

LOS CUIDADOS ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE IGUALDAD: LOGROS Y CARENCIAS

Dolors Comas d'Argemir
Universitat Rovira i Virgili

Resumen

El concepto de *cuidado* entra a la vez en la agenda académica y en la agenda política de forma relativamente reciente, por lo que las políticas públicas no abordan esta cuestión de forma integral, sino mediante distintas instrumentos normativos. La ley de igualdad introduce una disposición muy importante e innovadora como son los permisos de paternidad propios de los hombres en caso de nacimiento, acogimiento o adopción. También incrementa las excedencias para cuidar y modifica las prestaciones. Estos aspectos, que son importantes en sí mismos al proveer tiempo para cuidar y también prestaciones, no se sitúan en una concepción integral del cuidado, pues son otras leyes las que introducen servicios y algunas otras prestaciones. La ley de igualdad, por tanto, comporta avances en las políticas de cuidados, aunque se abordan de forma fragmentada. Se prevén, por otro lado, permisos para cuidar a la infancia, pero apenas se tiene en cuenta el cuidado hacia personas mayores o en situación de dependencia.

Palabras clave: cuidados, permiso de paternidad, prestaciones, igualdad y cuidados.

Abstract

The concept of care has recently been added to both the academic agenda and the political agenda. For this reason, public policies do not address the issue comprehensively, but rather through various regulatory instruments. The Equality Law introduces the important and innovative legal provision of paternity leave for men in cases of birth, foster care, or adoption. It also increases the length of leave of absence for purposes of care and modifies benefits. These aspects, which are important in themselves because they give both time for caring purposes and also benefits, are not, however, part of a comprehensive conception of care, since other laws are responsible for other services and benefits. The Equality Law, therefore,

does make progress in terms of care policies, although the approach is somewhat fragmented. Leave is provided so that children can be cared for, but the elderly and dependents are hardly taken into account.

Keywords: Care, paternity leave, benefits, equality, and care

Introducción

La ley que denominamos como *ley de igualdad*¹ introduce algunas disposiciones importantes en relación con los cuidados. La más innovadora, sin duda, es el permiso de paternidad de trece días. Previa a esta disposición, los hombres solo podían acceder a un permiso si la madre le cedía las semanas no obligatorias de su permiso de maternidad, adopción o acogimiento. Se trata, pues, de que los hombres se impliquen en los cuidados y tareas de crianza. Hay otras disposiciones complementarias que comentaremos más adelante.

Para poder situar el alcance de esta medida en el año 2007, cuando se promulga la ley, comentaremos, en primer lugar, la introducción del concepto de *cuidado* en la agenda académica y en la política, que es bastante reciente; en segundo lugar, situaremos el contexto político y social del Estado español, para abordar posteriormente una descripción de las medidas que la ley introduce.

El cuidado en la agenda académica y en la política

La agenda académica y la agenda política acostumbran a estar relacionadas, tal como se ha podido demostrar con el concepto de género o con la violencia contra las mujeres, y así sucede también con los cuidados. Como categoría analítica el *cuidado* nos remite a las actividades vinculadas a la gestión y mantenimiento cotidiano de la vida, de la salud y del bienestar de las personas. Sabemos que las mujeres son mayoritariamente quienes cuidan, tanto en la familia como en los trabajos remunerados, y que los trabajos de cuidados tienen escasa valoración social a pesar de ser imprescindibles para el mantenimiento de la vida y la reproducción social. Como categoría política, el cuidado implica no solo conocer quién

1 «Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres».

cuida, a quiénes se cuida y qué costos comporta cuidar, sino además incorporar estas dimensiones en las agendas de transformación social y proporcionar los recursos necesarios (tiempo, prestaciones y servicios) para facilitar el cuidado.

Desde el punto de vista académico, el concepto aparece en la década de los setenta del siglo pasado, cuando se debatía la función del trabajo doméstico y su papel en la reproducción del capitalismo, y cristaliza en la década de los años ochenta, en que el cuidado se convierte en categoría analítica y genera numerosas investigaciones sobre su valor social y económico, sus componentes afectivos y morales, su invisibilidad y el papel esencial de las mujeres. Evidentemente, el cuidado no era desconocido. Definía incluso una profesión, como es la enfermería, y lo utilizábamos en nuestro lenguaje cotidiano constantemente: cuidamos a nuestros hijos, nos cuidamos, las familias cuidan... Sin embargo, el cuidado, que ejercemos cotidianamente hacia nosotros mismos y hacia las personas de nuestro entorno y que es imprescindible para mantener la vida, no tenía visibilidad, no le dábamos valor. Aun actualmente lo asumimos como algo tan natural, tan consustancial a la naturaleza humana, que no lo vemos. Hasta que aparece el *descuido* o el *abandono*: entonces sí nos damos cuenta de que existe.

