



Bruselas, 8.5.2018  
COM(2018) 273 final

**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»)**

## Resumen

Disponer de servicios de guardería accesibles, asequibles y de buena calidad es fundamental para que las mujeres, y los hombres, con responsabilidades familiares puedan participar en el mercado laboral<sup>1</sup>. Una educación y unos cuidados de la primera infancia de buena calidad son también un instrumento importante para combatir posibles desventajas sociales de los niños<sup>2</sup> y resultan beneficiosos para su desarrollo cognitivo y social desde una edad temprana<sup>3</sup>.

Ya en 2002, el Consejo Europeo de Barcelona<sup>4</sup> reconoció esta situación y estableció objetivos relativos a la disponibilidad de servicios de guardería asequibles y de buena calidad para niños en edad preescolar a través de dos metas: el 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria y el 33 % de los niños de menos de tres años.

El objetivo del presente informe es evaluar, como parte de la aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre la promoción de la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores<sup>5</sup>, en qué medida han avanzado los Estados miembros en la aplicación de los objetivos de Barcelona desde el último informe de 2013.

En definitiva, en líneas generales, se ha logrado la meta de Barcelona para los niños menores de tres años en la EU-28, lo que representa el 32,9 % de los niños de la UE, aun cuando persisten grandes diferencias entre Estados miembros.

Según los datos más recientes de 2016, el objetivo del 33 % se ha alcanzado con creces en doce Estados miembros: en siete de doce Estados miembros de la UE, entre un 33 y un 49 % de los niños tiene acceso a servicios de atención infantil y en cinco Estados miembros de la UE, el 50 % o más de los niños tiene acceso a estos servicios. En los dieciséis Estados miembros restantes, menos del 33 % de los niños tiene acceso a servicios de atención infantil, y en diez de estos Estados miembros, menos del 25 % de los niños menores de tres años disfruta de ellos.

La meta de Barcelona aún no se ha conseguido para los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria. En 2016, el 86,3 % de los niños de entre tres años de edad y la edad de escolarización obligatoria hacían uso de servicios profesionales de atención a la infancia o asistían a centros de enseñanza preescolar. El objetivo de Barcelona ya se ha alcanzado en 12 Estados miembros. En los 16 restantes, todavía no.

Varios factores influyen en la disponibilidad y el uso de los servicios de cuidado de los niños: el derecho legal a disfrutar de dichos servicios, su accesibilidad y calidad. Desempeñan también un papel importante la adaptabilidad de los servicios a las necesidades de los padres, lo que incluye la distancia a la guardería y unos horarios de apertura adaptados a los horarios y las necesidades laborales.

Puesto que las responsabilidades familiares son el principal motivo de la escasa participación de las mujeres en el mercado laboral, lo que representa una pérdida para Europa de 370 000 millones EUR al año, los objetivos de Barcelona, adoptados por el Consejo Europeo en 2002, siguen revistiendo una importancia fundamental en 2018.

---

<sup>1</sup> Compromiso Estratégico de la Comisión para la Igualdad de Género 2016 - 2019.

<sup>2</sup> Recomendación de la Comisión de 2013 sobre «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas», COM (2013)112 final de 20.2.2013 y SWD(2017), 258 final.

<sup>3</sup> Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) (DO C 119 de 28.5.2009, p. 2).

<sup>4</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión: Una iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, COM(2017) 252 final de 26.4.2017.

## 1. Contexto político

La insuficiente representación de las mujeres es uno de los problemas más persistentes del mercado laboral en todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE). La disparidad global entre el empleo masculino y femenino, es decir, la diferencia entre las tasas de empleo de hombres y mujeres, es de 11,6 puntos porcentuales, llegando a 18,2 puntos porcentuales en equivalentes a tiempo completo<sup>6</sup>. La pérdida económica resultante asciende a 370 000 millones EUR al año<sup>7</sup>.

