

# Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España

*Reconciliation of Work and Family Life Policies in the Mediterranean Welfare Regimes: the Italian and the Spanish Cases*

Inés CAMPILLO POZA

Departamento Sociología I-Cambio Social. Universidad Complutense de Madrid  
icampillopoza@gmail.com

Recibido: 12.1.09

Recibido con modificaciones: 25.4.09

Aprobado definitivamente: 29.4.09

## RESUMEN

Si bien en un primer momento las políticas europeas de conciliación se impulsaron desde un compromiso claro con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en la última década las políticas de conciliación se han desarrollado principalmente en el marco de la política europea de empleo, esto es, se han considerado parte de una estrategia más amplia diseñada para promover el pleno empleo en la Unión Europea. El objetivo de estas políticas se ha convertido así en la creación de una sociedad de “dos sustentadores”, esto es, una sociedad de pleno empleo en la que tanto los varones como sus compañeras se dediquen al trabajo remunerado. Dada la diversidad de países que conforman la Unión Europea, podemos presumir que este objetivo político no representa lo mismo para todos, sino que exige un esfuerzo mayor para los regímenes de bienestar mediterráneos, caracterizados habitualmente por el subdesarrollo de sus políticas del bienestar, por su familiarismo y por sus bajas tasas de empleo femenino. El presente artículo ofrece precisamente una descripción y una evaluación las políticas de conciliación de los regímenes de bienestar mediterráneos, concretamente de Italia y España, desde el punto de vista de su potencial desfamiliarizador.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, regímenes de bienestar mediterráneos, Estrategia Europea de Empleo, mercantilización, desfamiliarización, servicios públicos de atención.

## ABSTRACT

Although European reconciliation of work and family life policies were at the beginning driven by a clear compromise with equal opportunities between men and women, in the last decade they have been mainly developed as part of the European employment policy. The objective of those policies has thus turn into the

---

<sup>1</sup> Un borrador de este artículo fue presentado en la primavera de 2008 en el Seminario de Investigación que organizan los doctorandos del Departamento de Sociología I de la UCM. Agradezco los valiosos comentarios de los participantes, que me llevaron a replantear y reescribir buena parte del artículo. También quisiera expresar mi agradecimiento a los evaluadores anónimos de este artículo, así como a Ramón Ramos, Jorge Sola, y Margarita León, por los comentarios y sugerencias que me hicieron llegar. Manuela Naldini me acogió generosamente en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Turín en el otoño de 2007. Fue esa estancia académica la que me permitió estudiar el caso italiano y la que motivó la idea de escribir este artículo. Más tarde, Manuela Naldini leyó minuciosamente una versión previa del artículo, señalando algunas inexactitudes y problemas. Estoy especialmente en deuda con ella. Huelga decir que todos ellos quedan exculpados del resultado final.

promotion of a “dual earner” society, that is, a full employment society in which both men and women participate in paid employment. Given the diversity of countries which shape the European Union, this political objective must have different implications for every country. It obviously demands a greater policy effort in the Mediterranean countries, whose welfare regimes have been characterized by the backwardness of their welfare policies, by their familism and by their low female employment rates. The aim of my article will be precisely to describe and assess the reconciliation of work and family life policies implemented Italy and Spain during the last decade, taking into account their defamiliarizing impact.

**KEYWORDS:** Reconciliation of work and family life policies, Mediterranean Welfare Regimes, European Employment Strategy, commodification, defamiliarization, public care services.

## SUMARIO

1. Introducción. 2. Géneros de regímenes de bienestar. 2.1. Las peculiaridades del modelo de bienestar mediterráneo. 3. Políticas de conciliación y desfamiliarización: los casos de Italia y España. 3.1. “Conciliación de la vida laboral y familiar”: el marco y el impulso europeos. 3.2. Antecedentes de las políticas de conciliación en Italia y España. 3.3. Políticas públicas de conciliación de la vida laboral y familiar en Italia y España . 4. Políticas de conciliación: ¿la desfamiliarización de los regímenes mediterráneos? 5. A modo de conclusión. 6. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la expresión “conciliar” aparece frecuentemente en cualquier discusión común sobre las responsabilidades laborales y familiares. Sin embargo, el término procede del campo de la legislación social europea, desde donde se ha trasladado recientemente a las legislaciones nacionales, a los estudios académicos, a los medios de comunicación y a la opinión pública. Pese a ser una expresión de nuevo cuño, la “conciliación de la vida laboral y familiar” hace referencia a dos viejos problemas que se solapan: por un lado, la separación tajante entre la esfera del trabajo remunerado y la esfera de la vida doméstica; por otro, la división sexual del trabajo, que asigna a los varones la responsabilidad del trabajo remunerado y a las mujeres, la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados. De hecho, el trabajo remunerado y la vida doméstica han podido pensarse y mantenerse en el imaginario colectivo de nuestras sociedades industriales como áreas completamente separadas de experiencia, de necesidades, de valores y de tiempo, porque eran sujetos diferentes los que se dedicaban a uno y a otra: los hombres al trabajo remunerado, las mujeres a la vida doméstica. O dicho de otro modo, “la división del trabajo remunerado y no remunerado en base al género ha sido el gran mecanismo de conciliación de las sociedades industriales democráticas, tanto a nivel micro –de los individuos y las familias–, como a nivel macro” (Saraceno, 2006: 31).

Sin embargo, la tradicional división sexual del trabajo se ha resquebrajado en los últimos treinta años: las mujeres se han incorporado de forma masiva al mercado de trabajo, el modelo de familia *male breadwinner* (Lewis, 1992), compuesto por un varón sustentador y una mujer-madre-ama de casa ha dejado de ser la norma, han surgido formas familiares plurales –de dos sustentadores, monoparentales, recompuestas, unipersonales, etc. Los problemas de conciliación de la vida laboral y familiar a los que se enfrentan actualmente hombres y mujeres individuales no son sino el resultado del debilitamiento de ese gran mecanismo de conciliación que se basaba en una estricta división

sexual de los trabajos, espacios y tiempos. Las mujeres han accedido al mercado de trabajo y con ellas se han hecho visibles las experiencias, necesidades y tiempos sociales que antes quedaban ocultos entre los muros del hogar y que ahora se enfrentan en el espacio público con los imperativos y tiempos de unos mercados de trabajo masculinizados. La división sexual del trabajo se ha debilitado, pero continúa operando en la medida en que la incorporación de las mujeres al tiempo de trabajo remunerado no ha ido acompañada de una incorporación similar de los varones al tiempo de cuidados, por lo que éste parece seguir siendo competencia primordial de las mujeres. De ahí que la dificultad de compaginar el tiempo de trabajo remunerado con el tiempo doméstico y de cuidados sea vivido como un trance especialmente por las mujeres trabajadoras.

Las políticas europeas de conciliación de la vida familiar y laboral han partido del reconocimiento de esta problemática y han forzado a los países miembros a desarrollar programas sociales que refuerzan el vínculo de las mujeres con el mercado de trabajo y que favorezcan también el compromiso de los hombres con el tiempo de cuidados. Si bien en un primer momento las políticas europeas de conciliación se impulsaron desde un compromiso claro con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en la última década las políticas de conciliación se han desarrollado principalmente en el marco de la política europea de empleo, esto es, se han considerado parte de una estrategia más amplia diseñada para promover el pleno empleo en la Unión Europea. El objetivo de las políticas de conciliación se ha convertido, por tanto, en la creación de una sociedad de “dos sustentadores”, esto es, una sociedad de pleno empleo en la que tanto los varones como sus compañeras se dediquen al trabajo remunerado (Stratigaki, 2004; Larsen, Taylor-Gooby, Kananen, 2004). Dada la diversidad de países que conforman la Unión Europea, podemos presumir que este objetivo político no representa lo mismo para todos, sino que exige un esfuerzo mayor para los regímenes de bienestar mediterráneos –España, Italia, Portugal y Grecia–, caracterizados habitualmente por el subdesarrollo de sus políticas de

bienestar, por su familiarismo y por sus bajas tasas de empleo femenino<sup>2</sup>.

El objetivo del presente artículo es evaluar las políticas de conciliación de los regímenes de bienestar mediterráneos, concretamente de Italia y España, desde el punto de vista de su potencial desfamiliarizador, esto es, de su capacidad para reducir la dependencia individual de los lazos familiares y conyugales (Esping-Andersen, 2000). Para ello, he organizado el artículo en dos grandes apartados. En el primero, presento la tipología de regímenes de bienestar propuesta por Esping-Andersen, describo las peculiaridades de los regímenes de bienestar mediterráneos y expongo los motivos por los que las políticas de conciliación suponen un reto mayor para éstos. En el segundo apartado, sostengo que las políticas de conciliación no son *per se* políticas desfamiliarizadoras y defiendo la utilidad del criterio de la desfamiliarización para evaluarlas. Partiendo de esta premisa metodológica, expongo, en primer lugar, el marco europeo de las políticas de conciliación; en segundo lugar, describo las diversas medidas adoptadas hasta el momento en Italia y España<sup>3</sup>; y, por último, ofrezco una valoración tentativa del alcance y los efectos desfamiliarizadores de tales medidas y planteo una interpretación del impacto exiguo que están teniendo en los países señalados.

## 2. GÉNEROS DE REGÍMENES DE BIENESTAR

Desde que Richard Titmuss presentara su ahora clásica tipología de Estados del Bienestar<sup>4</sup>

(Titmuss, 1981), los estudiosos del bienestar se han empeñado en construir tipologías similares o alternativas (Jones, 1985; Therborn, 1989; Esping-Andersen, 1993; Castles, 1993). Sin duda la más aceptada y utilizada es la formulada por Gøsta Esping-Andersen. A lo largo de su obra, este sociólogo danés se ha distanciado del estatismo propio de la tradición clásica de análisis del bienestar y ha desarrollado una perspectiva compleja y relacional del bienestar, deudora de la crítica feminista a aquella tradición de estudio. En *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, publicado en 1990, Esping-Andersen propuso un viraje en el foco de análisis propio de los estudios del bienestar: el estudio del bienestar debía desbordar el mero Estado del Bienestar y ocuparse de los “regímenes del bienestar”, noción con la que se refería a “los ordenamientos cualitativamente diferentes entre Estado, mercado y familia” (Esping-Andersen, 1993: 47) en la provisión del bienestar. Partiendo de este planteamiento metodológico, Esping-Andersen diferenciaba tres tipos ideales de regímenes de bienestar: el régimen liberal, el conservador o corporativista y el socialdemócrata. Cada uno de estos regímenes se caracterizaba por una determinada interacción entre el sector público, el mercado y las familias, por fomentar un determinado tipo de estratificación social y por una concepción establecida de los derechos sociales de ciudadanía. No obstante, entre estas tres características, el teórico danés subrayaba que “la ciudadanía social constituye la idea central de un Estado del Bienestar” (Esping-Andersen, 1993: 41). Para Esping-Andersen, los derechos

<sup>2</sup> Portugal constituye un caso excepcional en este sentido, pues mantiene unas tasas de empleo femenino relativamente altas. En 1996, cuando la tasa de empleo femenina se situaba en España en el 33,1% y en Italia en el 36%, en Portugal esa tasa alcanzaba el 54,9%.

<sup>3</sup> La acotación de este estudio a los casos italiano y español ha respondido a varios motivos. En primer lugar, Italia y España son los regímenes mediterráneos más próximos en cuanto a sus características socioeconómicas y culturales y sus comportamientos reproductivos y familiares (De Rose, Racioppi, Zanatta, 2008), por lo que la comparación de sus políticas de conciliación resulta viable y, a la vez, las diferencias en los enfoques, ritmos y desarrollos de estas políticas pueden darnos pistas sobre la influencia de variables de tipo más coyuntural, como la movilización política -y esta influencia es la que abordaré en un trabajo posterior, como señalo en las conclusiones de este artículo. En segundo lugar, y como he señalado en la nota 1, existe una razón más prosaica para esta selección: mi investigación doctoral me llevó a la Universidad de Turín, por lo que he podido estudiar las políticas de conciliación italianas a fondo, mientras que mi conocimiento de las políticas de conciliación del resto de regímenes mediterráneos -Grecia y Portugal- es más limitado. Una comparación más amplia, que incluyera a todos los países del Sur, e incluso los contrastara con países del centro y norte de Europa sería muy interesante e ilustrativa; no obstante, creo que esa tarea desbordaría los límites de un artículo.

