales (como la citada Ley vasca 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres), y además no se traduce aún en consecuencias jurídicas vinculantes para los distintos actores sociales y económicos. Se trata de un tema de futuro, sobre el que es preciso insistir, para que se implemente suficientemente mediante un eventual desarrollo legislativo y, en todo

⁸ Obsérvese la evolución de este discurso significativamente en cierta legislación al respecto, como pueden ser, a título ejemplificativo, dos leyes que expresan esta evolución en un corto periodo de tiempo: la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la *vida familiar* y laboral de las personas trabajadoras y la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, que incorpora ya la noción de *vida personal* cuando aborda la cuestión de la conciliación, si bien no ofrece un desarrollo concreto –aunque sí sienta un marco ineludible para el desarrollo legislativo– de las consecuencias inherentes a dicha noción.

caso, mediante el fomento de políticas públicas encaminadas a reforzar la consideración de esta variable en las medidas concretas que los centros de trabajo habiliten para la conciliación.

Más allá de esto, nuestra legislación en materia de conciliación se limita, por ahora, a consolidar progresivamente medidas que protegen la conciliación del trabajo con la vida denominada *familiar*, medidas que se dirigen particularmente a quienes tienen a su cargo a personas dependientes, especialmente –aunque no sólo– hijos e hijas en sus primeros años de vida. Son estas medidas las que adquieren un carácter vinculante para los empleadores, ya sean empresas privadas o administraciones públicas. Ello comporta que, en lo que concierne a la práctica de la conciliación con el trabajo, se produce por ahora, indudablemente, una priorización jurídica de la llamada *vida familiar* respecto a la que podemos definir de manera más amplia como *vida personal*, a la que antes hemos aludido. Se trata de una opción del legislador interno que se inicia con la citada Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, y se consolida con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que incide transversalmente en una serie de leyes y normas, y comporta importantes modificaciones tanto del régimen jurídico-laboral como del régimen de la función pública en España. Estas iniciativas legislativas vienen impulsadas por el legislador europeo, que persigue fundamental y preferentemente reconocer determinadas situaciones que son consideradas merecedoras de una especial protección, como la tenencia de hijos e hijas. Dicha consideración tiene su origen entre otras cosas, sin duda, en la constatación de que el ejercicio de la maternidad ha perjudicado especialmente a las mujeres en el desarrollo de su vida laboral.

Existen otras leyes destacables que también han tenido una incidencia notable en el sistema de cuidado a las personas dependientes que se va configurando en nuestro ordenamiento jurídico, como resulta serlo, particularmente, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

No obstante, la realidad legal que se configura en el ordenamiento estatal español en materia prestacional dista mucho de ofrecer un panorama que podamos considerar suficiente para cubrir las necesidades y expectativas de las personas a la hora de organizar sus vidas conciliando su trabajo con

el necesario cuidado y atención a otras personas. De ahí, que existan distintas iniciativas autonómicas (en el caso del País Vasco, inicialmente en el marco de sus competencias en materia de políticas activas de empleo, como ayudas al empleo y formación, y subsiguientemente en el marco de sus competencias en materia de familias o asuntos sociales, ya propiamente como ayudas a la conciliación) tendentes a apoyar financieramente a las familias, subvencionando a empresas y/o a personas que adoptan medidas de recorte de su trabajo –ya sean excedencias o reducciones de jornada– para atender a las personas dependientes a su cargo. En Euskadi estas iniciativas se han materializado a través de distintas normas del Gobierno Vasco, que inician su andadura en el año 2002 –propiamente como medidas de conciliación⁹– y culminan hoy con el recientemente aprobado Decreto 177/2010¹⁰. Estas normas han querido servir todas ellas a la finalidad de remover los obstáculos que sobre el empleo puede producir la maternidad o la paternidad, y las limitaciones que de la vida laboral se derivan para la vida familiar, favoreciendo con ello la conciliación entre ambos ámbitos de vida y promoviendo, en última instancia, la igualdad de oportunidades tanto en el acceso y permanencia en el empleo de hombres y mujeres como en sus posibilidades de dedicación intensiva al cuidado de sus hijos e hijas durante la etapa en la que éstos y éstas más lo necesitan.

2. La noción de familia

Por lo que aquí nos concierne resulta indispensable, en el contexto avanzado, clarificar qué es lo que entendemos por familia a la hora de plantear las demandas que se derivan de nuestra incardinación en tan necesaria organización humana.

⁹ Antes existieron otras normas de ayudas al empleo y formación que ya comenzaban a abordar la regulación de ayudas a la conciliación.

¹⁰ Los diferentes decretos dictados por el Gobierno Vasco en la materia han sido los siguientes:

- Decreto 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.
- Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las ayudas al empleo.
- Decreto 118/2007, de 17 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.
- Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral.

En este sentido, queremos destacar la relevancia de los cambios sociales y jurídicos de los últimos tiempos en lo que se refiere a la noción de familia. Por un lado, hay que tener en cuenta la importancia de la evolución de la familia tradicional y no igualitaria hacia un modelo de familia más igualitaria, de doble implicación laboral, también denominado modelo “de doble sustentador” (double breadwinner model), que supera el modelo de hombre aportador de rentas y mujer cuidadora (male breadwinner model). Por otro lado, es preciso considerar que la diversidad de modelos familiares es hoy una realidad que no puede ser soslayada por las políticas de conciliación (familias homoparentales, monoparentales, familias reconstruidas, familias con progenitores separados, con custodias individuales o compartidas –legal o informalmente–, familias con mayores que colaboran en el cuidado de la prole o que devienen dependientes, familias numerosas o familias separadas por razones laborales),...una enorme variedad de situaciones que se multiplica con el tiempo y que no siempre tiene un reconocimiento jurídico, lo que complica, sin duda, la articulación de las medidas públicas de apoyo a la conciliación en este ámbito.

3. La variable de género

En otro orden de cosas, debemos también poner de relieve –aunque expresarlo pueda resultar insistir sobre una obviedad– la importancia, en todo el discurso de la conciliación, del papel histórico de las mujeres en la atención y cuidado de las otras personas. La variable de género es insoslayable cuando miramos a la realidad de la conciliación y nos lleva a extraer diversas consecuencias, que deberían erigirse en nuevos paradigmas para los poderes públicos y para el conjunto de la sociedad, y que me limitaré a enunciar, pues su análisis desbordaría el objeto de esta intervención:

- la necesidad de extender los imperativos que se derivan de la ética del cuidado al conjunto de la sociedad;
- la necesidad de computar y dar un valor económico real al trabajo reproductivo y de cuidado, en consonancia con la importancia que para la organización económica y social tiene la cobertura de las necesidades básicas de la humanidad;
- la necesidad de favorecer la incorporación laboral y el desarrollo profesional pleno de las mujeres, denunciando el coste que su dedicación a las otras personas tiene para su salud, para su vida afectiva, para su

autonomía económica y para el conjunto de su vida personal y profesional;

- la necesidad de considerar el cuidado y la atención de quienes lo necesitan como un problema/oportunidad de y para todas las personas, implicando a los hombres a través de lo que se ha dado en llamar *la corresponsabilidad* en la atención del hogar y en el cuidado de las personas dependientes a cargo;
- la necesidad, finalmente, de terminar superando, en ese sentido, la vinculación automática de las mujeres con el problema de la conciliación, que es un problema de toda la sociedad, hombres y mujeres.

