

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

Directores Científicos

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M^a José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

Trabajos de cuidado y corresponsabilidad: la función institucional

Sarai RODRÍGUEZ GONZÁLEZ*

RESUMEN: Un auténtico modelo de conciliación corresponsable precisa la intervención del Estado articulando una red pública de cuidados que sostenga desde lo común una parte importante de las tareas de cuidado y creando empleo decente en el sector. La función institucional del Estado aparece destacada en la Agenda 2030 y la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025 que subrayan la necesidad de reconocer y valorar los cuidados no retribuidos, así como la importancia de la inversión en servicios de cuidado para apoyar la participación de las mujeres en el empleo remunerado. Iniciativas como la Estrategia Europea de Cuidados o el Plan Corresponsables en España buscan abordar la insuficiencia de servicios asistenciales y mejorar las condiciones de trabajo en el sector asistencial, con un enfoque centrado en la creación de empleo de calidad y la dotación de una red de servicios de cuidados asequibles, accesibles y de buena calidad.

Palabras clave: Trabajos de cuidado, género, conciliación corresponsable, políticas públicas.

SUMARIO: 1. Los trabajos de cuidado: importancia social y brechas de género. 2. Cambio demográfico y economía de los cuidados: transformaciones productivas y desafíos institucionales. 2.1. Crisis de los cuidados y aumento de la demanda de servicios públicos de protección. 2.2. Políticas públicas para la economía de los cuidados y transformación del cuidado en trabajo productivo. 3. La vertiente institucional de la conciliación corresponsable: perspectivas a la luz de las iniciativas más recientes. 3.1. El impulso de la corresponsabilidad institucional en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y en el ámbito de la Unión Europea. 3.2. Las políticas públicas de atención a los cuidados en España: ¿hacia la articulación de un sistema estatal de cuidados? 4. Sostenibilidad y transición justa en la economía de los cuidados. 4.1. Iniciativas para una transición justa en el ámbito de la economía de los cuidados en España. 4.2. La necesaria transversalidad de las políticas de atención a personas dependientes y el refuerzo de la economía de los cuidados. 5. Bibliografía.

* Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de La Laguna (España).

Care Work and Co-responsibility: the Institutional Function

ABSTRACT: A true model of co-responsible reconciliation requires the intervention of the State by articulating a public care network that supports an important part of care tasks from the commons and by creating decent employment in the sector. The institutional role of the State is highlighted in the 2030 Agenda and the Gender Equality Strategy 2020-2025, which stress the need to recognize and value unpaid care, as well as the importance of investing in care services to support women's participation in paid employment. Initiatives such as the European Care Strategy or the Co-responsible Plan in Spain seek to address the lack of care services and improve working conditions in the care sector, with a focus on the creation of quality employment and the provision of a network of affordable, accessible and good quality care services.

Key Words: Care work, gender, co-responsible conciliation, public policies.

1. Los trabajos de cuidado: importancia social y brechas de género

Los cuidados suponen la actividad básica para la supervivencia humana y desempeñan un papel fundamental en el tejido social, constituyendo la columna vertebral que sostiene el bienestar de las personas, especialmente de aquellas que son vulnerables debido a su edad, salud o discapacidad. Pese a ello, los trabajos de cuidado se han caracterizado históricamente por su invisibilidad, falta de valor y reconocimiento social, y distribución desigual. Sin duda, la feminización de los cuidados, junto a la división social del trabajo, ha contribuido esencialmente a explicar los fundamentos de la sociedad desigual desde la perspectiva de género.

La OIT¹ resalta que el trabajo de cuidados ocupa un lugar central en el desarrollo y el bienestar de las sociedades. Más recientemente, la Alianza Global para los cuidados instó en 2021 la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en la agenda global para los cuidados con el fin de visibilizar la doble dimensión del concepto de cuidado: como derecho al que las personas deben tener acceso y como función clave para la reproducción de la sociedad².

La “esencialidad” de los cuidados hacia otras personas exige hacer referencia al denominado trabajo reproductivo, «imprescindible para la creación y para el mantenimiento de las personas, de las familias y, por ende, de las sociedades»³. Y es que la importancia de los trabajos de cuidado resulta incuestionable al constituir un proceso integrado para la producción de bienes y servicios, junto con la reproducción, pues «no hay sistema productivo ni sociedad alguna que puedan existir sin que se reproduzca la vida y se sostenga; no hay producción sin reproducción»⁴. De hecho, estos trabajos han sido considerados «de vital importancia para el futuro del trabajo decente»⁵. Sin embargo, y aunque se reconoce su carácter esencial para el funcionamiento de la sociedad y la economía, a menudo son infravalorados y realizados de manera no remunerada o precaria, lo que ha redundado en significativas desigualdades de género y económicas.

Los trabajos de cuidado abarcan tanto las actividades de cuidado

¹ L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, OIT, 2019.

² ONU MUJERES, *Reconocer el cuidado como un derecho humano. Instan los líderes de la Alianza Global por los Cuidados*, en www.unwomen.org, 14 diciembre 2021.

³ M.F. POYATOS CHACÓN, *Transición justa en la economía de los cuidados*, en E.M. BLÁZQUEZ AGUDO, E. SIERRA HERNÁIZ (dirs.), *La transición justa desde la perspectiva de género*, Aranzadi, 2023, p. 5 del extracto.

⁴ D. COMAS-D'ARGEMIR, *Cuidados y derechos. El avance hacia la democratización de los cuidados*, en *Cuadernos de Antropología Social*, 2019, n. 49, p. 16.

⁵ L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *op. cit.*, p. 13.

directo, personal y relacional, como las de cuidado indirecto, albergando, por tanto, una amplia gama de tareas superpuestas e intrínsecamente ligadas a la calidad de vida de quienes los reciben, desde el cuidado de menores hasta el apoyo o asistencia a personas mayores o con necesidades especiales⁶.

Estos trabajos pueden llevarse a cabo con carácter no remunerado en el ámbito del hogar⁷; o ser desarrollados de manera profesional (remunerada) en instituciones de atención a la salud, en centros de cuidados infantiles, en residencias de ancianos, y en una variedad de entornos relacionados con la atención a las personas⁸. En la actualidad, la mayor parte de los cuidados son informales y no remunerados. Así lo ponen de manifiesto los datos recogidos en la Estrategia Europea de los Cuidados⁹, donde se indica que 52 millones de europeos ofrecen cuidados a personas sin remuneración ni reconocimiento.

El trabajo de los cuidados tiene una importante componente de género¹⁰. Históricamente, los trabajos de cuidado han recaído de manera desproporcionada en las mujeres¹¹, supliendo la inexistencia de recursos sociosanitarios, de políticas sociolaborales o de un Estado de Bienestar como tal, sin perjuicio de la influencia que en cada etapa histórica ha impuesto la socialización del rol de género o los tradicionales valores

⁶ Ampliamente sobre el ámbito funcional del sector de los cuidados y las actividades laborales básicas implicadas, S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, *Economía Social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa*, en *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 2023, n. 42, pp. 67-70.

⁷ La prestación de cuidados no remunerada fue considerada como trabajo por la OIT en el año 2013. *Vid.* Resolución I, *Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo*, 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 2013.

⁸ Los cuidados no profesionales, vienen definidos en el art. 2.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, como la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada. Por su parte, el art. 2.6 establece que los cuidados profesionales son aquellos prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia Europea de Cuidados, 7 septiembre 2022, COM(2022)440 final.

¹⁰ EIGE, *Gender inequalities in care and pay in the EU*, 2020. En el caso de España, son las mujeres las que soportan el 67,6% del total de horas de cuidados no remunerados. *Vid.* L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *op. cit.*, p. 368.

¹¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre las Trabajadoras Domésticas y las Cuidadoras en la Unión Europea*, Documento de Sesión, 2016, A8-0053, pp. 11 y 27.

religiosos. Con todo, la derivación al ámbito familiar de las responsabilidades de cuidado ha permitido «economizar el gasto público»¹².

En la actualidad, la mayoría de las personas que presta servicios en el sector de los cuidados con carácter remunerado son mujeres, con frecuencia migrantes, y cuando trabajan en la economía informal, lo hacen en condiciones precarias y a cambio de un salario muy bajo¹³. Por su parte, la asunción mayoritariamente femenina del trabajo de cuidados en el ámbito doméstico/familiar, debido a patrones culturales que han recluido la actividad de las mujeres al hogar familiar, ha contribuido a perpetuar su rol de cuidadora y a exacerbar las brechas de género en el mercado laboral (y después de su masiva incorporación al mismo) ante la falta de reconocimiento económico y social de los trabajos de cuidado no remunerados que se realizan en el hogar. Estas brechas incluyen la desigualdad retributiva (y pensional) entre hombres y mujeres y la limitada participación de las mujeres en el mercado laboral¹⁴.

Se evidencian así las consecuencias de la «devaluación de lo femenino» fruto del «inadecuado proceso de heteroidentificación de la mujer (que) perpetúa la división horizontal y vertical del mercado de trabajo, consagrando así relaciones desiguales en donde ellas asumen las responsabilidades familiares al tiempo que concilian la vida laboral y familiar (sistema de doble jornada)»¹⁵. La situación de la mujer en el mercado laboral (menor presencia en el trabajo remunerado, mayor temporalidad y disfrute de jornadas a tiempo parcial, exposición a condiciones precarias de empleo y mayor tasa de abandono, temporal o permanente) es consecuencia de un «modelo social» que perpetúa una realidad: son ellas las que con más frecuencia atienden en exclusiva a los familiares que por edad o enfermedad necesitan cuidados¹⁶. De ello deriva que las mujeres continúen siendo quienes mayoritariamente hagan uso de los permisos parentales, lo que, a su vez, provoca que su trayectoria profesional se interrumpa más a menudo,

¹² M.F. POYATOS CHACÓN, *op. cit.*, p. 7 del extracto.

¹³ La Estrategia Europea de los cuidados indica que el 90% de los cuidadores profesionales son mujeres, que suelen estar infravaloradas y sujetas a malas condiciones laborales.

