

Documento de referencia

Finalidad de la consulta pública

En agosto de 2015, la Comisión publicó la «hoja de ruta» correspondiente a la iniciativa «Un nuevo comienzo para afrontar los retos de la conciliación de la vida laboral y la vida privada de las familias trabajadoras», con el fin de sustituir la propuesta de 2008 de la Comisión de revisar la Directiva sobre el permiso de maternidad¹. El objetivo de esta iniciativa es aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral mediante la modernización del actual marco jurídico y de actuación de la UE y su adaptación al mercado de trabajo de hoy en día, con el fin de permitir a las familias con hijos o familiares dependientes a cargo equilibrar mejor la vida familiar y laboral, facilitar el reparto de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres y reforzar la igualdad de género en el mercado laboral.

De acuerdo con el artículo 154(2) del TFUE, la Comisión ha puesto en marcha la primera fase de la consulta a los interlocutores sociales europeos para recoger sus opiniones sobre la posible orientación de la acción de la Unión Europea, en particular sobre las medidas legislativas relativas a los permisos por razones familiares y otras modalidades de trabajo flexibles que puedan abordar esos retos. De conformidad con el artículo 155 del TFUE, durante la primera fase de la consulta, los interlocutores sociales pueden informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar un proceso de negociación de un acuerdo. En tal caso, la Comisión suspende su iniciativa mientras duran las negociaciones. Si estas concluyen con éxito, los interlocutores sociales pueden solicitar la aplicación de su acuerdo mediante una Decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.

Las medidas legislativas y políticas pueden ser elementos complementarios de un paquete destinado a mejorar el equilibrio entre vida laboral y vida privada. Por ello, la hoja de ruta también esboza posibles opciones no legislativas para el futuro, incluida la orientación política global de los Estados miembros en el ámbito de la conciliación de la vida laboral y la vida privada, así como un seguimiento más estrecho, un mejor uso de los fondos de la UE y actividades de puesta en común de conocimientos.

La finalidad de la presente consulta es recabar opiniones sobre el desarrollo y la aplicación de una serie de posibles instrumentos a escala de la UE para apoyar la conciliación entre vida laboral y vida privada.

Contexto

El problema y sus consecuencias

Las mujeres están cada vez mejor cualificadas, superando incluso a los hombres en cuanto a nivel de formación², y, aun así, siguen estando **infrarrepresentadas en el mercado laboral**³. En la UE, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo no ha aumentado de forma significativa desde

¹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_xxx_maternity_leave.en.pdf

² En 2014, el 42,3 % de las mujeres (de 30 a 34 años) tenía estudios universitarios o de posgrado, frente al 33,6 % de los hombres.

³ En 2014, el 75 % de los hombres en edad de trabajar ocupaba un empleo frente a un 63,5 % de mujeres (EU28).

2006 y la tasa de empleo sigue siendo inferior a la de otros países desarrollados⁴. Sorprendentemente, la maternidad aún tiene un impacto negativo en las tasas de empleo de las mujeres. Los datos disponibles demuestran que las mujeres, cuando tienen hijos, tienen menos probabilidades de ocupar un empleo remunerado y pasan más tiempo dedicadas al trabajo asistencial no remunerado, mientras que en ese mismo caso es más probable que los hombres ocupen un empleo remunerado. La situación de los progenitores de niños con discapacidades es especialmente difícil. Por otra parte, un número más elevado de mujeres, y especialmente madres, que de hombres trabaja a **tiempo parcial**⁵, a menudo de forma involuntaria. Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de asumir las responsabilidades del cuidado de familiares dependientes o ancianos, lo que da lugar a su salida del mercado de trabajo o a la reducción de su jornada laboral⁶. También se suelen ver atrapadas en **sectores y puestos de trabajo poco cualificados, con bajos salarios y baja productividad** y están sobrerrepresentadas en puestos de trabajo con **contratos de duración determinada**. Muchas mujeres, especialmente las madres, **ocupan puestos que están por debajo de su nivel de competencias**.

Los bajos niveles generales de remuneración, la mayor concentración en el trabajo a tiempo parcial y la mayor frecuencia de interrupciones de la carrera profesional por el cuidado de otras personas (hijos o familiares dependientes) contribuyen a **aumentar el riesgo de pobreza y exclusión social** de las mujeres y dan lugar a **grandes diferencias en materia de pensiones en función del sexo** (40 %). Por otra parte, cuando solo uno de los progenitores es trabajador por cuenta ajena, el **riesgo de que los niños vivan en situación de pobreza** es mayor, se debilita la resistencia frente a las recesiones económicas y las familias salen económicamente perjudicadas.