La incorporación concreta a la práctica jurídica de estas ideas, que hoy ya están generalmente asumidas en el plano teórico por el discurso político, no resulta, en cambio, tan sencilla y está planteando, al contrario, numerosos problemas a los que debemos ir dando una respuesta.

4. El papel de la institución del Ararteko en el ámbito de las políticas públicas que atañen a la conciliación

La institución del Ararteko tiene como cometido legal, así establecido en la Ley del Parlamento Vasco 3/1985, de 27 de febrero, de creación y regulación de la institución del Ararteko, el control de las actividades de las administraciones públicas vascas en lo que se refiere a su adecuación al Derecho y al principio de buena administración. Ello significa, por lo que afecta a la cuestión que aquí tratamos, que queda fuera del control de esta institución todo lo relativo al ámbito jurídico-laboral, en la medida en que la relación entre persona empleada y empleador es una relación jurídico-privada, en la que no interviene ninguna administración pública vasca¹¹. Así mismo, tampoco es materia objeto de la intervención del Ararteko, cualquier actuación emprendida por una administración dependiente de la Administración General del Estado o por otras administraciones autonómicas.

¹¹ Sobre las actuaciones de índole privada en materia laboral que afecten al principio de igualdad por razón de sexo sí recae en cambio el control de la Defensoría de la Igualdad de Mujeres y Hombres, creada por la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y cuya regulación orgánica se contiene en el Decreto del Gobierno Vasco 119/2006, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Defensoría para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

Seguidamente, voy a referirme a algunas cuestiones que se han suscitado en la institución del Ararteko en relación con las políticas públicas dirigidas a favorecer la conciliación, con motivo de diversas quejas que hemos tramitado y que ponen de manifiesto, justamente, la dificultad de trasladar esos nuevos paradigmas a los que antes aludíamos a la práctica jurídica en materia de conciliación. Toda vez que la función de control del Ararteko se limita a la actividad de las administraciones públicas vascas –de tal modo que queda excluido de dicho control todo el ámbito laboral privado–, es preciso tener en cuenta que la intervención de esta institución que afecta a cuestiones de conciliación se produce básicamente en tres diferentes ámbitos:

- a. en el ámbito de las ayudas económicas procedentes del Gobierno Vasco dirigidas a apoyar la conciliación;
- b. en el ámbito de los servicios públicos varios promovidos desde diferentes administraciones públicas vascas, que pueden abarcar desde los servicios sociales a los servicios educativos, incluyéndose, en general, todos los servicios que de una u otra manera incidan en un sentido amplio en la provisión por parte de las administraciones públicas de servicios de atención y cuidado de menores y personas dependientes;
- c. en el ámbito de la función pública vasca, desde el que recibimos quejas de personas empleadas públicas, que reclaman derechos relacionados con la conciliación en sus relaciones laborales, por considerar que estos no están siendo suficientemente respetados o porque la interpretación de cuál ha de ser su alcance resulta aún controvertida.

Seguidamente abordaremos algunos problemas que se han planteado ante la institución del Ararteko, que ponen de manifiesto la dificultad antes mencionada de incardinar en nuestro sistema jurídico la aplicación de ciertas medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.

5. La igualdad de mujeres y hombres y el fomento de la corresponsabilidad. Dificultades para el encaje jurídico de ciertas medidas

Dentro del referido ámbito de las ayudas económicas a la conciliación, procedentes del Gobierno Vasco, quiero referirme, en primer lugar, a una cuestión ciertamente controvertida, la del reconocimiento contenido en el recientemente reformado Decreto del Gobierno Vasco 118/2007, de regulación de

medidas de conciliación (así como en decretos vascos anteriores, promulgados desde el año 2002, relativos a esta cuestión), de ayudas económicas superiores para los hombres a las reconocidas para las mujeres, por el hecho de acogerse a excedencias o reducción de jornada para el cuidado de hijas o hijos menores a cargo. La nueva norma que regula esta materia, recientemente promulgada, el Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral, reforma justamente este punto, acabando con la diferencia mencionada, y ello nos plantea la pregunta de cómo articular medidas para el fomento de la corresponsabilidad, si es que éstas pueden realmente encontrar un marco adecuado en la regulación de las ayudas económicas de apoyo a la conciliación.

5.1. Medida discriminatoria

Es preciso recordar que la institución del Ararteko tuvo ya ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión mediante su resolución de 9 de julio de 2008¹², recomendando al Gobierno Vasco que revisara las diferencias en las cantidades asignadas a hombres y a mujeres en concepto de ayudas a la conciliación.

Considerábamos que dicha diferenciación de las cuantías por razón de sexo no cumple con los parámetros jurídicos que amparan las acciones positivas, pues lo que había sido concebido como una medida de *“acción positiva en favor de las mujeres”*, devenía en realidad una discriminación pura y dura contra las mujeres.

Nuestros argumentos partían de la consideración del concepto de acción positiva como aquella acción que, consistiendo en un trato desigual, pretende favorecer al colectivo históricamente preterido para paliar las diferencias reales existentes y acabar así con los obstáculos que impiden que la igualdad formal sea real y efectiva. El paso de la igualdad formal hacia la igualdad material se lleva a cabo así mediante una medida que supone un trato desigual. Se trata de medidas que se justifican en tanto en cuanto tengan un

¹² Resolución del Ararteko de 9 de julio de 2008, por la que se recomienda al Gobierno Vasco que revise las diferencias en las cantidades asignadas a hombres y a mujeres en concepto de ayudas a la conciliación, en www.ararteko.net.

carácter transitorio y que deben evaluarse en sus resultados, los cuales, si no resultan efectivos, provocan que la medida devenga discriminatoria.

En este caso concreto, se cuestionaba la idoneidad de la medida, toda vez que, desde su puesta en marcha en 2002, ésta no había incentivado que los hombres se acogieran a las ayudas, es decir no había incentivado la pretendida corresponsabilización de los hombres en el cuidado de las personas a cargo. (Los datos eran concluyentes, pues en 8 años de vigencia de estas ayudas los hombres habían incrementado sus solicitudes de ayudas en apenas un 1%, constituyendo sus solicitudes un 6,10% del total de ayudas solicitadas.)

Pero el problema no era únicamente éste, sino que, además, resultaba cuestionable una acción positiva que favorece directamente económicamente a los hombres cuando estos tienen una posición económica superior a la de las mujeres.

Ahora bien, para esta institución resultaba definitivo el hecho de que con esta medida se producía una discriminación directa de esas otras familias compuestas sólo por mujeres: nos referimos a las familias monoparentales, cuyas titulares son en su gran mayoría mujeres, así como a las familias constituidas por una pareja de lesbianas, en las que ambos progenitores son mujeres.