¹⁴ Ampliamente sobre la brecha de género en las retribuciones y en las pensiones, M.C. GRAU PINEDA, *La brecha de las pensiones en España*, Bomarzo, 2021; S. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *La no discriminación retributiva por causa del sexo y del género: un derecho constitucional laboral específico*, Bomarzo, 2020.

¹⁵ J.L. MONEREO PÉREZ, S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, G. RODRÍGUEZ INIESTA, *Contribuyendo a garantizar la igualdad integral y efectiva: la ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación*, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, 2022, n. 4, p. 20.

¹⁶ J. LÓPEZ LÓPEZ, *Corresponsabilidad familiar y políticas legislativas sobre igualdad*, en *Temas Laborales*, 2002, n. 67, p. 55.

sea más lenta y corta¹⁷.

Asimismo, la desigual distribución de los usos del tiempo, de las tareas domésticas y de cuidado tiene un impacto sobre la menor tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral y evidencia la persistente asunción femenina del rol de género del cuidado. En el ya citado Informe de la OIT titulado *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente* se indica que «en algunos países, la contribución de los hombres al trabajo de cuidados no remunerado ha aumentado en los veinte últimos años. Sin embargo, entre 1997 y 2012, la brecha de género en el tiempo dedicado a la prestación de cuidados no remunerada apenas disminuyó en 7 minutos (al pasar de 1 hora y 49 minutos a 1 hora y 42 minutos) en los 23 países que cuentan con series cronológicas de datos»¹⁸. A partir de estos datos, la OIT concluye que «a este ritmo, cerrar la brecha de género observada en la prestación de cuidados no remunerada en estos países llevará 210 años (es decir, no hasta 2228)»¹⁹. Estas cifras permiten poner de manifiesto que «este lentísimo ritmo de cambio cuestiona la efectividad de las políticas pasadas y actuales para abordar el alcance y la división del trabajo de cuidados no remunerado en los dos últimos decenios». Estudios más recientes siguen confirmando que las mujeres ven limitada su dedicación al trabajo remunerado porque duplican el tiempo que los hombres invierten en el trabajo de los cuidados²⁰. El FMI en su *Global Gender Gap Report 2022* (análisis de los datos de 2019 de 33 países, que representan el 54% de la población mundial en edad de trabajar) establece que la proporción de tiempo dedicado por los hombres al trabajo no remunerado fue del 19%, mientras que para las mujeres fue del 55%. Una conclusión semejante se refleja en los datos publicados de forma reciente por el Instituto Europeo de la Igualdad de Género sobre la brecha de género en los cuidados de larga duración: el 58% de las mujeres se perciben a sí mismas como casi siempre o en su mayor parte proporcionando

¹⁷ Según los datos de la Seguridad Social correspondiente al primer semestre de 2022 el número de excedencias dadas de alta en el primer trimestre del año fue de 8.194, de las que 7.144 correspondieron a mujeres, el 87,2%, y 1.050 a hombres, lo que equivale al 12,8%.

¹⁸ L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *op. cit.*, p. 68.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ A escala mundial, las mujeres dedican en promedio 3,2 veces más tiempo que los hombres a la prestación de cuidados no remunerada (4 horas y 25 minutos al día frente a 1 hora y 23 minutos en el caso de los hombres). A lo largo de un año, esto representa un total de 201 días de trabajo (sobre una base de ocho horas diarias) para las mujeres en comparación con 63 días de trabajo para los hombres. Esta conclusión se extrae a partir del análisis de las encuestas del uso del tiempo llevadas a cabo en 64 países (que representa el 66,9% de la población mundial en edad de trabajar). *Vid.* L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *op. cit.*, p. 53.

cuidado informal, frente al 43% de los hombres²¹.

El alcance de la persistencia de los roles de género en torno a las responsabilidades de cuidado se evidenció de forma nítida durante la pandemia del Covid-19²², momento en que quedó patente la asunción desproporcionada por las mujeres de las labores domésticas y los cuidados no remunerados, convirtiéndose en las auténticas protagonistas del cuidado de familiares menores y dependientes, de la educación en el hogar y del trabajo doméstico ante el cierre de los centros educativos y las residencias de día, dificultándose, si cabe aún más, su acceso al empleo y su mantenimiento en las relaciones de trabajo, incluidas las más precarias marcadas por la parcialidad y/o la temporalidad²³. Esta realidad se reflejó en el [2021 report on gender equality in the EU](#), que ponía de relieve que la pandemia había aumentado la brecha de género en los cuidados por la asunción desproporcionada por las mujeres de las labores domésticas y los cuidados no remunerados. El Informe de la Comisión llamaba la atención sobre la perpetuación de roles en el ámbito doméstico aún en los momentos de confinamiento, durante los cuales las mujeres dedicaron una media de 62 horas a la semana al cuidado de los menores (frente a 36 horas en el caso de los varones) y 23 horas a la semana a la realización de tareas domésticas (frente a 15 horas los varones).

A mayor abundamiento, la asunción de responsabilidades familiares por las mujeres ha sido destacada como uno de los principales elementos desencadenantes de la brecha de género en la participación en el mercado de trabajo, que redundan en la brecha salarial y pensional. Así lo reconocía el [Informe Mundial sobre Salarios 2018/19](#) al subrayar que el reparto equitativo de las tareas familiares entre hombres y mujeres, los horarios flexibles, la existencia de servicios adecuados para la atención y cuidado de menores y dependientes favorecerían que las mujeres tomaran decisiones distintas en relación con sus elecciones de ocupación y trabajo. Además, según los datos de la Comisión Europea vertidos en la Estrategia Europea de Cuidados, alrededor de 7,7 millones de mujeres están actualmente sin empleo debido a sus responsabilidades asistenciales²⁴.

²¹ EIGE, *Gender inequalities in informal long-term care*, EIGE Statistical Brief, 2022.

²² Z. BLASKO, J. SANJUAN BELDA, *Division of Childcare and Housework among Men and Women during COVID-19 lockdowns*, European Commission, 2022.

²³ OECD, *OECD Employment Outlook 2020. Worker Security and the COVID-19 Crisis*, 2020. El [2022 report on gender equality in the EU](#) de la Comisión refleja que durante 2020 la participación de las mujeres en la mano de obra disminuyó un 0,5% en comparación con 2019, tras una década de aumento constante.

²⁴ COM(2022)440 final, cit.

2. Cambio demográfico y economía de los cuidados: transformaciones productivas y desafíos institucionales

En los últimos años, la sociedad ha experimentado una profunda transformación derivada del conjunto de cambios que se han producido en las estructuras familiares y el incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. Sin embargo, la forma de atender las necesidades de cuidado apenas ha variado, recayendo casi en exclusiva sobre las mujeres, con las consecuencias que ello comporta (precariedad laboral, salarios más bajos, alteraciones de la salud mental, etc.).

A esto se suman los cambios demográficos asociados a la drástica disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida²⁵, anticipando un futuro en el que la pirámide demográfica se caracterizará por un envejecimiento significativo con el consecuente aumento de los niveles de dependencia y las necesidades de cuidado. Esta realidad, aunque con un enfoque diferente basado en la garantía de la competitividad en la UE, ha sido resaltada recientemente por la Comisión Europea en una Comunicación de 2023²⁶ con la que se da respuesta a lo solicitado por el Consejo Europeo en sus [Conclusiones de 30 de junio de 2023](#), cuando pidió a la Comisión que presentara un conjunto de instrumentos para abordar los desafíos demográficos. La propuesta presentada parte de un planteamiento integral en materia de cambio demográfico y se estructura en torno a cuatro pilares, siendo uno de ellos el apoyo a los progenitores mediante una mejor conciliación de las aspiraciones familiares y el trabajo remunerado, asegurando sobre todo el acceso a servicios de guardería de calidad y un buen equilibrio entre la vida profesional y la privada.

El desafío demográfico asociado al envejecimiento poblacional conllevará una alta demanda de mano de obra en el sector de los cuidados. De hecho, la OIT prevé que en 2030 el número de receptores de cuidados alcanzará los 2.300 millones de personas²⁷. Por su parte, los datos de la

²⁵ En 2050, 1 de cada 3 españoles tendrá 65 años o más, y por cada persona en esta franja de edad habrá solo 1,7 personas en edad de trabajar (frente a los actuales 3,4). *Vid.* OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, 2021.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Cambio demográfico en Europa: conjunto de instrumentos de actuación*, 11 octubre 2023, COM(2023)577 final.

²⁷ Según la OIT, se prevé que en 2030 el número de beneficiarios de cuidados ascenderá a 2.300 millones, a saber, 100 millones más de personas mayores y 100 millones más de niñas y niños de edades comprendidas entre los 6 y los 14 años (L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *op. cit.*, p. 21).

Comisión Europea sobre la demanda de asistencia indican que en la actualidad seis millones de personas trabajan en el sector, pero las estimaciones apuntan a que se necesitarán otros 1,6 millones de cuidadores de aquí a 2050²⁸. No puede dejar de advertirse que este reto entraña también una valiosa oportunidad industrial para el trabajo asociado a la prestación de cuidados personalizados, a la denominada “*silver economy*”, “economía de las canas” o “*ageingomics*”²⁹, favorecida también por los avances en la innovación técnica. Con todo, cabe indicar al respecto que el empleo en este sector, dado su elevado componente relacional, no se encuentra amenazado por el riesgo de sustitución de la mano de obra humana por robots, IA, u otras tecnologías que, en todo caso, ofrecerán valiosas oportunidades para mejorar las condiciones de las personas trabajadoras del sector, aumentar la calidad de los servicios o liberar de tareas repetitivas o susceptibles de ser automatizadas³⁰.

2.1. Crisis de los cuidados y aumento de la demanda de servicios públicos de protección

Este conjunto de transformaciones productivas se enmarca en un complejo proceso de “desestabilización” del modelo tradicional de reparto de responsabilidades sobre los cuidados y la sostenibilidad de la vida, así como de una reestructuración del conjunto del sistema socioeconómico³¹. Tal desestabilización ha conllevado una reorganización del trabajo asalariado y no asalariado, permaneciendo inalterada la rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado de trabajo remunerado. El aumento de las necesidades de cuidados, las insuficientes medidas públicas para satisfacerlos y para impulsar la

²⁸ F. GAURET, *¿Qué hace la UE para mejorar los cuidados de larga duración en Europa?*, en es.euronews.com, 22 febrero 2023.