El principal motivo de la escasa participación de las mujeres en el mercado laboral reside en las responsabilidades familiares que soportan de forma desproporcionada las mujeres en comparación con los hombres. Las mujeres asumen responsabilidades familiares en diversas etapas de sus vidas, pero especialmente cuando tienen hijos pequeños. En 2016, la tasa media de empleo de las mujeres con un hijo menor de seis años era nueve puntos porcentuales inferior a la de las mujeres sin hijos pequeños y, en varios Estados miembros, esta diferencia superaba los treinta puntos porcentuales. En algunos Estados miembros, el 25 % de las mujeres inactivas lo está debido a sus responsabilidades familiares.

Disponer de servicios de guardería accesibles, asequibles y de buena calidad es fundamental para que las mujeres, y los hombres, con responsabilidades familiares puedan participar en el mercado laboral.

Ya en 2002, el Consejo Europeo de Barcelona<sup>8</sup> reconoció esta situación y estableció objetivos relativos a la disponibilidad de servicios de guardería asequibles y de buena calidad<sup>9</sup> para niños en edad preescolar a través de dos metas:

*«Los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños*

- *al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y*
- *al menos al 33 % de los niños de menos de tres años».*

El Consejo Europeo estableció la obligación de alcanzar estas metas para 2010. En su informe de 2013, en el que evaluaba la situación, la Comisión Europea concluyó que las metas no se habían alcanzado en ninguna de las categorías de niños: niños menores de tres años y de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria<sup>10</sup>.

En 2013, el informe de la Comisión Europea sobre los objetivos de Barcelona<sup>11</sup> señaló que, aunque se había avanzado desde 2002, la prestación de servicios de cuidado de niños aún no estaba en consonancia con las metas de Barcelona y se necesitaban mejoras considerables para alcanzar un nivel satisfactorio de disponibilidad, especialmente para los niños menores de tres años:

<sup>6</sup> Eurostat, Encuesta de población activa 2016.

<sup>7</sup> Eurofound (2016), *The gender employment gap: challenges and solutions (La brecha de género en el empleo: retos y soluciones)*.

<sup>8</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002, disponibles en:

<https://www.consilium.europa.eu/media/20933/70829.pdf>

<sup>9</sup> La referencia a «servicios de cuidado», «servicios de cuidado de niños» y «servicios profesionales de cuidado de niños» en los objetivos de Barcelona incluye la educación, puesto que los niños no solo reciben cuidados en guarderías, sino también en centros de educación preescolar antes de la edad de escolarización obligatoria. Por lo tanto, los servicios de cuidado de niños para los niños que aún no han alcanzado la edad de escolarización obligatoria abarcan las guarderías y otros centros de día tales como guarderías familiares, cuidadores profesionales acreditados en el domicilio del niño o del cuidador, educación preescolar o enseñanza escolar obligatoria equivalente y servicios prestados en los centros fuera del horario escolar. La educación y cuidados de la primera infancia y la educación preescolar se utilizan como sinónimos en el presente informe.

<sup>10</sup> En el presente informe, con el fin de mantener la terminología utilizada en las conclusiones del Consejo de Barcelona, edad de escolarización obligatoria se refiere a la edad obligatoria para comenzar la enseñanza primaria que, en la mayor parte de los países es en torno a los seis años.

<sup>11</sup> Comisión Europea, objetivos de Barcelona (2013), disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/130531\\_barcelona\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/130531_barcelona_en_0.pdf)

- En 2001, únicamente seis Estados miembros de la UE cumplieron las metas en ambas categorías de edad (niños menores de tres años y niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria)<sup>12</sup>;
- tres Estados miembros cumplieron únicamente la meta relativa a los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria<sup>13</sup>;
- cuatros Estados miembros cumplieron solo la meta relativa a los niños menores de tres años<sup>14</sup>.

El informe de la Comisión no solo se centró en la disponibilidad de servicios de atención a la infancia, sino también en que los servicios disponibles fueran accesibles, asequibles y de calidad.

En efecto, la plena participación de las mujeres en el mercado laboral requiere que los servicios de cuidado de los niños estén disponibles a tiempo completo y cumplan con las exigencias laborales durante las horas de trabajo de los padres y durante las vacaciones escolares. Además, el cuidado de los niños solo es realmente una opción si las mujeres que trabajan pueden permitírselo y tienen garantía suficiente de su elevada calidad.