La primera aportación académica fue, precisamente, visibilizar lo invisible; esto lo consigue la economía feminista analizando el valor económico del trabajo que se realiza en los hogares por parte de las mujeres como fruto de las obligaciones familiares y morales (Durán, 1987; Carrasco, 2006). Todo este cuidado cotidiano que se da en el día a día es la parte sumergida del iceberg, metáfora que se utiliza frecuentemente para destacar aquella parte que no se ve ni se contabiliza, pero que sustenta todo el sistema. Es lo que no se nombra como *trabajo*, aunque ocupe tiempo; es lo que no se cuenta en los presupuestos nacionales; lo que no se remunera (pero que sí pagamos si lo compramos en el mercado); es lo que no se politiza. Todavía hoy, y a pesar de las políticas públicas existentes, el mayor peso del cuidado recae en las familias y en las mujeres, y solo aparece en la punta del iceberg el cuidado que se transfiere a servicios del Estado o del mercado (sin que las familias pierdan su responsabilidad).

El concepto de *cuidado social* (Daly y Lewis, 2000) supone una ruptura epistemológica respecto a los usos anteriores de término, que se limitaba a la esfera familiar, a las emociones y a la identidad de género. La

idea de entender de forma amplia como las sociedades organizan los trabajos de cuidados desde los distintos agentes que los realizan (la familia, el Estado y el mercado), consolida el cuidado como categoría académica (diferenciada del *cuidado sanitario*) y proporciona las bases para su conversión en categoría política. Se consolida el concepto *trabajos de cuidado*, que incluye tanto los no remunerados en el hogar como los empleos en el sector público y el mercantil (Himmelweit, 1995). La necesidad de incorporar el sector comunitario a este esquema hace que se sustituya el *triángulo del bienestar* por el *diamante del cuidado*, como representación de la arquitectura institucional de provisión de cuidados (Razavi, 2007).

En el ámbito político, el cuidado es también un tema emergente. Los cuidados entran en la agenda política cuando desbordan el marco familiar en que se solucionaban tradicionalmente y pasan a considerarse un asunto social y político. Destacamos algunas características que caracterizan las políticas de cuidados en términos generales y que tienen también su traducción en España.

- Se introducen más tarde que otras políticas sociales y generan menos derechos. Los denominados *cuidados de larga duración* (CLD), por ejemplo, que afrontan las situaciones de dependencia vinculadas a la vejez frágil, a las enfermedades crónicas y a la discapacidad, entran en la agenda política a partir de los años noventa del siglo pasado, aunque hay precedentes anteriores, relacionados con la construcción de los servicios sociales. La primera ley de CLD se aprobó en Austria en 1993. A España llega mucho después, en el 2006, con la aprobación de la Ley para la Autonomía y la Dependencia.²
- Las políticas de cuidados complementan lo que se considera una responsabilidad familiar. Se asientan de hecho en injusticias de género y en injusticias sociales, dado el predominio de las mujeres como cuidadoras (en el marco familiar y en trabajos mal pagados) y dada la mayor dificultad de las personas más vulnerables para acceder a los servicios de cuidado. En el caso de los países mediterráneos, se acompañan de una tolerancia del trabajo sumergido.

2 «Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia».