<sup>4</sup> Tipología que clasifica a los Estados del Bienestar en Estados del Bienestar residuales, institucionales y “remunerativos” o de “rendimiento industrial” (Titmuss, 1981: 27-30).

sociales de ciudadanía implicaban una “desmercantilización” de la fuerza de trabajo, de ahí precisamente su elección de la “desmercantilización” como criterio clave para evaluar los distintos regímenes de bienestar. La “desmercantilización” mediría, pues, el grado en que los Estados del Bienestar promueven derechos sociales que permiten a los trabajadores “mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado” (Esping-Andersen, 1993: 60).

Pese a su insistencia metodológica en el trionomio Estado-mercado-familia, el estudio empírico que presentaba Esping-Andersen se concentraba en la relación entre Estado y mercado de trabajo, encarnada en el criterio de la desmercantilización; no en vano los indicadores elegidos para clasificar cada régimen eran el nivel de gasto público y privado en pensiones, el gasto en programas de comprobación de recursos y el crecimiento del empleo público. La contribución de la familia, y de las mujeres particularmente, en la provisión de bienestar pasaba en realidad desapercibida, como pasaban también inadvertidas las jerarquías de género que promovía uno u otro régimen y el sesgo masculino del criterio de la desmercantilización. Éstas fueron las principales críticas que algunas estudiosas feministas dirigieron a la obra del sociólogo danés (Orloff, 1993; O’Connor, 1993, Daly, 1994) y que éste ha asumido en sus trabajos posteriores.

Efectivamente, en sus *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, publicado en 1999, Esping-Andersen reformula su marco teórico y presenta un estudio empírico más amplio que coloca a la economía familiar en el punto de mira. Fundamentalmente, el sociólogo danés admite el sesgo masculino del criterio de la desmercantilización, concepto que suponía la participación en el mercado de trabajo a tiempo completo y a lo largo de la mayor parte de la vida. Esta participación ha sido propia de la experiencia vital de los varones, reconoce Esping-Andersen, pero en absoluto de la mayoría de las mujeres. De hecho, si para los varones la desmercantilización del trabajo supone cierta independencia y autonomía, para muchas mujeres el paso del trabajo no remunerado en el hogar al trabajo asalariado, es decir, la mercantilización, tiene efectos emancipatorios. Por ello, “el concepto de desmercantilización resul-

ta inoperante para las mujeres a menos que los Estados del Bienestar, para empezar, les ayuden primero a mercantilizarse” (Esping-Andersen, 2000: 64). Partiendo de estas observaciones, Esping-Andersen propone introducir un nuevo criterio, complementario al de la desmercantilización, para la comparación y evaluación de los regímenes de bienestar: la “desfamiliarización”. Esta noción hace referencia al grado en que la política social o los mercados “reducen la dependencia individual de la familia” y “maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (2000: 66). Sin embargo, la desfamiliarización a través de los mercados, advierte el sociólogo danés, crea inevitablemente desigualdades entre las familias, en otras palabras, la desfamiliarización a través de los mercados excluye a las familias con bajos ingresos, sólo está a disposición de las familias con rentas medias y altas. Por ello, la desfamiliarización dependerá básicamente de la asunción por parte de los Estados del trabajo de cuidados. De ahí que Esping-Andersen mida efectivamente el grado de desfamiliarización a través de cuatro tipo de indicadores que se refieren al papel primordial del Estado: el gasto público en servicios familiares como porcentaje del PIB, las subvenciones y deducciones de impuestos a las familias con hijos, la cobertura de los servicios públicos de educación infantil de 0 a 3 años y la cobertura de asistencia domiciliaria a los ancianos (Esping-Andersen, 2000: 86). Con respecto a estos indicadores, los regímenes de bienestar se agrupan, subraya Esping-Andersen, siguiendo una pauta similar a la que mostraban con respecto a los indicadores de desmercantilización, es decir, los resultados de este nuevo análisis de los diversos regímenes de bienestar a la luz de su potencial desfamiliarizador parecen confirmar la vigencia de la tipología tripartita que construyera el autor en *Los tres mundos del Estado del Bienestar*.

En suma, podríamos decir que en la actualidad el teórico danés clasifica a los diversos países en un régimen de bienestar u otro, dependiendo de la posición que estos ocupan, por un lado, en el *continuum* de la desmercantilización y, por otro, en el de la desfamiliarización. De esta forma, en el extremo más mercantilizador y

medianamente familiarista Esping-Andersen ubicaría a los regímenes liberales, como Reino Unido, EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En estos países, el legado histórico de un liberalismo individualista y de un familismo institucionalizados ha jugado en contra de cualquier pretensión universalista, el mercado privado y las familias (o más bien, las mujeres) se han erigido en los principales proveedores de bienestar y la asistencia social estatal está dirigida principalmente a aquellos que no son capaces de “arreglárselas” en el sistema de bienestar privado y demuestran que no tienen medios de vida. A pesar del calado de la ideología familiarista, en estos países la mayoría de las mujeres desempeña un trabajo remunerado, si bien habitualmente a tiempo parcial, lo que les permite continuar desempeñando el rol principal en el trabajo doméstico y de cuidados. Puesto que el Estado del Bienestar se muestra reacio a ofrecer ayudas para este trabajo familiar, las familias deben arreglárselas por sí solas o externalizar parte de aquél trabajo acudiendo al mercado. Desafortunadamente, sólo las familias de clase media y alta pueden permitirse costear el precio de los servicios privados de cuidados, lo que genera una estratificación familiar dual. En suma, los regímenes liberales son incapaces de garantizar que sus ciudadanos y ciudadanas puedan mantener un nivel de vida aceptable independientemente de su participación en el mercado o independientemente de sus lazos familiares.

En un lugar intermedio del *continuum* de la desmercantilización y en el extremo más familiarista, Esping-Andersen sitúa a los regímenes conservadores, como Austria, Francia, Alemania, Italia y España. En estos países, el legado de una tradición fuertemente estatista, corporativista y religiosa, ha dado lugar a unos regímenes de bienestar peculiares. Por un lado, debido a la influencia histórica de la Iglesia, los regímenes corporativistas han tendido a desincentivar el trabajo remunerado de las mujeres, promoviendo el mantenimiento del modelo de familia de varón sustentador y de mujer ama de casa. De hecho, estos regímenes son aquéllos en los que las ayudas estatales a la familia son más escasas y, paralelamente, los que presentan las tasas más bajas de empleo femenino. Por otro lado, los regímenes conservadores se caracterizan por un sistema de servicios sociales casi inexistente, por un

mercado privado del bienestar marginal y, en cambio, por un potente sistema de seguridad social estatal, que garantiza generosos derechos desmercantilizadores a los trabajadores, mayoritariamente varones cabeza de familia. Estos derechos aparecen, además, fuertemente vinculados al estatus laboral, lo que significa que existe una marcada segregación ocupacional en cuanto al tipo y alcance de los derechos y subsidios, segregación que afecta especialmente a las mujeres, dado que su estatus como trabajadoras suele ser más precario. Luego, los regímenes de bienestar corporativistas y familiaristas apenas tienen efectos redistributivos, más bien establecen un orden de estratificación que cultiva la jerarquía y reproduce las desigualdades sociales de clase, género y estatus.

Por último, en el extremo más desmercantilizador y más desfamiliarizador de cada *continuum*, Esping-Andersen coloca a los regímenes socialdemócratas, como Suecia, Noruega y Dinamarca. Éstos son el producto de tres factores: el legado histórico de un liberalismo individualista; la coalición entre clases rurales y partidos socialdemócratas y la unidad y fortaleza de los sindicatos; y, por último, la potente campaña de las organizaciones de mujeres durante los sesenta. Esta combinación de fuerzas sociales ha dado como resultado que los regímenes socialdemócratas se caractericen por un mercado del bienestar casi inexistente y un extenso sistema estatal de seguridad social, al que suman una amplia gama de servicios sociales de cuidados. De hecho, el desarrollo de un sistema universal de servicios de educación infantil de 0 a 3 años y de servicios domiciliarios para ancianos y personas con discapacidad, está en la base de la enorme integración de las mujeres escandinavas en el mercado de trabajo. Así pues, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes conservadores, en los regímenes socialdemócratas los derechos sociales no han dependido tanto del estatus laboral como del estatus de ciudadanía, lo que ha favorecido una concepción más amplia de ellos, como derechos desmercantilizadores y como derechos desfamiliarizadores. Ésta es la razón por la que los regímenes socialdemócratas son los mejor valorados por Esping-Andersen: no sólo garantizan la independencia individual en relación al mercado, sino también en relación al cónyuge o a la familia.

## 2.1. LAS PECULIARIDADES DEL MODELO DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO

Pese a la aceptación de la que disfruta, la tipología de regímenes del bienestar de Esping-Andersen ha sido ampliada por diversos autores del sur de Europa (Ferrera, 1996; Moreno y Sarasa, 1995; Moreno, 1997, 2000; Trifiletti, 1999; Naldini, 2006, 2007; Moreno, 2007). Éstos han defendido la necesidad y pertinencia de estudiar algunos de los países olvidados por la literatura dominante del bienestar, que ha tendido a investigar y teorizar en base a los casos de los grandes estados-nación occidentales, como Francia, Alemania, Reino Unido, Suecia o Estados Unidos. Sin embargo, países como Portugal, Grecia y, en menor medida, Italia y España han sido habitualmente desdeñados por aquella literatura, quedando a lo sumo caracterizados como regímenes conservadores rezagados y especialmente familiaristas (Esping-Andersen, 1993, 2000). Frente a esa idea, estos autores han defendido que los países del sur de Europa –Portugal, Grecia, Italia y España– conforman un modelo de bienestar con unos rasgos y una lógica de desarrollo distintivos, un modelo diferente al conservador continental. Por un lado, Ferrera (1996) ha señalado que, más allá de la fuerte influencia de la Iglesia y el marcado familiarismo, estos países comparten ciertas características institucionales y políticas. En primer lugar, unos programas de transferencia de rentas caracterizados por picos o excesos de protección en ciertos casos (pensiones) y, en cambio, grandes zonas de protección exigua o de total desprotección (servicios a las familias). En segundo lugar, un sistema sanitario universal, al modo escandinavo o británico. En tercer lugar, un aparato estatal débil, fragmentado y a merced de redes de poder de tipo clientelar, redes que persisten aún en la gestión y distribución de muchos subsidios. En cuarto lugar, una presencia fuerte del sector privado en muchos ámbitos de provisión de servicios (servicios de cuidados) y una mezcla peculiar entre sector público y privado (sanidad). Por último, un protagonismo excesivo de los partidos políticos, frente a otros agentes de la sociedad civil, y una izquierda históricamente radical y fragmentada. Algunos autores (Moreno, 1997, 2000; Naldini, 2006) han señalado otros dos rasgos institucio-

nales comunes a los regímenes mediterráneos: la importancia de la economía sumergida y la presencia de mercados duales de trabajo.

Por otro lado, Moreno (1997, 2000) ha subrayado los precedentes históricos y los rasgos culturales comunes que comparten los países mediterráneos, completando así el cuadro del modelo mediterráneo del bienestar esbozado por Ferrera. Grecia, Italia, Portugal y España han experimentado dictaduras fascistas, se han industrializado y modernizado tardíamente y la impronta de la religión en sus instituciones y vida social es aún muy marcada. Es más, estos países comparten también un fuerte familiarismo que, sin embargo, no se reduce al modelo de familia del varón sustentador. El familiarismo mediterráneo es de un tipo especial, se funda sobre la solidaridad familiar y parental (Saraceno, 1994; Alberdi, 1999; Naldini, 2006), esto es, funciona en base no sólo a la clara división del trabajo entre el varón sustentador y la mujer-ama de casa en el seno de la familia nuclear, sino que implica también la existencia de fuertes lazos y responsabilidades para con las diversas generaciones y para con la familia extensa. De hecho, en los países mediterráneos es común que las diversas generaciones de una familia convivan en el mismo hogar, que los jóvenes se emancipen tardíamente, que se pongan en común los recursos económicos aportados por cada miembro, que se ayude a los miembros más jóvenes a adquirir la casa familiar en propiedad, que se creen empresas de tipo familiar. Tal protagonismo de la familia extensa en la provisión de bienestar estaría vinculado a la escasez del gasto social en familias propia de estos países, gasto menor al del resto de países conservadores. Como ha señalado Margarita León, “existe una suerte de círculo vicioso entre un alto nivel de protección informal no remunerada provista por las familias y un bajo desarrollo de las políticas familiares. Una de las consecuencias de la débil o ausente política familiar podría ser que la gente se acostumbra a enfrentarse a este tipo de riesgos de forma individual y privada, y así no reivindica una acción pública en esos asuntos de una manera articulada” (2007: 331-332).

