

Políticas públicas en materia de conciliación laboral: una revisión histórica

Raquel Valle Escolano

Profesora ayudante doctora de Ciencias Políticas y de la Administración.

Universidad de Valencia (España)

raquel.valle-escolano@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-4100-3905>

Extracto

Este artículo analiza la evolución de las políticas de conciliación en España como instrumento clave para avanzar en la igualdad de género y la reorganización social del tiempo. Desde un enfoque que combina aproximaciones interdisciplinares surgidas en el campo del derecho, la sociología y la economía, se analizan los principales marcos teóricos y su transición desde un paradigma maternalista hacia uno mucho más amplio articulado en torno al eje fundamental de la corresponsabilidad. El trabajo recorre las políticas públicas de conciliación, tanto generales como sectoriales –en ámbitos como la educación, la sanidad, los servicios sociales y la Administración pública–, tras mostrar la evolución del marco jurídico en la materia que ha permitido su desarrollo, constituido por leyes y normas españolas, junto con regulaciones europeas. El trabajo incorpora asimismo una breve panorámica de derecho comparado, útil para valorar los avances y situación actual en nuestro país.

En el análisis de algunas de las principales medidas adoptadas, como los permisos parentales o el trabajo flexible, se identifican barreras y obstáculos que impiden que estas alcancen, en muchos casos, los efectos perseguidos, ya sea por desigualdades económicas o por resistencias organizativas y culturales.

La discusión destaca la distancia entre el reconocimiento formal del derecho a conciliar y su aplicación efectiva, y concluye que, para lograr una conciliación plena, es crucial ir más allá del marco legislativo, subrayando la necesidad de un enfoque integral que articule legislación, servicios públicos y transformación institucional, avanzando al tiempo como sociedad en igualdad de género y corresponsabilidad, para garantizar una conciliación real, efectiva y equitativa.

Palabras clave: conciliación; políticas públicas; ámbito laboral; igualdad de género; corresponsabilidad; desigualdad; inclusión.

Recibido: 02-06-2025 / Aceptado: 09-06-2025 / Publicado: 04-07-2025

Cómo citar: Valle Escolano, R. (2025). Políticas públicas en materia de conciliación laboral: una revisión histórica. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 132-155. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24609>

Public policies on work-life balance: a historical review

Raquel Valle Escolano

Lecturer in Political Sciences and Administration.

University of Valencia (Spain)

raquel.valle-escolano@uv.es | <https://orcid.org/0000-0003-4100-3905>

Abstract

This article examines the evolution of work-life balance policies in Spain as a key instrument for advancing gender equality and the social reorganization of time. Adopting an interdisciplinary approach that combines perspectives from law, sociology, and economics, the study analyzes the main theoretical frameworks and their transition from a maternalistic paradigm towards a broader one centered on the fundamental principle of co-responsibility. The paper surveys public work-life balance policies, encompassing both general and sectoral measures –in areas such as education, healthcare, social services, and public administration– after tracing the evolution of the legal framework that has facilitated their development, comprising Spanish laws and regulations alongside European directives. The study also includes a brief comparative law overview, which is useful for assessing Spain's progress and current situation.

In analyzing some of the primary measures adopted, such as parental leave and flexible work arrangements, the article identifies barriers and obstacles that often prevent these policies from achieving their intended effects. These impediments arise from factors such as economic inequalities and organizational and cultural resistance.

The discussion highlights the gap between the formal recognition of the right to work-life balance and its effective implementation. It concludes that achieving comprehensive work-life balance necessitates moving beyond the legislative framework. The article emphasizes the need for an integrated approach that articulates legislation, public services, and institutional transformation, while simultaneously fostering societal progress in gender equality and co-responsibility to ensure a genuine, effective, and equitable work-life balance.

Keywords: work-life balance; public policies; labor sphere; gender equality; co-responsibility; inequality; inclusion.

Received: 02-06-2025 / Accepted: 09-06-2025 / Published: 04-07-2025

Citation: Valle Escolano, R. (2025). Public policies on work-life balance: a historical review. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 487, 132-155. <https://doi.org/10.51302/rtss.2025.24609>

Sumario

1. Introducción
 2. Mapas conceptuales de la conciliación: aportaciones teóricas y diálogos disciplinares
 3. Normativa en la materia y evolución
 - 3.1. De los primeros pasos hacia la corresponsabilidad: la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras
 - 3.2. La consolidación del derecho a la igualdad: la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
 - 3.3. La ampliación de derechos: el Real Decreto-Ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación
 - 3.4. La transposición de la Directiva (UE) 2019/1158: Real Decreto-Ley 5/2023
 - 3.5. El impulso normativo desde Europa
 4. Metodología
 5. Políticas públicas de conciliación: entre la acción institucional y la transformación cultural
 - 5.1. Políticas sectoriales
 - 5.2. La perspectiva comparada en políticas de conciliación
 6. Discusión: entre el reconocimiento legal y la transformación estructural
 7. Conclusiones y tendencias de futuro
- Referencias bibliográficas
- Anexo

1. Introducción

En las últimas décadas, la conciliación de la vida laboral, familiar y personal ocupa un lugar central en el debate social, económico y político de las sociedades contemporáneas. Ya no se concibe como una cuestión meramente individual; por el contrario, su tratamiento ha trascendido la esfera privada y en la actualidad articula la discusión sobre el modelo social y productivo, constituyendo al tiempo un desafío ineludible para las organizaciones y un imperativo de las políticas públicas.

Factores como la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la persistencia de roles de género tradicionales en el ámbito doméstico, la transformación de los modelos familiares, el envejecimiento de la población y la consiguiente necesidad de cuidados de personas dependientes han hecho aflorar tensiones en los tradicionales equilibrios entre las esferas laboral, familiar y personal, en una época marcada por la lucha por derechos en los diversos ámbitos. Esta confluencia, a menudo problemática, no solo tiene consecuencias en la calidad de vida y el bienestar individual, sino que también repercute en aspectos tan variados y cruciales como la productividad empresarial, la igualdad de oportunidades o la sostenibilidad del sistema de bienestar social.

En su desarrollo histórico, el planteamiento sobre la conciliación ha ido avanzando desde una lógica compensatoria y maternalista hacia un enfoque estructural basado en la corresponsabilidad. En particular en nuestro país el proceso se ha desarrollado desde finales del siglo XX, articulándose a través de transformaciones normativas, debates teóricos, cambios institucionales y políticas públicas orientadas a dar respuesta a una realidad social aún en transformación. Sin embargo, esta construcción no ha sido lineal ni ha estado exenta de contradicciones, ya que los cambios en la materia no son sencillos, y a pesar de los avances legislativos y sociales, existen elementos estructurales y resistencias culturales que condicionan el ejercicio real del derecho a la conciliación, del mismo modo que lo hacen las brechas económicas y la insuficiencia de servicios públicos.

Abordar las políticas de conciliación implica, por tanto, la necesidad de utilizar una aproximación interdisciplinar que va más allá de la mera implementación de medidas aisladas. Requiere analizar y comprender el conjunto de dinámicas sociales, económicas y culturales que configuran la interacción entre los distintos ámbitos de la vida. Con ese fin, este artículo comienza abordando las principales aportaciones doctrinales que han cimentado el estudio de la conciliación, provenientes de campos como la economía, la sociología del trabajo o las ciencias jurídicas, con especial atención a la noción de corresponsabilidad.