- La provisión de cuidados se aborda de forma fragmentada e indirecta a través de las políticas familiares y de las políticas de igualdad. Hay que destacar, especialmente, las leyes de conciliación de la vida familiar y laboral que aportan medidas para suministrar tiempo para cuidar (permisos, excedencias, reducción de horas laborales) y prestaciones. Hay también políticas específicas de cuidados, que suministran servicios (por ejemplo, atención domiciliaria, centros de día o residencias) y también prestaciones.
- La falta de una perspectiva global en los cuidados incide en la fragmentación de las políticas, en la falta de transversalidad y en el hecho de que los objetivos y actuaciones de los dispositivos existentes no conforman un sistema integral. Esto provoca separaciones y déficits en la coordinación entre servicios sociales, sanitarios y educativos, lo que dificulta poder atender adecuadamente las necesidades de cuidados.
- El incremento de las necesidades de cuidados, los cambios profundos en los modelos familiares y de convivencia, la menor disponibilidad de las mujeres para cuidar por su masiva presencia en el mercado laboral, la falta de implicación de los hombres en los cuidados y la fragmentación de las redes de apoyo y comunitarias configuran una auténtica crisis de los cuidados (Pérez-Orozco, 2014). La baja natalidad es una expresión de la crisis de los cuidados, ya que no solo se debe a opciones individuales, sino a las dificultades de hacer compatible la maternidad con las actividades laborales, sociales y políticas. En el caso de los países mediterráneos, hay que añadir la debilidad de las políticas públicas, lo que obliga a las familias a recurrir al empleo de mano de obra barata procedente de la inmigración, que transforma el modelo familiar de cuidados en un modelo de cuidados basado en una migrante en la familia (Bettio et al., 2006; Martínez-Buján, 2011).

*El cuidado en el contexto político español:
políticas familiares vs. políticas de igualdad*

En el caso de España, la alternancia en el poder entre partidos conservadores y de izquierdas se ha traducido en cambios en el foco que incide en los cuidados, aunque sea indirectamente. Para los conservadores, la fami-

lia es la institución social básica que proteger, sin cuestionar los roles tradicionales de género. Para los partidos de izquierdas, el énfasis recae en las políticas de igualdad (aunque, posteriormente, se asumirán políticas familiares) (Comas d'Argemir, Marre y San Roman, 2016).

En los años de transición democrática y hasta la década de los noventa no se abordan las políticas familiares por el rechazo a la herencia del régimen franquista, que sí tuvo una política familiar que puede calificarse como pronatalista y antifeminista (Valiente, 1996). Unión de Centro Democrático (UCD), que gobernó entre 1977 y 1982, prestó poca atención a los asuntos de la familia e incluso las prestaciones familiares disminuyeron sustancialmente.

El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) puso en primer plano las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, así como las que potenciaban derechos individuales. Cuando llegó al poder a finales de 1982, el PSOE emprendió reformas en el ámbito de la educación, la sanidad y las pensiones, configurando un sistema de acceso universal e individuación de derechos que mejoró las condiciones de vida de las familias (Alberdi, 1997; Valiente, 2013). Entre 1982 y 1996, desde el Instituto de la Mujer y sus equivalentes en las comunidades autónomas, se potenciaron actuaciones destinadas a que las mujeres tuvieran una mayor presencia en el ámbito laboral y social a través de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las fuerzas políticas de izquierda rechazaban promover políticas de apoyo a la familia, identificada con el modelo tradicional que el franquismo tanto había ensalzado y que contribuía a la opresión de las mujeres (Subirats, 1998). Esta falta de políticas familiares y de servicios personales supuso, contradictoriamente, un incremento de la presión en el trabajo y tensión para las mujeres, que sumaban sus nuevas actividades laborales y sociales a las responsabilidades familiares que seguían ejerciendo.

El Partido Popular (PP), en sus discursos políticos y programas electorales, daba una fuerte importancia a la familia como base de la sociedad, pero apenas desarrolló actividad parlamentaria en este tema cuando era el principal partido de la oposición. También el PP evitaba que lo asociaran con el pasado del franquismo, de manera que su inhibición respecto a las políticas familiares contrastaba con la actividad de partidos del mismo signo político en otros países de la UE (Flaquer, 2004; Valiente, 1996). En la década de los noventa hubo un cambio de actitud, propiciado por la declaración de 1994 del Año Internacional de la Familia por parte de Na-

ciones Unidas. Es significativo, en todo caso, que el primer acuerdo parlamentario sobre política familiar no lo propiciara el PP, sino Convergència i Unió (CiU). Es significativo también que, por primera vez (diciembre de 1997), se alcanzara la unanimidad en este tema, al que se sumaron las fuerzas políticas de izquierda. Este fue un momento de inflexión, que supuso el redescubrimiento y auge de las políticas familiares en España (Comas d'Argemir, 2012). Se acordó entonces elaborar el Plan Integral de Apoyo a la Familia que se aprobó cuatro años después, en 2001.