No obstante, en los últimos años el tradicional familiarismo mediterráneo está debilitándose o, al menos, transformándose (Alberdi, 1999; De Rose, Racioppi y Zanatta, 2008; Delgado, Meil, Zamora, 2008; Tobío, 2008). Si bien es cierto

que las tasas de empleo femenino en los países mediterráneos se mantienen entre las más bajas de la Unión Europea (en 2006, la tasa de empleo femenina fue del 53,2% en España y del 46,3% en Italia, mientras el promedio de la UE-15 fue del 58,7%), cabe tener en cuenta que entre las cohortes de mujeres más jóvenes y formadas las tasas de empleo se han disparado (en 2005, la tasa de empleo de las mujeres de 25 a 44 años fue del 65% en España y del 58,8% en Italia; el promedio de la UE-15 para esta franja de edad es del 69,5%). Hay una tendencia a la equiparación en la incorporación al empleo y, lo que es más, a diferencia de las mujeres de los regímenes liberales o conservadores, las mediterráneas trabajan mayoritariamente a tiempo completo (en 2006, sólo el 23,2% de las mujeres empleadas en España y el 26,5% de las empleadas italianas trabajaba a tiempo parcial; mientras que el porcentaje se elevaba al 74,7% en los Países Bajos, al 45,6% en Alemania, al 42,6% en Reino Unido y al 36,5 en la UE-15). Sin embargo, pese a estos cambios, el gasto social en familia en los países mediterráneos se ha mantenido por debajo de la media de los países de la Unión Europea (en 2005, el gasto social en familia/niños como porcentaje del gasto social total fue del 5,6% en España y del 4,4% en Italia, mientras el promedio de la UE-15 fue del 8%). Podemos suponer, pues, que las dificultades de conciliación de la vida laboral y familiar son especialmente acusadas para los hombres y mujeres de los países del sur de Europa. Por todo ello, las políticas sociales de conciliación de la vida laboral y familiar que se están impulsando en toda la Unión Europea son especialmente necesarias en estos países, a la vez que suponen un reto mayor para sus familiaristas regímenes de bienestar. Por esta razón, el objetivo del artículo es evaluar las políticas de conciliación que se han implementado en los regímenes mediterráneos, más concretamente, en Italia y España, tomando como criterio su impacto desfamiliarizador.

### 3. POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN Y DESFAMILIARIZACIÓN: LOS CASOS DE ITALIA Y ESPAÑA

La introducción del criterio de la “desfamiliarización” (y otros similares<sup>5</sup>) en los estudios dominantes del bienestar ha sido una conquista, resultado de las sugerentes críticas e innovadoras aportaciones de las estudiosas feministas del bienestar. Por ello, resulta sorprendente que los trabajos sobre las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral renuncien a utilizarlo como herramienta nexo de unión entre las teorías de los regímenes de bienestar y la evaluación de las políticas públicas concretas. La mayor parte de estudios sobre las políticas de conciliación parece asumir implícitamente que toda política de conciliación es una política desfamiliarizadora, es decir, que toda política de conciliación reduce la dependencia individual con respecto a la familia o al cónyuge. Sin embargo, reconocen que no todos los instrumentos de política pública a disposición de los gobiernos son igualmente eficaces (Daly, 2002; Fine-Davies, Fagnani, Giovannini et al., 2004; Fernández Cordón y Tobío Soler, 2005; Plantenga, Remery, 2005; León, 2007; Salido y Moreno, 2007; De Villota, 2008), lo que podría equivaler a reconocer que unos instrumentos reducen más esa dependencia que otros, esto es, son más desfamiliarizadores. Es cierto que una política de conciliación puede ser más o menos desfamiliarizadora, pero también puede no serlo en absoluto. Ésta es precisamente mi hipótesis de trabajo: no toda política de conciliación es desfamiliarizadora; es más, incluso puede tener efectos familiarizadores. Estos efectos dependerán del objetivo político que guíe la política de conciliación, de los instrumentos elegidos para llevarla a cabo y del contexto institucional y cultural en el que se implementa. Como han señalado Lewis y Daly, “el significado de reformas que parecen muy similares sobre el papel puede ser muy diferente,

<sup>5</sup> Entre los que cabe destacar las propuestas de las teóricas feministas Ann Orloff y Barbara Hobson. La primera propuso que, a la hora de evaluar los derechos sociales promovidos por un régimen del bienestar, se tuvieran en cuenta dos criterios complementarios a la desmercantilización: “el grado en que los Estados garantizan a las mujeres el acceso al empleo y servicios que les permiten equilibrar hogar y responsabilidades laborales” (1993: 317), y el grado en que este empleo y estos servicios garantizan a las mujeres “la capacidad para formar y mantener un hogar autónomo” (1993: 319). Barbara Hobson, por su parte, propuso atender a la situación de las “madres solas” (1994).

debido al contexto en el que aquellas se insertan y porque la motivación que se esconde tras ellas es a menudo diferente” (1998: 14).

Contrariamente a lo que podría sugerir el sentido común, una política de conciliación de la vida laboral y familiar no tiene por qué estar motivada necesariamente por el objetivo político de favorecer la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, asegurando el reparto igualitario del trabajo remunerado y del trabajo no remunerado de cuidados. El objetivo político primordial que origina una política de conciliación puede bien ser el aumento de la natalidad, la cobertura de una escasez de mano de obra del mercado de trabajo o el aumento de la población activa. Es evidente que estos objetivos no tienen por qué estar reñidos los unos con los otros: una política de conciliación pro natalista puede tener como consecuencia lateral la disminución de la desigualdad entre los sexos, pero también puede no tenerla. Los efectos laterales dependerán, en parte, de las medidas que se hayan priorizado para la consecución del objetivo primordial. Siguiendo a Mary Daly (2002: 255), voy a distinguir cuatro tipos de instrumentos de política pública que pueden utilizarse en el diseño de una política de conciliación: 1) los beneficios monetarios o en especie de la seguridad social y los beneficios fiscales, como las transferencias monetarias y las subvenciones fiscales; 2) las provisiones relacionadas con el empleo, como los permisos remunerados o no remunerados, las excedencias, la flexibilización o reducción del tiempo de trabajo; 3) los servicios, como la asistencia domiciliaria, las escuelas de educación infantil, los centros de día, las residencias para ancianos; 4) y, por último, los incentivos a la creación de empleo o a la provisión de cuidados en el mercado, como los “vales”, la reorganización de las horas de trabajo y los subsidios al sector privado de servicios de cuidados. La elección por parte de los gobiernos de unos u otros instrumentos de política pública se basará, por tanto, en “una concepción distinta de la relación familia-empleo” y conllevará “una significación diferente del sentido de la acción pública y de la igualdad entre hombres y mujeres” (Fernández Cordon y Tobío Soler, 2005: 53).

En las siguientes páginas, me propongo valorar las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral que se han llevado a cabo en Italia y en España en los últimos años, atendiendo precisamente a los objetivos políticos que las han guiado, a los instrumentos de política pública escogidos y a su impacto (o falta de él) des-familiarizador.

### 3.1. “CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR”: EL MARCO Y EL IMPULSO EUROPEOS

Como señalé al principio, el término “conciliación de la vida laboral y familiar” procede del campo de la legislación social europea: apareció por primera vez en el Plan de Acción Social de la Comunidad Económica Europea de 1974 y, desde entonces, ha reaparecido tanto en los diversos programas comunitarios para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres<sup>6</sup>, como en la política de empleo comunitaria (Stratigaki, 2004). Durante los años noventa las políticas europeas de conciliación se desarrollaron principalmente a través de directivas (disposiciones de obligada transposición a la legislación de los países miembros), de entre las que cabe destacar tres: en primer lugar, la relativa a seguridad de las trabajadoras embarazadas, que obligaba a los Estados miembros a reconocer un permiso mínimo de maternidad de catorce semanas, así como permisos retribuidos en caso de pruebas médicas o desempeño de un trabajo en condiciones de riesgo para el embarazo (92/85/CEE, Consejo Europeo, 1992); en segundo lugar, la directiva relativa al permiso parental, que establecía el reconocimiento de excedencias para el cuidado de niños menores de ocho años con una duración mínima de tres meses y con derecho a mantenimiento del puesto de trabajo, tanto para hombres como para mujeres (96/34/CE, Consejo Europeo, 1996); por último, la directiva relativa al trabajo a tiempo parcial, que prohibía las desigualdades de condiciones y derechos de los empleos a tiempo parcial con respecto al tiempo completo, y que

---

<sup>6</sup> Hasta la actualidad, la UE ha desarrollado cinco programas comunitarios para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres: 1982-1985, 1986-1990; 1991-1995; 1996-2000 y 2001-2006.

promovía la creación de empleos a tiempo parcial, así como el paso flexible del tiempo completo a parcial o viceversa (97/81/CE, Consejo Europeo, 1997).

No obstante, en los últimos años las políticas de conciliación han sido trasladadas al primer plano de la política pública europea gracias a la Estrategia Europea de Empleo (EEE), puesta en marcha en 1997 en la cumbre de Luxemburgo. En efecto, en 1998 las Directrices de la EEE incluían una línea de acción dirigida a “reforzar las políticas de igualdad de oportunidades” y, más específicamente, incorporaban un subapartado denominado “Conciliando el trabajo y la vida familiar”, en el que se animaba a los Estados miembros a implementar políticas sobre tiempo parcial, permisos parentales o servicios de atención a niños y otros dependientes, “a fin de apoyar la entrada y la continuidad de mujeres y hombres en el mercado de trabajo” (European Commission, 1998)<sup>7</sup>. Pese a que la línea de acción dedicada a la igualdad de oportunidades desapareció en 2003 de las Directrices de la EEE, la conciliación de la vida laboral y familiar ha continuado siendo una prioridad de la política de empleo europea, prioridad que ahora aparece incluida en el pilar denominado “Mejorar la calidad y la productividad del trabajo” (Council of the European Union, 2003; Council of the European Union, 2005)<sup>8</sup>.

La Estrategia Europea de Empleo no especifica criterios ni estrategias concretas de actuación, más bien fija unos objetivos comunes en política de empleo, recomienda instrumentos de política pública y proporciona un marco abierto de cooperación y evaluación entre los Estados miembros. En lo que a la igualdad de oportunidades se refiere, la EEE ha establecido unos objetivos claros para el 2010: todos los Estados miembros deberán alcanzar entonces una tasa de empleo femenino superior al 60% (European Commission, 2002), una tasa mínima de cobertura de la atención infantil de 0 a 3 años del 33% y una tasa mínima de

cobertura de la atención infantil de 3 a la edad de escolarización del 90% (European Council, 2002). Para ello, podrán hacer uso de los instrumentos recomendados –flexibilidad de la jornada laboral, permisos, servicios de atención a niños y a personas dependientes–, pero cada país es libre de priorizar unos instrumentos sobre otros o de decidir los ritmos, los criterios –público/privado, universalidad/selectividad– y las medidas legales concretas que utilizará para alcanzar tales objetivos.

### 3.2. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN EN ITALIA Y ESPAÑA

A pesar del señalado familiarismo de los regímenes de bienestar mediterráneos, ni Italia ni España han partido de cero en sus políticas de conciliación de la vida laboral y familiar. Previamente a las directivas europeas de los años noventa, ambos países contaban ya con ciertas medidas de apoyo a la familia y de promoción del trabajo asalariado de las mujeres. Sin embargo, las características, el alcance y el ritmo de esas medidas han sido diversos en cada uno de ellos. La anterior transición a la democracia en Italia constituye, sin duda, un factor clave para interpretar las diferencias entre ambos países. Como subraya Celia Valiente, uno de los fundamentos de los regímenes democráticos es su reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, reconocimiento que implica ya al menos un “programa “mínimo” en relación con las mujeres trabajadoras”, esto es, “la equiparación legal” de los trabajadores de uno y otro sexo (Valiente, 1997: 101). Mientras que, en el año 1947, la inaugurada Constitución de la República Italiana establecía que “la mujer trabajadora tendrá los mismos derechos y, a igualdad de trabajo, la misma retribución que el trabajador”<sup>9</sup>, la dictadura franquista se apoyaba en una legislación claramente conservadora y

<sup>7</sup> Las otras tres líneas de acción de las Directrices de la EEE en 1998 se referían a “Mejorar la Empleabilidad”, “Desarrollar la empresariedad” y “Promocionar la adaptabilidad de los negocios y de sus empleados” (European Commission, 1998).