La infrarrepresentación de la mujer en el mercado laboral supone también la **infrautilización de las capacidades y competencias** que han adquirido a través de la educación y, por lo tanto, una **pérdida de recursos para la economía de la UE**. Según las conclusiones preliminares de Eurofound, el coste de la brecha laboral entre mujeres y hombres asciende a unos 325.000 millones de euros al año (el 2,5 % del PIB de la UE)⁷.

Las causas profundas

La **disponibilidad de soluciones para conciliar la vida privada y la vida laboral** influye en la decisión de abandonar el mercado de trabajo o reducir la jornada laboral si se tienen hijos o se tiene que cuidar a un familiar dependiente, así como en la decisión de tener hijos y cuántos, o de cuándo tenerlos.

Si no disponen de suficientes **permisos laborales** y flexibilidad en el trabajo, algunas mujeres y hombres optan por abandonar el mercado de trabajo por completo y por un período de tiempo más largo, en lugar de afrontar unas condiciones laborales que no permiten conciliar su trabajo y las

⁴ Suiza: 77,4 %, Estados Unidos: 66 %, Japón: 67,6 %, véase Eurostat 2015.

⁵ El 32,9 % de las mujeres trabajadoras frente al 9,9 % de los hombres trabajadores en 2014.

⁶ Comité de Protección Social (2014) «Una protección social adecuada a las necesidades de atención a largo plazo de una sociedad que envejece».

⁷ "The Gender Employment Gap - Challenges and Solutions" (La brecha laboral de género: retos y soluciones), publicación de Eurofound de próxima aparición, calcula los costes para la hacienda pública (transferencias de ingresos/prestaciones) y las rentas no percibidas (por ejemplo, los ingresos, impuestos y cotizaciones a la seguridad social no percibidos) derivados de la brecha de empleo entre mujeres y hombres.

responsabilidades familiares. Este es el caso, en particular, de las familias monoparentales. La falta de permisos pagados para los padres en relación con las madres o la insuficiencia de incentivos para hacer uso de ellos pueden reforzar aún más las diferencias de género entre trabajo y cuidados. Al ser las mujeres las principales usuarias de los permisos por motivos familiares, su situación en el mercado laboral se ve debilitada en cuanto a posibilidades de encontrar empleo, remuneración o desarrollo profesional (incluida la de mujeres sin hijos, debido a la percepción de que, en el futuro, podrían tener hijos).

La **falta de servicios oficiales de asistencia** también refuerza el papel de las mujeres como principales cuidadoras de niños y familiares dependientes. A pesar de que se ha visto que el cuidado de los niños⁸ es una medida clave para mejorar la participación de las mujeres en el mercado laboral⁹, muchos padres siguen teniendo dificultades para encontrar guarderías asequibles, de calidad y con un horario adecuado. En muchos Estados miembros, los servicios de cuidados de larga duración¹⁰ no están tampoco lo suficientemente desarrollados para responder a la demanda, lo que sigue constituyendo un obstáculo importante para el empleo femenino y el crecimiento.

La **ausencia de modalidades de trabajo flexibles** (por ejemplo, el horario flexible o el teletrabajo) también puede llevar a algunos padres y a los que cuidan de familiares dependientes a abandonar el mercado laboral a causa de las dificultades de conciliar su jornada laboral con el cuidado de los hijos o de los familiares dependientes. Mientras que algunos empresarios aplican políticas favorables a la familia para atraer y mantener a las mujeres altamente cualificadas (y cada vez a más hombres), en general, las actitudes con respecto a la organización del trabajo no varían y siguen centradas en la presencia en el puesto de trabajo en jornadas a tiempo completo (o incluso más largas).

La **desincentivación del trabajo** puede agravar aún más estos problemas. Una serie de Estados miembros cuentan con sistemas de fiscalidad y prestaciones que reducen los incentivos al trabajo del miembro de la pareja cuya remuneración sea menor, haciendo que para esa persona sea económicamente menos ventajoso ir a trabajar o aumentar su jornada laboral. Además, el elevado coste de los servicios de cuidado de niños o de cuidados de larga duración, especialmente para los perceptores de rentas bajas, pueden ser otros importantes factores que desincentiven el trabajo.