A continuación, se examina la normativa en la materia, recorriendo para ello los hitos legislativos que han configurado el marco español, y los avances existentes en cada paso del proceso. Tras una breve referencia a los planteamientos metodológicos y las fuentes utilizadas, el análisis dedica un apartado específico a las políticas de conciliación, tanto generales como sectoriales, traducidas en medidas concretas a las que se hará referencia. Sobre esta base, se desarrolla la discusión que articula el estudio, que contrasta los logros y limitaciones de las políticas actuales, identificando factores estructurales, culturales y organizativos que obstaculizan su efectividad. Finalmente, el artículo concluye con una reflexión sobre los desafíos y tendencias de futuro, proponiendo líneas de avance orientadas a consolidar una transformación profunda, y en pleno proceso de discusión y desarrollo, sobre la forma en que las sociedades –la española y otros modelos comparados– abordan a través de la conciliación aspectos tan esenciales como el uso del tiempo, el equilibrio entre la vida pública y productiva y la privada, el cuidado, la equidad de género y el bienestar colectivo.

2. Mapas conceptuales de la conciliación: aportaciones teóricas y diálogos disciplinares

La conciliación de la vida laboral, familiar y personal constituye en nuestros días una temática central en el debate académico, jurídico y político, al tiempo que ha sido y es una categoría en construcción, cuyo significado y alcance se ha ido perfilando con las aportaciones provenientes de una diversidad de perspectivas y disciplinas teóricas, que buscan explicar la intrincada relación entre la vida laboral, familiar y personal. En esta evolución desde sus primeras formulaciones en las décadas finales del siglo XX, destaca la transformación de su enfoque desde una concepción meramente funcional, centrada en facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral, hacia una visión mucho más completa y estructural que interpela a las organizaciones, las políticas públicas y las dinámicas culturales en torno a la corresponsabilidad y la igualdad de género.

Algunas de las contribuciones más significativas proceden de la economía feminista. Destaca en este terreno el trabajo de M.^a Ángeles Durán (2012), fundamental para visibilizar el importante y a menudo ignorado peso del trabajo no remunerado en la sostenibilidad del sistema económico. Esta autora, al conceptualizar la «infraestructura de cuidados» como un pilar esencial pero invisibilizado de la economía, cuestiona la aparente neutralidad del análisis económico tradicional. Durán argumenta que la conciliación trasciende el mero ajuste laboral para convertirse en una cuestión de redistribución de tiempos, recursos y responsabilidades. Su análisis es fundamental para entender cómo la desproporcionada carga de cuidados que recae sobre las mujeres perpetúa una desigualdad de género estructural en nuestras sociedades. En sintonía con su planteamiento, Nancy Fraser (1997) propone «desfamiliarizar el cuidado», es decir, sacarlo de la esfera privada para abordarlo con políticas públicas que partan de postulados de reconocimiento y justicia redistributiva, integrándolo así en las prioridades del Estado social. Esta problemática adquiere una especial relevancia

en países como España y otros del sur de Europa, con un esquema basado en un modelo familiarista y en la ausencia de servicios públicos, que ha llevado a que las mujeres asuman históricamente y de forma desproporcionada las tareas de cuidado, limitando significativamente su autonomía económica, su participación en el mercado laboral y el pleno ejercicio de sus derechos sociales y profesionales.

Desde la sociología del trabajo y de género, diversas aportaciones han sido decisivas para comprender cómo las dinámicas internas del empleo perpetúan la desigualdad de género. Arlie Hochschild (1989) construyó el significativo concepto de la «doble jornada», una aportación pionera para visibilizar la carga adicional que asumen las mujeres al compaginar las responsabilidades domésticas y de cuidado en el ámbito privado con el empleo remunerado. Su discurso incide en la línea de desnaturalizar la división sexual del trabajo, insistiendo en la necesidad de transformar las estructuras sociales mediante políticas activas en la materia. Por su parte, Soledad Murillo (2006) critica una visión reduccionista de la conciliación como una mera concesión individual, enfatizando su carácter de derecho universal vinculado a la igualdad efectiva. Poelmans *et al.* (2008) extienden este análisis al ámbito organizacional, planteando que la conciliación debe entenderse como una responsabilidad estratégica de las empresas, un sector en el que la cultura corporativa y el liderazgo pueden jugar un papel decisivo. Sin embargo, enfoques críticos como el de Ben-Galim (2008) alertan sobre el riesgo de que las políticas de conciliación corporativas, abordadas únicamente desde la gestión de la diversidad, ofrezcan tan solo soluciones individuales que despoliticen la cuestión, dejando intactas las estructuras que perpetúan la desigualdad de género en el ámbito laboral.

El enfoque jurídico-normativo ha sido igualmente fundamental a la hora de permitir la consolidación de un haz de derechos que refleje los principios de igualdad y corresponsabilidad. Así, la evolución del ordenamiento jurídico español, influenciado por directrices europeas (Aybars, 2007), ha permitido incorporar interesantes medidas de conciliación en clave de igualdad, como los permisos parentales, el derecho a la adaptación de jornada o diversos mecanismos de protección frente a la discriminación por razones de cuidado. Sin menospreciar su importancia, la literatura especializada (Eurofound, 2017; Martínez-Tola y De la Cal Barredo, 2023) argumenta que tales avances formales no siempre se traducen en cambios sustantivos si no van acompañados de transformaciones culturales en la sociedad y de una implementación efectiva y sostenida en el ámbito laboral.

En este panorama, surge una noción esencial, presente en numerosas aportaciones, que va más allá de planteamientos individualistas, para redistribuir efectivamente los cuidados tanto entre hombres y mujeres como entre el Estado, el mercado y las familias: se trata de la idea de corresponsabilidad. Así, planteamientos como el de Joan Tronto (1993) abandonan el ideal de autonomía predominante en el pensamiento liberal, firmando una visión democrática y ética del cuidado, que lo presenta como una responsabilidad compartida. Otros autores también destacan en sus planteamientos la insuficiencia de las leyes para cambiar ideas y formas de actuar estructuralmente arraigadas. Connell (2005) alerta sobre la influen-

cia que las masculinidades hegemónicas suponen, actuando como freno a la transformación cultural: mientras las mujeres son penalizadas por ejercer sus derechos de conciliación, los hombres son desincentivados a hacerlo, perpetuando así la división sexual del trabajo. Por su parte, Martínez-Tola y De la Cal Barredo (2023) confirman la necesidad de acompañar las políticas de conciliación de un verdadero cambio de valores que implique a los varones en la esfera doméstica y en la atención a personas dependientes, rompiendo con ello la asociación entre mujeres y cuidados. Combinando ambas ideas, también las investigaciones de Sullivan (2018; 2021) subrayan la necesidad de políticas transformadoras que neutralicen la penalización de la corresponsabilidad en la esfera laboral, actuando al tiempo sobre las prácticas familiares que consolidan la responsabilidad femenina en dicho ámbito.

Finalmente, estudios más recientes han aportado nuevas miradas, introduciendo enfoques novedosos que consideran cuestiones como el impacto intergeneracional y tecnológico de la conciliación. Guo y Browne (2021) han apuntado las desigualdades acumulativas entre hombres y mujeres, que resultan en inseguridad económica en la vejez para estas últimas, generadas por trayectorias laborales interrumpidas por responsabilidades de cuidado. También Owusu (2024) advierte sobre los riesgos asociados a la digitalización y a la flexibilidad resultante, que, si no se enfoca adecuadamente, podría acentuar la sobrecarga de las mujeres y desdibujar los límites entre el tiempo laboral y personal.

En síntesis, las aportaciones doctrinales al estudio de la conciliación son ricas y diversas y nos permiten aproximarnos a un fenómeno complejo, desde múltiples prismas y ópticas que resultan ser complementarias. El análisis refleja asimismo la complejidad de un fenómeno que trasciende lo individual para incidir en la estructura misma de nuestras sociedades, y que por ello requiere ser abordado mediante políticas públicas desde una lógica integral, que combine el enfoque de derechos, la reforma organizativa y, sobre todo, la transformación cultural. Desde la visibilización de la doble jornada hasta la concepción de la conciliación como un derecho fundamental y un imperativo para la igualdad de género, estas teorías no solo enriquecen el debate académico, sino que también proporcionan herramientas conceptuales para el diseño de políticas públicas más efectivas y equitativas.