<sup>8</sup> Las otras dos líneas de acción u objetivos generales marcados por las Directrices de la EEE en 2003, en 2005 y vigentes en la actualidad, se refieren al “Pleno Empleo” y a la necesidad de “Reforzar la cohesión y la inclusión sociales”.

<sup>9</sup> Aunque la segunda parte del Artículo 37 reza así: “Las condiciones de trabajo deberán permitir a la mujer el cumplimiento de su misión familiar esencial y asegurar a la madre y al niño una protección especial adecuada”.

patriarcal, que relegaba a las mujeres al ámbito doméstico<sup>10</sup>. España vivió bajo en el régimen franquista hasta los últimos años setenta; Italia, en cambio, desarrolló durante esos años un abanico de medidas de apoyo al trabajo remunerado de las mujeres (Caielli, 2006). En primer lugar, la ley de “protección de las trabajadoras madres” (“Tutela delle lavoratrici madri”, n. 1204, 1971) estableció un permiso de maternidad obligatorio de cinco meses (dos antes del parto, tres posteriormente) para las empleadas (pagado al 80% del sueldo<sup>11</sup>), reconoció interrupciones o reducciones de jornada para la lactancia, instauró un permiso opcional, posterior al de maternidad, de seis meses (pagado al 30% del sueldo) y reconoció también el derecho a permisos no retribuidos para el cuidado, en caso de enfermedad, de niños menores de tres años<sup>12</sup>. En segundo lugar, la ley de “paridad de trato entre hombres y mujeres en materia de trabajo” (“Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro”, n. 903, 1977) ratificó la prohibición de cualquier tipo de discriminación en base al sexo en el mundo del trabajo y extendió a los padres el permiso opcional para el cuidado, siempre que las madres renunciaran a su derecho.

Por último, se impulsaron varias medidas legislativas nacionales y regionales que promovían la creación de servicios de atención infantil de 0 a 3 y de 3 a 6 años (n. 1044, 1971 y n. 891, 1977) y servicios de atención domiciliaria para ancianos y personas con discapacidad. En Italia, como en los países escandinavos, los servicios sociales son competencia de municipios y regiones. Sin embargo, a diferencia de esos países, los municipios en este país no gozan de autonomía fiscal ni del respaldo económico del Estado central, lo que ha limitado la extensión y eficiencia de los servicios, a la vez que ha favo-

recido las disparidades entre regiones y municipios. No obstante, los servicios de atención infantil en Italia no se desarrollaron en el marco de la asistencia social a las familias –como en Reino Unido o Alemania–, sino que tendieron a ser definidos en términos de derecho de los niños a la salud y a la educación. Por un lado, los servicios de atención a los menores de 0 a 3 años, los *asili-nido*, fueron enmarcados en la política socio-asistencial del país, mientras que los servicios para los niños de 3 a 6 años, las *scuole materne* (*scuole dell’infanzia* desde la ley educativa de 1991), fueron encuadradas en la política educativa del país, como en los países escandinavos y Francia. Por su parte, los servicios de atención domiciliaria para ancianos y personas con discapacidad se desarrollaron también como prestaciones socio-asistenciales. Las autoridades locales optaron por subcontratar estos servicios a organizaciones sin ánimo de lucro, habitualmente relacionadas con la Iglesia Católica. Pese a ser considerados sobre el papel un derecho universal, los servicios de atención domiciliaria han tendido a ser suministrados en la práctica a través de controles de recursos y medios de vida (Trifiletti, 1998). Este abanico de medidas de desarrollo de los servicios de atención<sup>13</sup> fue fruto, por un lado, de las demandas de los activos movimientos sociales italianos (obrero y feminista) y, por otro, de unos gobiernos de “compromiso histórico” –democrístianos, pero apoyados por el Partido Comunista Italiano (PCI)– proclives a hacerse eco de aquellas demandas (Valiente, 1997; De Rose, Raccioppi, Zanatta, 2008).

En España, en cambio, la igualdad ante la ley no fue reconocida hasta la aprobación de la Constitución democrática de 1978<sup>14</sup>, aunque hubo que esperar a la década siguiente para pre-

<sup>10</sup> *El Fuero del Trabajo*, carta magna de la política laboral franquista, establecía que “El Estado... en especial prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres y niños, regulará el trabajo a domicilio y libertará a la mujer casada del taller y de la fábrica” (Cit. en García-Nieto, M. C., 1993).

<sup>11</sup> Si bien el sector público y la gran empresa garantizan el salario completo durante el permiso de maternidad.

<sup>12</sup> Con el tiempo, estos derechos se extendieron a las trabajadoras autónomas (1987), a las altas profesionales (1990) y a las trabajadoras temporales (De Rose, Raccioppi, Zanatta, 2008).

<sup>13</sup> También en esos años se aprobó una ley de plazos para la interrupción voluntaria del embarazo (“Norma sull’interruzione volontaria della gravidanza”, n. 194, 1978).

<sup>14</sup> Art. 35.1. “Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”.

senciar un desarrollo legislativo similar al italiano antes descrito. El Estatuto de los Trabajadores (Ley 8/1980) y las Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/1984) reconocieron a asalariadas y funcionarias el derecho a un permiso de maternidad de catorce semanas –pagado al 100% del sueldo– y a interrupciones o reducciones de jornada por lactancia, establecieron un permiso de dos días para los padres en caso de nacimiento de hijo y recogieron el derecho de hombres y mujeres a un permiso parental no pagado –no superior a tres años– para atender al cuidado de cada hijo. Estas medidas se ampliaron pronto, gracias al impulso del Primer Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1987-1990) elaborado por el Instituto de la Mujer<sup>15</sup>: el permiso de maternidad se alargó a dieciséis semanas –dieciocho para parto múltiple–, se permitió el permiso parental también para el cuidado de hijos adoptivos y se aseguró la reserva del puesto de trabajo durante el primer año de éste (Ley 3/1989).

Al igual que en Italia, en España los servicios sociales son competencia de las regiones (Comunidades Autónomas) y los municipios, se enfrentan con problemas similares de financiación y se han caracterizado siempre por su carácter fragmentario y subsidiario. De hecho, durante los años setenta y ochenta, los servicios de atención a los menores eran servicios asistenciales privados, bien guarderías privadas de élite, bien guarderías cooperativas o guarderías obreras (González, 2004). Sin embargo, en 1990 el Partido Socialista (PSOE) promulgó una nueva ley educativa, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, Ley 1/1990), que integraba a los menores en el sistema educativo, aunque con carácter voluntario, tal como ocurría en Italia, Francia y los países escandinavos. En concreto, la educación de los menores se organizó en dos ciclos de educación infantil: el primero cubría la etapa de 0 a 3 años y el segundo la de 3 a los 6 años, la edad de escolarización obligatoria. Sólo se garantizaba la gratuidad del segundo ciclo, mientras que se regulaban rigurosamente las condiciones mínimas de los servicios privados, mayoritarios en el primer ciclo, y se animaba a las Comunidades Autónomas a desarrollar la

oferta pública de plazas en este ciclo. Por su parte, los servicios de atención domiciliaria para ancianos y personas con discapacidad se implantaron en España a finales de los años ochenta, en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales que impulsó el Ministerio de Asuntos Sociales en colaboración con las administraciones autonómicas y locales (Aragón, Cruces, Rocha, 2007). Sin embargo, la oferta de esos servicios ha sido siempre insuficiente, aunque muy heterogénea dependiendo de la Comunidad Autónoma.

En suma, cuando a finales de los noventa la preocupación europea por la conciliación se empieza a traducir en directivas de obligada transposición a los Estados miembros y en la Estrategia Europea de Empleo, tanto Italia como España cuentan ya con algunas de las medidas que esas políticas prevén –permisos de maternidad de más de catorce semanas, excedencias para el cuidado, permisos puntuales, una cobertura de educación infantil de 3 a 6 años superior al 90% (en 1998, esa cobertura es del 95% en Italia, mientras que en España alcanza el 92% en 2002). No obstante, a finales de esa década, ninguno de los dos países cumple todas las disposiciones contempladas por las directivas ni se acerca a los objetivos de cobertura de atención infantil de 0 a 3 años y de tasas de actividad femenina marcados por la EEE.

### 3.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR EN ITALIA Y ESPAÑA

De esta forma, obligados por las directivas y disposiciones europeas, los gobiernos italiano y español comenzarán a sancionar leyes similares a finales de la década de los noventa. En Italia, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar se han convertido en una cuestión de debate político desde las campañas electorales de 1994 y 1996, si bien los partidos de centro-derecha han primado en sus programas las medidas relacionadas con ayudas monetarias y reducciones fiscales, mientras que los de centro-

<sup>15</sup> El Instituto de la Mujer, dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales, fue creado por el gobierno socialista en 1983.

izquierda han acordado más importancia a los permisos y al desarrollo de los servicios de atención infantil (De Rose, Racioppi, Zanatta, 2008). En 1996, “L’Ulivo”, coalición de centro-izquierda liderada por Romano Prodi, gana las elecciones con un programa modernizador y progresista. El periodo de gobierno de esta coalición, de 1996 a 2001, estuvo marcado por intervenciones varias en el ámbito de la conciliación. Así, en 1998 se aumenta la deducción fiscal por hijo a cargo y en 1999 se introduce una prestación de maternidad de cinco meses para mujeres con rentas bajas, así como una prestación para familias numerosas de rentas bajas. Aparte de estas medidas, dirigidas más a paliar la pobreza infantil que a promover la conciliación, el gobierno de “L’Ulivo” aprueba en 2000, a propuesta del Dipartimento per le Pari Opportunità y siguiendo las recomendaciones de las directivas europeas, la ley “para el apoyo de la maternidad y de la paternidad, por el derecho al cuidado y a la formación y para la coordinación de los tiempos de las ciudades” (n. 53, 2000). En primer lugar, esta ley establece el derecho de las madres a flexibilizar la distribución de sus cinco meses de permiso de maternidad o a disfrutarlos a tiempo parcial, así como el derecho de padres y madres (de niños menores de ocho años) a optar por la flexibilización de sus horarios de trabajo, sea a través del tiempo parcial vertical, del teletrabajo, de los turnos o de la jornada continua. En segundo lugar, esta ley reconoce, por primera vez, el derecho autónomo de los padres al permiso opcional para el cuidado de niños menores de ocho años: ellos pueden, como las madres, disfrutar de un permiso parental de hasta seis meses, si bien los permisos sumados de una pareja no pueden superar nunca los diez meses de duración –a no ser que