El **progreso hacia un reparto más equitativo de las tareas domésticas y familiares entre mujeres y hombres** es también lento. Por término medio, las mujeres siguen dedicando más tiempo al trabajo doméstico o familiar no retribuido que los hombres y las mayores diferencias se producen en las parejas con niños pequeños.

Instrumentos actuales de la UE para equilibrar la vida profesional y la privada

Varias Directivas de la UE establecen normas mínimas en algunos ámbitos relacionados con la vida profesional y la privada, como el permiso de maternidad, el permiso parental y el trabajo a tiempo parcial. En particular, la **Directiva 92/85/CEE sobre las trabajadoras embarazadas (permisos de maternidad)** prevé un permiso de maternidad remunerado (con una prestación equivalente, al menos, a la de enfermedad) de 14 semanas. Las trabajadoras embarazadas y las trabajadoras en permiso de maternidad están protegidas contra el despido. La **Directiva 2010/18/UE sobre el**

⁸ Para niños con edades inferiores a la de escolarización obligatoria y también niños en edad escolar.

⁹ Véase, por ejemplo: OCDE (2012) Closing the Gender Gap (Cerrar la brecha de género).

¹⁰ Para personas de edad avanzada, personas dependientes o personas de salud delicada.

permiso parental da derecho a los trabajadores, hombres o mujeres, a un mínimo de cuatro meses de permiso por motivo de nacimiento o adopción de un hijo¹¹. Asimismo establece que los trabajadores podrán solicitar también permisos por un tiempo limitado por razones familiares urgentes (fuerza mayor). Los progenitores que se reincorporan al trabajo tras disfrutar del permiso parental tienen también derecho a solicitar cambios en sus horarios o regímenes de trabajo durante un período determinado de tiempo, aunque esa solicitud se les puede denegar. Además, la **Directiva 97/81/CE sobre el trabajo a tiempo parcial** tiene por objeto eliminar la discriminación contra los trabajadores a tiempo parcial y mejorar la calidad de esta modalidad de trabajo.

Está admitido que la participación en el mercado laboral, en general, y la de las mujeres, en particular, es un problema que afecta a la UE en su conjunto, por lo que la UE ha establecido una tasa de empleo del 75 % como objetivo principal a alcanzar antes de 2020.

Además de la legislación, la UE ha abordado los problemas de la conciliación de la vida laboral y la familiar y los obstáculos a la participación de los padres en el mercado laboral a través del **Semestre Europeo**¹², y se han dirigido recomendaciones específicas por país (REP) a los países que afrontan los mayores retos. Estas recomendaciones incluyen la prestación de servicios de cuidado infantil y de cuidados de larga duración adecuados y asequibles, así como la supresión de factores económicos que desincentiven el trabajo. Por otra parte, las nuevas directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, aprobadas por el Consejo en octubre de 2015, ponen de relieve la importancia de aumentar la participación femenina en el mercado laboral y garantizar la igualdad entre los sexos, incluida la equidad en la remuneración, y se refieren específicamente a la conciliación del trabajo y la vida familiar.

Los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)**¹³, en particular el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), han estado invirtiendo en apoyo financiero para mejorar el acceso y la calidad de los servicios de guardería y acogida de niños. Mientras que el FSE se centra en el apoyo a medidas de carácter flexible, como permitir la ampliación del horario de los servicios de guardería y acogida para los padres que trabajan por la noche o durante el fin de semana o la formación de asistentes de cuidado de niños, el FEDER puede apoyar el desarrollo de infraestructuras de asistencia infantil.

En 2002, el Consejo Europeo estableció objetivos para mejorar la oferta de servicios de guardería y acogida de niños, los denominados «**objetivos de Barcelona**»¹⁴. Con ellos se pretendía alcanzar para 2010, en lo que concierne al cuidado de niños, una cobertura del 90 %, como mínimo, de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria y del 33 %, como mínimo, de los niños menores de tres años.

Por último, la UE ha proporcionado algunas **orientaciones políticas en el ámbito de la conciliación entre vida laboral y familiar**. El paquete de inversión social de 2013¹⁵ de la Comisión instaba a los

¹¹ Al menos un mes será intransferible. Los Estados miembros, o cuando se aplique a través de convenios colectivos, los interlocutores sociales, son libres de decidir si este permiso está remunerado o no, y si puede tomarse de forma fragmentada o a tiempo parcial.