3. Normativa en la materia y evolución

El avance de las políticas de conciliación en España y el panorama actual no puede comprenderse sin un análisis detallado de su marco normativo, que ha experimentado una interesante y significativa evolución desde finales del siglo XX. La conciliación, inicialmente concebida como un conjunto de permisos ligados a la maternidad, ha ido consolidándose en las últimas décadas en el ordenamiento jurídico español como un derecho social fundamental, estrechamente vinculado a la igualdad de género, a la calidad del empleo y al bienestar social. Este apartado aborda los hitos legislativos clave que han configurado el actual panorama de derechos y obligaciones en materia de conciliación y corresponsabilidad.

3.1. De los primeros pasos hacia la corresponsabilidad: la Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras

La Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, constituyó el punto de partida; surgió en un contexto de intensa presión social y política para adaptar el sistema productivo a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral y a las nuevas realidades familiares. Supuso el primer reconocimiento legislativo del derecho de las personas trabajadoras a conciliar la vida laboral y familiar, y con ello marcó un punto de inflexión fundamental en el ordenamiento jurídico español: antes de esta ley, las medidas de conciliación se encontraban dispersas y tenían alcance limitado, orientándose principalmente a la protección de la maternidad.

La Ley 39/1999 introdujo una visión más amplia, aunque todavía incipiente, de la conciliación, reconociendo la necesidad de adaptar las condiciones laborales para facilitar el cuidado de los hijos y otros familiares. Entre sus aportaciones más relevantes, destacan la ampliación del permiso de maternidad, la introducción del permiso de paternidad (aunque inicialmente con una duración muy reducida) y la extensión de las posibilidades de reducción de jornada y excedencias por cuidado de familiares. Pese a que muchas de sus medidas eran voluntarias y sujetas a la negociación colectiva, y a que su impacto en la corresponsabilidad masculina fue limitado, esta ley sentó las bases para el reconocimiento legal de la conciliación como un objetivo social y de un incipiente reconocimiento de la responsabilidad compartida, propiciando el inicio de reformas posteriores más ambiciosas y estructurales.

3.2. La consolidación del derecho a la igualdad: la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

La aprobación de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, supuso un importante salto cualitativo en la legislación española. La propia ley expresa en su exposición de motivos su voluntad de proyectar el principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, abarcando la generalidad de políticas públicas, con un enfoque absolutamente transversal. En la materia objeto de nuestro análisis, esta norma no solo reforzó los derechos existentes, sino que los inscribió en un marco más amplio de igualdad de trato y oportunidades, abordando la conciliación como un pilar esencial para erradicar la discriminación por razón de sexo. Entre sus medidas más destacadas –ya que esta ley modifica numerosísimas disposiciones en

todos los ámbitos— se encuentra la equiparación progresiva del permiso de paternidad al de maternidad, el establecimiento de los planes de igualdad obligatorios en empresas de 250 trabajadores/as y la introducción del derecho a la adaptación de jornada para hacer efectivo el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. La Ley 3/2007 trascendió así el mero establecimiento de medidas concretas, poniendo el foco en un cambio de mentalidad mucho más amplio, y en este sentido promovió la corresponsabilidad como un principio irrenunciable, reconociendo el impacto de la desigualdad de género en la distribución de los tiempos y los cuidados, y prohibiendo la discriminación en este ámbito, con refuerzo de inspección y sanciones. No obstante el reconocido valor de esta norma, en la práctica la negociación colectiva y las estructuras culturales vigentes condicionaron la consecución efectiva de sus objetivos.

3.3. La ampliación de derechos: el Real Decreto-Ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación

El Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 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, supuso un paso audaz y decisivo en la equiparación de los permisos de nacimiento y cuidado del menor, consolidando la noción de los cuidados como una responsabilidad compartida. Su principal aportación fue la equiparación progresiva e intransferible de los permisos de paternidad y maternidad, consolidando de este modo la corresponsabilidad como principio rector.

La ley estableció que el permiso de nacimiento para ambos progenitores sería inicialmente de ocho semanas, para alcanzar las dieciséis semanas a partir de 2021, de las cuales seis debían disfrutarse de forma ininterrumpida tras el parto o la resolución judicial o administrativa. La intransferibilidad de una parte significativa del permiso fue un factor clave para fomentar la responsabilidad masculina desde las primeras etapas de la vida del menor, rompiendo así la identificación automática entre maternidad y cuidado, y promoviendo un reparto más equitativo de las responsabilidades parentales desde el inicio, contribuyendo con ello a una menor penalización de las mujeres en el mercado laboral. Además, este real decreto-ley también reforzó el derecho a la adaptación de jornada y redujo a 50 trabajadores el umbral para la obligatoriedad de los planes de igualdad, incidiendo en suma en la necesidad de abordar la conciliación desde una perspectiva estructural. El impacto de las medidas que introdujo la norma continuó, sin embargo, condicionado por el grado de efectivo cumplimiento empresarial y por la necesidad de seguir avanzando en transformaciones de índole cultural sobre los roles de mujeres y hombres.

3.4. La transposición de la Directiva (UE) 2019/1158: Real Decreto-Ley 5/2023

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, se materializó en España principalmente a través del Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio¹, aunque ya había habido avances previos.

Esta directiva europea busca promover la igualdad de género en el mercado laboral y la corresponsabilidad en los cuidados, y lo hace a través de la introducción de nuevos derechos o la mejora de los ya existentes. El Real Decreto-Ley 5/2023 incorporó, entre otras medidas, el permiso parental no retribuido de hasta ocho semanas, que puede disfrutarse de forma flexible hasta que el hijo o hija cumpla ocho años. También amplió y clarificó los permisos por causas de fuerza mayor familiares urgentes, el permiso para el cuidado de convivientes y el derecho a solicitar adaptaciones de jornada para el cuidado de hijos o personas dependientes, extendiendo la cobertura más allá de la infancia, así como modalidades de trabajo flexible, incluyendo el teletrabajo y la reorganización temporal del empleo. Esta normativa supuso un salto cualitativo y un compromiso renovado con una visión integral de la conciliación, reconociendo la diversidad de las necesidades de cuidado a lo largo de la vida y la importancia de un marco flexible para su gestión. También dignifica el papel de las personas cuidadoras como sujetos de derechos, contribuyendo a su visibilización y reconocimiento de su papel en nuestro sistema social.

3.5. El impulso normativo desde Europa

En la evolución de la normativa española en materia de conciliación, esquematizada a lo largo de estas páginas, resulta fundamental destacar el peso y la influencia que ha tenido el impulso normativo de la Unión Europea. Las directivas comunitarias actúan como acicate y motor de cambio, estableciendo principios rectores, estándares mínimos y en ocasiones medidas concretas que los Estados miembros deben necesariamente incorporar a sus legislaciones nacionales. Desde las primeras directivas sobre igualdad de trato y protección de la maternidad hasta la mencionada Directiva (UE) 2019/1158 sobre conciliación, la Unión Europea ha desempeñado un papel clave en la promoción de un enfoque más progresista,

¹ Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, 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.

consagrando derechos desde una óptica igualitaria. El trabajo europeo ha permitido armonizar, hasta cierto punto, las políticas de conciliación entre los Estados miembros, consagrando la corresponsabilidad y articulando conciliación, igualdad y empleo de calidad, al tiempo que ha impulsado la adaptación de los marcos laborales a las actuales realidades familiares. La constante interacción entre el derecho europeo y el nacional ha configurado un sistema dinámico que hace avanzar nuestro ordenamiento, aumentando su capacidad de adaptación al reto que la conciliación, como realidad compleja, entraña.