el padre coja tres meses, caso en el que recibe un mes de regalo-incentivo. En cualquiera de los casos, este permiso puede disfrutarse también a tiempo parcial y los primeros seis meses son retribuidos al 30% del sueldo. En tercer lugar, la ley no establece ninguna limitación a la ausencia de trabajadores o trabajadoras por motivo de la enfermedad de un hijo menor de tres años y reconoce a cada progenitor el derecho a cinco días pagados por ese mismo motivo cuando el niño tiene entre tres y ocho años. Se prevén también permisos para el cuidado de familiares (hasta dos años) y permisos puntuales de tres días en caso de muerte o enfermedad grave de un familiar. Asimismo, la ley establece bonificaciones del 100% en las contribuciones empresariales a la seguridad social, para aquellas empresas que sustituyan a sus trabajadores que se hayan acogido a algún permiso, que practiquen programas de formación para reinserterlos después del permiso o que fomenten la flexibilidad horaria. Por último, cabe destacar que, a diferencia del caso español, la iniciativa italiana entiende la conciliación de forma más amplia, no circunscrita únicamente a los tiempos laborales y familiares, de ahí que regule también la concesión de diversos permisos para la formación. La conciliación de los tiempos aparece ligada al espacio en que ésta se lleva a cabo, la ciudad, lo local. Por eso esta ley de conciliación obliga a todas las ciudades de más de 30.000 habitantes a promover un plan de coordinación de los tiempos de la ciudad –horarios de los comercios, de los servicios públicos, de apertura al público de las oficinas locales de las administraciones públicas–, con el fin de armonizar las actividades de servicios con el conjunto de exigencias de las trabajadoras y los trabajadores<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Este enfoque de la conciliación no es sino el reconocimiento legal de unas experiencias que ya se estaban llevando a cabo en decenas de ciudades italianas. Y es que la reglamentación del tiempo no es un tema nuevo en la reflexión sobre las políticas sociales en Italia. En realidad, ya a finales de los años ochenta del siglo pasado, las mujeres del PCI presentaron una proposición de ley de iniciativa popular llamada “Le Donne Cambiano i Tempi” (“Las mujeres cambian el tiempo”). Esta proposición, apoyada por colectivos de mujeres y colectivos locales, pretendía humanizar el tiempo de trabajo, los horarios de la ciudad, el ritmo de la vida. Esta proposición de ley nunca fue aprobada, pero los colectivos que habían trabajado en ella se apoyaron en la ley italiana de autonomía de los gobiernos locales para promover una serie de experiencias que tomaron el nombre de “I tempi della città” (“Los tiempos de la ciudad”). Estas experiencias se llevaron a cabo en ciudades con una gran tradición democrática y asociativa y un movimiento fuerte de mujeres. “Los tiempos de las ciudades” eran posibles gracias a un “pacto social” local en el que estaban representados sindicatos, partidos, grupos de mujeres, asociaciones de consumidores y administración. Quizá por eso las primeras ciudades en llevar a cabo este tipo de experiencias fueron ciudades del centro y, sobre todo, del norte de Italia: Milán, Génova, Roma, Bolzano y Venecia (Belloni, 1996).

En mayo de 2001, la “Casa delle libertà”, coalición de centro-derecha liderada por Silvio Berlusconi, gana las elecciones. Este gobierno (2001-2006) pone en marcha medidas limitadas en el terreno de la conciliación: en primer lugar, introduce una bonificación de 1.000 euros por nacimiento del segundo o posteriores hijos para las familias de rentas bajas<sup>17</sup>; en segundo lugar, aprueba un plan de financiación parcial para la creación de *asili-nido* privados en los centros de trabajo; por último, la llamada ley Biagi de reforma del mercado de trabajo (n. 30, 2003) refuerza los incentivos fiscales y monetarios acordados por la ley “para el apoyo de la maternidad y paternidad” de 2000 a las empresas que permitan formas de flexibilidad horaria (De Rose, Racioppi, Zanatta, 2008).

Desde 2006, el panorama de las políticas de conciliación en Italia apenas se ha modificado, lo que no es de extrañar dada la inestabilidad de su escenario político<sup>18</sup>.

En España, el gobierno conservador del Partido Popular (PP) aprueba en 1999 la ley de “conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras” (Ley 39/1999), que fundamentalmente recoge e integra las normas previamente existentes, pero dispersas, y las amplía no sólo temporalmente, sino también con respecto a quién puede disfrutarlas (padres) y con respecto a quién van dirigidas (no sólo a los hijos, también ahora a las familiares dependientes en general). Así, la ley amplía, para hombres y mujeres, los casos en los que es posible una reducción de jornada con reducción proporcional de la retribución (hijos prematuros, familiares o personas con discapacidad hasta el segundo grado de consanguinidad), reconoce el permiso retribuido de dos días para los casos de adopción y enfermedad grave de un familiar e iguala la duración del permiso de maternidad en caso de adopción o acogimiento. No obstante, la ley de conciliación también crea nuevos dere-

chos, asociados directamente a las recomendaciones de las directivas 92/85/CEE y 96/34/CE: por un lado, establece un nuevo permiso retribuido para la realización de exámenes prenatales y para las técnicas de preparación al parto y reconoce la suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo; por otro, contempla que el permiso de maternidad pueda ser disfrutado a “tiempo parcial” y compartido entre madre y padre, siempre que ésta decida ceder parte de sus semanas al padre; por último, la ley reconoce el derecho a excedencias también para la atención a familiares o personas dependientes (hasta un año). Asimismo, la ley de conciliación española, como la italiana, establece bonificaciones en las contribuciones a la seguridad social para aquellas empresas que sustituyan a los trabajadores que disfruten de algún permiso para el cuidado.

Por otro lado, el gobierno del PP pone en marcha un Plan Integral de Apoyo a la Familia (2001-2004), que se propone promover el igual acceso de hombres y mujeres al mercado de trabajo y la extensión de los servicios de atención a la primera infancia, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los municipios. En el marco de este Plan, se crea una deducción fiscal para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años (Ley 46/2002). Sin embargo, la extensión de la oferta de plazas públicas de educación infantil queda sin cumplir, por la falta de presupuesto y por la escasez de seguimiento y coordinación por parte de las diferentes administraciones implicadas (CES, 2003: 189).

Por último, el mismo gobierno aprueba en 2002 la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, Ley 10/2002), que retira del sistema educativo el ciclo de 0 a 3 años, que se convierte en un ciclo pre-escolar de carácter asistencial, sin objetivos ni requisitos mínimos, salvo los que fije voluntariamente cada Comunidad Autónoma.

<sup>17</sup> No obstante, estas bonificaciones no estuvieron disponibles ni en 2004 ni en 2005, y sólo se reintrodujeron en 2006 (De Rose, Racioppi, Zanatta, 2008).

<sup>18</sup> “L’Unione”, coalición de centro-izquierda heredera política de “L’Ulivo”, ganó las elecciones en abril de 2006 de forma muy ajustada y sólo pudo mantenerse en el gobierno hasta 2008, cuando el abandono de l’UDEUR de la coalición forzó la convocatoria de elecciones, que ganaría el “Popolo della libertà”. Desde entonces, la coalición de centro-derecha liderada por Berlusconi gobierna el país.

Posteriormente, en marzo de 2004, se produce en España un cambio de gobierno. El Partido Socialista (PSOE) gana las elecciones con un programa de compromisos en cuanto a la igualdad de género y el apoyo a las familias. En este sentido, el gobierno socialista ha introducido nuevas medidas legales que amplían las políticas de conciliación previamente existentes. En primer lugar, la ley de “Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia” (Ley 39/2006) reconoce, en su exposición de motivos, que el cuidado de las personas dependientes ha recaído tradicionalmente en las mujeres, sin embargo, constata que los actuales cambios en el modelo de familia y la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo hacen imprescindible el compromiso público para con el cuidado de aquellas personas. La ley establece que todas las personas dependientes –definidas como personas mayores incapaces de valerse por sí mismas o personas con discapacidad– tienen derecho a ser atendidas por los servicios públicos o concertados de atención y cuidado o, en su defecto, a recibir ciertas prestaciones económicas para el cuidado, según su grado de dependencia. Esta ley, que se puso en marcha a finales de 2007, está aún en proceso de implantación, por lo que no es posible valorar aún su verdadero impacto. No obstante, su puesta en marcha está presentando varios problemas: en primer lugar, la descoordinación entre las administraciones implicadas –Estado central, Comunidades Autónomas y ayuntamientos– en el intercambio de información y en los ritmos de aplicación; en segundo lugar, el desbordamiento de las previsiones relacionadas con la población objeto de derecho; por último, la perversión de la propia ley, cuyo texto priorizaba la inversión en servicios de cuidados y cuya puesta en práctica está favoreciendo, sin embar-

go, las prestaciones económicas, especialmente la prestación “para cuidados en el entorno familiar”<sup>19</sup>. Estos problemas se han traducido en una demora generalizada tanto en la valoración de las solicitudes como en el cobro de las prestaciones, y en una inyección suplementaria de fondos para el correcto desarrollo de la ley<sup>20</sup>.

En segundo lugar, la ley “para la igualdad efectiva de mujeres y hombres” (Ley 3/2007), ley transversal que afecta a diversos terrenos y políticas públicas, se ha propuesto, entre otras cosas, fomentar una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de las obligaciones familiares. Para ello, ha regulado la creación de un permiso exclusivo para los padres de trece días<sup>21</sup>, permiso de duración similar a los permisos de paternidad de Francia y Reino Unido, pero lejano de los dos meses que reconocen las legislaciones de los países nórdicos (Fernández Cordón y Tobío Soler, 2005). Asimismo, la ley de Igualdad ha conseguido debilitar el vínculo entre derecho a la baja de maternidad y desempeño laboral, al reducir los días cotizados que son necesarios para generar el derecho y al crear un subsidio no contributivo de maternidad de seis semanas para las mujeres que no cumplen el periodo mínimo de cotización estipulado.

Por último, una nueva ley de educación, la Ley Orgánica de Educación (LOE, Ley 2/2006), ha reintegrado los servicios de atención a los menores de 0 a 3 años en el sistema educativo, pero sin estipular los mínimos y garantías que estos servicios, ya sean públicos o privados, deben cumplir. Además, el compromiso español con los objetivos marcados por la Estrategia Europea de Empleo –una tasa mínima de cobertura de la educación infantil de 0 a 3 años del 33% y tasa mínima de cobertura de la educación infantil de 3 a la edad de escolarización del 90%– ha llevado al gobierno socialista a habilitar una

<sup>19</sup> El texto de la ley calificaba de “excepcional” la ayuda económica “para cuidados en el entorno familiar”. Sin embargo, frente a la escasez de oferta pública de centros y servicios públicos de cuidados, parece estar recurriéndose de forma generalizada a esta ayuda, lo que tiene implicaciones serias en términos de igualdad de género. Efectivamente, la generalización de esta ayuda significaría la legitimación y perpetuación de aquello que la ley pretendía combatir: la asunción por parte de las mujeres del trabajo de cuidados y la tradicional división sexual del trabajo en el seno de las familias.

<sup>20</sup> En 2009 se destinaron 1.558 millones de euros para impulsar la aplicación de la ley, lo que supone un 80% más que la partida dedicada a este área en 2008 (El País, 30 enero 2009).

<sup>21</sup> En su programa electoral de 2008, el PSOE se comprometía a aumentar el permiso de paternidad hasta un mes durante la legislatura 2008-2012. En este sentido, es importante subrayar que el 18 de junio de 2009 el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad la proposición de ley, presentada por CIU, para la ampliación a un mes del permiso de paternidad, que entrará en vigor en enero de 2011.

partida de 100 millones de euros en los Presupuestos de 2008 destinada a crear 50.000 plazas de guardería –siempre que las Comunidades Autónomas aporten la misma cifra. No obstante, estas plazas están lejos de cubrir tanto el compromiso electoral del PSOE –que se había comprometido a crear 300.000 plazas de guardería–, como el objetivo del 33% de cobertura marcado por la EEE<sup>22</sup>. No obstante, a pesar de la escasez de plazas públicas en el primer ciclo de educación infantil, el PSOE ha introducido, meses antes de las elecciones de marzo de 2008, el llamado “cheque bebé”, una prestación única de 2500 euros por nacimiento o adopción de hijo, que las madres pueden deducir en su declaración de la renta o cobrar como prestación no contributiva de la seguridad social (Ley 35/2007).

Si la primera legislatura del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero estuvo marcada por el compromiso con la igualdad de género, que se tradujo en la variedad de medidas que se han comentado, su segunda legislatura está profundamente marcada por la crisis económica y el desempleo. Parece improbable que, en este contexto, se desarrollen ampliamente algunas de las promesas realizadas en la anterior legislatura (construcción de residencias y escuelas infantiles, etc.) o se pongan en marcha nuevas medidas relacionadas con la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral.