¹² Para más información, véase http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm

¹³ Para más información, véase http://ec.europa.eu/contracts_grants/funds_en.htm

¹⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf

¹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1444905511940&uri=CELEX:52013DC0083>

Estados miembros a eliminar los obstáculos a la participación de las mujeres en el mercado laboral abordando la discriminación en el lugar de trabajo, las modalidades de trabajo flexibles y la supresión de la penalización fiscal de las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares. El paquete de inversión social recogía también una Recomendación de la Comisión sobre «Invertir en la infancia»¹⁶, que instaba a los Estados miembros a apoyar la empleabilidad y la participación de los padres —especialmente las familias monoparentales y las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares— en el trabajo remunerado, y proporcionar servicios de educación y cuidado de la primera infancia accesibles y de calidad¹⁷. Asimismo, la Comisión ha trabajado para apoyar la creación de un marco de calidad para estos servicios¹⁸. Por otra parte, el informe de 2014 sobre la protección social adecuada a las necesidades de atención a largo plazo de una sociedad que envejece, elaborado por el Comité de Protección Social y los servicios de la Comisión, insta a los Estados miembros a garantizar un acceso adecuado a cuidados asequibles y de calidad, y facilitar que las personas al cuidado de personas mayores o familiares dependientes o enfermos puedan compaginar el trabajo y las responsabilidades familiares.

Por último, la Comisión organiza **jornadas de sensibilización e intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros sobre las políticas de conciliación y la participación de la mujer en el mercado laboral**.

Lagunas persistentes pese a los actuales instrumentos políticos de la UE

La situación en los Estados miembros sigue siendo desigual, a pesar de la legislación de la UE vigente, la supervisión y las recomendaciones específicas a cada país, las orientaciones políticas y el apoyo financiero, todo ello con vistas a mejorar el equilibrio entre la vida laboral y familiar y la participación femenina en el mercado laboral.

En 2013, la Comisión publicó un informe sobre la realización de los objetivos de Barcelona¹⁹ que ponía de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros no habían conseguido estos objetivos (objetivos cuyo plazo original era 2010). En 2013, 17 Estados miembros no habían alcanzado el objetivo de ofrecer servicios de guardería para el 90 % de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria, aunque la mayoría de estos Estados miembros no estaba muy lejos del objetivo. El déficit era aún mayor en cuanto a la consecución del objetivo del 33 % para los niños menores de tres años, ya que 19 Estados miembros no lo habían logrado y 6 se encontraban muy por debajo del objetivo.

Algunos Estados miembros han realizado progresos sustanciales en la ejecución de reformas tras haber recibido las recomendaciones específicas para cada país. Sin embargo, la conciliación del trabajo y la vida familiar, y la participación de las mujeres en el mercado laboral siguen siendo un reto, por lo que varios Estados miembros han recibido recomendaciones específicas en este sentido dos o más años seguidos.

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32013H0112>

¹⁷ Ya en 1992, el Consejo emitió una Recomendación sobre el cuidado de los niños (92/241/CEE, DO L 123 de 8.5.1992).

¹⁸ Véase el informe de 2014 del Grupo de trabajo sobre educación y cuidados de la primera infancia bajo los auspicios de la Comisión Europea.

¹⁹ http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_en.pdf

Además, debe considerarse la interacción entre los diferentes aspectos de las políticas públicas, ya que los datos demuestran que estas políticas a menudo interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, es importante considerar la disponibilidad de servicios de guardería una vez concluido el permiso de maternidad o parental, dadas las grandes lagunas en la prestación de estos servicios que existen en varios Estados miembros, especialmente para los niños menores de tres años de edad. Por otra parte, la utilización del permiso parental por los padres debe considerarse en el contexto de los sistemas fiscales y de prestaciones que pueden incentivar al cónyuge peor remunerado de la pareja a retirarse del mercado laboral o a trabajar a tiempo parcial. Hay que tomar en consideración la falta de disponibilidad de servicios de guardería a tiempo completo y de acogida de niños una vez concluido el horario escolar, ya que esto puede dar lugar a una incompatibilidad con el trabajo a tiempo completo de los padres. Debe tenerse en cuenta este contexto más amplio para evitar efectos secundarios no deseados y apoyar eficazmente la independencia económica de mujeres y hombres por igual.