Todas las normas apuntadas sin duda han transformado el panorama de derechos, especialmente referidos a la esfera laboral, trayendo la idea de conciliación, inexistente hace unas décadas, al primer plano. Sin embargo, como coinciden en señalar diversos estudios comparados (Olivetti y Petrongolo, 2017; Lewis, 2009), el diseño normativo, con ser esencial, requiere de forma adicional y complementaria de una amalgama de factores, también fundamentales, que condicionan la capacidad de implementar los cambios regulados con éxito, como son las normas sociales, la calidad institucional y la cultura organizacional, entre otros. En materia de conciliación, las medidas adoptadas requieren ser convenientemente supervisadas, al tiempo que la cultura empresarial y la lógica productivista, con su poder más allá de las normas para imponer horarios extensivos y escasa flexibilidad, sin duda condicionan las leyes en esta materia. La conciliación es un proyecto colectivo, ambicioso y complejo, que involucra la esfera pública y la privada y las relaciones entre producción y reproducción, incidiendo en cuestiones tan complejas como los imaginarios sociales, la redistribución equitativa del tiempo o los modelos de masculinidad hegemónica. Una empresa de tales dimensiones requiere de un marco normativo, pero avanza lentamente por la necesidad de mover un engranaje complejo, con multitud de piezas.

Los elementos más significativos de cada una de las normas mencionadas en este análisis, necesariamente breve —incluyendo objetivos, medidas, alcance, enfoque de género, limitaciones y potencial transformador con relación a toda la normativa mencionada— se recogen de forma sistematizada en la Tabla 1, «Análisis de las principales normas españolas en materia de conciliación» (véase Anexo al final de este estudio), que permite visualizar de manera comparada los hitos clave y sus implicaciones prácticas.

4. Metodología

El presente trabajo adopta un enfoque de investigación teórico y jurídico, sustentado en una revisión crítica de las principales fuentes normativas y doctrinales que han configurado el concepto y las políticas de conciliación en España y en el ámbito europeo. La metodología se basa en la revisión sistemática de textos legales —leyes, decretos y directivas—, así como en la literatura académica relevante procedente de disciplinas como el derecho, la sociología, la economía feminista y los estudios de género.

Desde una perspectiva analítica, el trabajo aborda los hitos normativos más significativos, valorando su impacto en la consolidación de los derechos de conciliación, así como las principales aportaciones teóricas que desde enfoques diversos han enriquecido y ampliado la comprensión de la conciliación. También se revisan de forma sistemática las políticas públicas generales y sectoriales clave en la materia. Esta metodología permite no solo identificar los avances, sino también las limitaciones estructurales y marcos interpretativos que las sustentan.

El valor de este estudio radica precisamente en su capacidad para integrar discursos jurídicos, académicos y sociales, ofreciendo elementos sobre los que sustentar una reflexión rigurosa en torno a la conciliación como eje básico de la igualdad y el bienestar social.

5. Políticas públicas de conciliación: entre la acción institucional y la transformación cultural

Las políticas públicas de conciliación constituyen hoy un campo de intervención estratégica y un verdadero desafío para los poderes públicos, midiendo su capacidad para articular una transformación social y cultural profunda, que vaya más allá de la puesta en marcha de medidas y respuestas individuales, y que redefina las relaciones entre la vida laboral, familiar y personal, promoviendo la igualdad de género y construyendo un nuevo modelo de distribución de tiempos y cuidados y una nueva cultura de la corresponsabilidad. Abordar las políticas públicas de conciliación en España supone además entender que su diseño e instrumentación debe sumar a la acción institucional –medidas legislativas y presupuestarias– planes y medidas que incidan en una profunda modificación cultural que actúe sobre valores, roles, estereotipos y expectativas sociales.

Históricamente, las políticas de conciliación en nuestro país, al igual que otros con modelos de cuidados que pivotaban sobre la familia, se centraron predominantemente en la protección de la maternidad, un enfoque cuyas limitaciones pusieron de manifiesto voces académicas diversas, partiendo de postulados feministas. Como ya se ha señalado, en la actualidad se asume que las responsabilidades del cuidado deben ser equitativamente redistribuidas entre hombres y mujeres, así como entre el Estado y otros niveles de gobierno, el mercado y las familias. A partir de dichos planteamientos, las políticas públicas han evolucionado hacia un paradigma marcado por una serie de ejes, entre los que destaca, en primer lugar, el fomento de la corresponsabilidad, diseñando medidas que involucren de modo simultáneo a mujeres y hombres. También destacan como líneas fundamentales, por un lado, la universalización de los derechos, garantizando que las medidas de conciliación sean un derecho de todas las personas trabajadoras, con independencia de su sexo, estado civil o tipo de contrato, así como la provisión de servicios de apoyo, implementando infraestructuras y servicios públicos que socialicen lo que antes recaía estrictamente sobre el ámbito familiar y femenino. La expansión de redes públicas de educación infantil, los

centros de día para personas mayores o dependientes y los sistemas de atención domiciliaria constituyen buenos ejemplos en esta línea. Este eje de actuación se ha visto complementado con toda una serie de medidas, absolutamente necesarias, orientadas a mitigar las barreras económicas que dificultan el ejercicio efectivo de los derechos de conciliación (incentivos fiscales vinculados a la crianza, compensaciones salariales por permisos parentales y otras ayudas diversas a familias). Finalmente, la última línea que dibuja el nuevo paradigma de políticas públicas de conciliación lo constituye la necesaria transformación de las culturas organizacionales (medidas para promover en las empresas prácticas laborales más flexibles, inclusivas y sensibles a las necesidades de conciliación), así como acciones de educación y sensibilización, que hagan posible un cambio cultural que desmonte estereotipos, desnaturalice los roles de género y fomente la igualdad y la corresponsabilidad. En este ámbito, asistimos a campañas institucionales, guías de corresponsabilidad, formación en igualdad o acciones de sensibilización en el ámbito escolar, como parte de una estrategia que busca modificar patrones culturales profundamente arraigados.

Todos los ejes anteriores se han traducido en una amalgama de medidas diversas, que van desde los permisos de nacimiento y cuidado del menor, las reducciones de jornada y excedencias, hasta la promoción de la flexibilidad horaria, el teletrabajo o el desarrollo de servicios públicos de cuidado, así como el fomento, mediante actuaciones públicas de una cultura empresarial que integre la conciliación como un valor estratégico, más que como una carga inevitable.

Finalmente, es interesante constatar que, en el modelo español de gobernanza, dado el complejo reparto competencial entre Administraciones (Estado, comunidades autónomas y entidades locales), asistimos a importantes desigualdades territoriales. Mientras algunas comunidades autónomas han puesto en marcha importantes sistemas públicos de apoyo a la conciliación –como redes de escuelas infantiles de 0 a 3 años, servicios de atención domiciliaria o ampliaciones horarias en centros escolares–, otras presentan importantes dificultades para hacerlo, por problemas presupuestarios y de capacidad organizativa. Esta brecha institucional pone de manifiesto que la conciliación efectiva supone algo más que consagrar derechos, y alcanza a la capacidad de Gobiernos y Administraciones para traducir tales derechos en políticas y medidas viables, efectivas y sostenidas en el tiempo.

5.1. Políticas sectoriales

Además de las políticas de conciliación de carácter general, aplicables a toda la población trabajadora, que principalmente consagra la legislación laboral y de seguridad social, España ha puesto en marcha diversas políticas de ámbito sectorial, complementarias de las primeras, dirigidas a determinados grupos de la población, que intentan resolver problemas o necesidades más concretas y específicas, igualmente con el foco puesto en el logro de la efectiva conciliación. Su configuración es heterogénea, adaptada al sector y con estrategias

diferenciadas, por lo que relacionaremos las más importantes, con el objetivo de dibujar el panorama de las principales medidas implantadas en nuestro país en los diversos ámbitos.