Por ello, los objetivos de Barcelona, y sus metas, se reiteraron en el Pacto Europeo por la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2020) y se mencionan en la Estrategia Europa 2020.

Además de supervisar de forma periódica la aplicación de los objetivos de Barcelona, se supervisa la disponibilidad de servicios de cuidado de los niños asequibles y de buena calidad como un modo de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral en el marco del proceso del Semestre Europeo. Se trata del marco anual de gobernanza económica de la UE destinado a supervisar, prevenir y corregir tendencias económicas problemáticas<sup>15</sup>.

En el contexto del pilar europeo de derechos sociales, el 26 de abril de 2017 la Comisión adoptó la iniciativa para la promoción de la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, un conjunto de medidas legislativas y no legislativas destinadas a modernizar los actuales marcos normativo y jurídico de la UE relativos a los permisos familiares<sup>16</sup>, las fórmulas de trabajo flexibles y los servicios profesionales de cuidados, y a abordar los desincentivos económicos para que un segundo trabajador de la familia se incorpore al mercado laboral. Mejorar la calidad, asequibilidad y accesibilidad de los servicios de cuidado de los niños constituye una parte importante de esta iniciativa, y esto se consigue mediante la supervisión periódica de los objetivos, la mejora de la recogida de datos y la promoción del uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para invertir en infraestructura social<sup>17</sup>.

Los servicios de cuidado de los niños asequibles y de gran calidad no solo contribuyen a conciliar la vida familiar con la laboral, permitiendo la participación de las mujeres en el mercado laboral y fortaleciendo la igualdad de género, sino que también ayudan a los niños a integrarse desde el punto de vista socioeconómico y a desarrollar sus capacidades desde una edad temprana<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Francia, el Reino Unido y Suecia.

<sup>13</sup> Alemania, Estonia e Italia.

<sup>14</sup> España, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal.

<sup>15</sup> En 2017, seis países recibieron la recomendación específica de abordar los problemas relacionados con el cuidado de los niños como parte de los obstáculos que dificultan la participación de las mujeres en el mercado laboral. En 2018, los servicios de cuidado de niños se destacaron como punto de atención en diecisiete informes por países, haciendo hincapié en aspectos pertinentes específicos de los países tales como la disponibilidad, la asequibilidad y la accesibilidad de los servicios de cuidado de los niños y la participación de las mujeres en el mercado laboral.

<sup>16</sup> Los permisos familiares incluyen el permiso por maternidad, paternidad y el permiso parental, así como el permiso para cuidadores.

<sup>17</sup> Véase la Comunicación de la Comisión: Una iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, COM(2017) 252 final de 26.4.2017.

<sup>18</sup> Diversos proyectos de investigación financiados en el marco del Séptimo Programa Marco de Investigación y del sexto Reto Social del programa Horizonte 2020 (Europa en un mundo cambiante: Sociedades inclusivas, innovadoras y seguras), aportan también pruebas de la importancia de unos servicios de cuidado de los niños de calidad. Estos proyectos abordan el papel de la educación y cuidados de la primera infancia en lo que respecta a las desigualdades y la pobreza y el bienestar y desarrollo de los niños, así como la elección de distintas opciones

La Recomendación de la Comisión de 2013 sobre «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»<sup>19</sup>, aprobada por el Consejo en noviembre de 2013, insta a los Estados miembros a invertir más en políticas dirigidas a la infancia para fortalecer los derechos del niño, reducir la pobreza infantil y mejorar el bienestar de los niños. Forma parte de un conjunto de medidas sobre inversión social mucho más amplio que proporciona a los Estados miembros orientación normativa sobre la inversión social permanente. La Recomendación hace hincapié en que hay abundantes datos que demuestran que los niños desfavorecidos que se benefician de los servicios de educación y cuidado de la primera infancia tienen menos probabilidades de abandonar la educación secundaria y convertirse en desempleados, con lo cual se evitan otros problemas sociales.