5.2. El problema de la corresponsabilidad

El nuevo Decreto de ayudas a la conciliación 117/2010 acaba con esta diferenciación, pero continúa la cuestión abierta de cómo potenciar la corresponsabilidad de los hombres en las tareas de atención y cuidado. Para esta institución no es defendible una medida como la que ahora acaba de derogarse, por las razones ya expuestas, pero sí resulta cierto que los poderes públicos deben implicarse en el fomento de la corresponsabilidad de los hombres.

Dicha implicación pasa, primariamente, por un trabajo de fondo en el ámbito de la educación y sensibilización social. Una visión cortoplacista de esta cuestión corre el riesgo de provocar disfunciones jurídicas –como la que acabamos de comentar– que pongan en cuestión principios básicos de nuestro

ordenamiento jurídico, como el principio de igualdad y no discriminación. Por esa razón, es preciso que todas las medidas que pretendan activarse en este sentido se sometan a permanente evaluación en cuanto a su eficacia, y se depuren técnicamente en cuanto a sus efectos. En el ejemplo abordado esa depuración técnica debería haber llevado a una regulación que distinguiera los supuestos en los que la corresponsabilización de los hombres no es de ningún modo posible, como los casos de las familias monoparentales, con una madre, o las familias compuestas por dos madres, modelos de familia a los que antes nos hemos referido. Con todo, esta misma distinción podría acarrear nuevos problemas jurídicos. Todo ello pone de manifiesto, a nuestro juicio, la dificultad técnica de articular, en este concreto ámbito de las ayudas económicas a la conciliación, medidas de acción positiva, eficaces y jurídicamente legítimas, orientadas a la corresponsabilidad.

Por otro lado, resultaba incomprensible que en la normativa anterior –que pretendía orientarse hacia la corresponsabilidad de los hombres– no se favoreciera, sin embargo, una regulación que permitiera la compartición de las reducciones de jornada laboral con el correspondiente reparto de las ayudas. La regulación actual incorpora la posibilidad del disfrute simultáneo por ambos progenitores de las ayudas a la conciliación¹³. Esta cuestión había suscitado una serie de quejas de ciudadanos y ciudadanas que nos planteaban la paradoja que se producía con una normativa que pretendía la corresponsabilización, al tiempo que impedía reglamentariamente una solicitud compartida de las ayudas con el correspondiente reparto de la reducción de jornada entre ambos progenitores.

Por otro lado, parece claro, a la luz de otras experiencias de modelos comparados (como resultan ser paradigmáticamente los modelos nórdicos) que el ámbito más adecuado para el fomento de la corresponsabilidad es el de la regulación de las prestaciones de seguridad social vinculadas al reconocimiento de permisos de paternidad/maternidad. Dicho ámbito queda en nuestro sistema dentro de las competencias legislativas del Estado y escapa, en consecuencia, a las capacidades de actuación de las administraciones

¹³ Así lo prevé expresamente el artículo 9.1 del Decreto vasco 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar, que establece lo siguiente: *“El disfrute simultáneo de ayudas por parte de los dos progenitores o progenitoras es posible únicamente en el caso de la reducción de jornada, en cuyo caso, se otorgará a aquel que solicite la ayuda en primer lugar.”*

públicas vascas. No obstante, sí debe ser incentivada una reflexión sobre la actual regulación que incipientemente comienza a reconocer el permiso de paternidad, todavía de una manera tímida y que, sin duda, deberá por imperativo del Derecho comunitario europeo extenderse más allá de la actual regulación; junto con las medidas tendentes a la educación y sensibilización en este campo, cuya eficacia a medio plazo no debe ser desdeñada, es en ese ámbito de la regulación de las prestaciones de seguridad social vinculadas al reconocimiento de permisos de paternidad/maternidad donde las medidas para el fomento de la corresponsabilidad de los hombres pueden ofrecer unos resultados más directamente eficaces, según nos muestran otras experiencias comparadas (significativamente las de los países escandinavos).

6. Las familias monoparentales: hacia un tratamiento singularizado de sus necesidades

Un segundo aspecto que queremos reseñar, en relación con las quejas recibidas en la institución del Ararteko, es el que se refiere a la constatación de las especiales dificultades que sufren las personas trabajadoras titulares de familias monoparentales para cubrir sus necesidades de conciliación. La titularidad de estas familias monoparentales corresponde en una abrumadora mayoría de casos a una mujer, con lo que la incidencia del género resulta, una vez más, de una relevancia destacable. Son numerosas las quejas en las que se nos plantean problemas relacionados con esta cuestión.

Las personas que promueven las quejas reclaman, por ejemplo, un importe mayor de la cantidad de ayudas o una elevación de la edad de los menores a cargo para poder continuar percibiendo un apoyo a situaciones de reducción de jornada durante más tiempo, teniendo en cuenta las especiales dificultades que el cuidado y la educación de los hijos e hijas a cargo supone para sus únicos o únicas progenitoras, quienes no cuentan con la contribución de un segundo progenitor para organizar el reparto de tareas de atención y cuidado. La norma vasca de ayudas a la conciliación no contempla, en cambio, distinción alguna en este aspecto, y ofrece, en cuanto a estas concretas cuestiones, un tratamiento igual a todas las familias. Concretamente, en lo que respecta a la edad del menor a cargo, el Decreto 177/2010 ya ha elevado con carácter general la edad de protección del menor de 6 a 8 años. El Gobierno Vasco sostiene en sus comunicaciones a esta institución que

elevantarla más allá de este límite supondría contradecir el propio límite sentido por la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que fija la edad de 8 años como límite para que los progenitores puedan beneficiarse del derecho a las reducciones de jornada para el cuidado de hijos o hijas a cargo. Así, podría producirse la injusticia de que sólo aquellos trabajadores o trabajadoras que ostentaran el derecho a reducir su jornada –por reconocimiento del convenio o por aplicación de otra legislación o acuerdo más favorable en cuanto a los límites de la edad del menor para el disfrute de la reducción de jornada–, pudieran beneficiarse también de las ayudas económicas del Gobierno Vasco que dicha reducción lleva aparejada cuando así se solicitan. Este argumento resulta ciertamente razonable, no obstante sí podría realizarse un esfuerzo mayor en las ayudas directas a las familias monoparentales con hijos o hijas a cargo, reguladas actualmente en el Decreto vasco 255/2006.

Con todo, es cierto que la nueva norma vasca sobre ayudas a la conciliación introduce algún elemento diferenciador atendiendo a la distinta situación en que se encuentran estas familias monoparentales, como resulta ser la regulación contemplada en el artículo 9.4 de la referida norma, que establece que *“en el caso de las familias monoparentales sin guardia y custodia compartida, será subvencionable la totalidad del periodo de excedencia laboral o de reducción de jornada de trabajo que se disfrute dentro de los límites de edad del hijo o hija establecidos en el artículo 4.1 de este decreto.”* Esto no constituye sino un reconocimiento de la imposibilidad de una familia monoparental de compartir distintos periodos de excedencia o reducción de jornada entre los cónyuges, y confiere un derecho individual a la única persona titular de la familia monoparental, que se extiende –más allá de los periodos establecidos para los casos de familias ordinarias– al disfrute sin límites temporales de las ayudas que llevan aparejadas las reducciones de jornada o excedencias para el cuidado de hijos o hijas menores a cargo, durante la totalidad del tiempo que duren dichos periodos y dentro de los límites de edad del menor generalmente establecidos para poder acogerse a estas medidas.