²⁹ M.L. GÓMEZ JIMÉNEZ, *Sostenibilidad urbana local y ciudades saludables en transición en la era covid-19: un enfoque jurídico sindémico ante el desarrollo azul*, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 2020, n. 18.

³⁰ Diversos estudios han puesto de manifiesto que solo el 10% de las compañías estadounidenses que podrían beneficiarse de la automatización con la tecnología actual han optado por ella. En particular, en los sectores de baja cualificación y mal remunerados como es el caso del cuidado en el hogar, se constata que seguirá siendo más barato contratar a personas. *Vid.* L. GRILLI, M. MAZZUCATO, M. MEOLI, G. SCCELLATO, *Sowing the seeds of the future: Policies for financing tomorrow's innovations*, en *Technological Forecasting and Social Change*, 2018, vol. 127.

³¹ A. PÉREZ OROZCO, *Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico*, en *Revista de Economía Crítica*, 2006, n. 5.

corresponsabilidad de los hombres en su provisión es lo que ha provocado una grave crisis de los cuidados que la pandemia del Covid-19 visibilizó y agravó.

Todos ellos son signos característicos del advenimiento de un nuevo paradigma que emerge ante la denominada “crisis de los cuidados”, entendida como la incapacidad social y política de garantizar el bienestar de amplios sectores de la población y la generalización de la dificultad de estos para poder cuidarse, cuidar o ser cuidados³². La disminución de la disponibilidad de la prestación de cuidados no remunerada intrafamiliar – realizada de forma no remunerada en el seno del hogar por parte de las mujeres –, la falta de corresponsabilidad intrafamiliar, y la pérdida de autonomía de las personas trabajadoras sobre su uso del tiempo, han conducido, por un lado, a que se produzca un aumento de la demanda de trabajo de cuidados remunerado; y, por otro, a poner de manifiesto la necesidad de garantizar unos servicios públicos de cuidado que iguallen las oportunidades de la ciudadanía y la dignidad de las personas, sobre todo aquellas personas en situación de dependencia.

En este contexto, cabe indicar que contar con una red familiar – conformada principalmente por los abuelos/as – se ha convertido en un elemento básico para la cobertura de la atención de las necesidades básicas de cuidado. La falta de redes familiares de apoyo en el cuidado, el incremento constante de las necesidades de cuidados derivado de los cambios demográficos y las transformaciones de las estructuras familiares, conducen inevitablemente a la «externalización de los cuidados hacia los servicios públicos y las entidades privadas, dando lugar a una Economía del Cuidado cada vez más demandada y con mayores exigencias de calidad»³³.

Los cambios en los modelos de familia y la participación de las mujeres en la fuerza laboral demandan una revisión pública del sistema tradicional de cuidado. Esta revisión debe garantizar la provisión adecuada de atención a las personas dependientes y a las personas trabajadoras del sector, al tiempo que debe velar por la protección socioeconómica de los cuidadores no profesionales, reconociendo su papel en la sociedad y en la economía de cuidados. La socialización del coste del trabajo de cuidados se ha ido estableciendo en las instituciones, integrándose en la economía y la esfera pública³⁴.

³² S. EZQUERRA, *Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real*, en *Investigaciones Feministas*, 2011, n. 2, p. 177 ss.

³³ M.F. POYATOS CHACÓN, *op. cit.*, p. 8 del extracto.

³⁴ *Ibidem*, p. 7 del extracto.

2.2. Políticas públicas para la economía de los cuidados y transformación del cuidado en trabajo productivo

Las políticas de cuidados transformadoras y el trabajo decente en la economía del cuidado son cruciales para garantizar un futuro basado en la justicia social y la igualdad de género. A pesar de la creciente demanda de servicios de cuidado, las personas que trabajan en este sector lo hacen sin retribución o con una remuneración inadecuada, con malas condiciones laborales y sin protección social. Los datos de 2018 de la OIT indican que este grupo de población trabajadora comprende a 381 millones de personas (249 millones de mujeres y 132 millones de hombres), lo cual representa el 11,5% del empleo en el mundo.

Todo ello ha generado un intenso debate sobre la necesidad de promover un cambio social para reconocer y valorar adecuadamente – tanto social como económicamente – el trabajo de cuidado (remunerado y no remunerado), como una contribución esencial al funcionamiento de la sociedad, garantizando así unas condiciones de trabajo decente en la este sector de actividad³⁵, el cual precisa ser abordado en profundidad para pasar de ser trabajo no productivo a su reconocimiento como auténtico trabajo productivo. Un paso fundamental en esta dirección para la prestación de cuidados remunerada lo representa la aportación efectuada en 2008 por la economista Diane Elson al plantear un marco estratégico para la promoción de la corresponsabilidad dentro de las esferas sociales (el mercado, el hogar, la comunidad y el Estado) a través del denominado “modelo de las 3R”: Reconocimiento, Reducción y Redistribución de las tareas del cuidado no remunerado³⁶. Posteriormente, la OIT, en el citado Informe *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, complementó este marco con dos aspectos (Recompensar y Representar), conformando el actual Marco de las 5R de la OIT para el trabajo de cuidados decente y de justicia social. Este Marco destaca la idea de reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado, y recompensar y representar a quienes realizan trabajos de cuidados mediante un conjunto de políticas transformadoras; retribuyendo de modo justo, generando al mismo tiempo empleos suficientes, a fin de cubrir las

³⁵ G. QUINTERO LIMA, C. GRAU PINEDA, *A new work-life balance policy: The opportunity to formalise care (domestic) work*, en C189 EUROPEAN ALLIANCE, *Step up efforts towards decent work for domestic workers in the EU. 10th Anniversary of ILO Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*, 2021.

³⁶ D. ELSON, *The Three R's of Unpaid Work: Recognition, Reduction and Redistribution*, paper presentado al *Expert Group Meeting on Unpaid Work, Economic Development and Human Well-Being*, New York, 2008.

necesidades y promover el trabajo decente; y representando a las personas que trabajan en la prestación de cuidados con derechos de organización y representación en la toma de decisiones, el diálogo social y la negociación colectiva.

De manera paralela, y con el fin de transitar hacia un modelo de conciliación corresponsable capaz de favorecer que las mujeres accedan y permanezcan en el empleo remunerado, se afrontan en la actualidad otros dos desafíos cruciales. En primer lugar, se requiere superar los estereotipos de género arraigados y avanzar hacia una visión más igualitaria de los trabajos de cuidado, donde tanto hombres como mujeres compartan las responsabilidades de manera equitativa (corresponsabilidad intrafamiliar). A este propósito responde la Directiva (UE) 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y de los cuidadores, por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo³⁷. Esta Directiva se erige en la primera norma europea que regula el derecho a la conciliación de la vida familiar y profesional de quienes ejercen como cuidadores no profesionales (trabajadores/as progenitores y cuidadores)³⁸. La Directiva 2019/1158 incorpora importantes logros en la materia, pero aún es preciso seguir avanzando en el largo camino que requiere la transición desde el modelo clásico de conciliación laboral y familiar – pensada fundamentalmente para las mujeres – hacia una real y efectiva conciliación corresponsable. Es imperativo que el siguiente paso en esta senda se dirija a materializar los objetivos de corresponsabilidad institucional.

El concepto de corresponsabilidad institucional que, sin duda, es novedoso, aparece ya anunciado como tal en la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025³⁹ favoreciendo la participación de las mujeres en el mercado de trabajo a través de la creación de una red de servicios de atención a menores y familiares dependientes, de calidad y asequibles. Por consiguiente, supone la implicación de los poderes públicos en un doble plano. Primero, reconociendo el valor social y económico de los cuidados no retribuidos, así como del trabajo doméstico; segundo,

³⁷ Un análisis del contenido de la propuesta de Directiva en M.A. BALLESTER PASTOR, *La conciliación de responsabilidades: estado de la cuestión a la luz de la propuesta de directiva de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017*, en *Lan Harremanak*, 2017, n. 38.

³⁸ Un análisis pormenorizado de la Directiva y sus implicaciones para España en S. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *Los derechos de conciliación corresponsable en el derecho español a la luz de la Directiva 2019/1158*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, 2022, n. 154.

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*, 5 marzo 2020, COM(2020)152 final.

tratando de garantizar una efectiva corresponsabilidad en los cuidados familiares en un doble sentido: no solo asegurando una mayor corresponsabilidad entre hombres y mujeres (en el ámbito privado), sino también dando respuesta efectiva a las demandas de servicios públicos de atención familiar y, en su caso, de colaboración público privada para establecer una red institucional de servicios de cuidado (en el ámbito de lo público).

Desde otro plano de consideración, se debe impulsar una redistribución equitativa del cuidado entre las familias y el Estado, en aras a favorecer la igualdad de género y los derechos sociales. Para ello son necesarias políticas públicas orientadas a reducir y redistribuir el trabajo no remunerado, a crear empleos decentes en el sector de los cuidados y a favorecer el acceso generalizado a servicios de cuidado mediante la dotación de infraestructuras básicas (redes de servicios de atención a menores y personas dependientes asequibles, públicos y de calidad)⁴⁰.

3. La vertiente institucional de la conciliación corresponsable: perspectivas a la luz de las iniciativas más recientes

La conciliación de la vida personal, familiar y laboral lleva implícita la de existencia de un conflicto derivado de la obligada “pluripresencia” (laboral, familiar, personal) que cualquier persona afronta a lo largo de su vida⁴¹. Hablar de conciliación, por tanto, lleva implícito el reconocimiento de la necesidad de armonizar la vida familiar (privada, en términos más amplios) y la actividad laboral⁴². Sin embargo, este concepto tradicional de la conciliación entendida como la necesidad de superar la estructura del modelo de división del trabajo y de permitir – especialmente a las mujeres – compatibilizar la esfera privada y la pública, se ha visto enriquecido, complementado y reemplazado por el actual modelo de la conciliación corresponsable⁴³.