Comenzando por el sector educativo, las Administraciones autonómicas y locales han impulsado desde hace años servicios de educación infantil de 0-3 años, programas de apertura temprana de centros escolares, actividades extraescolares y comedores con horario ampliado, articulados a través de escuelas infantiles públicas y de la regulación de la oferta privada subvencionada, y que resultan fundamentales para posibilitar la incorporación plena de los progenitores al mercado laboral, adecuando los tiempos educativos a las jornadas laborales de las familias. En este ámbito, sin embargo, las desigualdades territoriales son notorias. En otro orden de cosas, también en el mismo terreno, aunque de otra índole, destaca la existencia de determinadas políticas sectoriales llevadas a cabo en el ámbito educativo y de sensibilización, que resultan imprescindibles para incidir y profundizar en cambios culturales que posibiliten la asunción social del reparto equitativo de tareas domésticas y de cuidado, así como la eliminación de roles de género que encasillen a mujeres y hombres en patrones desfasados e inequitativos.

En el ámbito de los servicios sociales, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, constituyó un avance fundamental en la socialización de los cuidados de personas mayores o con discapacidad. Al ofrecer importantes prestaciones y servicios, tanto institucionales como domiciliarios, esta ley ha aliviado una carga considerable que tradicionalmente recaía sobre las familias, y en particular sobre las mujeres, facilitando la conciliación personal y familiar. También constituyen políticas sectoriales de índole social determinados programas de apoyo psicosociales a familias con necesidades especiales, como hijos con discapacidad o enfermedades crónicas, que requieren mayores grados de dedicación y cuidados; o servicios de respiro familiar y otras ayudas económicas. En definitiva, en este terreno destacan, entre muchas otras, medidas concretas como centros de día, estancias temporales, servicios de teleasistencia, ayudas a cuidadores informales o prestaciones vinculadas al entorno familiar; sin duda son cruciales en términos de conciliación. Ello no obstante, también en este ámbito hay que resaltar como limitación las importantes diferencias territoriales en materia de acceso y cobertura, así como las listas de espera y la escasez de plazas públicas.

En el ámbito sanitario, es interesante traer a colación algunas iniciativas implementadas en diversas comunidades autónomas, que sin ser específicamente medidas de conciliación, tienen un impacto similar en términos de gestión del tiempo disponible y articulación con las obligaciones laborales y de otra índole. Entre ellas destacan las consultas pediátricas vespertinas, la hospitalización a domicilio o la atención domiciliaria para personas en tratamiento crónico, que permiten a las familias organizar estas cuestiones con mayor flexibilidad, amortiguando su incidencia en el terreno laboral.

También resulta interesante traer a colación determinadas políticas fiscales y prestaciones económicas, que sin tener como objetivo directo la conciliación, sin duda tienen un impac-

to relevante en facilitar la capacidad de las familias para gestionar el tiempo y los cuidados. Hablamos de medidas como las deducciones fiscales y beneficios, ya estatales o autonómicos, por hijos o por cuidado de dependientes, así como otras prestaciones por familias numerosas/monoparentales, que inciden en gastos de guardería, nacimiento o adopción, u otorgan prestaciones económicas diversas, mitigando cargas y apoyando a las familias, incrementando su capacidad de organizar los cuidados.

Por su parte, en el ámbito agrario y rural, las políticas de conciliación presentan características y retos específicos, con origen en la menor disponibilidad de servicios públicos, la informalidad de los cuidados y de forma particular, en la dispersión geográfica. Hablamos de medidas centradas en escuelas rurales integradas, ayudas específicas a mujeres emprendedoras rurales, o servicios itinerantes de atención. De nuevo en este ámbito es necesario resaltar las diferencias que genera la diversa capacidad de las Administraciones, fundamentalmente locales, para instrumentarlas.

Finalmente, es importante mencionar la implementación de las políticas específicas dirigidas a determinados colectivos o sectores profesionales, o a determinados tipos de empresas. En este campo, comenzamos por los empleados públicos, ya que, en las Administraciones públicas, desde hace años existen importantes medidas de conciliación, como efecto directo de la legislación básica –con un cumplimiento más sencillo que en la empresa privada–, o de sus propios planes de igualdad. Reducciones de jornada, servicios internos de apoyo y, sobre todo, más recientemente, la implantación del teletrabajo como herramienta de flexibilidad son recursos sin duda efectivos en materia de conciliación. Mucho más limitado resulta su alcance en el sector privado, especialmente en las pymes, con claras dificultades para implementar medidas de conciliación estables, que en muchos casos resultan condicionadas por la sensibilidad del empresario o por el contexto económico. Subrayar asimismo las dificultades para integrar medidas de conciliación en sectores de actividad fuertemente masculinizados, como el transporte, en ocasiones con origen en la propia actividad y en otros casos por las resistencias culturales. Por vía convencional, algunos convenios colectivos sectoriales han comenzado tímidamente a incluir medidas de flexibilidad específicas para profesiones con horarios atípicos, adaptaciones de jornada por cuidados o turnos rotativos, pero no podemos dejar de constatar el cúmulo de dificultades a que se enfrenta la conciliación en dichos ámbitos.

La pertinencia de las políticas sectoriales parte de las grandes diferencias entre ámbitos de actividad, con necesidades, demandas y dificultades que requieren respuestas específicas y flexibles. Ello no obstante, como ya se ha apuntado para algún sector concreto, hay que resaltar que, a pesar de los avances, las políticas sectoriales se enfrentan a importantes retos, entre los que destacan la insuficiencia de recursos públicos para satisfacer una demanda creciente, o la desigualdad territorial en su provisión (ya que, en muchas de ellas, las comunidades autónomas tienen importantes competencias). Coordinación entre las diferentes Administraciones, complementariedad entre las políticas generales y sectoriales, y un esfuerzo presupuestario para abordar dificultades que afectan directamente al bienestar

individual y colectivo, son líneas de acción esenciales para construir un sistema de conciliación en la actualidad imprescindible.

Con el fin de ofrecer una visión estructurada de algunas las políticas públicas implementadas en materia de conciliación, tanto generales como sectoriales, se incluye al final de este trabajo en la Tabla 2, «Políticas públicas de conciliación en España» (véase Anexo al final de este estudio), que sintetiza varios de los principales programas, su ámbito de aplicación, objetivos, instrumentos, cobertura y limitaciones, facilitando así una lectura comparada de las estrategias institucionales desarrolladas en este ámbito.

5.2. La perspectiva comparada en políticas de conciliación

El panorama de las políticas de conciliación en España puede entenderse mejor desde una perspectiva comparada, que permite establecer diferencias y similitudes entre distintos países, pudiendo rastrearse una serie de patrones, surgidos asimismo en contextos políticos y socioeconómicos diversos, combinados con formas también diferenciadas de entender el Estado de bienestar, la provisión de servicios públicos, las relaciones familiares y la igualdad de género. Esta amalgama de factores permite identificar una serie de modelos a la hora de entender y abordar las políticas de conciliación:

- El primero de ellos es el modelo socialdemócrata, vigente en países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca), que se caracteriza por valorar de forma importante la conciliación, dentro de sus políticas de bienestar, entendiendo que la misma constituye un derecho universal y una responsabilidad compartida del Estado y de los progenitores. Dispone de servicios públicos de cuidados de calidad, así como de permisos parentales generosos e intransferibles para ambos progenitores, cuyo uso está socialmente normalizado. Guarderías, atención a mayores, escuelas infantiles públicas y horarios laborales racionales están en la base de este modelo.
- Un segundo modelo, denominado conservador o continental, vigente en países como Alemania, Francia y Países Bajos, tiene como punto de partida el apoyo a la familia, pero ha avanzado de forma significativa, y en la actualidad se asienta en un compromiso político sólido, y cuenta con financiación suficiente. Según países, se articula sobre medidas centrales diversas: así, en Francia destaca una red estatal de guarderías y ayudas económicas, mientras que en Alemania es importante la flexibilización laboral sin penalización.
- El modelo liberal, vigente en países como Reino Unido, Irlanda y Estados Unidos, descansa mucho menos en el Estado, y lo hace más en familias y, sobre todo, en el mercado, desarrollando un esquema en el que predominan opciones de trabajo flexible, así como un sistema de provisión de servicios mixto, con fuerte presencia

del sector privado. Este modelo adolece de un importante grado de desigualdad, ya que el acceso a los servicios pivota sobre la capacidad de pago individual y del perfil del empleador.