Otra cuestión que se nos ha planteado, relacionada con la situación de las familias monoparentales, es la consideración como familias numerosas de aquellas familias monoparentales que tengan dos hijos a cargo. Hasta la fecha dicha consideración se extiende, a tenor de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, únicamente a aquellas familias monoparentales con dos hijos

en las que haya fallecido uno de los cónyuges o a aquellas que tengan a su cargo al menos un hijo con discapacidad. Sin embargo, las últimas leyes estatales de presupuestos generales del Estado aprobadas¹⁴ recogen el mandato al Gobierno estatal para que promueva las oportunas modificaciones legales que permitan la inclusión del resto de familias monoparentales con dos hijos entre los supuestos que dan lugar a la condición de familia numerosa. Este reiterado mandato legal ha sido desoído hasta la fecha por el Gobierno, lo que ha generado una expectativa en ciertas familias monoparentales, que encuentra un incisivo fundamento legal, pero que no se ha materializado hasta la fecha. Parece adecuado recordar, en ese sentido, la urgente conveniencia de que esta previsión legal se traslade a una modificación de la referida ley estatal de familias numerosas del año 2003, que reconozca la condición de familias numerosas a estos supuestos de familias monoparentales, ciertamente merecedoras de tal consideración.

Existen muchas otras cuestiones planteadas en quejas recibidas en la institución del Ararteko, relacionadas con la especial vulnerabilidad de las familias monoparentales y con la necesaria materialización de medidas que hagan realidad la especial consideración que estas familias merecen y que así reconoce la propia legislación vasca en la materia¹⁵. De hecho sí que se han implementado ya medidas singulares que favorecen especialmente a las familias monoparentales; así, en materia de vivienda (en cuanto a la reserva de plazas de viviendas de protección pública), en materia fiscal (en cuanto a la reducción de la base imponible por tributación conjunta), o en cuanto a la antes referida ampliación del periodo subvencionable en situación de excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijas e hijos.

¹⁴ Así lo hacen la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 en su Disposición Adicional septuagésima; la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 en su Disposición Adicional Sexagésima; y la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en su Disposición Adicional Sexagésima octava (esta última se refiere también a las familias con un cónyuge discapacitado y dos hijos a cargo).

¹⁵ La Ley del Parlamento Vasco 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias, reconoce en numerosas ocasiones la necesidad de abordar de manera singular la protección de aquellas familias que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, como son las familias monoparentales. Así, lo hacen expresamente su exposición de motivos, así como sus artículos 3, 4, 18, 22, 23 ó 24.

Con todo, estas medidas resultan insuficientes, a juicio de las propias asociaciones de familias monoparentales, y resultaría necesario continuar atendiendo desde los poderes públicos al especial apoyo que estas familias necesitan. Consideramos que este asunto debe ser abordado desde una multiplicidad de estrategias que desplieguen medidas beneficiosas para todas las familias, con una aplicación preferencial para las familias más vulnerables:

- la generalización de la provisión de servicios públicos de guarda y cuidado de menores, incluidos los menores de 2 y tres años y la atención en horarios extraescolares, así como a personas dependientes o con enfermedades graves (teniendo en cuenta las previsiones contenidas en Ley de Dependencia), priorizando el acceso de familias monoparentales, mientras no exista acceso universal;
- ayudas económicas superiores a estas familias en todos los ámbitos (vivienda, salario mínimo de inserción, becas y ayudas a la educación, así como bonificaciones fiscales, etc.);
- bonificaciones fiscales o ayudas por cada hijo o hija significativamente superiores a las actuales, en un intento de iniciar una senda de aproximación a los parámetros mucho más elevados de otros países europeos.

Se trata, en definitiva, de abordar una política específica de protección de estas familias –en el marco de la Ley 13/2008, de Apoyo a las Familias y del II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias–, que debe materializarse en medidas concretas transversales y mucho más potentes que las existentes hasta ahora, previendo ayudas más generosas a las familias en general, y una considerable intensificación de la provisión de servicios públicos de guarda y cuidado de menores y atención a personas dependientes, que beneficie prioritariamente a las familias más vulnerables, entre las que se encuentran, particularmente en lo que respecta a la conciliación de la vida laboral y familiar, estas familias monoparentales.

7. El derecho a la reducción de jornada y la conciliación: la controversia en torno a las modificaciones de turnos o alteraciones del régimen de jornada laboral para lograr el objetivo de la conciliación

En otro orden de cosas, quiero referirme a una cuestión que está suscitando cada vez un mayor número de quejas ante esta institución y que plantea dificultades a la hora de determinar cuál debe ser la solución jurídica adecuada.

Se trata de los supuestos de reducción de jornada dirigidos a la conciliación para el cuidado de menores a cargo, reconocidos legalmente de manera expresa, en los que existe una disconformidad por parte de la persona empleada pública en cuanto a la distribución horaria que resulta de la jornada ya reducida o del calendario laboral. Este mismo problema se plantea obviamente en el orden social, es decir en el ámbito laboral, pero a la institución del Ararteko sólo le compete conocer estos supuestos cuando tienen lugar en el ámbito de la función pública vasca.

Muchas mujeres, y en su caso hombres, (aunque las quejas que nos llegan son fundamentalmente de mujeres) vinculan a la solicitud de reducción de jornada para el cuidado de hijos o hijas menores una solicitud de cambio de turnos o una adaptación de la jornada laboral ya reducida que les permita lograr mejor el objetivo de la referida reducción, conciliar su vida laboral con el cuidado de su hijo o hija a cargo. Las administraciones públicas concernidas están, en los asuntos que nos llegan, denegando dicha segunda solicitud, por entender que el derecho a la conciliación comporta únicamente el derecho a la reducción de jornada en los términos expresados por la ley¹⁶ y que lo contrario puede dar lugar a fuertes desajustes en la organización de los servicios afectados, que pueden perjudicar a otras personas trabajadoras de dichos servicios o incluso poner en cuestión la propia viabilidad o calidad y eficiencia de los mismos respecto a las personas usuarias. Es el caso, especialmente, de trabajos relacionados con la atención y cuidado de otras personas, como pueden ser los servicios sanitarios, de salud y cuidado, o de atención a personas mayores, trabajos fuertemente feminizados, en los que, por otro lado, las jornadas son, por necesidad imperiosa del servicio, jornadas irregulares, con turnos diferentes, incluso de noche, en muchos casos organizados rotativamente. En estos supuestos, las personas que solicitan las reducciones de jornada suelen plantear que la jornada a cumplir lo sea sin rotaciones, en un horario o con una distribución o calendario determinado, que no se corresponde con el que tenían asignado para cubrir el servicio. El fundamento último de esta pretensión es que la reducción de

¹⁶ En las relaciones jurídico-laborales, en el artículo 37 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; para el ámbito de la función pública, en el artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; en el caso de la función pública vasca, además, también el artículo 72 de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, reconocía ya este mismo derecho.

jornada debe servir a la finalidad de la conciliación, porque de lo contrario pierde el significado por el que es reconocido como derecho.