El concepto de corresponsabilidad alude directamente a «la necesidad de que hombres y mujeres, titulares de los mismos derechos, se erijan, al tiempo, en responsables de similares deberes en los escenarios público y

⁴⁰ M. WILKENS, J. CABRITA, J.-M. JUNGBLUT, R. ANDERSON, *Striking a balance: Reconciling work and life in the EU*, Eurofound Research Report, 2018.

⁴¹ M. CRESPO GARRIDO, M.F. MORETÓN SANZ, *Conciliación de trabajo y familia. Las claves del éxito: eficiencia empresarial e implicación masculina*, Colex, 2010, p. 14 ss.

⁴² B. QUINTANILLA NAVARRO, *La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco jurídico actual*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, n. 1.

⁴³ S. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *Tiempo de trabajo y vida privada*, Comares, 2016, p. 13 ss.

privado, en el mercado laboral y en las responsabilidades familiares»⁴⁴. Este modelo no solo marca una dirección orientada al reparto de las tareas domésticas y responsabilidades familiares entre todos los miembros de la unidad familiar, sino que implica y responsabiliza a todos los agentes sociales e institucionales (Estado, empresas, sindicatos, asociaciones, etc.) en la consecución de una conciliación efectiva. En consecuencia, lograr el equilibrio y la armonización de las tres esferas de vida – personal, familiar y profesional – exige la concurrencia de las tres dimensiones de la corresponsabilidad⁴⁵: a) la corresponsabilidad individual, entre mujeres y hombres, para romper los roles de género tradicionales y la estructura sexual de los usos del tiempo; b) la corresponsabilidad social, entre los distintos agentes sociales e institucionales, es decir, Estado, instituciones, empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc., al objeto de ampliar los grados de libertad, para que hombres y mujeres puedan elegir distintas formas de combinación entre vida personal, familiar y profesional; c) la corresponsabilidad familiar, entre los distintos miembros de la familia, a través de un pacto intergeneracional que respalde el sostenimiento económico y afectivo del hogar.

El nuevo enfoque que ofrece la cultura de la corresponsabilidad en los cuidados y el reconocimiento del derecho al cuidado – universal, multidimensional, colectivo y singular – conlleva la posibilidad de elegir de manera autónoma un modelo de atención de acuerdo a las necesidades personales. La transición hacia un auténtico modelo de conciliación corresponsable exige seguir reivindicando el «triángulo formado por Mercado-Familia-Estado»⁴⁶, pues para conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres no basta con facilitar la conciliación, sino que también se requiere reforzar la corresponsabilidad entre todos los sujetos afectados u obligados a asumir los costes de las funciones de cuidado, incluidos los poderes públicos. Es necesario que el Estado se haga igualmente corresponsable, lo que implica necesariamente articular una red pública de cuidados que sostenga desde lo común una parte importante de las tareas de cuidado, con salarios y empleos de calidad y con todas las garantías para

⁴⁴ Definición extraída del I Plan Estratégico para la igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013.

⁴⁵ Se sigue en la enumeración de las tres dimensiones de la corresponsabilidad a E. CASADO APARICIO, C. GÓMEZ ESTEBAN, *Los desafíos de la conciliación de la vida familiar y profesional en el siglo XXI*, Biblioteca Nueva, 2006.

⁴⁶ C. MONEREO ATIENZA, *La igualdad entre mujeres y hombres en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, en I. VÁZQUEZ BERMÚDEZ (coord.), *Investigación y género. Inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional "Investigación y Género"*. Sevilla, 21 y 22 de junio de 2012, Universidad de Sevilla, 2012, p. 1195.

quienes cuidan y son cuidados⁴⁷.

3.1. El impulso de la corresponsabilidad institucional en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y en el ámbito de la Unión Europea

La Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible encomienda a los distintos países realizar los esfuerzos pertinentes para garantizar el bienestar de las personas mayores protegiendo sus derechos humanos, su seguridad económica, el acceso a la atención sanitaria, a las redes de apoyo formal e informal, al aprendizaje permanente y a los cuidados⁴⁸. Estos objetivos se repiten en el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 en España, donde se hace una clara apuesta por dignificar y mejorar la calidad de vida de las personas en la tercera edad; así como en la Estrategia española de Desarrollo Sostenible⁴⁹, donde se promueve la reconfiguración del sistema estatal de cuidados⁵⁰.

La vertiente institucional de la corresponsabilidad aparece destacada en la meta 5.4 de la Agenda 2030 que insta a los países a «reconocer y valorar los cuidados no retribuidos y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia». Esto destaca la consideración del trabajo de cuidado como parte integral de la agenda global de desarrollo sostenible.

En el ámbito de la UE y desde la convicción de que la «política social moderna (debe) asentarse sobre la inversión en capital humano basada en la igualdad de oportunidades», el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral se erige en uno de los principios fundamentales (principio 9) del Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado por el

⁴⁷ Sobre este particular, E. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *Instituciones de conciliación de trabajo con el cuidado de familiares*, Bomarzo, 2010, p. 203 ss.

⁴⁸ I. BAVIERA PUIG, *Desarrollo sostenible, transformación digital y atención a las personas: oportunidades y riesgos del envejecimiento demográfico*, en *esta Revista*, 2020, n. 1, p. 153.

⁴⁹ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030*, 2021.

⁵⁰ En particular, la Estrategia española de Desarrollo Sostenible fija el siguiente objetivo: «Hasta 2030, impulsar reformas normativas y la reconfiguración de un Sistema Estatal de Cuidados, a través de servicios públicos de calidad, inclusivos y con vocación de universalidad, que dignifiquen su prestación y recepción como derechos afianzados, así como mejoren las condiciones laborales de quienes prestan profesionalmente dichos cuidados» (MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *op. cit.*, p. 101).

Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cumbre Social de Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, en el que se reconoce, entre otros aspectos, el derecho a unas condiciones de trabajo flexibles a las personas con responsabilidades asistenciales y al acceso a servicios de asistencia.

En consonancia con ello, la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025 se considera la contribución de la UE a la configuración de un mundo mejor para las mujeres y los hombres, las niñas y los niños, respondiendo así al Objetivo de Desarrollo Sostenible relativo a la igualdad de género (ODS 5)⁵¹. Entre las áreas priorizadas por la Estrategia Europea para la igualdad se incluye «prosperar en una economía con igualdad de género» y para lograrlo considera prioritario colmar la brecha de género en las responsabilidades asistenciales; fomentar la corresponsabilidad para que el rol de género de las mujeres como cuidadoras no las aparte del mercado laboral para atender en exclusiva las necesidades de cuidado; y dotar de reconocimiento económico y social al trabajo no remunerado de los cuidados, asumido mayoritariamente por las mujeres, como trabajo que sostiene la vida al constituir una parte importante de la actividad económica.

Igualmente, en la Estrategia Europea para la Igualdad de género 2020-2025 se indica que el acceso insuficiente a servicios asistenciales formales de calidad y asequibles es uno de los principales motores de la desigualdad de género en el mercado de trabajo y que el reparto equitativo de las responsabilidades asistenciales en el hogar precisa acompañarse de la disponibilidad de servicios de guardería, de asistencia social y de servicios domésticos, en particular para las familias monoparentales. En consecuencia, la Comisión destaca que «la inversión en servicios asistenciales es importante para apoyar la participación de las mujeres en el empleo remunerado y su desarrollo profesional. También tiene un gran potencial para la creación de puestos de trabajo tanto para mujeres como para hombres». A estos efectos, la Comisión Europea propone una revisión de los objetivos de Barcelona⁵² para garantizar unos niveles adecuados de servicios de educación infantil y atención a la infancia, asistenciales y de cuidados de larga duración. En la sociedad actual, caracterizada por el

⁵¹ Los últimos datos sobre los avances en la consecución del ODS 5 en la UE pueden consultarse en EUROSTAT, *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, 2023, p. 22 ss.

⁵² [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el desarrollo de los servicios de atención a la infancia para niños de corta edad con vistas a incrementar la participación femenina en el mercado laboral, conseguir la conciliación de la vida privada y la vida laboral de los padres que trabajan y lograr un crecimiento sostenible e integrador en Europa \(los «objetivos de Barcelona»\)](#), 8 mayo 2018, COM(2018)273 final.

progresivo envejecimiento de la población, se requiere la promoción de sistemas de protección social inclusivos y la ampliación de los servicios de atención que contribuyan a redistribuir la atención de los cuidados, a sufragarlos (total o parcialmente) públicamente y a crear empleo decente en el sector.

El empuje necesario para no perder ni el aliento, ni el ritmo durante esta travesía ha venido de la mano de la presentación el 7 de septiembre de 2022 de la ya mencionada Estrategia Europea de Cuidados⁵³ que tiene por objeto garantizar unos servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles en toda la UE y mejorar la situación tanto de los cuidadores (profesionales o informales) como de los receptores de cuidados⁵⁴. Se pretende así maximizar la complementariedad y la sinergia entre todos los proveedores de cuidados y asistencia sanitaria tanto en el sector público como en el privado (con y sin ánimo de lucro) para lograr una cobertura para todos, teniendo en cuenta las buenas prácticas en los Estados miembros.

En su Dictamen a esta iniciativa⁵⁵, el CESE ha subrayado la relevancia de los cuidados familiares y no profesionales «como elemento de unos sistemas asistenciales sostenibles» insistiendo en la importancia de que se cartografíen las necesidades y realidades de este tipo de cuidados, y de que se reconozca la contribución de esos cuidadores a la hora de garantizar la continuidad de los cuidados y proporcionarles un apoyo global. A estos efectos, se propone ofrecer oportunidades de formación con programas de validación de capacidades, así como garantizar su participación en el mercado laboral y en la vida social a través de una combinación de recursos, servicios y organización del tiempo de trabajo (vinculados a la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional), al tiempo que se garantiza el acceso a los derechos sociales, la asistencia temporal y los servicios de salud mental.

De este modo, esta Estrategia se erige en la piedra angular del enfoque de las políticas sociales de la UE destinadas a promover la adaptación al cambio demográfico, eliminar las desigualdades de género y otras

⁵³ COM(2022)440 final, cit.