Durante el mandato del PP (entre 1996 y 2004) se hizo la trasposición de la directiva europea y se aprobó una ley de conciliación de la vida familiar y laboral, la cual introdujo permisos y licencias para el cuidado infantil y los cuidados familiares.³ También se introdujeron prestaciones económicas e importantes medidas fiscales, la más conocida de las cuales es la ayuda mensual de cien euros para las mujeres empleadas con hijos menores de tres años; aunque las medidas de mayor calado fueron las reformas fiscales. Las políticas que impulsó el PP en esos años reforzaban los roles tradicionales de género al entender que solo las mujeres —y no los hombres— habían de conciliar trabajo y familia, favorecían a los grupos solventes al disminuir la progresividad fiscal y mantenían los modelos de familia tradicional. Su interés por proteger a las familias numerosas se interpretó por parte de otros grupos políticos como un refuerzo de la asociación tradicional entre familia y procreación.⁴

En las siguientes dos legislaturas (2004-2011), el PSOE generó de forma decidida importantes políticas de igualdad, entre las que destacamos la ley contra la violencia de género,⁵ la regulación del matrimonio entre personas del mismo sexo,⁶ la ley de autonomía y dependencia⁷ y la ley de igualdad.⁸ La novedad, en el caso del PSOE, es que asumió la necesidad de

3 Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

4 Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas.

5 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

6 Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código civil en materia de contraer matrimonio.

7 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

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

intervenir en políticas familiares, hasta el punto de que Mercedes Cabrera, la ministra de Educación, Política Social y Deporte, declaró, poco después de su nombramiento, que la familia sería el eje central de las políticas sociales, dando así un giro copernicano a la actitud que había mantenido su partido hasta entonces. A pesar del impulso que ello implicó en las políticas sociales que inciden en la familia y en los cuidados, no se llegaron a alcanzar los niveles de prestaciones y de servicios existentes en otros países europeos. La decisión —muy polémica— de incluir una ayuda de 2.500 € por nacimiento de hijo/a (el llamado *cheque-bebé*), instaurada en 2007, fue eliminada en enero de 2011 por los recortes presupuestarios.

Aportaciones de la ley de igualdad en relación a los cuidados

Como podemos ver a partir de lo que hemos expuesto, las políticas de cuidados no se abordan de manera integrada, pues por un lado se aprueba la ley de autonomía y dependencia (en diciembre de 2006), que incide en la creación de servicios y prestaciones para atender las situaciones de dependencia, mientras que, poco después, se aprueba la ley de igualdad (marzo de 2007), que incide en permisos y determinadas prestaciones relacionadas con el cuidado de hijos, hijas y familiares.

La ley de igualdad, pues, profundiza en los temas de conciliación que ya se habían abordado anteriormente, introduciendo cambios relevantes, como el fomento de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de las obligaciones familiares. Lo significativo es que el foco de estas medidas se sitúa, en la ley, en potenciar la igualdad en las relaciones laborales, no en el cuidado. Por otro lado, el cuidado de la infancia se halla presente, pero apenas hay previsiones para el cuidado de personas en situación de dependencia, que actualmente ocupa y preocupa a muchas familias y afecta especialmente a las mujeres.

Como hemos indicado al inicio de este texto, la medida más innovadora de la ley de igualdad es la introducción del permiso de paternidad de trece días. Además, se amplía el permiso de maternidad en caso de parto prematuro o de hijos/hijas con discapacidad. Se amplía también la excedencia para cuidar de hijos e hijas y también de familiares, al tiempo que se modifican las prestaciones correspondientes.

Quince años después de la aprobación de la ley de igualdad, constatamos que esta ha supuesto un salto adelante en temas de conciliación y ha

iniciado caminos en favor de los cuidados. Así, el permiso de paternidad se ha ido ampliando progresivamente, de manera que, en el año 2021 (nuevamente en un Gobierno del PSOE, en este caso en coalición con Unidas Podemos), se aprueba que dicho permiso alcance las dieciséis semanas. Además, este Gobierno de coalición reconoce la necesidad de dar apoyo a las familias y el Consejo de Ministros ha aprobado recientemente (diciembre de 2022) un anteproyecto de la ley de familias en el que se crean tres nuevos permisos de cuidados: uno de cinco días al año, retribuidos, para atender a un familiar de hasta segundo grado o a un conviviente; un permiso por ausencia por fuerza mayor familiar, que será de cuatro días retribuidos al año, y un permiso parental de ocho semanas, que podrán disfrutarse de manera continua o discontinua y a tiempo parcial o completo, hasta que el menor cumpla ocho años. La intención de este último permiso es ayudar a las familias en periodos no lectivos o durante la adaptación en las escuelas infantiles de 0 a 3 años. La ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030, Ione Belarra, subrayó en rueda de prensa que estas medidas se generaban por la constatación de la dificultad de conciliación que tienen padres y madres, que han de recurrir a actividades extraescolares o a la ayuda de abuelos y abuelas. Insistió, además, en que las mujeres jóvenes tienen menos hijos de los que desearían, porque no se lo pueden permitir; por lo que se necesita reforzar el apoyo a la crianza. También remarcó la necesidad de que todas las formas de familia estén equiparadas en derechos.⁹