Los órganos judiciales han comenzado a pronunciarse sobre esta cuestión, pero, dado lo incipiente de estos planteamientos, y aunque en la mayor parte de los casos la jurisprudencia contencioso-administrativa se decanta por considerar que el derecho a la reducción de jornada por guarda legal no otorga un derecho a alterar la jornada, no existe aún una doctrina judicial en el orden contencioso-administrativo que, partiendo de las nuevas disposiciones introducidas por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, clarifique cuál debe ser la solución adecuada en estos casos¹⁷.

Así pues, resulta difícil afirmar por ahora que, al menos en el ámbito de la función pública, el derecho de reducción de jornada por guarda legal pueda otorgar también un derecho a elegir un turno determinado cuando se trabaja a turnos o, en última instancia, a alterar el régimen de la jornada establecido. Hasta la fecha, parece que la jurisprudencia de lo contencioso-administrativo se ha decantado más bien por considerar que dicho derecho a la reducción de jornada faculta únicamente, si concurre el supuesto de hecho previsto en la ley, a reducir la jornada laboral con el fin de conciliar la vida laboral y familiar y atender así el cuidado de los menores.

Por su parte, en el ámbito estrictamente laboral existen también distintas sentencias de los juzgados de lo social¹⁸ que manifiestan criterios distintos entre sí, apoyando, en unos casos, las pretensiones del trabajador o trabajadora, con fundamento incluso en el amparo del interés superior del

¹⁷ La jurisprudencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo no es del todo uniforme en este asunto. Así, aunque en muchos casos los tribunales contencioso-administrativos han denegado cualquier derecho a modificar la jornada que no sea el estricto derecho a la reducción de la misma (en este sentido, la sentencia del TSJ de Navarra de 25 de abril de 2000, la sentencia del TSJ de Cataluña de 15 de marzo de 2002, la sentencia del TSJ de Cataluña de 15 de abril de 2004, la sentencia del TSJ de Castilla y León de 21 de febrero de 2006, o la sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 15 de abril de 2008), en algún otro caso, en cambio, sí han reconocido dicho derecho (vid. en este sentido, la sentencia 42/2009 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Donostia-San Sebastián).

¹⁸ Cfrse. en este sentido, a título de ejemplo en el ámbito de Gipuzkoa, las sentencias 324/06 del Juzgado de lo Social nº 1 de Donostia-San Sebastián o la sentencia 235/2010 del Juzgado de lo Social nº 3 de Donostia-San Sebastián.

menor a cargo, en virtud del artículo 39 de la Constitución (que consagra la protección social, económica y jurídica de la familia y de los hijos e hijas, y el deber de los progenitores de prestar asistencia de todo orden a los hijos o hijas durante su minoría de edad)¹⁹. Pero en otros casos, las resoluciones judiciales de lo social deniegan tales pretensiones por entender que el derecho a la conciliación comporta tan sólo el derecho a obtener la reducción solicitada, y no la facultad del trabajador o trabajadora de elegir el horario de su jornada reducida.

Ahora bien, no podemos desdeñar la importancia que para este asunto tiene la sentencia del Tribunal Constitucional 3/2007, de 15 de enero, en la que el Alto Tribunal estima el recurso de amparo interpuesto por una trabajadora de Al Campo contra las resoluciones judiciales del orden social que le habían denegado su pretensión de alterar la jornada laboral, con motivo de su derecho a reducirla para conciliar su vida laboral con el cuidado de su hija menor. La trabajadora pretendía, concretamente, que la reducción de su jornada llevara aparejada la modificación del régimen de su jornada, trabajando únicamente de lunes a viernes y por las mañanas, en lugar de trabajar de lunes a sábados rotando en horarios de mañana y tarde.

En este supuesto, el Tribunal Constitucional fundamenta su fallo esencialmente en una conculcación del artículo 14 de la Constitución, aduciendo la existencia de una discriminación indirecta de las mujeres, en la medida en que éstas soportan en mayor medida las cargas de cuidado de los hijos e hijas, puesto que son las que mayoritariamente se acogen a los derechos de conciliación. Por esa razón, considera el Alto Tribunal que debería haberse valorado la dimensión constitucional de lo preceptuado en el artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores, no limitándose, como había realizado la sentencia impugnada, a meras consideraciones de legalidad, al atender únicamente a la literalidad de la norma, cuando establece que la reducción se realizará *“dentro de la jornada ordinaria”*, y prescindiendo de toda valoración de la dimensión y relevancia constitucional que dicha previsión legal tiene, en cuanto a la no discriminación por razón de sexo, consagrada en el

¹⁹ El bloque jurídico que se invoca en estas sentencias en amparo del interés superior del menor hace referencia así mismo al artículo 3 del Convenio de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, al artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1998, de Protección Jurídica del Menor, o a la Ley 7/1994, de la Infancia.

artículo 14 CE, así como en cuanto al mandato de protección a la infancia y a la familia del artículo 39 CE.

Reproducimos seguidamente un extracto del **fundamento jurídico sexto** de la referida sentencia, que recoge, a nuestro juicio, una de las esencias del fallo:

“(...) La dimensión constitucional de la medida contemplada en los apartados 5 y 6 del artículo 37 LET y, en general, la de todas aquellas medidas tendentes a facilitar la compatibilidad de la vida laboral y familiar de los trabajadores, tanto desde la perspectiva del derecho a la no discriminación por razón de sexo (artículo 14 CE) de las mujeres trabajadoras como desde la del mandato de protección a la familia y a la infancia (artículo 39 CE), ha de prevalecer y servir de orientación para la solución de cualquier duda interpretativa. A ello contribuye el propio precepto legal, que no contiene ninguna precisión sobre la forma de concreción horaria de la reducción de jornada, ni establece si en su determinación deben prevalecer los criterios y las necesidades del trabajador o las exigencias organizativas de la empresa, lo que posibilita una ponderación de las circunstancias concurrentes dirigida a hacer compatibles los diferentes intereses en juego. (...)

La negativa del órgano judicial a reconocer a la trabajadora la concreta reducción de jornada solicitada, sin analizar en qué medida dicha reducción resultaba necesaria para la atención a los fines de relevancia constitucional a los que la institución sirve ni cuáles fueran las dificultades organizativas que su reconocimiento pudiera causar a la empresa, se convierte, así, en un obstáculo injustificado para la permanencia en el empleo de la trabajadora y para la compatibilidad de su vida profesional con su vida familiar, y en tal sentido, constituye una discriminación indirecta por razón de sexo, de acuerdo con nuestra doctrina. (...)