- Los países del sur de Europa (España, Italia y Portugal) configuran un modelo mediterráneo/familiarista, y han utilizado históricamente el apoyo de la familia como red informal de cuidados, por lo que sus políticas de conciliación se han desarrollado tardíamente, y aún hoy se siguen delegando en muchas ocasiones tales cuidados en las mujeres y en el ámbito doméstico. Tomando como ejemplo nuestro país, España, se ha avanzado de forma significativa en impulsar la corresponsabilidad, equiparando permisos parentales a ambos sexos, pero queda aún un largo camino por recorrer en la provisión de servicios públicos universales de calidad que posibiliten una conciliación efectiva.
- Finalmente, algunos países de Europa del Este, como Eslovenia o Estonia, han desarrollado normativas progresistas que diseñan políticas de conciliación ambiciosas en términos de permisos parentales generosos y servicios públicos asentados. Ello no obstante, adolecen de una baja corresponsabilidad masculina, de modo que la mayoría de los permisos los disfrutaban las mujeres, siguiendo un patrón conservador, pese a las transformaciones llevadas a cabo.

Como ya se ha señalado, las diferencias existentes (en términos de mayor o menor extensión y remuneración de los permisos parentales, carácter intransferible o no de los mismos, grado de flexibilidad laboral o estructura de servicios públicos disponibles, entre otras cuestiones) son indicativas y apuntan un trasfondo diverso en cuanto a la concepción de factores como la familia, el papel del Estado, el mercado o la igualdad de género. También es interesante apuntar que el diseño legal de un modelo que logre alcanzar una conciliación real y efectiva requiere, cuando menos, que las medidas beneficiosas para mujeres y hombres trabajadores, en forma de permisos y flexibilidad laboral, se acompañen de un sistema de servicios públicos de calidad y universales, así como de las necesarias estrategias de cambio cultural tendentes a alcanzar la igualdad de género y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. Este último elemento es fundamental, dado que incluso en los modelos de conciliación más avanzados persisten brechas de género, al tiempo que surgen tensiones, a medida que se avanza en derechos de conciliación, que en ocasiones chocan claramente con los requerimientos del mercado laboral.

6. Discusión: entre el reconocimiento legal y la transformación estructural

El análisis realizado en estas páginas de los avances habidos en materia de conciliación en España, enmarcado en los elementos clave que sustentan el debate teórico y en el diseño jurídico del sistema, nos lleva a concluir que la evolución de las políticas de con-

ciliación en España ha sido significativa en términos normativos, pero adolece de algunos problemas de fondo que permiten calificarla de desigual, fragmentaria y limitada en su capacidad real de transformación.

Un primer elemento positivo que considerar es el hecho de que el reconocimiento de la conciliación como derecho, robustecido a lo largo de las diversas normas aparecidas en el tiempo, articula un marco jurídico garantista, más justo e igualitario, y permite avanzar en otros valores sociales relevantes, como la corresponsabilidad. En términos de técnica jurídica formal, sin duda se ha avanzado muy notablemente; sin embargo, algunas de las consideraciones realizadas permiten concluir que existe una brecha entre la consagración del derecho a conciliar y su ejercicio efectivo.

Varios son los factores que construyen dicha brecha. El primero de ellos es la distancia que separa los avances jurídicos realizados y su implantación cultural y organizativa. Ya hemos señalado que en países como España, con un modelo de cuidados tradicionalmente familiarista, las diversas estructuras a menudo, pese los derechos vigentes, siguen delegando tales tareas en las mujeres y en las familias. Ello demuestra que la implantación efectiva del derecho a conciliar no ha permeado la cultura de las organizaciones ni es asumida de forma total por la sociedad española. También a nivel empresarial o laboral en general, se constata la pervivencia de factores que casan mal con los planteamientos esenciales del derecho a conciliar, tales como la prolongación de horarios o la importancia de la presencialidad. Todo ello resulta en que, en ocasiones, los beneficios de la conciliación se asuman más como una concesión inevitable o una opción personal que implica contrapartidas en términos de pérdida de oportunidades para la carrera profesional. La cultura empresarial no se ha comprometido totalmente con los requerimientos que el derecho de conciliación entraña.

Nuestro análisis nos ha mostrado que las cuestiones económicas constituyen igualmente un factor de exclusión, que condiciona el éxito de la conciliación como derecho universal de la población trabajadora. Un ejemplo lo constituyen los permisos no retribuidos, como el parental de ocho semanas introducido con la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, que, aunque positivo, por su configuración no resulta accesible a todas las personas y familias, resultándoles vedado a aquellas con rentas más bajas o empleos precarios. La desigualdad, ya económica o de otra índole, sin duda origina una conciliación a dos velocidades.

Otro hándicap constatable en el caso español es que, a pesar de los indiscutibles avances en la materia, y debido quizá al punto de partida, la implicación de los hombres en el uso de medidas de conciliación no es equiparable a la de las mujeres, tal y como muestran los datos y estadísticas relativos a solicitud y disfrute de excedencias, reducciones de jornada o permisos diversos por cuidados. Ciertamente que la equiparación normativa de los permisos parentales ha constituido un hito crucial en nuestro ordenamiento. Sin embargo,

como señala Connell (2005), la masculinidad tradicional sigue asociada a la desvinculación del ámbito doméstico y de los cuidados, lo que refuerza la división sexual del trabajo y perpetúa la penalización laboral de las mujeres, que continúan asumiendo la mayor parte de la «doble jornada» (Hochschild, 1989). Ello motiva que las desigualdades, a pesar de una configuración legal igualitaria del derecho a la conciliación, se generen en forma de decisión en el seno de las familias, y que sin duda vengan determinadas por una implantación incompleta del derecho a la conciliación, que posteriores avances en la materia vayan subsanando.

El análisis comparado sin duda ha resultado interesante para poner de manifiesto las particularidades y carencias del modelo español, frente a otros sistemas que este estudio ha revelado más consolidados. Así, frente a los modelos socialdemócratas nórdicos o centroeuropeos, el modelo español adolece de ciertas carencias, como una red de servicios públicos de cuidado accesible, así como del respaldo social que las normativas requieren. Por el contrario, el sistema se encuentra aquejado de una fragmentación institucional y una implementación asimétrica que ya hemos descrito al señalar barreras como las diferencias entre comunidades autónomas a la hora de implantar medidas o la falta de coordinación administrativa. Estas circunstancias determinan que la residencia de los ciudadanos provoque diferentes grados de ejercicio efectivo del derecho a la conciliación.

Del mismo modo, el estudio de las políticas sectoriales ha revelado avances muy significativos, sin perjuicio de poner de manifiesto en determinados ámbitos un impacto muy diverso, con respuestas parciales o fragmentarias que impiden un planteamiento transversal. Esta desigualdad es mayor en sectores de lenta o deficiente penetración de las dinámicas de conciliación, como el agrario, el transporte o la industria, en los que las resistencias culturales están fuertemente arraigadas. De nuevo aparecen desigualdades que quiebran el alcance de una política global y efectiva de conciliación.