#### 4. POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN: ¿LA DESFAMILIARIZACIÓN DE LOS REGÍMENES MEDITERRÁNEOS?

Como apunté más arriba, una política de conciliación puede servirse de las siguientes medidas

de política pública: beneficios fiscales o de la seguridad social, derechos relacionados con el empleo, servicios, e incentivos a la creación de empleo y al desarrollo del sector privado de cuidados. La elección de una u otra medida estará condicionada por el objetivo político que anime la política de conciliación<sup>23</sup>. Dada la débil política de ayuda a las familias que existía tanto en Italia como en España antes de que la Unión Europea asumiera la conciliación de la vida laboral y familiar como un campo clave de política pública, no debe extrañarnos que ambos países se hayan limitado a asumir el enfoque promovido por aquélla. Este enfoque se ha caracterizado por subsumir las políticas de conciliación en el marco más amplio de la política de empleo. De esta forma, el objetivo político básico de las políticas de conciliación ha sido el aumento de la población activa a través de una mayor integración femenina en los mercados de trabajo, objetivo vinculado, a su vez, con la preocupación por la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en una época en la que se ha impuesto la austeridad fiscal. La preferencia italiana y española por la promoción de derechos relacionados con el empleo es coherente con aquel objetivo político. Como hemos visto, la mayor parte de reformas legales llevadas a cabo en Italia y en España en los últimos años han consistido en la creación, ampliación o flexibilización temporal de los permisos y excedencias para el cuidado de hijos o familiares dependientes, y en la flexibilización del tiempo de trabajo de madres, padres, cuidadoras y cuidadores. Las bonificaciones de la seguridad social y los beneficios fiscales que se han introducido aparecen igualmente vinculados a una política de fomento del empleo<sup>24</sup>. Así pues, las medidas de conciliación priorizadas han

<sup>22</sup> Es más, estas plazas están lejos de cubrir la demanda de servicios existentes, que ha sido estimada en torno a las 350.000 plazas. No obstante, la ex-Ministra de Educación y Política Social, Mercedes Cabrera, presentó en el verano de 2008 el Plan Educa3, que prevee una inversión de 1.087 millones de euros entre 2008 y 2012 para impulsar la creación de nuevas plazas educativas para menores de 3 años, plazas que ha cifrado en 300.000 (*El País*, 30 agosto 2008). Sin embargo, la recesión económica y la diversa interpretación y puesta en marcha de cada Comunidad Autónoma están amenazando el correcto desarrollo de este Plan.

<sup>23</sup> Pongamos un ejemplo. En la exposición de motivos de la Ley 35/2007 aprobada por el gobierno socialista, el “cheque bebé” es considerado un instrumento más en la promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar. Sin embargo, este cheque es una medida concreta de beneficio fiscal o de la seguridad social, una prestación única para las madres que difícilmente puede facilitar la compaginación de empleo y vida familiar a lo largo de los años de crianza. Por ello, esta sonada medida parece responder más bien al objetivo político de aumentar de natalidad, que al objetivo de integrar a las mujeres en el mercado de trabajo o al objetivo de promover la desfamiliarización de nuestro régimen de bienestar.

<sup>24</sup> El desarrollo sorprendente de la educación infantil de 3 a 6 años, que ofrece actualmente una cobertura prácticamente universal, es la única medida que parece contravenir el enfoque de conciliación seguido por Italia y España.

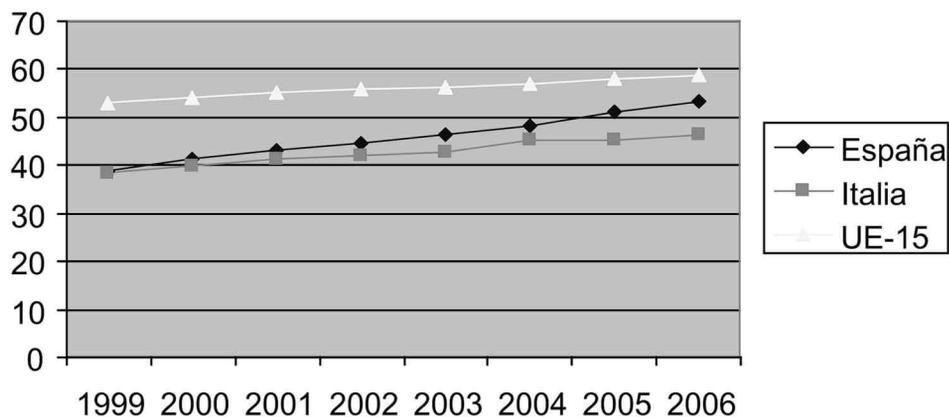
fomentado, sin duda, la mercantilización de las mujeres de ambos países, como prueba la asombrosa evolución de sus tasas de empleo femeninas, que han pasado en España del 38,5% en 1999 al 53,2% en 2006 y, en Italia, del 38,3% al 46,3% en esos mismos años.

Sin embargo, es dudoso que esta mercantilización sea la prueba inequívoca de la desfamiliarización de los regímenes de bienestar italiano y español. Los informes y estudios sobre la conciliación de la vida laboral y familiar parecen sobrentender que mercantilización femenina y desfamiliarización son sinónimos. No obstante, la relación entre ambas dimensiones es más compleja. Tomemos el caso de los hogares monoparentales como espejo en el que esa relación se refleja de un modo más puro. Si la desfamiliarización hace referencia al grado en que la política social o los mercados reducen “la dependencia del bienestar de los individuos del parentesco” (Esping-Andersen, 2000: 74), entonces un régimen más desfamiliarizador será aquél que facilita que un individuo pueda formar y mantener un núcleo familiar independientemente de lazos conyugales o familiares (Orloff, 1993; Hobson, 1994). Ciertamente, la mercantilización asegura ciertos recursos económicos a los individuos independientemente

de sus lazos familiares o conyugales, por lo que promueve, en principio, su capacidad para establecer un núcleo familiar autónomo, es decir, la desfamiliarización. Sin embargo, el hecho de que la mercantilización de las mujeres sea habitualmente débil, debido a su sobrerrepresentación en el trabajo a tiempo parcial o en los contratos temporales, y a sus inferiores salarios, reduce su capacidad real para formar un hogar independiente. Asimismo, la mercantilización merma los recursos temporales a disposición de los individuos, recursos que también son necesarios para atender las necesidades de cuidados de un núcleo familiar. Por ello, la diferencia entre el beneficio económico y el coste temporal de la participación en el mercado de trabajo afectará considerablemente la capacidad real de los individuos –especialmente la de las mujeres, que son las trabajadoras más precarias y las principales cuidadoras– para formar un hogar autónomo.

De este modo, la mercantilización femenina implicará desfamiliarización (o capacidad para crear un núcleo familiar autónomo) sólo cuando reporte ingresos suficientes para asegurar la provisión de cuidados familiares a través del mercado, esto es, la mercantilización femenina puede garantizar únicamente la desfamiliariza-

**Gráfico 1**  
**Tasa de empleo femenina**



Fuente: Eurostat.

ción de las mujeres con un sólido estatus laboral y rentas altas. Por su parte, las mujeres con un estatus laboral precario y rentas bajas o medias difícilmente podrán mantener un núcleo familiar independiente sin el apoyo del Estado, ya sea a través de la provisión de “vales” o subsidios monetarios para la obtención de cuidados en el mercado, ya sea a través de la provisión de servicios públicos de atención a niños y dependientes. No obstante, la provisión pública de servicios de atención es, sin duda, la medida más desfamiliarizadora y, por tanto, el instrumento de conciliación más efectivo: por un lado, asegura tanto mejores condiciones de empleo para los cuidadores y las cuidadoras como unos mínimos de calidad para esos servicios; por otro lado, promueve la igualdad de género –permitiendo que tanto hombres como mujeres participen igualmente en el mercado de trabajo, sin penalizarles económicamente; por último, vela por la igualdad social –no estableciendo diferencias en el servicio que reciben los niños o los dependientes, pese a sus diferentes extracciones sociales (Esping-Andersen, 2000; Daly, 2002; Fine-Davies, Fagnani, Giovannini et al., 2004; Fernández Cordón y Tobío Soler, 2005; Naldini, 2006; León, 2007).

El aumento de la participación laboral femenina en ambos países, más acentuado en España que en Italia, es ciertamente encomiable; sin embargo, no ha ido acompañado de un desarrollo similar de los instrumentos de conciliación que promoverían una efectiva y equitativa desfamiliarización de sus regímenes de bienestar, esto es, la extensión de los servicios públicos de atención a niños de 0 a 3 años y a personas dependientes. El enfoque primordial de las políticas de conciliación italianas y españolas ha sido un enfoque de política de empleo, que ha entendido la conciliación principalmente en términos de mercantilización y de derechos desmercantilizadores relacionados con el cuidado. Las medidas de conciliación primadas en ambos países han sido, como he señalado más arriba, los permisos y excedencias para el cuidado. Estos permisos y excedencias reconocen, sin duda, un derecho básico, el derecho al tiempo para el cuidado; no obstante, su eficacia como instrumentos de conciliación depende no sólo de su duración, sino más bien de su remuneración. En este

sentido, España e Italia garantizan unos permisos de maternidad remunerados al 100% y al 80% respectivamente, a la vez que España ha introducido recientemente un permiso de paternidad de 13 días remunerado también al 100%. No obstante, pese a que estos generosos permisos son indispensables para preservar el derecho de madres y padres al cuidado de sus hijos en sus primeros días o meses, tienen poco impacto en las estrategias familiares de conciliación, principalmente por su limitada duración, en comparación con el tiempo durante el cual los niños precisan de cuidados constantes. En cambio, ambos países reconocen a trabajadores y trabajadoras permisos parentales y excedencias para el cuidado de familiares de extensa duración, pero sin remuneración en el caso de España y con una remuneración muy escasa en el caso de Italia. De ahí que se hayan convertido en instrumentos, por un lado, poco usados en las estrategias de conciliación y, por otro, usados casi totalmente por mujeres (previsiblemente casadas o en pareja). Para quienes desempeñan un trabajo mejor remunerado, los costes profesionales de un permiso parental no remunerado o escasamente remunerado son mayores, por eso son mayoritariamente las mujeres, cuyos estatus laboral y salario suelen ser menores que los de sus maridos o compañeros, las que solicitan este tipo de permisos. Las mujeres solas que mantienen un hogar autónomo difícilmente podrán acogerse a este tipo de permisos. Por ello, es cuestionable que los permisos parentales y las excedencias para el cuidado, instrumento central de conciliación tanto en Italia como en España, tengan un impacto desfamiliarizador; más bien, podrían estar reforzando paradójicamente la división tradicional del trabajo en el seno de las parejas.

No obstante, pese a que en ambos países se hayan primado instrumentos de conciliación relacionados con el empleo, éstos han ido acompañados de ciertas medidas desfamiliarizadoras, esto es, de cierto esfuerzo inversor y afán de desarrollo de los servicios de atención a niños de 0 a 3 años y a dependientes. Si bien existen a este respecto diferencias destacables entre España e Italia: mientras que el desarrollo de esos servicios ha sido sustancial en nuestro país, en Italia ha sido prácticamente exiguo. En

el periodo de 1998 a 2005, el gasto social en familia/niños pasó en España del 2,5% al 5,6% del gasto social total, lo que supone un incremento del 124%; en Italia, en cambio, ese gasto pasó del 3,6% al 4,4%, lo que representa un aumento del 22%. Sin embargo, en 2005 ambos países mediterráneos se mantenían aún lejos de la media en gasto familiar de la UE-15, que se situaba en el 8%.