⁵⁴ La Estrategia se basa en los marcos existentes de la UE: Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030, Garantía Infantil Europea, Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, Estrategia para la Igualdad de Género y otras iniciativas en el marco del Pilar europeo de Derechos Sociales.

⁵⁵ [Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la “Estrategia Europea de Cuidados”» \[COM\(2022\)440 final\]](#).

desigualdades persistentes. La Estrategia aporta orientaciones útiles a los Estados miembros sobre una asistencia sanitaria accesible, adecuada y de calidad para atender las necesidades de cuidados cada vez más numerosas y diversificadas, además de objetivos ambiciosos en materia de educación y cuidados de la primera infancia y herramientas de buena gobernanza para el seguimiento de las acciones en materia de cuidados de larga duración.

En lo que respecta a los sistemas de educación y cuidados durante la primera infancia, se insiste en la revisión de los objetivos de Barcelona para impulsar la disponibilidad de servicios de guardería accesibles, asequibles, inclusivos y de calidad; y se hace un llamamiento para garantizar que se reconozca jurídicamente el derecho de todos los niños/as a acceder a servicios de calidad y la interacción de la Estrategia con la Garantía Infantil Europea. El acceso gratuito a la educación y cuidados de la primera infancia por parte de las familias debe complementarse con un conjunto de medidas que incluyan comidas gratuitas, productos de higiene gratuita y asistencia para el desarrollo físico y mental (motricidad fina, ortofonía, etc.). Los objetivos para aumentar la disponibilidad en materia de educación y cuidados de la primera infancia deben ir acompañados de marcos de garantía de la calidad y unas condiciones de trabajo dignas. De igual modo, los Estados miembros deben desarrollar indicadores para supervisar el acceso a los modelos de cuidados de acuerdo con las preferencias y diferencias nacionales, cumpliendo al mismo tiempo los objetivos, la calidad y otras normas de los objetivos revisados.

Por lo que se refiere a los cuidados de larga duración, los esfuerzos deben dirigirse a promover ayudas a domicilio más estructuradas y eficientes, así como nuevas alternativas de vivienda, por ejemplo, viviendas tuteladas, supervisadas o comunitarias, unidades de convivencia u otras alternativas, en función de las necesidades y preferencias de los beneficiarios de cuidados, y basadas en marcos de calidad debidamente autorizados⁵⁶. También deben tenerse en cuenta otros tipos de modelos asistenciales para abarcar todo el espectro de los cuidados en un enfoque integrado, como el apoyo a la salud mental, centros familiares, grupos de apoyo parental y ayudas a la vivienda a corto plazo, de manera que se facilite la transición de un modelo a otro con variaciones en la intensidad o la naturaleza de los servicios requeridos, sin perturbar la continuidad de la asistencia.

La Comisión recomienda a los Estados miembros que elaboren planes de acción nacionales para poner en común sus recursos, ofrecer una asistencia más completa, asequible y de calidad, mejorar las condiciones de

⁵⁶ *Idem.*

trabajo, hacer frente a los estereotipos de género y atraer a más personas a través del diálogo social, la educación continua y la formación⁵⁷. Su desarrollo y ejecución por parte de los Estados miembros beneficiará la imprescindible y urgente dotación de una red de servicios de cuidados para menores, mayores o dependientes que sean asequibles, accesibles, inclusivos, y de buena calidad, así como la mejora del acceso a los mismos. maximizar la complementariedad y la sinergia entre todos los proveedores de cuidados y asistencia sanitaria tanto en el sector público como en el privado (con y sin ánimo de lucro) para lograr una cobertura para todos, teniendo en cuenta las buenas prácticas en los Estados miembros.

3.2. Las políticas públicas de atención a los cuidados en España: ¿hacia la articulación de un sistema estatal de cuidados?

En los últimos años se han adoptado en España una serie de normas que han robustecido la regulación de los permisos, reducciones de jornada y adaptaciones del tiempo de trabajo en una línea de clara orientación hacia la corresponsabilidad creando derechos de titularidad intransferible y contribuyendo a la mejora en las condiciones de vida y de trabajo.

La revisión de la regulación interna para ajustarla a los estándares comunitarios se emprendió con el RD-Ley 6/2019, de 1º de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, anticipándose a la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. Se incorporaron entonces importantes cambios que recogen el espíritu de la normativa comunitaria, avanzando en corresponsabilidad a través del establecimiento de medidas de acción positiva para favorecer el ejercicio de los derechos de conciliación por el trabajador varón⁵⁸. De hecho, la situación vigente en el ordenamiento jurídico español con relación a los derechos de conciliación por nacimiento y cuidado de menor de los progenitores biológicos o adoptivos supera ampliamente las previsiones mínimas europeas al configurarlos como derechos individuales, iguales, remunerados e intransferibles susceptibles de abarcar a todos modelos de

⁵⁷ A tal fin, en 2027 se invertirá un total de 6700 millones de euros en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración en los Estados miembros de la UE a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

⁵⁸ Un estudio en profundidad sobre esta norma en M.A. BALLESTER PASTOR, *El RDL 6/2019 para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación: Dios y el diablo en la tierra del sol*, en *Femeris*, 2019, n. 2.

familia, aunque se precisa aún superar algunos conflictos derivados de su rígida distribución temporal⁵⁹.

Sin embargo, quedó pendiente la inclusión en nuestro ordenamiento de los permisos parentales, para cuidadores o por fuerza mayor familiar, y las fórmulas de trabajo flexible, así como los requerimientos de promoción de utilización y disfrute equilibrado. De todo ello se ocupó el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio⁶⁰, favoreciendo que los puestos de trabajo se adapten a las distintas vicisitudes derivadas de la crianza de menores de edad y cuidado de dependientes y mayores, al tiempo que se establecen unas condiciones efectivas para que haya un reparto real de tareas y un ejercicio corresponsable⁶¹. Se incorporaron así una serie de modificaciones en materia de permisos que las personas trabajadoras pueden solicitar con el fin de facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional. Se trata de cambios que suponen ampliaciones en el ámbito subjetivo, en la duración de los permisos, incorporación de nuevos supuestos, o cambios de carácter procedimental. A estos se suman los que atañen a la especial protección de las familias monoparentales, como la ampliación hasta veinte semanas del permiso por nacimiento, adopción, y guarda para adopción o acogimiento de hijos con discapacidad en este tipo de unidades familiares.

Disposiciones posteriores han continuado mejorando la regulación de los derechos de conciliación. Tal es el caso del Real Decreto-Ley 7/2023, de 19 de diciembre⁶², que flexibiliza la regulación del permiso para el cuidado del hijo/a lactante permitiendo su acumulación en jornadas

⁵⁹ Un análisis detallado en S. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, *Los derechos de conciliación corresponsable en el derecho español a la luz de la Directiva 2019/1158*, cit.

⁶⁰ Por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

⁶¹ Ampliamente, entre otros, C. BLASCO JOVER, *Cuando se cierra una puerta se abre una ventana: el RD Ley 5/2023 salva in extremis la esencia de la ley de familias*, en *Lex Social*, 2023, n. 2; E. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, *Los nuevos permisos de conciliación y el refuerzo de la corresponsabilidad en el estatuto básico del empleado público tras el RD ley 5/2023*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, 2023, n. 19; C. MARTÍNEZ MOREN, *La adaptación de la jornada con fines de conciliación en el RDL 5/2023. ¿El progreso de un derecho aún incompleto?*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, 2023, n. 19.

⁶² Por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo.

completas con independencia de que esta posibilidad se prevea en convenio colectivo o se alcance un acuerdo entre las partes.

Con todo y a pesar de estos avances normativos, aún queda un largo camino por recorrer en la conquista de una verdadera conciliación corresponsable. Sin duda, el estímulo que supone alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 (ODS 5.4), los fines de la Estrategia Europea para la Igualdad de género 2020-2025 o las metas de la Estrategia Europea de cuidados deben erigirse en acicate para materializar el modelo de corresponsabilidad en la Economía para la vida que esbozan el Plan Corresponsables y el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025.

El *Plan Corresponsables* para facilitar la conciliación y el reparto de los cuidados aprobado por Consejo de Ministros en marzo de 2021 constituye una “política semilla” destinada a las comunidades autónomas y dotada con 190 millones de euros para el apoyo específico de las necesidades de conciliación de las familias mediante la corresponsabilidad del Estado en el cuidado. Implementado en colaboración con las Comunidades Autónomas, el Plan Corresponsables ha representado el primer paso hacia el establecimiento de un Sistema Estatal de Cuidados que garantice el derecho al cuidado más allá del ámbito laboral. Este sistema promoverá soluciones públicas de calidad e inclusivas, con vocación de universalidad, que dignifiquen la prestación de cuidados tanto para quienes los reciben como para quienes los brindan profesionalmente.

Son tres los proyectos susceptibles de ser financiados con esta iniciativa. En primer lugar, las bolsas de cuidado profesional para familias con menores de 14 años que puedan prestarse en domicilio por un número determinado de horas semanales, o en dependencias públicas convenientemente habilitadas al efecto, cumpliendo con las garantías sanitarias (escuelas, centros municipales o polideportivos, entre otros). En segundo lugar, la creación de empleo de calidad en el sector de los cuidados a través de dos vías: a) fomentando del empleo en las bolsas de cuidado de las personas jóvenes con perfiles profesionales correspondientes a perfiles TASOC (Técnica/o en Actividades Socioculturales), Monitoras/es de ocio y tiempo libre, TAFAD (Técnicas/os superiores de Animación Sociodeportiva), Educación Infantil, Auxiliares de Guardería y Jardín de Infancia; b) estableciendo convenios con el SEPE o los organismos de empleo de carácter autonómicos al objeto de fomentar la inclusión en las bolsas de cuidado de las personas con experiencia profesional en el sector de los cuidados formales e informales, especialmente mujeres mayores de 45 años. Finalmente, se incluirán también los proyectos destinados a dignificar y certificar la experiencia de cuidado no profesional. A tal fin, se

deberán configurar mecanismos públicos de reconocimiento de la experiencia de cuidado no profesional que habiliten el acceso a las bolsas de cuidado profesional, con especial atención a la situación de mujeres mayores de 45 años. De forma paralela, se promovía la elaboración de un mapa estatal de cuidados, que ofrezca información a la ciudadanía sobre los recursos existentes, con el fin de facilitar el acceso a dichos servicios en el conjunto del territorio.