En definitiva, la ley de igualdad incide en logros para avanzar en el reconocimiento de los cuidados como una necesidad vital, al tiempo que tiene los límites de enfocar este aspecto de manera parcial.

⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2022/131222-rp-cministros.aspx>

Bibliografía

- ALBERDI, I. (1997). «La familia. Convergencia y divergencia de los modelos familiares españoles en el entorno europeo». *Política y Sociedad*, (26), 73-94. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9797330073A>
- BETTIO, F.; SIMONAZZI, A., y VILLA, P. (2006). «Change in care regimes and female migration: the “care drain” in the Mediterranean». *Journal of European Social Policy*, 16(3), 271-285. <https://doi.org/10.1177/0958928706065598>
- CARRASCO, C. (2006). «La economía feminista: una apuesta por otra economía». En M. J. VARA (ed.), *Estudios sobre género y economía*, pp. 29-62. Akal.
- COMAS D'ARGEMIR, D. (2012). «Políticas públicas y vida cotidiana: Redescubrimiento y auge de las políticas familiares en España». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 16(395), 20. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4821404>
- COMAS D'ARGEMIR, D.; MARRE, D., y SAN ROMÁN, B. (2016). «La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el Plan Integral de Apoyo a la Familia». *Política y Sociedad*, 53(3), 853-877. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n3.48880
- DURAN, M. (1987). «*De puertas adentro*». Instituto de la Mujer. <http://hdl.handle.net/10261/98851>
- DALY, M., y LEWIS, J. (2000). «The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states». *The British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298.
- FLAQUER, L. (2004). «La articulación entre familia y el Estado del bienestar en los países de la Europa del sur». *Papers*, (73), 23-78. <https://papers.uab.cat/article/view/v73-flaquer/pdf-es>
- HIMMELWEIT, S. (1995). «The Discovery of «Unpaid Work»: The Social Consequences of the Expansion of “work”». *Feminist Economics*, 1(2), 1-19. <https://doi.org/10.1080/714042229>
- MARTÍNEZ, R. (2011). «La reorganización de los cuidados familiares en un contexto de migración internacional». *Cuadernos de relaciones laborales*, 29(1), 93-123. https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2011.v29.n1.4

- PÉREZ, A. (2006). «Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico». *Revista de Economía Crítica*, (5), 7-37. <https://revistaeconomicacritica.org/index.php/rec/article/view/388>
- RAZAVI, S. (2007). «*The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*». [Gender and Development Programme, Paper number 3]. United Nations Research Institute for Social Development. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/razavi-paper.pdf>
- SUBIRATS, M. (1998). «*Con diferencia. Las mujeres frente al reto de la autonomía*». Icaria.
- VALIENTE, C. (1996). «Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6), 151-162.
- VALIENTE, C. (2013). «Gender Equality Policymaking in Spain (2008-11): Losing Momentum». En: B. N. FIELD, A. BOTTI (eds.) *Politics and Society in Contemporary Spain. Europe in Transition: The NYU European Studies Series*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137306623_10

Sobre la autora

Dolors Comas d'Argemir es catedrática de antropología social (emérita) de la Universitat Rovira i Virgili. Tiene una larga trayectoria investigadora sobre mujeres, género y desigualdades sociales. Ha trabajado sobre violencia contra las mujeres, la implicación de los hombres en los cuidados o las necesidades de cuidado derivadas del envejecimiento; y cuenta con numerosas publicaciones de estos temas. Destacamos su último libro (editado con Sílvia Bofill-Poch) *Cuidar a mayores y dependientes en tiempos de la covid-19* (Tirant Humanidades, 2022).