Estas divergencias entre Italia y España en el gasto social en familia/hijos encuentran su traducción lógica en las diferencias que se aprecian en las tasas de cobertura de sus servicios públicos y privados de educación infantil de 0 a 3 años. En el periodo 2000-2004, la extensión de estos servicios fue de nuevo sustancial en España, donde la tasa de cobertura pasó del 5% al 20,7%, y mínima en Italia, donde esa tasa aumentó únicamente en 2,5 puntos. No obstante, estos datos ocultan que la gran extensión de la cobertura de estos servicios en España ha venido motivada fundamentalmente por el desarrollo del sector privado, mayoritario en la educación infantil de 0 a 3 años –alrededor del 57% de la cobertura de estos servicios es privada (MEC, 2007). En Italia, en cambio, el sector privado de educación infantil es más débil (38%), por lo que su

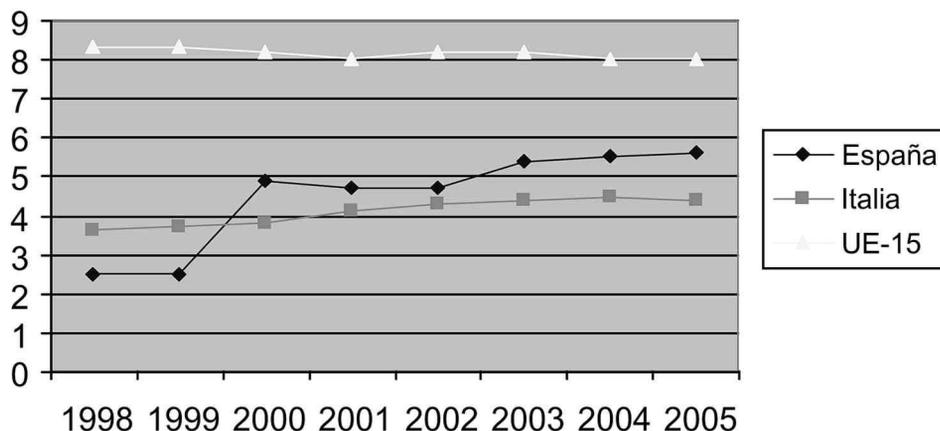
tasa de cobertura hace referencia principalmente a la cobertura de los servicios públicos (Istituto degli Innocenti, 2006). Asimismo, los datos de cobertura encubren los grandes desequilibrios territoriales que existen en ambos países. Mientras en 2004 la tasa media de cobertura de los servicios públicos y privados de educación infantil de 0 a 3 años era en Italia del 9,9%, esa tasa alcanzaba el 23,9% en Emilia-Romagna, el 19,9% en el Veneto, el 15,7% en Toscana, y sólo el 1% en Puglia y el 2% en Calabria (Istituto degli Innocenti, 2006). Del mismo modo, en España la tasa media de cobertura de esos servicios era del 20,7%; sin embargo, la tasa llegaba al 29,3% en Cataluña, al 31,1% en País Vasco, al 26,6%

**Tabla 1**  
**Tasa de cobertura de los servicios (públicos y privados) de atención infantil de 0 a 3 años**

	2000	2004
España	5	20,7
Italia	7,4	9,9
UE-15	21	23,7

Fuente: OECD (2001 y 2005), Istituto degli Innocenti (2006)

**Gráfico 2**  
**Gasto social en familia/niños, como porcentaje del gasto social total**



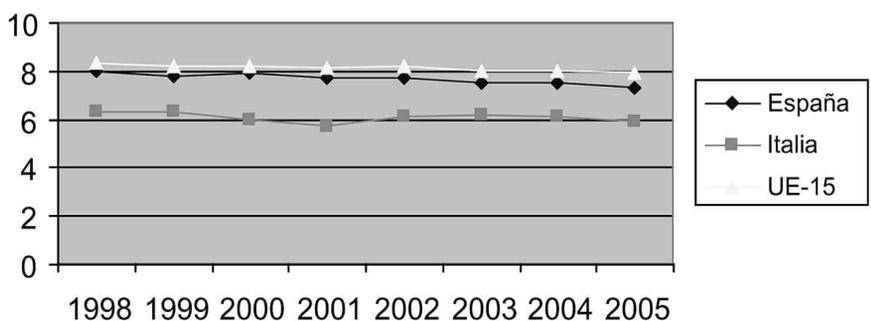
Fuente: Eurostat.

en la Comunidad de Madrid, mientras que en Andalucía y Canarias era sólo del 2,1% y en Asturias del 2,5%<sup>25</sup>.

En lo que respecta a la provisión de servicios de atención a las personas dependientes, ancianos y personas con discapacidad, las diferencias entre ambos países son también destacables. Por un lado, durante el periodo 1998-2005, el gasto social en invalidez como porcentaje del gasto social total fue siempre mayor en España –cercana a los valores de la UE-15– que en Italia,

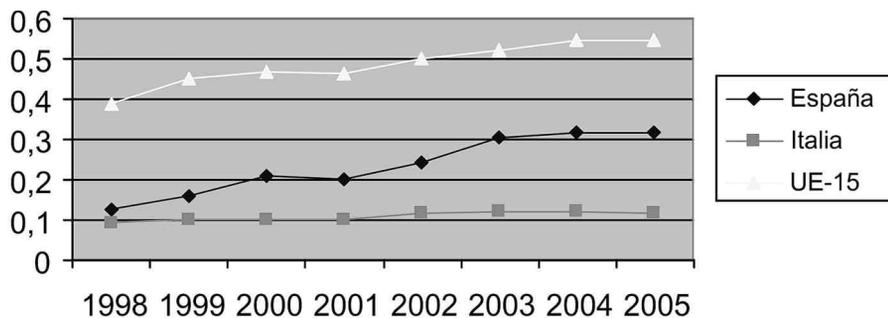
que se mantuvo a una diferencia de 1,4-1,9 puntos de nuestro país. Sin embargo, en el mismo periodo ese gasto se redujo en España en 0,7 puntos, mientras que en Italia disminuyó sólo 0,4 puntos. Por otro lado, entre 1998 y 2005, el gasto en servicios de atención a los ancianos como porcentaje del PIB se mantuvo prácticamente estable en Italia, alrededor del 0,1%, mientras que en España pasó del 0,124% al 0,316%, lo que supone prácticamente el triple del gasto.

**Gráfico 3**  
Gasto social en invalidez, como porcentaje del gasto social total



Fuente: Eurostat.

**Gráfico 4**  
Gasto en servicios de atención a los ancianos, como porcentaje del PIB



Fuente: Eurostat.

<sup>25</sup> Estimación propia en base a los datos de matriculados en el curso 2003/2004 según el Ministerio de Educación (MEC, 2004) y a la población de esa edad del Padrón Municipal de 2004 (INE, 2004).

De nuevo, estas divergencias entre Italia y España en el gasto social en invalidez y en servicios de atención a los ancianos encuentran su traducción en el contraste que se aprecia en las tasas de cobertura de sus servicios públicos de atención domiciliaria para personas dependientes. Mientras que en 2006 la tasa de cobertura de los servicios domiciliarios para ancianos era del 4,09 en España, en 2005 esa tasa era del 2,27% en Italia. Paradójicamente, pese al menor gasto social en invalidez, la atención domiciliaria a las personas con discapacidad está más desarrollada en Italia, que presenta una cobertura del 3,58%, que en España, cuya cobertura es del 0,31%. Es probable que, en España, la inversión pública en protección para las personas con discapacidad se reparta en una miríada de pequeñas ayudas, servicios y centros, mientras que, en Italia, esa inversión se centre principalmente en la asistencia domiciliaria. Seguramente esta preferencia esté motivada por la doctrina de política anti-encierro en instituciones y de promoción de la autonomía que impulsara ya en los años setenta el “movimiento antipsiquiatría” italiano (Trifiletti, 1998).

En suma, en los principales indicadores de desfamiliarización que he seleccionado (gasto social en familia/infancia, en invalidez y en servicios de atención a ancianos, cobertura de los servicios de educación infantil de 0 a 3 años y cobertura de los servicios públicos de atención a los ancianos), España no sólo puntúa más alto que Italia, sino que

parece estar sufriendo una progresión constante, mientras Italia permanece prácticamente estancada. Este país despunta únicamente en la cobertura que ofrecen sus servicios de atención domiciliaria a personas con discapacidad. No obstante, con respecto a aquellos indicadores, tanto España como Italia se mantienen por debajo de los valores medios de la UE-15 y muy por debajo de los valores de los países escandinavos, los regímenes más desfamiliarizadores, a la vez que los regímenes con mayores tasas de empleo femenino de Europa. Y es que, pese a las reformas legislativas de los últimos años, los recursos dedicados a políticas sociales desfamiliarizadoras siguen siendo, como hemos visto, escasos en ambos países y, especialmente, en Italia. En los regímenes italiano y español, conciliar significa todavía encontrar arreglos privados, permanentemente en revisión, frente a las demandas contradictorias del mundo del trabajo y de la esfera familiar. El primero y primordial de esos arreglos es, sin duda, la postergación de la maternidad y la disminución del número de hijos, no en vano las tasas de fecundidad italianas y españolas se encuentran entre las menores de Europa. Tras la maternidad, el principal arreglo en las estrategias de conciliación de las familias italianas y españolas es el recurso a la ayuda de familiares, fundamentalmente las abuelas, pero también a la ayuda doméstica remunerada (Prati, Lo Conte, Talucci, 2003; Tobío, 2005<sup>26</sup>). De este modo, las políticas de conciliación de la vida laboral y fami-

**Tabla 2**  
**Cobertura de los Servicios públicos de Atención Domiciliaria para personas dependientes**

	Personas mayores		Personas con discapacidad	
	Total usuarios	Cobertura % Pobl. > 65 años	Total Usuarios	Cobertura % Pobl. < 65 años
España	305.973	4,09	4.511	0,31
Italia	259.230	2,27	37.927	3,58

Nota: los datos de cobertura de personas mayores para España se refieren a 2006, mientras que los datos de cobertura de personas con discapacidad se refieren a 2003; para Italia, todos los datos se refieren a 2005.

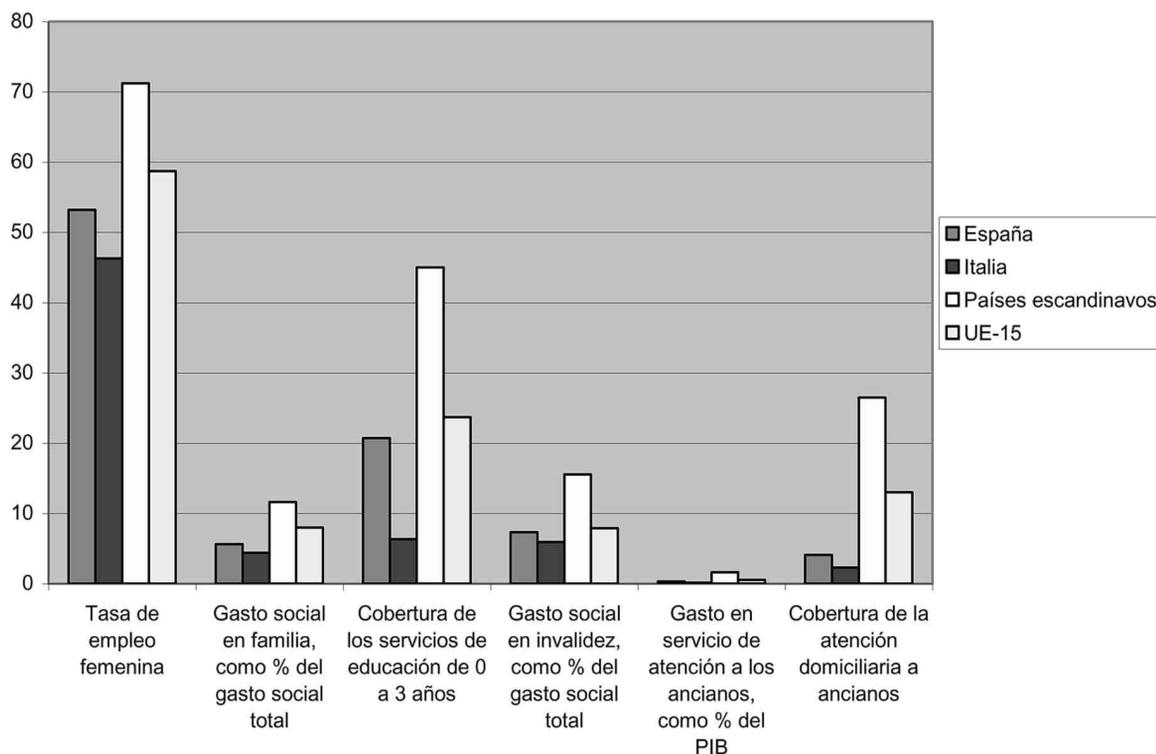
Fuente: Elaboración propia, a partir de Istat (2006), MTAS (2005), MTAS (2006).