La misma orientación estratégica inspira las líneas de actuación contenidas segundo eje del III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025, aprobado en marzo de 2022, titulado *Economía para la vida y el reparto justo de la riqueza*. El PEIEMH proclama que los cuidados deben ser reconocidos como un «nuevo derecho y deber de ciudadanía» que permita configurar una resolución socialmente justa de los mismos en la medida en que los cuidados satisfacen necesidades básicas universales (aunque sean más intensivas en diversos momentos del ciclo vital). Esta configuración debe incluir la creación de condiciones que permitan la articulación de un sistema estatal de cuidados público y universal; la profesionalización de los cuidados que hoy se resuelven de manera precaria tanto en los hogares como en el mercado laboral, así como la promoción de la corresponsabilidad de los hombres y el mercado en la satisfacción justa de los cuidados. Para hacerlo, se considera necesario incorporar la experiencia vital de las mujeres, resolver el conflicto en la organización de los tiempos de la vida personal, social y laboral (crisis de los cuidados y de reproducción social), y dotar de valor a los trabajos domésticos y de cuidados sin los que ninguna actividad económica o “productiva” podría sostenerse en el tiempo.

4. Sostenibilidad y transición justa en la economía de los cuidados

Ante las profundas transformaciones y los desafíos económicos y sociales para el desarrollo social y el bienestar de la población mundial agudizados tras la pandemia del Covid-19, la mejora del nivel de vida y el bienestar de todas las personas se convierte en un aspecto esencial de las iniciativas que se emprenden para promover la transición socialmente justa hacia el desarrollo sostenible formulada en la Agenda 2030⁶³.

El enfoque centrado en las personas de la Declaración del Centenario

⁶³ NACIONES UNIDAS, *Transición socialmente justa hacia el desarrollo sostenible: la función de las tecnologías digitales en el desarrollo social y el bienestar de todos. Informe del Secretario General*, 2021, E/CN.5/2021/3.

de la OIT⁶⁴ inspiró la *Resolución relativa a un llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente*, adoptada en junio de 2021⁶⁵. En esta Resolución se esbozaron medidas para crear una recuperación centrada en las personas con el fin de evitar que las economías y las sociedades sufrieran las consecuencias a largo plazo, contribuyendo a la consecución de los ODS y a la misión histórica de la OIT de promover la justicia social y el trabajo decente para todos. En particular, se destacaron como necesidades fundamentales⁶⁶: a) la inversión en la economía del cuidado porque los sectores de la salud, la asistencia social y la educación son importantes generadores de empleo, especialmente para las mujeres, y también porque las políticas de permisos para el cuidado y las fórmulas de trabajo flexible pueden fomentar una división más uniforme del trabajo en el hogar entre mujeres y hombres; b) la garantía del acceso universal a una protección social integral, adecuada y sostenible para todos, con el fin de reducir la brecha de género actual en la cobertura de la protección social⁶⁷.

En el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, previendo consideraciones referidas a impulsar la recuperación y reforzar el potencial de crecimiento económico de los Estados Miembros; apostando por un mercado interior que funcione correctamente, y a materializar las inversiones en tecnologías ecológicas y digitales, en innovación e investigación, en la transición hacia una energía limpia para impulsar la eficiencia energética en la vivienda y en otros sectores claves de la economía que son importantes para lograr el

⁶⁴ En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada en la 108ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2019, se toman en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo y se desarrolla un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, estableciéndose que la OIT debe orientar sus esfuerzos a: lograr la igualdad de género en el trabajo mediante un programa transformador, evaluando periódicamente los progresos realizados, que, entre otras cosas, posibilite un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares; permita una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada, de modo que los trabajadores y los empleadores acuerden soluciones, inclusive en relación con el tiempo de trabajo, que tengan en cuenta sus necesidades y beneficios respectivos, y promueva la inversión en la economía del cuidado.

⁶⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 2021, 109ª reunión.

⁶⁶ La Resolución de la OIT adoptada en junio de 2021 viene a recoger la batería de medidas que contemplaba como imprescindibles la nota OIT, *Avanzar en la reconstrucción con más equidad: Los derechos de las mujeres al trabajo y en el trabajo, en el centro de la recuperación de la COVID-19*, 2021.

⁶⁷ Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (Seguridad Social), Conferencia Internacional del Trabajo, 2021, 109ª reunión.

crecimiento justo, integrador y sostenible, o contribuyendo a la creación de empleo, así como el compromiso de alcanzar la neutralidad climática de la UE para 2050⁶⁸. Para ello, se prevé que los Estados miembros crearán un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como base financiera para intensificar las reformas sostenibles y las inversiones públicas, garantizando que las medidas incluidas en sus planes de recuperación y resiliencia cumplan con el principio de “no causar un perjuicio significativo” (art. 17 del Reglamento (UE) 2020/852)⁶⁹.

4.1. Iniciativas para una transición justa en el ámbito de la economía de los cuidados en España

España da cumplimiento a la normativa europea con la presentación de su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁷⁰, integrado por diez políticas palancas alineadas con los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Este Plan se constituyó como una primera fase, concentrada en el periodo 2021-2023, hacia la recuperación y modernización de la economía española. Posteriormente, el 6 de junio de 2023, el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se aprobaba la Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁷¹, dando continuidad al proceso de recuperación y modernización de la economía española, con la idea de reforzar la cohesión y la resiliencia institucional, económica y social.

De forma concreta, se atiende a las transformaciones demográficas y sociales que se han producido en las últimas décadas, a través del Componente 22 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –

⁶⁸ En el Reglamento se enuncian los seis pilares de recuperación y resiliencia: la transición ecológica; la transformación digital; un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pequeñas y medianas empresas (PYME) sólidas; la cohesión social y territorial; la salud y la resiliencia económica, social e institucional.

⁶⁹ Para un análisis más detallado sobre las implicaciones del principio de “no causar un perjuicio significativo”, puede consultarse la nota 44 de M.F. POYATOS CHACÓN, *op. cit.*, p. 13 del extracto, que remite a la Comunicación de la Comisión, y la Guía técnica sobre la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo” en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

⁷⁰ Presentado el 7 de octubre de 2020.

⁷¹ Resolución de 6 de junio de 2023, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de junio de 2023, por el que aprueba la Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Plan de choque para la economía de los Cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión – que se plantea como principal objetivo modernizar y reforzar los servicios sociales y las políticas de inclusión social promoviendo una nueva Economía de los Cuidados. En este marco, se promueve reforzar las políticas de atención a la dependencia impulsando el cambio en el modelo de cuidados de larga duración hacia una atención más centrada en la persona, así como su desinstitucionalización.

Para materializar las metas anunciadas en el Plan, el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, fija como principales objetivos: impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, reparar los daños ocasionados por la pandemia del Covid-19, promover un proceso de transformación económica mediante el impulso de la inversión pública/privada, y el apoyo al tejido productivo, acelerar la doble transición ecológica y digital y reforzar y aumentar la cohesión económica, social y territorial en el marco del mercado único europeo.

El Real Decreto-Ley establece una serie de medidas para la implementación eficiente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. A tal fin, el art. 8 del RD-Ley 36/2020 acoge un nuevo instrumento de colaboración público-privada: los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES), definidos como «aquellos proyectos de carácter estratégico con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española»⁷².

En ese marco, se adopta el Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica de la Economía Social y de los Cuidados (PERTE ESyEC) aprobado en el Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2022, con el fin de impulsar el modelo económico-social en la transición global que promueve el Plan de Recuperación, partiendo de un enfoque solidario y centrado en los principios generales del respeto al

⁷² El Plan de Recuperación cuenta con 11 proyectos estratégicos: PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado, PERTE para la salud de vanguardia, PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento, PERTE Agroalimentario, PERTE Nueva economía de la lengua, PERTE Economía circular, PERTE para la industria naval, PERTE Aeroespacial, PERTE de digitalización del ciclo del agua, PERTE de microelectrónica y semiconductores, finalizando con el PERTE de economía social y de los cuidados. Mediante la colaboración público-privada y transversal a las diferentes administraciones, el objetivo principal es la búsqueda del crecimiento económico, mejora del empleo y de la competitividad de la economía española. *Vid.* GOBIERNO DE ESPAÑA, [Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica \(PERTE\)](#), en [planderecuperacion.gob.es](#), 24 enero 2024.

medioambiente, la cohesión social y la igualdad de género.

En particular, el PERTE ESyEC procura impulsar tanto la Economía Social como los servicios de atención y cuidados de las personas, abordando desafíos clave y promoviendo la igualdad de género a lo largo de todo el proyecto. A tal fin, dispone tres objetivos centrales, que comprenden a su vez distintas estrategias y áreas de actuación⁷³:

- en primer lugar, se centra en robustecer la Economía Social en España a través de un enfoque transformador centrándose en tres líneas de acción: a) preservar tanto las empresas como los puestos de trabajo, transformando las estructuras empresariales hacia modelos de Economía Social sostenibles; b) mejorar la competitividad de las PYME de Economía Social mediante el respaldo en su transformación tecnológica/digital y medioambiental; c) Fomentar el desarrollo de sistemas avanzados de colaboración entre las PYME sociales, asegurando su crecimiento y sostenibilidad;
- el segundo objetivo se centra en fortalecer los Servicios Avanzados en el ámbito de los cuidados, con un enfoque en el bienestar de las personas y la accesibilidad. Para lograrlo, se establecen diversas líneas de actuación, que incluyen: a) la profesionalización del sector de cuidados sociosanitarios y de atención a la dependencia; b) la formación y capacitación de los cuidadores en nuevas competencias digitales y sostenibilidad medioambiental; c) la búsqueda de soluciones tecnológicas para el cuidado y el autocuidado, tales como viviendas colaborativas sostenibles, diagnóstico remoto y dispositivos de monitorización; d) la implementación de medidas para abordar el Reto Demográfico, mejorando la oferta de servicios sociosanitarios y educativos, especialmente en áreas rurales; e) la creación de un entorno de datos innovadores interconectados, promoviendo la calidad del servicio y el bien común; f) la promoción de la igualdad de género a lo largo de todo el proyecto, con medidas que faciliten la conciliación familiar y la corresponsabilidad, así como la profesionalización de ocupaciones históricamente desempeñadas por mujeres de manera informal;
- por último, el tercer objetivo se dirige a la transferencia de conocimientos entre entidades de economía social, centros de

⁷³ El régimen jurídico aplicable para la concesión de subvenciones en el marco del PERTE de la Economía Social y de los Cuidados se rige por la Orden TES/869/2023, de 22 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para el Plan Integral de Impulso a la Economía Social para la Generación de un Tejido Económico, Inclusivo y Sostenible, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

investigación, organizaciones y cooperativas en todo el país que trabajan en Economía Social y Cuidados, con el fin de fomentar la transformación de estos sectores y crear un punto de referencia en Economía Social que sirva a la ciudadanía y empresas sociales.