Las anteriores consideraciones no pueden llevarnos a calificar el balance de negativo. Por el contrario, algunas cuestiones pueden tildarse de verdaderos avances: así, el creciente reconocimiento del valor social del cuidado (Durán, 2012), la consolidación de un marco jurídico más inclusivo o la creciente incorporación de la corresponsabilidad en el discurso público. El reto más significativo es articular un proyecto sostenible y coherente, que aborde aquellas carencias que aquejan al sistema de conciliación español, que refuerce los logros conseguidos, muchos de ellos verdaderamente loables, transformando al tiempo las culturas organizativas y sociales que obstaculizan el cambio.

En suma, el debate sobre las políticas de conciliación trasciende el plano técnico o jurídico, desde luego relevante, para adentrarse en el terreno político. Ello es así por la relevancia y la complejidad de los terrenos implicados en la construcción de un sistema de conciliación verdaderamente efectivo, que comprende aspectos como la distribución del tiempo, la lógica productivista, los modelos de familia o las identidades de género, que re-

quieren ser revisados y resituados en un enfoque integral. Es necesario reforzar la óptica de derechos y los consiguientes servicios públicos, operando una transformación cultural y cambios que, sin duda, llevarán tiempo, pero que requieren análisis y voluntad política, ya que la conciliación es hoy en día un eje de actuación irrenunciable.

7. Conclusiones y tendencias de futuro

El análisis realizado a lo largo de estas páginas, mediante un recorrido legislativo y doctrinal, nos permite constatar que nuestro país ha alcanzado un nivel normativo notablemente avanzado en materia de conciliación, alineado con las directrices europeas y con una sensibilidad social cada vez más acusada hacia la igualdad de género y la corresponsabilidad. Hemos mencionado, en esta línea, la implantación de importantes medidas, como la cada vez más decidida vigencia de la flexibilidad laboral, la extensión de planes de igualdad a un número mayor de empresas, o la equiparación de permisos parentales, que suponen claros avances legislativos que posicionan a España en el grupo de países comprometidos con este objetivo.

Hemos confirmado asimismo que la solidez del marco normativo presenta algunas debilidades en su aplicación práctica, en forma de carencias presupuestarias, resistencias culturales y organizacionales, desigualdades de índole económico u otras achacables a diferencias territoriales. Por ello, resulta imprescindible planificar estrategias dirigidas a combatir tales carencias, que combinen medidas legislativas, organizativas y culturales, atacando patrones tradicionales de género, lógicas laborales rígidas y una cultura social que no entiende el cuidado como una cuestión colectiva, relevante para hombres y mujeres.

Los análisis de derecho comparado han confirmado que los países con modelos más avanzados han construido alrededor del diseño legislativo un sistema coherente y completo configurado por servicios públicos robustos, que forman parte de una política integral y coherente, apoyada en la configuración universal del derecho a la conciliación. Ciertamente que la mayoría de esos países cuentan con una filosofía que tradicionalmente ha situado la conciliación como un problema público y colectivo, mientras que España parte de postulados y estructuras diversas, por lo que su avance requiere ir superando paulatinamente las debilidades observadas.

En el contexto español, avanzar en esta dirección exige, por tanto, una visión estratégica a medio o largo plazo. En este esquema, resulta esencial reforzar el carácter universal y garantista de los servicios públicos de cuidado, que no se discrimine a quienes poseen menores recursos y el fortalecimiento del protagonismo masculino en este ámbito. También resulta necesaria la incorporación transversal de la perspectiva de conciliación en todos los sectores productivos y en la negociación colectiva. El desafío fundamental es construir un nuevo paradigma que sitúe la conciliación en un lugar central, desde el cual se articule un

nuevo pacto social que otorgue un valor clave a la distribución del tiempo, a la equidad y a la igualdad de mujeres y hombres, integrando además algunos factores también relevantes, como la perspectiva intergeneracional o el cada vez mayor envejecimiento de la población. Para ello es necesario transformar paulatinamente las estructuras, valores y principios empresariales, arropados por políticas públicas decididas y comprometidas.

En definitiva, hay que continuar avanzando, reformulando planteamientos y corrigiendo inequidades, un reto que, a la luz de las cuestiones a transformar, muchas de índole estructural, parece complejo. Con todo, las políticas de conciliación son esenciales para el bienestar de la sociedad, y por ello irrenunciables en nuestros días, por lo que deben consolidarse como un terreno estratégico para ensayar formas más equitativas de organización del tiempo y de reconocimiento del cuidado, un objetivo que a lo largo del ciclo vital nos afecta a todos, y que por ello constituye una responsabilidad compartida y un bien colectivo de primera magnitud.

Referencias bibliográficas

- Aybars, A. (2007). Work-life balance in the EU and leave arrangements across welfare regimes. *European Journal of Social Work*, 10(2), 211-230.
- Ben-Galim, D. (2008). *Equality and diversity: The gender dimensions of work-life balance policies*. Institute for Public Policy Research.
- Connell, R. W. (2005). A really good husband: Work/life balance, gender equity and social change. *Australian Journal of Social Issues*, 40(3), 369-383. <https://doi.org/10.1002/j.1839-4655.2005.tb00978.x>
- Durán, M. A. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*. Cátedra.
- Eurofound (2017). *Work-life balance and flexible working arrangements in the European Union*. Publications Office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2018-03/ef1741en.pdf>
- Fraser, N. (1997). *Justice interruptus: Critical reflections on the "postsocialist" condition*. Routledge.
- Guo, J. y Browne, C. V. (2021). Women's employment, work-life balance policies, and inequality across the life course. *Journal of Women & Aging*, 34(3), 294-308. <https://doi.org/10.1080/08952841.2021.1917242>
- Hochschild, A. R. (1989). *The second shift: Working parents and the revolution at home*. Viking.
- Lewis, J. (2009). *Work/Family balance, gender and policy*. Edward Elgar Publishing.
- Martínez-Tola, E. y De la Cal Barredo, M. L. (2023). Strategies and values towards co-responsibility in care in European countries. *Revista de Economía Mundial*, 63, 45-65. <https://doi.org/10.33776/rem.vi63.7077>

- Murillo, S. (2006). *El mito de la vida privada: de la entrega al tiempo propio*. Siglo XXI Editores.
- Olivetti, C. y Petrongolo, B. (2017). The economic consequences of family policies: Lessons from a century of legislation in high-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 205-230. <https://doi.org/10.1257/jep.31.1.205>
- Owusu, E. K. O. (2024). Gender equality and work-life balance in the digital era: A bibliometric analysis. *Virtual Economics*, 7(1), 66-81. [https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.01\(4\)](https://doi.org/10.34021/ve.2024.07.01(4))
- Poelmans, S. A., Kalliath, T. y Brough, P. (2008). Achieving work-life balance: Current theoretical and practice issues. *Journal of Management & Organization*, 14, 227-238. <https://doi.org/10.5172/jmo.837.14.3.227>
- Sullivan, O. (2018). The gendered division of household labor. En B. J. Risman (Ed.), *Handbook of the Sociology of Gender* (pp. 377-392). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-76333-0_27
- Sullivan, O. (2021). The gender division of housework and child care. *Research Handbook on the Sociology of the Family*. <https://doi.org/10.4337/9781788975544.00033>
- Tronto, J. C. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. Routledge.