<sup>26</sup> Estos estudios no son comparables, desafortunadamente. Mientras el italiano se refiere a las trabajadoras madres de niños de 0 a 3 años, el español hace referencia a las trabajadoras madres de menores de 18 años. De cualquier modo, en ambos las abuelas aparecen como el recurso fundamental en las estrategias de conciliación de las trabajadoras. En Italia, el 55% de las madres trabajadoras de niños de 0 a 3 años recurren principalmente a ellas, mientras el 26,7% de las madres trabajadoras (de niños menores de 18 años) lo hace en España. Por otro lado, el 11% de las trabajadoras madres italianas recurre a la ayuda doméstica remunerada, frente al 9,2% de las madres trabajadoras españolas.

liar implementadas hasta el momento en Italia y España parecen estar desconectadas de las necesidades cotidianas básicas de los padres y madres trabajadoras –más aún de las madres solas–, que

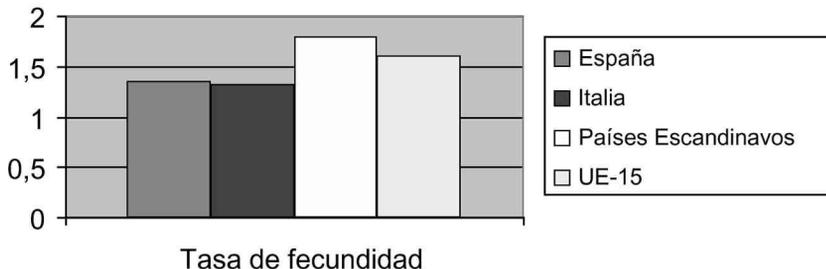
consiguen conciliar gracias a la ayuda imprescindible de su red familiar o a servicios de cuidados privados, siempre que sus salarios les permitan pagarlos.

**Gráfico 5**  
**Indicadores de desfamiliarización: España, Italia, Países Escandinavos y UE-15 (2005)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de Eurostat (2005, 2006), OECD (2005), Istat (2006), MTAS (2005, 2006).

**Gráfico 6**  
**Tasas de fecundidad: España, Italia, Países Escandinavos, UE-15 (2005)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de Eurostat (2005, 2006), OECD (2005), Istat (2006), MTAS (2005, 2006).

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

El objetivo del presente artículo era evaluar las políticas de conciliación de los regímenes de bienestar italiano y español, desde el punto de vista de su potencial desfamiliarizador. Este objetivo implicaba un presupuesto raramente explicitado: que las políticas de conciliación no tienen por qué ser políticas desfamiliarizadoras. Partiendo de este presupuesto, he expuesto las distintas medidas de conciliación adoptadas hasta el momento en Italia y España, a la vez que he ofrecido una interpretación del enfoque político que las ha guiado. Éste ha sido un enfoque eminentemente de política de empleo, más que de política de igualdad de oportunidades. De ahí que ambos países hayan visto crecer considerablemente sus tasas de empleo femenino, pero no hayan conseguido progresar del mismo modo en los indicadores de desfamiliarización. Sin embargo, las diferencias entre Italia y España en cuanto a aquéllos son significativas. Como hemos visto, en la última década, España ha sido testigo de un mayor esfuerzo legislativo e inversor en políticas de conciliación, lo que parece haber promovido una tendencia a la convergencia con los estándares europeos. Italia, en cambio, se ha mantenido estancada, más alejada de una posible convergencia. Las preguntas que se abren son las siguientes: ¿qué factores han intervenido para que Italia, que en los años setenta contaba con una legislación y servicios de cuidados más avanzados, haya quedado ahora rezagada con respecto a España?, ¿qué fuerzas han motivado este cambio social en España?, ¿y cuáles lo han frenado en Italia? Desborda los límites del artículo dar respuesta a estos interrogantes, que serán abordados en un trabajo posterior.

Con todo, es preciso subrayar de nuevo que, pese a la insistencia con la que la clase política y los medios españoles e italianos se refieren a la

conciliación de la vida laboral y familiar, ninguno de los dos países ha implementado políticas sustanciales a este respecto, es decir, medidas que garanticen una conciliación desfamiliarizadora. Las responsabilidades de bienestar asumidas por el Estado, el mercado y las familias no han sufrido transformaciones fundamentales en España y, menos aún, en Italia. La población activa femenina ha aumentado espectacularmente en ambos países, pero lo ha hecho en detrimento de las tasas de fecundidad, del tiempo y la salud de las abuelas, del poder adquisitivo de los trabajadores y, sobre todo, las trabajadoras y, en fin, en detrimento del bienestar de las personas trabajadoras y de sus hijos e hijas. Por eso, la desfamiliarización sigue siendo un reto y no una realidad para los regímenes de bienestar español e italiano. Y ésta sólo será posible si las diversas administraciones se comprometen de forma clara a aumentar el gasto público en servicios de atención a la infancia y a la dependencia, aunque eso signifique un aumento de los impuestos. Como ha señalado acertadamente Vicenç Navarro, “no hay duda de que las familias van a tener que pagar por estos servicios de dependencia, puesto que las mujeres jóvenes no harán lo que sus madres y abuelas hicieron”, por lo que “el debate político no debería centrarse sobre si las familias deben pagar más o no, sino cuánto más y con qué forma de pago, es decir, si pagarán por estos servicios como pago directo o pólizas de aseguramiento privado o pagarán como impuestos” (Navarro, 2006: 90-91). Efectivamente, los gobiernos de nuestros países se enfrentan actualmente a esta elección clave entre una modalidad de pago por estos servicios de cuidados u otra, una elección que tiene implicaciones evidentes en términos de promoción de la igualdad de género y de la igualdad social y de la que dependerá, sin duda, la evolución futura de nuestros familiaristas regímenes de bienestar mediterráneos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, I. (1999), *La nueva familia española*, Madrid, Taurus.
- ARAGÓN, J., CRUCES, J. y ROCHA, F. (2007): *Sector de la atención a la dependencia y negociación colectiva*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- BELLONI, M. C. (1996): “Les politiques du temps de ville en Italie”, *Les Cahiers du Mage*, 2/96, pp. 61-76.
- CAIELLI, M. (2006): “La normativa sui congedi parentali nella giurisprudenza costituzionale e comunitaria”, *Economia & Lavoro*, pp. 105-115.

- CASTLES, F. G. (1993), *Family of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot, Ashgate.
- CES (2003), *Segundo Informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- DALY, M. (1994): “Comparing Welfare States: Towards a Gender-Friendly Approach”, en D. Sainsbury, (ed.), *Gendering Welfare States*, Londres, Sage, pp. 101-117.
- (2002): “Care as a good for Social Policy”, *Journal of Social Policy*, Vol. 31 (2), pp. 251-270.
- DELGADO, M., MEIL, G., ZAMORA, F. (2008), “Short on children and short on family policies”, *Demographic Research*, Vol. 19, Special Collection nº 7, pp. 1059-1104.
- DE ROSE, A., RACIOPPI, F., ZANATTA, A. L. (2008), “Delayed adaptation os social institutions to changes in family behaviour”, *Demographic Research*, Vol. 19, Special Collection nº 7. pp. 665-703.
- DE VILLOTA, P. (ed.) (2008): *Conciliación de la vida profesional y familiar: políticas públicas de conciliación en la Unión Europea*, Madrid, Síntesis.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Alfons el Magnànim.
- (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. y TOBÍO SOLER, C. (2005): “Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales”, *Documento de Trabajo 79/2005*, Madrid, Fundación Alternativas.
- FERRERA, M (1996): “The “Southern Model” of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37.
- FINE-DAVIS, M., FAGNANI, J., GIOVANNINI, D. et al. (2004): *Fathers and mothers: dilemmas of the work-life balance. A comparative study in four European countries*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- GARCÍA-NIETO, M. C. (1993): “Trabajo y oposición popular de las mujeres durante la dictadura franquista”, en Duby, G. y Perrot, M. (dir.), *Historia de las mujeres en Occidente*, Vol. 5, pp. 661-672.
- GONZÁLEZ, M. J. (2004): “La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios”, en Navarro, V. (coord.), *El Estado del Bienestar en España*, Madrid, Tecnos, pp. 291-312.
- HOBSON, B. (1994): “Solo Mothers, Social Policy Regimes, and the Logics of Gender”, en D. Sainsbury, (ed.), *Gendering Welfare States*, Londres, Sage.
- ISTITUTO DEGLI INNOCENTI (2006): *I nidi egli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia. Rassegna coordinata dei dati e delle normative nazionali e reginali al 31/12/2005*, Quaderni del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, Florencia, Istituto degli Innocenti.
- JONES, C. (1985): “Types of Welfare Capitalism”, *Government and Opposition*, 3, pp. 328-342.
- LARSEN, T., TAYLOR-GOOPY, P., KANANEN, J. (2004): “The Myth of a Dual-earner Society. New Policy Discourses in European Welfare States”, *WRAMSOC Project Berlin Conference*, 23-24 abril 2004, disponible en: [www.kent.ac.uk/wramsoc/conferenceandworkshops/conferenceinformation/berlinconference/themythofduallearnersociety.pdf](http://www.kent.ac.uk/wramsoc/conferenceandworkshops/conferenceinformation/berlinconference/themythofduallearnersociety.pdf)
- LEÓN, M. (2007): “Speeding up or holding back? Institutional factors in the development of childcare provision in Spain”, *European Societies*, Vol. 9 (3), pp. 315-337.
- LEWIS, J. (1992): “Gender and the development of Welfare Regimes”, *Journal of European Social Policy*, 2/3, pp. 159-173.
- LEWIS, J. y DALY, M. (1998): “Conceptualising Social Care in the Context of Welfare State Restructuring”, en Lewis, J. (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- MEH (2007): *El Presupuesto para 2008*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- MORENO, A. (2007): *Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa. Incidencia de las políticas familiares y laborales*, Madrid, CIS.
- MORENO, L. (1997): “The Spanish Development of Southern Welfare”, *Working Paper 97/04*, Madrid, IESA-CSIC.
- (2000): *Ciudadanos precarios. La “ultima red” de protección social*, Barcelona, Ariel
- MORENO, L. y SARASA, S. (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC.
- MTAS (2005): *Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España. Libro Blanco*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2006): *Informe 2006. Las Personas Mayores en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- NALDINI, M. (2006): *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, Carocci.
- (2007): “Trasformazioni lavorative e familiari: soluzioni di policy in diversi regimi di welfare”, en Nunin, R. y Vezzosi, E. (eds), *Donne e famiglie nei diversi sistemi di welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*, Roma, Carocci.
- NAVARRO, V. (2006): *El subdesarrollo social de España*, Barcelona, Anagrama.
- O’CONNOR, J. S. (1993): “Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues”, en *British Journal of Sociology*, 44, 3, pp. 501-518.
- ORLOFF, A. S. (1993): “Gender and the social rights of citizenship: state policies and gender relations in comparative research”, *American Sociological Review*, 58, 3, pp. 303-328.
- PLANTENGA, J. y REMERY, Ch. (dirs.) (2005): “Reconciliation of Work and Private Life: A Comparative Review of Thirty European Countries”, *Report for European Commission*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, disponible en [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/publications/index\\_en.cfm?year=2005](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/index_en.cfm?year=2005)
- PRATI, S., LO CONTE, M., TALUCCI, V. (2003): “Le strategie di conciliazione e le reti formali e informali di sostegno alle famiglie con figli piccoli”, *Seminario Cnel – Istat*, Roma, 2 dicembre 2003, disponible en [www.istat.it](http://www.istat.it)
- SALIDO, O. y MORENO, L. (2007): “Bienestar y políticas familiares en España”, *Política y Sociedad*, 44, 2, pp. 31-44.
- SARACENO, Ch. (1994): “The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State”, en *Social Politics*, 1, 1, pp. 60-82.
- (2006): “Introduzione. Usi e abusi del termine conciliazione”, *Economia & Lavoro*, pp. 31-34.
- STRATIGAKI, M. (2004): “The Cooptation of Gender Concepts in the EU Policies: The Case of “Reconciliation of Work and Family””, *Social Politics*, 11, 1, pp. 30-56.
- THERBORN, G. (1989): “Los retos del Estado del Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio”, en Muñoz de Bustillo, R. (comp.), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Madrid, Alianza.
- TITMUS, R. (1981): *La política social*, Barcelona, Ariel.
- TOBÍO, C. (2005): *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*, Madrid, Cátedra.
- (Coord.)(2008), “Las nuevas formas familiares del siglo XXI”, Monográfico de *Política y Sociedad*, 45, 2.
- TRIFILETTI, R. (1998): “Restructuring social care in Italy”, en Lewis, J. (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- (1999), “Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women”, *Journal of European Social Policy*, 9, 1, pp. 49-64.
- VALIENTE, C. (1997): *Políticas públicas de género en perspectiva comparada: la mujer trabajadora en Italia y España (1990-1996)*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.