En definitiva, el PERTE ESyEC incorpora una visión renovada de la Ley 39/2006⁷⁴. Por un lado, promueve la transformación de la cadena de valor estratégica en el sector de los cuidados y la economía social para crear una alianza pública/privada que cuente con la participación de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) en representación de la Economía Social, que por su experiencia pueda aportar orientación en la práctica de los cuidados dando respuesta a las nuevas necesidades empresariales que integran la Economía Social. Esta potenciación del sector privado atenúa la esencia del primer principio de la Ley contemplado en el artículo 3.a, referido al carácter público del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia⁷⁵.

4.2. La necesaria transversalidad de las políticas de atención a personas dependientes y el refuerzo de la economía de los cuidados

Las nuevas exigencias del ejercicio y práctica de los cuidados hacen que el principio de transversalidad de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia, enunciado de manera genérica en el art. 3.d de la Ley de Dependencia, y complementado por los principios de transversalidad en la calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, y la inclusión de la perspectiva de género (art. 3, letras *j* y *p*), deba necesariamente reforzarse para lograr cuatro objetivos transversales concretos: el respeto al medio ambiente, la aplicación de tecnologías e innovación, la búsqueda de la cohesión social y territorial, y la promoción de la profesionalización en condiciones de justicia social e igualdad. En cuanto al servicio profesional de atención y cuidados sociosanitarios, este debe ajustarse a los servicios y programas de intervención establecidos en el artículo 15 de la Ley de Dependencia, así como a las necesidades de las personas dependientes y de

⁷⁴ Se sigue en este análisis del impacto del PERTE ESyEC en la Ley de Dependencia a M.F. POYATOS CHACÓN, *op. cit.*

⁷⁵ No obstante, la norma ya contempló en el art. 3 la posibilidad de la participación de la iniciativa privada en los Servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia, la participación del tercer sector, y la cooperación interadministrativa (letras *m*, *n* y *ñ*).

sus familiares⁷⁶. Los objetivos de las prestaciones y servicios irán encaminados a mejorar la calidad de vida de las personas, fomentando la mayor autonomía posible en su medio habitual, y a proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando de forma activa su incorporación en la vida de la comunidad (art. 13).

Igualmente, debe resaltarse la promoción de la profesionalización de las tareas de cuidados, lo que se conecta con la necesidad de actualizar el art. 36 sobre la formación y cualificación de los profesionales y las personas cuidadoras.

Las nuevas tecnologías, la mejora de la salud, el cuidado centrado en la persona, el fomento del autocuidado y la autonomía de las personas bajo un enfoque de vida independiente exige reforzar el tejido empresarial de la Economía de los Cuidados, así como su organización sociosanitaria. En esta coyuntura, una fórmula imprescindible para que la sinergia entre sostenibilidad ambiental y creación de empleo de calidad en el sector cuidados resulte exitosa puede encontrarse en la denominada “Economía Social”⁷⁷. Desarrollar la Economía de los Cuidados como parte integrante de la Economía Social resulta fundamental no solo por su capacidad para ofrecer respuestas rápidas en la prestación de servicios sanitarios y sociales, sino también porque favorece un modelo empresarial caracterizado por la primacía del trabajo y del factor humano frente al capital, aportando «soluciones a las nuevas necesidades sociales, mediante los nuevos yacimientos de empleo»⁷⁸, así como por su potencialidad para incorporar soluciones innovadoras que garanticen una transición ecológica y digital justa⁷⁹. Todo ello ha llevado a afirmar que el modelo de la Economía Social contribuye más que otros modelos empresariales a un «desarrollo sostenible

⁷⁶ Sin perjuicio de la prestación de servicios sociosanitaria regulada en art. 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. Estas necesidades se determinarán de acuerdo con el programa individual de atención realizado por los técnicos sociosanitarios, que concretarán las tareas e intensidad de los cuidados que recibirán las personas usuarias del Servicio. El art. 29 de la Ley de Dependencia concreta el significado del programa individual de atención, estableciendo el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, el catálogo de prestaciones y servicios sociales públicos correspondientes, y las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de las personas usuarias, en función del grado de dependencia, y siempre con la participación previa y consulta de la persona beneficiaria y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen.

⁷⁷ S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, *op. cit.*, p. 59 ss.

⁷⁸ J.F. JULIÁ IGUAL, E. BERNAL JURADO, I. CARRASCO MONTEAGUDO, *Economía social y recuperación económica tras la crisis del covid-19*, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 2022, n. 104, p. 23.

⁷⁹ M.F. POYATOS CHACÓN, *op. cit.*, p. 9 del extracto.

e inclusivo» en línea con la Agenda 2030 de Naciones Unidas⁸⁰.

De hecho, la Comisión Europea ha reconocido que la Economía Social constituye el núcleo del ecosistema “Economía social y de proximidad”, uno de los catorce ecosistemas industriales identificados en la Estrategia industrial de la Unión Europea⁸¹. En consonancia con ello, el Plan de Acción para la Economía Social aprobado por la Comisión Europea en 2021⁸² pretende contribuir al desarrollo de una economía centrada en las personas apoyando el desarrollo de la Economía Social e impulsando su poder transformador social y económico a través de una serie de acciones programadas para el período 2021-2030. Con el lanzamiento de este Plan, la UE se convertía en la primera organización con una política para la Economía Social. Sin perjuicio de la importancia de otras iniciativas impulsadas por la OIT o la OCDE⁸³, debe destacarse en el marco internacional, la aprobación el 18 de abril de 2023 en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la primera Resolución centrada en la economía social, presentada a propuesta de España con el apoyo de otros gobiernos.

Dadas sus virtualidades, el Gobierno español ha señalado a la Economía Social como “sector clave” en la reconstrucción del país dado su potencial de cohesión e igualdad y capacidad de transformación productiva, además de como «agente impulsor de la transición verde, digital, social y de los cuidados», en el camino hacia la era del trabajo decente⁸⁴. En este sentido, en junio y se lanzaba el Anteproyecto de Ley Integral de impulso de la Economía Social con el objetivo de actualizar el marco normativo del sector de la economía social para adecuarlo a las transformaciones que ha

⁸⁰ S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, *op. cit.*, p. 59.

⁸¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: Creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa*, 5 mayo 2021, COM(2021)350 final.

⁸² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Construir una economía que funcione para las personas: un plan de acción para la economía social*, 9 diciembre 2021, COM(2021)778 final.

⁸³ La OIT y la OCDE también han reconocido su papel central en el desarrollo económico y social y la necesidad de impulsar ecosistemas propicios para la economía social, con marcos jurídicos propios y su incorporación en las estrategias y políticas económicas, sociales y medioambientales con el fin de aprovechar el potencial que pueden ofrecer estas empresas para impulsar el desarrollo económico y la cohesión para lograr sociedades más inclusivas y resilientes. *Cfr.* Resolución de la OIT relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria, aprobada en junio de 2022, y Recomendación de la OCDE sobre la economía social y solidaria y la innovación social adoptada por el Consejo de la OCDE a nivel ministerial el 10 de junio de 2022.

⁸⁴ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*, 2021, p. 103.

experimentado la economía y la sociedad españolas en los últimos años. Tal como se refleja en el Dictamen del Consejo Económico y Social «se trata de establecer un marco integral para facilitar la labor de las entidades del sector y aminorar la inseguridad jurídica que pudiera existir, todo ello, en pro de una mayor cohesión social y un progreso más sostenible»⁸⁵.

La vinculación de la Economía Social con el desarrollo sostenible se reconoce en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, que otorga un mandato a las Administraciones públicas para su promoción y desarrollo como tarea de interés general. En concreto, la Economía Social se define como «el conjunto de actividades económicas y empresariales que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4 de la misma Ley, persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos» (art. 2, Ley 5/2011). Se caracteriza por su dinamismo y el compromiso constante con las personas y con las regiones, incluso en momentos de crisis, demostrando una fuerte capacidad de adaptación para preservar y promover puestos de trabajo estables y de alta calidad, explorando nuevos sectores en crecimiento y capacitando a las personas trabajadoras en habilidades emergentes para crear empresas sostenibles y socialmente responsables, al mismo tiempo que abordan las desigualdades socioterritoriales⁸⁶.

La tipología de entidades que forman parte de la Economía Social es diversa incluyendo cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones que lleven a cabo actividades económicas (art. 5)⁸⁷. Desde el punto de vista de la especialización productiva de las actividades ligadas a los cuidados, sea de atención a personas mayores, o de atención a personas con discapacidad, el porcentaje de empresas en la Economía Social en España se sitúa en el 43,5% del total de la oferta, aumentando hasta el 59,3% en el caso de servicios sociales sin alojamiento residencial. Además, conforme al criterio de la territorialidad, la Economía Social de los cuidados se ubica de forma mayoritaria en municipios menores de 40.000 habitantes atendiendo hasta un 60% de empresas y un 54,6% de personas trabajadoras⁸⁸. El protagonismo de la Economía Social en el desarrollo de tejido productivo y de valor añadido en las zonas rurales se focaliza además de en los servicios

⁸⁵ A estos efectos, puede consultarse el Dictamen del Consejo Económico y Social de España 9/2023 sobre el Anteproyecto de Ley Integral de impulso de la economía social. Sesión ordinaria del Pleno de 3 de mayo de 2023.