Esta sentencia no puede, en nuestra opinión, dejar de ser también un referente para abordar esta cuestión en el ámbito de la función pública. El Tribunal Constitucional invoca la dimensión constitucional de lo preceptuado en el artículo 37 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, pero se refiere también expresamente a, *“en general, (la de) todas aquellas medidas tendentes a facilitar la compatibilidad de la vida laboral y familiar de los trabajadores”*; lo que nos obliga necesariamente a evocar las disposiciones que paralelamente y con la misma finalidad de facilitar la conciliación se recogen en la legislación aplicable para estos supuestos a la función pública, concretamente, en el artículo 48 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ello nos emplaza a tener que resolver los asuntos planteados, atendiendo también a esa llamada del Tribunal Constitucional a tener en cuenta la dimensión constitucional de los derechos de conciliación. Por esa razón, deberemos trasladar a las administraciones públicas que se vean concernidas por estas demandas la necesidad de considerar la relevancia constitucional de los derechos de conciliación y la correspondiente obligación de ponderar en sus decisiones no sólo las necesidades del servicio, sino también la posible lesión de derechos constitucionales de la persona trabajadora y del menor a cargo. Somos conscientes de que ello puede suponer en muchos ámbitos de la función pública (especialmente en aquellos servicios sensibles para las personas usuarias, como son el ámbito sanitario o de cuidado de las personas -pensemos en hospitales o centros geriátricos-) la realización de un enorme esfuerzo organizativo por parte de la Administración, la necesidad de repensar muchos servicios y de explorar alternativas organizativas novedosas. Además, en muchos casos, la necesaria reorganización que esta clase de solicitudes puede traer consigo podría colisionar con los derechos o con el respeto a las condiciones laborales de otras personas trabajadoras del mismo servicio.

Con todo, resulta exigible a la Administración Pública que antes de denegar esta clase de pretensiones de sus empleados o empleadas motive debida y detalladamente –no con meras generalizaciones o abstracciones sobre la configuración del servicio– las razones que le impiden una reorganización del servicio que facilite la concreta modificación del régimen de jornada solicitada por la persona interesada. Dicha motivación de una resolución denegatoria debería, en cualquier caso, expresar una justificación suficiente, objetiva y razonable de la imposibilidad de reorganizar el servicio adecuándolo a los términos precisos en que se ha planteado la solicitud de conciliación.

Ésta es, sin duda, una cuestión que en el futuro suscitará nuevas reflexiones y que, con toda seguridad, dará todavía lugar a distintos pronunciamientos judiciales que sería deseable lleguen a configurar una doctrina judicial sólida que clarifique cómo integrar en estos casos los derechos de conciliación y las necesidades derivadas del servicio afectado.

8. Conclusiones

Existen otra serie de cuestiones relacionadas con la conciliación de la vida laboral y familiar que han motivado la intervención del Ararteko, por tratarse

de asuntos que ponían de manifiesto la exclusión de ciertos colectivos de las medidas generales de apoyo a la conciliación. Así, no parece suficientemente justificada la exclusión de las personas trabajadoras autónomas del ámbito de aplicación de la normativa vasca de ayudas a la conciliación, a la que antes hemos hecho referencia²⁰. Por otro lado, también comprobamos que las medidas de conciliación van incorporando las nuevas realidades familiares, como sucede con la posibilidad recientemente abierta de que las personas separadas con custodia compartida puedan disfrutar ambas de las ayudas a la excedencia o reducción de jornada²¹.

Por lo demás, he querido centrar este análisis en aquellos problemas que son expresión en el plano jurídico de las dificultades de llevar a término una profunda transformación social como la que se deriva de las necesidades de hacer compatible la vida privada y la vida laboral, particularmente cuando existen obligaciones de atención a personas menores o dependientes.

En ese sentido, se ha querido destacar cómo resultan significativas las dificultades de encaje en el principio de igualdad de las medidas que, con objeto de potenciar la corresponsabilidad de los hombres en el cuidado de los hijos e hijas, favorecen singularmente a éstos –planteadas inicialmente como acción positiva–, provocando con ello una discriminación de las mujeres.

Así mismo, resultaba de interés referirse a las necesidades singulares de las familias más vulnerables y con especiales dificultades para conciliar la vida laboral y familiar, como son, entre otras, las familias monoparentales. Se ha pretendido poner de manifiesto la insuficiencia de las medidas de apoyo a las famitas en general, pero especialmente a estas familias, a pesar de que en el plano de los principios se reconoce expresamente la necesidad de un apoyo singular para ellas.

Finalmente, hemos querido exponer también una realidad particularmente problemática en el ámbito de la conciliación, como resulta ser la cuestión

²⁰ Vid. los artículos 6 y 16 del Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar, que no incluye a las personas trabajadoras autónomas entre las beneficiarias de las ayudas que la norma contempla.

²¹ Así lo dispone el artículo 9.3 del Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar.

de las solicitudes de reducciones de jornada con fines de conciliación que llevan aparejada así mismo una solicitud de modificación del régimen de jornada. Como se ha puesto de relieve, ésta es una cuestión aún irresuelta en tanto que no existe una interpretación clarificada jurisprudencialmente respecto al alcance preciso de los derechos de conciliación en estos supuestos. Se trata de un asunto que puede comprometer tanto la calidad y eficiencia de los servicios públicos afectados, como determinados derechos constitucionales de las personas trabajadoras interesadas, particularmente el artículo 14 CE, en cuanto a la no discriminación por razón de sexo.

Quedan, sin duda, muchas otras cuestiones por tratar. No cabe duda de que en el contexto de profundo cambio en el que nos hallamos son muchos los temas pendientes de una reflexión sosegada y consensuada desde los poderes públicos, el mundo laboral y la sociedad civil, que nos permita avanzar hacia un nuevo modelo de organización social que haga realmente compatible la vida laboral con la vida privada de las personas, sin los costes económicos, y de salud física y emocional que hoy debemos pagar para ello. El sistema actual trata de introducir técnicas que alivien situaciones a veces insostenibles para muchas personas, sobre todo, mujeres. Pero su mero efecto paliativo no soluciona el problema de fondo y las contradicciones continúan saliendo a la luz, como hemos querido esbozar en este trabajo.

Así, es preciso replantearse, entre otras cosas, por ejemplo, la conveniencia de vincular las ayudas económicas a determinadas conductas laborales de las personas que tienen obligaciones de cuidado, conductas que, en última instancia, suponen, bien un abandono temporal del trabajo (excedencias), o una reducción del mismo. Podríamos preguntarnos si premiar estas actitudes supone favorecer que las mujeres se perpetúen como cuidadoras, con la posible incidencia negativa que esto puede tener para su autonomía económica y su desarrollo profesional. En ese sentido, resultaría tal vez más acertado –aunque ciertamente más costoso para el erario público– plantearse el sistema de ayudas como un soporte universal e individualizado para quienes tengan a su cargo menores o personas dependientes, desde el estricto reconocimiento del merecimiento de protección de esos menores o personas dependientes.