Raquel Valle Escolano. Es Doctora en Derecho Constitucional. Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia y colaboradora en la Universitat Oberta de Catalunya. Es miembro del Comité de Apoyo a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del CERMI e Investigadora del Instituto Universitario de Investigación en Tráfico y Seguridad Vial (Intras). <https://orcid.org/0000-0003-4100-3905>

ANEXO

Tabla 1. Análisis de las principales normas españolas en materia de conciliación

Norma	Objetivo principal	Medidas de conciliación	Ámbito de aplicación	Obligatoriedad / Voluntariedad	Enfoque de género	Protección frente a discriminación	Innovaciones clave	Limitaciones y desafíos	Impacto potencial o real
Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras	Reconocer el derecho a conciliar la vida laboral y familiar	Reducción de jornada, permisos por cuidado de hijos y familiares dependientes	Personas trabajadoras por cuenta ajena	Voluntaria, dependiente de negociación individual	Enfoque maternalista, centrado en la protección de las mujeres	Sin protección específica frente a represalias o discriminación	Primera mención legal a la conciliación, inicio del debate jurídico	Medidas poco exigibles, sin mecanismos claros de control	Impacto limitado, pero pionera en situar la conciliación en el marco legal
Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	Garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres	Planes de igualdad, medidas de conciliación incluidas en la negociación colectiva	Empresas de más de 250 (hoy 50) trabajadores	Obligatoria para las empresas según el tamaño	Reconocimiento explícito de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres	Prohíbe la discriminación por ejercer derechos de conciliación	Introduce mecanismos sancionadores y planes de igualdad	Aplicación desigual, escasa vigilancia de su cumplimiento	Avance clave hacia la igualdad formal, limitado por la falta de control
Real Decreto-Ley 6/2019 de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación	Igualdad en el empleo y corresponsabilidad real	Equiparación de permisos por nacimiento, registros salariales obligatorios	Todas las personas trabajadoras, incluidas en empresas de más de 50 empleados	Obligatoria	Medidas diseñadas para ambos progenitores	Incluye sanciones y refuerza derechos ante represalias	Permisos igualitarios e intransferibles para padres y madres	Dificultades culturales y organizativas para su aplicación real	Avance notable hacia la corresponsabilidad, aún con barreras de uso real
Real Decreto-Ley 5/2023 de transposición de directivas de la UE en materia de conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores	Transponer la Directiva (UE) 2019/1158	Permiso parental de 8 semanas, derecho a solicitar trabajo flexible	Personas trabajadoras con hijos/as hasta 8 años o personas a su cargo	Obligatoria, con límites en la retribución de permisos	Reconoce el derecho de todos los cuidadores, sin distinción de género	Garantiza el derecho a solicitar adaptaciones sin represalias	Introduce el derecho al trabajo flexible y permisos adicionales	Permiso no retribuido limita su uso real, desigual acceso según nivel económico	Progreso importante, condicionado por la falta de cobertura económica
Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores	Garantizar la conciliación y la igualdad en toda la UE	Permisos parentales y de cuidadores, derecho a la flexibilidad laboral	Todas las personas trabajadoras en la UE	Obligatoria como mínimo común, deja margen a los Estados para mejorar	Promueve la igualdad de género y la corresponsabilidad	Incluye protección contra represalias a nivel europeo	Marca un estándar mínimo europeo	Aplicación variable entre Estados, riesgos de mínimos poco ambiciosos	Impulso europeo clave, pero dependiente de la ambición estatal

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Políticas públicas de conciliación (generales y sectoriales)

Política / programa	Nivel institucional	Sector o área	Objetivo principal	Instrumentos y medidas concretas	Cobertura / accesibilidad	Perspectiva de género y corresponsabilidad	Evaluación crítica / límites	Impacto potencial o demostrado
Plan Corresponsables (2021-)	Estatual (cofinanciado con CC.AA.)	General / cuidados	Facilitar la conciliación y redistribuir el cuidado	Financiación a CC.AA. para contratar profesionales del cuidado, actividades extraescolares, servicios para familias monoparentales	Desigual entre comunidades	Alta: enfoque explícito de redistribución y apoyo a familias vulnerables	Cobertura dispar; falta de estructura permanente	Ha permitido abrir líneas inéditas de apoyo a la conciliación comunitaria
Escuelas infantiles públicas de 0-3 años	Autonómico / local	Educación infantil	Favorecer la inserción laboral y la conciliación	Plazas públicas, horarios ampliados, gratuidad parcial	Muy desigual por territorio	Sí: políticas diseñadas como infraestructura de conciliación	Déficit de plazas; desigual implantación	Alta eficacia en sectores que garantizan acceso universal
Actividades extraescolares y apertura temprana	Local / autonómico	Educación / servicios escolares	Armonizar tiempos escolares y laborales	Programas municipales, financiación para horarios ampliados	Acceso limitado en zonas rurales o con baja inversión local	Enfoque funcional, con potencial redistributivo si se garantiza acceso universal	Dependencia presupuestaria local, sin homogeneidad nacional	Apoyo clave en contextos urbanos; limitado en contextos con menos recursos
Servicios de atención a la dependencia	Estatual / autonómico	Servicios sociales	Reducir la carga de cuidados familiares	Centros de día, ayuda a domicilio, teleasistencia, prestaciones económicas	Cobertura parcial, largas listas de espera	Alta relevancia, alivia carga femenina de cuidados	Infradotación estructural, fuerte variabilidad territorial	Elemento esencial, aunque infrutilizado por déficits estructurales
Planes de igualdad en las AA. PP.	Estatual / autonómico	Administraciones públicas	Integrar la conciliación como derecho laboral en el sector público	Teletrabajo, horarios flexibles, jornadas comprimidas, servicios de apoyo familiar	Generalizada en AA. PP., escasa en pymes	Elevada: se promueve corresponsabilidad institucional	No siempre replicado en el sector privado, riesgo de elitización	Referente institucional, con posibilidad de irradiar buenas prácticas
Citas médicas adaptadas y atención continuada	Autonómico / local	Sanidad	Facilitar el acceso a la salud sin interferir con la jornada laboral o de cuidados	Ampliación de horarios de atención, atención domiciliaria, hospitalización a domicilio	Variable según comunidad y centro de salud	Alta relevancia para mujeres cuidadoras	Iniciativas dispersas; sin estrategia nacional coordinada	Reduce barreras temporales en la conciliación indirecta
Apoyo a la conciliación en zonas rurales	Autonómico / local	Medio rural	Permitir la conciliación en entornos con menos servicios públicos	Transporte escolar, aulas matinales móviles, ayudas a mujeres emprendedoras rurales	Limitada y dependiente de financiación europea	Alta, dirigida especialmente a mujeres rurales	Cobertura desigual y escasa sostenibilidad	Reduce desigualdades territoriales si se consolida
Adaptación de turnos en sectores con horarios rígidos	Sectorial / empresarial	Industria y transporte	Introducir medidas de conciliación en sectores masculinizados	Turnos personalizados, compensación horaria, permisos parentales con adaptaciones	Limitada, según convenio colectivo	Enfoque incipiente; rompe estereotipos de género laborales	Resistencia empresarial y cultural	Alta si se integra en la negociación colectiva
Conciliación en cuerpos con régimen estatutario	Estatual	Justicia y cuerpos de seguridad	Introducir derechos de conciliación en regímenes especiales	Reducción de jornada, acumulación de permisos, flexibilidad reglada	Generalizada dentro del sector público	Rompe con la lógica de disponibilidad absoluta	Alta resistencia organizativa	Ejemplarizante en sectores con alta rigidez estructural
Conciliación en el ámbito académico y científico	Universitario / estatal	Educación superior e I+D	Prevenir la penalización por maternidad/paternidad en la carrera investigadora	Extensión de contratos, ayudas a la reincorporación, criterios de evaluación adaptados	Limitada y variable entre universidades	Alta: busca corregir desigualdades en trayectorias científicas	Falta de homogeneización y permanencia	Alto valor simbólico; aún pendiente de consolidación

Fuente: elaboración propia.