⁸⁶ M.F. POYATOS CHACÓN, *op. cit.*, p. 9 del extracto.

⁸⁷ G. FAJARDO GARCÍA, *La economía social en las leyes*, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 2009, n. 66, p. 8 ss.

⁸⁸ *Idem*.

a la dependencia, en la educación, y en las ramas agroalimentarias, repercutiendo en muchos otros sectores de producción⁸⁹.

En virtud de todo ello, la Estrategia Española de Fomento de la Economía Social 2023-2027⁹⁰ promueve la articulación de mecanismos de participación de la economía social en sectores estratégicos de la nueva economía de los cuidados, intensificando el acompañamiento público de este modelo.

En esta línea, la OIT ha impulsado en agosto de 2023 una iniciativa consistente en la prestación de cuidados mediante el recurso a cooperativas y otras entidades de la Economía Social y Solidaria (EES)⁹¹. Concretamente, el Servicio de Género, Igualdad, Diversidad e Inclusión (GEDI) y la Unidad de Cooperativas (COOP) de la OIT están trabajando en la construcción de un programa innovador, interregional y multinacional sobre la prestación cooperativa de cuidados como una solución basada en el trabajo decente y transformadora en materia de género. Se trata de un programa que pretende mejorar la prestación de cuidados a través de cooperativas y otras entidades sociales y solidarias, empezando con una serie de iniciativas piloto. Se espera que el programa ayude a fortalecer y ampliar las redes nacionales de apoyo mediante el desarrollo de capacidades para una mejor prestación de servicios. Dicho programa utilizará un modelo de intervención consolidado basado en el Marco de las 5R de la OIT para el trabajo de cuidados decente y de justicia social y prestará especial atención a las trabajadoras informales que operan en la economía del cuidado, a fin de aumentar sus ingresos y mejorar sus derechos mediante la creación o ampliación de una cooperativa.

⁸⁹ MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL, *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Memoria PERTE de ESYEC*, 2022.

⁹⁰ Resolución de 17 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de abril de 2023, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2023-2027.

⁹¹ Según se define en la Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria (ILC.110/Resolución II) y la Resolución A/77/L.60 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, «La ESS engloba a empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios, así como de los activos».

5. Bibliografía

- ADDATI L., CATTANEO U., ESQUIVEL V., VALARINO I. (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, OIT
- BALLESTER PASTOR M.A. (2019), *El RDL 6/2019 para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación: Dios y el diablo en la tierra del sol*, en *Femeris*, n. 2, pp. 14-38
- BALLESTER PASTOR M.A. (2017), *La conciliación de responsabilidades: estado de la cuestión a la luz de la propuesta de directiva de la Comisión Europea de 26 de abril de 2017*, en *Lan Harremanak*, n. 38, pp. 67-92
- BAVIERA PUIG I. (2020), [*Desarrollo sostenible, transformación digital y atención a las personas: oportunidades y riesgos del envejecimiento demográfico*](#), en [*Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*](#), n. 1, pp. 152-187
- BLASCO JOVER C. (2023), *Cuando se cierra una puerta se abre una ventana: el RD Ley 5/2023 salva in extremis la esencia de la ley de familias*, en *Lex Social*, n. 2, pp. 1-49
- BLASKO Z., SANJUAN BELDA J. (2022), *Division of Childcare and Housework among Men and Women during COVID-19 lockdowns*, European Commission
- CASADO APARICIO E., GÓMEZ ESTEBAN C. (2006), *Los desafíos de la conciliación de la vida familiar y profesional en el siglo XXI*, Biblioteca Nueva
- COMAS-D'ARGEMIR D. (2019), *Cuidados y derechos. El avance hacia la democratización de los cuidados*, en *Cuadernos de Antropología Social*, n. 49, pp. 13-29
- CRESPO GARRIDO M., MORETÓN SANZ M.F. (2010), *Conciliación de trabajo y familia. Las claves del éxito: eficiencia empresarial e implicación masculina*, Colex
- EIGE (2022), *Gender inequalities in informal long-term care*, EIGE Statistical Brief
- EIGE (2020), [*Gender inequalities in care and pay in the EU*](#)
- ELSON D. (2008), *The Three R's of Unpaid Work: Recognition, Reduction and Redistribution*, paper presentado al *Expert Group Meeting on Unpaid Work, Economic Development and Human Well-Being*, New York
- EUROPEAN COMMISSION (2022), [*2022 report on gender equality in the EU*](#)
- EUROPEAN COMMISSION (2021), [*2021 report on gender equality in the EU*](#)
- EUROSTAT (2023), [*Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*](#)
- EZQUERRA S. (2011), *Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real*, en *Investigaciones Feministas*, n. 2, pp. 175-194
- FAJARDO GARCÍA G. (2009), *La economía social en las leyes*, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 66, pp. 5-36

- GAURET F. (2023), *¿Qué hace la UE para mejorar los cuidados de larga duración en Europa?*, en [es.euronews.com](https://www.es.euronews.com), 22 febrero
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2024), *Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE)*, en planderecuperacion.gob.es, 24 enero
- GÓMEZ JIMÉNEZ M.L. (2020), *Sostenibilidad urbana local y ciudades saludables en transición en la era covid-19: un enfoque jurídico sindémico ante el desarrollo azul*, en *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, n. 18, pp. 1-29
- GRAU PINEDA M.C. (2021), *La brecha de las pensiones en España*, Bomarzo
- GRILLI L., MAZZUCATO M., MEOLI M., SCELLATO G. (2018), *Sowing the seeds of the future: Policies for financing tomorrow's innovations*, en *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 127, pp. 1-7
- JULIÁ IGUAL J.F., BERNAL JURADO E., CARRASCO MONTEAGUDO I. (2022), *Economía social y recuperación económica tras la crisis del covid-19*, en *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 104, pp. 7-33
- LÓPEZ LÓPEZ J. (2002), *Corresponsabilidad familiar y políticas legislativas sobre igualdad*, en *Temas Laborales*, n. 67, pp. 45-70
- MARTÍNEZ MOREN C. (2023), *La adaptación de la jornada con fines de conciliación en el RDL 5/2023. ¿El progreso de un derecho aún incompleto?*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, n. 19, pp. 1-24
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2021), *Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2021), *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer realidad la Agenda 2030*
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (2022), *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Memoria PERTE de ESYEC*
- MONEREO ATIENZA C. (2012), *La igualdad entre mujeres y hombres en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, en I. VÁZQUEZ BERMÚDEZ (coord.), *Investigación y género. Inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional "Investigación y Género". Sevilla, 21 y 22 de junio de 2012*, Universidad de Sevilla
- MONEREO PÉREZ J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO S., RODRÍGUEZ INIESTA G. (2022), *Contribuyendo a garantizar la igualdad integral y efectiva: la ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación*, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, n. 4, pp. 11-42
- NACIONES UNIDAS (2021), *Transición socialmente justa hacia el desarrollo sostenible: la función de las tecnologías digitales en el desarrollo social y el bienestar de todos. Informe del Secretario General, E/CN.5/2021/3*

- OECD (2020), *OECD Employment Outlook 2020. Worker Security and the COVID-19 Crisis*
- OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2021), *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*
- OIT (2021), *Avanzar en la reconstrucción con más equidad: Los derechos de las mujeres al trabajo y en el trabajo, en el centro de la recuperación de la COVID-19*, Nota de políticas OIT
- OIT (2019), [*Informe Mundial sobre Salarios 2018/19. ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?*](#)
- ONU MUJERES (2021), [*Reconocer el cuidado como un derecho humano, instan los líderes de la Alianza Global por los Cuidados*](#), en www.unwomen.org, 14 diciembre
- PARLAMENTO EUROPEO (2016), *Informe sobre las Trabajadoras Domésticas y las Cuidadoras en la Unión Europea*, Documento de Sesión, A8-0053
- PÉREZ OROZCO A. (2006), *Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico*, en *Revista de Economía Crítica*, n. 5, pp. 7-37
- POYATOS CHACÓN M.F. (2023), *Transición justa en la economía de los cuidados*, en E.M. BLÁZQUEZ AGUDO, E. SIERRA HERNÁIZ (dirs.), *La transición justa desde la perspectiva de género*, Aranzadi
- QUINTANILLA NAVARRO B. (2005), *La conciliación de la vida laboral y familiar en el marco jurídico actual*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, n. 1, pp. 95-129
- QUINTERO LIMA G., GRAU PINEDA C. (2021), *A new work-life balance policy: The opportunity to formalise care (domestic) work*, en C189 EUROPEAN ALLIANCE, *Step up efforts towards decent work for domestic workers in the EU. 10th Anniversary of ILO Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO S. (2023), *Economía Social, eco-empleos y cuidados de larga duración: claves para una transición justa*, en *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, n. 42, pp. 49-96
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ S. (2022), *Los derechos de conciliación corresponsable en el derecho español a la luz de la Directiva 2019/1158*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, n. 154, pp. 141-180
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ S. (2020), *La no discriminación retributiva por causa del sexo y del género: un derecho constitucional laboral específico*, Bomarzo
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ S. (2016), *Tiempo de trabajo y vida privada*, Comares
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ E. (2023), *Los nuevos permisos de conciliación y el refuerzo de la corresponsabilidad en el estatuto básico del empleado público tras el RD ley 5/2023*, en *Revista Derecho Social y Empresa*, n. 19, pp. 1-25

- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ E. (2010), *Instituciones de conciliación de trabajo con el cuidado de familiares*, Bomarzo
- WILKENS M., CABRITA J., JUNGBLUT J.-M., ANDERSON R. (2018), *Striking a balance: Reconciling work and life in the EU*, Eurofound Research Report
- WORLD ECONOMIC FORUM (2022), [*Global Gender Gap Report 2022. Insight Report*](#)

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternational.it.