Así mismo, cabe pensar que nuestro sistema de relaciones laborales no pueda soportar las cargas que se derivan de estas nuevas legítimas exigencias –no sólo las relativas al cuidado de otras personas sino también las inherentes

al desarrollo del ser humano de nuestro tiempo (esa *vida personal* a la que hacemos referencia al principio)–, si no se replantea su propia estructuración y el mismo concepto de trabajo. Todo ello engarza con un nuevo modelo de sistema productivo y con una profunda revisión de la noción del tiempo de trabajo, que muchas personas reivindican ya, y que tiene su origen filosófico en el discurso del ecologismo político. Más tiempo –tiempo para vivir– y menos consumo, mayor reparto de trabajo y mayor dedicación a las relaciones humanas, hoy en exceso supeditadas a horarios y jornadas imposibles. Ello comporta quizás apostar por una dignificación tanto salarial como en cuanto a prestaciones sociales de los trabajos a tiempo parcial, que hagan atractiva esa opción para hombres y mujeres habilitando un mercado de trabajo mejor distribuido entre la población activa y que ofrezca unas mayores posibilidades de armonizar nuestros requerimientos vitales con la vida profesional.

REFERENCIAS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.
- Ley del Parlamento Vasco 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.
- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.
- Ley del Parlamento Vasco 13/2008, de 12 de diciembre, de apoyo a las familias.
- II Plan Interinstitucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco de Apoyo a las Familias (junio de 2010).
- Decreto del Gobierno Vasco 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida laboral y familiar.
- Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2007, de 15 de enero de 2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSTELO, M. y PETERSON, E., "Conciliación y (des)igualdad. Una mirada debajo de la alfombra entre hombres y mujeres." *Revista SOMOS, Revista de Desarrollo y Educación Popular n° 7*, 2006, pp.32 y ss.

CABEZA PEREIRO, J., "¿En qué debe cambiar el Derecho español para adaptarse al acuerdo marco revisado sobre el permiso parental?" *Aranzadi Social n° 6*, 2010, pp.1.242 y ss.

"Conciliación de vida privada y laboral"; *Temas Laborales n° 103*, 2010, pp. 57 y ss.

EMAKUNDE (INSTITUTO VASCO DE LA MUJER), *Las consecuencias del cuidado. Las estrategias de conciliación en la vida cotidiana de las mujeres y los hombres de la CAPV*, Vitoria-Gasteiz, 2007.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Survey explores trends in working environment and health - Report 2010*, www.eurofound.europa.eu.

INSTITUTO DE LA MUJER, *Estudio sobre conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas*. Observatorio para la igualdad entre mujeres y hombres. Estudio realizado por GPI Consultores, Madrid, 2005.

MOLTÓ CARBONELL, M. L., "Los recursos para la conciliación entre la vida laboral y familiar: Efectos de las políticas de conciliación." *Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres n° 17*, 2005, pp. 41 y ss. *Reconciliation of work and private life in Spain*. Informe para el "Expert Group on Gender Social Inclusion and Employment (EGGSIE)", 2005.

PAPÍ, N. Y FRAU, M. J., "La conciliación del empleo y del hogar: respuesta y reflejo de una organización del trabajo construida desde la institución del género." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas 110*, 2005, pp. 149 y ss.

REPO, K., "Acerca del modelo de atención social de los países nórdicos: el ejemplo de Finlandia." Sare 2003 "Cuidar cuesta: costes y beneficios"; Ed. Emakunde, Vitoria-Gasteiz, 2003.

THOURSIE, A., "El modelo de familia de dos sustentadores con un permiso parental prolongado: lecciones de Suecia". *Sare 2003 "Cuidar cuesta: costes y beneficios"*; Ed. Emakunde, Vitoria-Gasteiz, 2003.

TORNS, T.; BORRÁS, V. y CARRASQUER, P., "La conciliación de la vida laboral y familiar: ¿un horizonte posible?": *Sociología del Trabajo n° 50*, 2004, pp.111 y ss.

ISBN: 978-84-89776-46-3



9 788489 776463

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.net

LANA, FAMILIA ETA NORBERAREN BIZITZA BATERAGARRI EGITEN
LAGUNTZEKO POLITIKA PUBLIKOAK BERRIZ AZTERTZEKO BIDEAN

HACIA UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO
A LA CONCILIACION DE LA VIDA LABORAL, FAMILIARY PERSONAL



Erakundearen argitalpenak

EUSKO LEGEBILTZARRARENTZAKO TXOSTEN BEREZIAK

- *Kalabozoak. Ertzaintzaren eta udalen atxiloteta egoitzak.* 1991.
- *Psikiatrikoak. Ospitale psikiatrikoetako buru-gaisoen egoera.* 1992.
- *Adinekoen egoitzak Euskal Autonomi Elkartean (1992-1993).* 1994.
- *Euskal Herriko Ararteko Erakundearen lehen bost urteak (1989-1994).* 1994.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan egoitzez kanpo adinekoentzat dagoen laguntzari buruzko txosten berezia (1994-1995).* 1996.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko kartzeletako egoera.* 1996.
- *Babesik gabeko haur eta nerabeentzako laguntza zerbitzuak.* 1997.
- *Adin txikiko lege-hausleak.* 1998.
- *Uraren kalitatearen babesa Zadorra sistemako urtegiatan.* 1999.
- *Oinarrizko gizarte-zerbitzuen egoera EAEn.* 1999.
- *Buruko gaitzaren trataera ospitaletik kanpo.* 2000.
- *EAEko hezkuntza-premia bereziei emandako erantzuna.* 2001.
- *Sasoikako langileen egoera Arabako mahats eta patata bilketan.* 2002.
- *Pertsona ezgaituen lanerako aukerak EAEn.* 2003.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan erabilera publikoa duten eraikinen irisgarritasuna.* 2003.
- *Emakumeen kontrako indarkeriari erakundeek emandako erantzuna EAEn.* 2003.
- *Pertsona nagusiei emandako arreta EAEn: etxeko laguntza, eguneko zentroak eta egoitzazentrotuak.* 2005.
- *Bakarrik dauden adin txikiko atzerritarren egoera EAEn.* 2005.
- *Etterik gabe eta bazterkeria larrian dauden pertsonen premiei emandako erantzuna.* 2006.
- *Bizikidetza eta gatazkak ikastetxeetan.* 2006.
- *Gazteentzako etxebizitza politika publikoak EAEn.* 2007.
- *Arreta soziosanitarioa: esparru kontzeptuala eta nazioarteko eta autonomietako aurrerapausoak.* Hurbilketa. 2008.
- *Gizarte ekintza sektoreko lan baldintzak.* 2008.
- *Euskadin terrorismoaren biktimei erakundeek emandako arreta.* 2009.
- *Adingabekoei balioak transmititzea.* 2009.
- *Transgeneroen eta transexualen egoera Euskadin.* 2009.
- *EAEko erakundeen jarduna nerabeen droga kontsumoaren arloan.* 2010.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen egoera.* 2010.
- *EAEko garraio sistema publikoak duen irisgarritasunari buruzko diagnostikoa.* 2011.

EUSKO LEGEBILTZARRARENTZAKO TXOSTEN ARRUNTAK

- *Liburukiak:* 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

ARARTEKOAREN GOMENDIOAK

- *Gomendioak* 2002, 2003, 2004.

BESTELAKO ARGITALPENAK

- *Idatz arauak / Normas de redacción.* 1992.
- *Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra. Herrialdeko Ombudsmanaren garrantzia.* 1993.
- *Esanak eta eginak / Dichos y hechos.* Juan San Martín, Arartekoa. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.* 2000.

Faksimilak

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820.* Kadizko Konstituzioari buruz euskaraz idatzitako eskuizkribu argitaragabea, irakaskuntzarako moldatua. 1991.
- *Gaioren Institutionum.* 1992. (Gaztelaniazko lehen argitaralditik aterea, Madril, 1845).
- *Aita Frantzisko Vitoriakoaren De indis insularis. De iure belli.* 1993. (Lyonen 1557an egindako lehen argitaralditik aterea).
- *Valentín de Forondaren Cartas sobre la policía.* 1998. (Iruñean 1820an egindako bigarren argitaralditik aterea).
- *Miguel de Lardizábal y Uriberen Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias.* 2000. (Madrilen 1786an egindako lehen argitaralditik aterea).
- *Manuel de Lardizábal y Uriberen Discurso sobre las penas conchado á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma.* 2001. (Madrilen 1782an egindako lehen argitaralditik aterea).
- *Xabier Maria Muniberen Discursos inéditos.* 2002.
- *Rita de Barrenechea eta beste emakume batzuk. Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII.* 2006.

«Padre Francisco de Vitoria» Giza Eskubideen Saila (bekadunen lanak)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M^o J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

«Francisco de Vitoria» Giza Eskubideen Bilduma

Hausnartzeko eta parte hartzeko foroak

- *Eskolako bizikidetasuna eta gatazkak*. 2007.
- *Nerabe eta gazte lesbiana, gay, transexual eta bisexualak: trabak eta gaitzespenak beren garapen pertsonalean, harremanetan eta sozializazioan*. 2008.

Jardunaldiak

- *Eskubide sozialen egungo egoera*. 2008.

«Juan San Martín» Giza Eskubideen Bilduma (bekadunen lanak)

- J. M. Septién. *Mugarik gabeko eskola. Ikasle etorkinen irakaskuntza Araban*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Osasun arloko gizarte desberdintasunak EAEko biztanleen artean*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *Biztanleria magrebtarra Euskal Autonomia Erkidegoan. Egoera eta itzaropenak*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Adinekoen eskubideak eta tratu desagokiaren prebentzioa*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *Gizabanakoari eskubideak etetea terrorismo kasuetan: arreta berezia atxiloaldi inkomunikatuari*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *Adingabeak edo atzerritarrak? Esku hartzeko politiken azterketa, lagundu gabeko adingabe atzerritarren gainekoa*. 2010.

Material didaktikoak

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Giza Eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak (Bigarren Hezkuntza)*. 2000.
- Zenbait egile (IPE). *Gure eskubideak (Lehen Hezkuntza)*. 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Giza eskubideak jokoan (Bigarren Hezkuntza)*. 2001.
- Mugarik Gabe. *Sortuz / Generando CDa*. 2004.
- Ikasleen lanak. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- *ZiberBullying-a. Teknologia berrien bidezko jazarpenera prebentzeko material didaktikoa*. 2008.
- *Leihoak. Abentura ERREALA Mundu BIRTUALEAN. Gozatu Internetez... Sarean erori gabe*. 2008.

«Giza eskubideei buruzko jardunaldiak» bilduma

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.
- *Familia berriak eta berdintasun printzipioa: eztabaida irekia*. 2005.
- *Arartekoa: XXI. menderako Ombudsmana*. 2006.
- *Herritarrek ingurumenean edo gizartearen eragina duten azpiegiturei buruzko erabakietan parte hartzea. Hausnartzeko eta herritarrek parte hartzeko IV. Foroa: Herritarren partaidetza: fikzioa ala errealitatea?* 2007.
- *Osasun mentala eta pertsonen eskubideak*. 2008.
- *Haurrak babesteko sistemak eta horien erronkak*. 2009.
- *Lana, familia eta norberaren bizitza bateragarri egiten laguntzeko politika publikoak berriaz aztertzeko bidean*. 2010.

Publicaciones de la institución

INFORMES EXTRAORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- *Los calabozos*. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza. 1991.
- *Los psiquiátricos*. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994)*. 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995)*. 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco*. 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. 1997.
- *Intervención con menores infractores*. 1998.
- *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra*. 1999.
- *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV*. 1999.
- *Atención comunitaria de la enfermedad mental*. 2000.
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*. 2001.
- *Situación de la población temporera en Álava*. 2002.
- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*. 2003.
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2003.
- *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*. 2003.
- *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. 2005.
- *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*. 2005.
- *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave*. 2006.
- *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. 2006.
- *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV*. 2007.
- *Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos*. 2008.
- *Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social*. 2008.
- *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*. 2009.
- *La transmisión de valores a menores*. 2009.
- *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi*. 2009.
- *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*. 2010.
- *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2010.
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV*. 2011.

INFORMES ORDINARIOS AL PARLAMENTO VASCO

- Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

RECOMENDACIONES

- *Recomendaciones 2002, 2003, 2004*.

OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak*. Juan San Martín, Ararteko. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*. 2000.

Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insularis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía*. Valentin de Foronda, 1998. (De la 2ª edición en Pamplona, 1820).
- *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. Miguel de Lardizábal y Uribe, 2000. (De la primera edición en Madrid, 1786).
- *Discurso sobre las penas conrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. Manuel de Lardizábal y Uribe, 2001. (De la primera edición en Madrid, 1782).
- *Discursos inéditos*. Javier María de Munibe, 2002.
- *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. Rita de Barrenechea y otras autoras. 2006.

Colección de Derechos Humanos «Padre Francisco de Vitoria» (trabajos becados)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M^a J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

Colección de Derechos Humanos «Francisco de Vitoria»

Foros de reflexión y participación

- *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar*. 2007.
- *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. 2008.

Jornadas

- *La actualidad de los derechos sociales*. 2008.

Colección de Derechos Humanos «Juan San Martín» (trabajos becados)

- J. M. Septién. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la CAPV*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *La población magrebi en el País Vasco. Situación y expectativas*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *La suspensión individual de derechos en supuestos de terrorismo: especial consideración de la detención incomunicada*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*. 2010.

Materiales didácticos

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Materiales para la educación en Derechos Humanos (E. Secundaria)*. 2000.
- Varias autoras (IPE). *Nuestros derechos (E. Primaria)*. 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Los derechos humanos en juego (E. Secundaria)*. 2001.
- Mugarik Gabe. *CD Sortuz / Generando*. 2004.
- Trabajos de alumnos. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- *CiberBullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías*. 2008.
- Ventanas. *Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL. Disfrutar de Internet... sin caer en la Red*. 2008.

Colección «Jornadas sobre derechos humanos»

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.
- *Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto*. 2005.
- *El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI*. 2006.
- *La participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. IV Foro de reflexión y participación ciudadana: La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?* 2007.
- *Salud mental y derechos de las personas*. 2008.
- *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos*. 2009.
- *Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal*. 2010.