Asimismo, el Consejo de Educación de 2009, adoptó valores de referencia en materia de educación y formación en virtud del marco estratégico de Educación y Formación (ET 2020)<sup>20</sup>, incluido uno para los niños de edad comprendida entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria<sup>21</sup>. Según dicho valor de referencia o meta, al menos un 95 % de los niños con edades comprendidas entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria debería participar en la educación y los cuidados en la primera infancia<sup>22</sup>. El objetivo del ET 2020 es mejorar los sistemas educativos y formativos nacionales con el fin de que la UE llegue a convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo.

Además de supervisar los objetivos de Barcelona, la Comisión supervisa de manera periódica la aplicación de los objetivos de educación y formación incluidos en el ET 2020, entre ellos el objetivo relativo a los niños de edad comprendida entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria<sup>23</sup>. En 2017, la Comisión constató que una media del 94,8 % de los niños participaban en la educación y cuidados de la primera infancia en la Unión Europea. Por consiguiente, podría considerarse que, en líneas generales se ha alcanzado el objetivo del ET 2020. A la luz de esta conclusión, la Comisión anunció en su Comunicación sobre la conciliación de la vida familiar y profesional una revisión del objetivo existente del ET 2020. Esto se confirmó en su Comunicación de 17 de noviembre de 2017, sobre el refuerzo de la identidad europea<sup>24</sup> en la que la Comisión sugiere que la meta del 95 % podría ampliarse a los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria. Esta revisión conllevaría un aumento del 5 % de la meta de Barcelona actual para los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria. Asimismo, la Comisión se comprometió a considerar la calidad de los sistemas de cuidado de los niños.

En mayo de 2018, la Comisión presentó una propuesta de Recomendación del Consejo sobre sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de calidad como parte del paquete de objetivos de educación<sup>25</sup>, acompañada de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión. El objetivo de esta propuesta es animar y apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar la calidad y el

---

de cuidado infantil, teniendo en cuenta las especificidades de cada familia (socioeconómicas, culturales) y los distintos contextos institucionales.

<sup>19</sup> Véase SEC(2017) 258 final.

<sup>20</sup> Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020), DO 2009/C 119/02.

<sup>21</sup> En el marco estratégico de Educación y Formación (ET 2020), la edad de escolarización obligatoria es la edad de comienzo de la enseñanza primaria.

<sup>22</sup> La educación y los cuidados en la primera infancia, el término utilizado en el Compromiso estratégico para la educación y la formación, se utiliza en el presente informe como sinónimo de cuidado de los niños, término usado en los objetivos de Barcelona.

<sup>23</sup> Comisión Europea (2017), Monitor de la Educación y la Formación 2017.

[https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf)

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura. Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, COM(2017) 673 final.

<sup>25</sup> Propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre sistemas de educación y cuidado de la primera infancia de buena calidad.

acceso a los sistemas de educación y cuidado de la primera infancia. El motivo subyacente es que los primeros años de la vida de una persona son los más propicios para desarrollar las competencias fundamentales y las capacidades de aprendizaje que pueden influir considerablemente en las perspectivas futuras de educación y empleo y en la satisfacción vital y los logros a lo largo de la vida en general.

El pilar europeo de derechos sociales, aprobado por los Estados miembros el 17 de noviembre de 2017, ha confirmado la importancia de contar con estructuras profesionales para el cuidado de los niños. El cuadro de indicadores sociales que acompaña al pilar supervisa la aplicación del principio once del pilar sobre asistencia y apoyo a los niños, en particular a los niños menores de tres años.

Todo lo mencionado anteriormente muestra que el acceso a unos servicios de educación y cuidados de la primera infancia asequibles y de calidad contribuye a tres fines principales:

- mejorar las posibilidades de integración en el mercado laboral de las mujeres con hijos;
- desarrollar las capacidades cognitivas y sociales de los niños en edad preescolar;
- reforzar la integración social de los niños procedentes de entornos desfavorecidos<sup>26</sup>.

El objetivo del presente informe es evaluar, como parte de la aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre la promoción de la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, en qué medida han avanzado los Estados miembros en la aplicación de los objetivos de Barcelona desde el informe de 2013. Dicha evaluación, junto con la conclusión de que, en líneas generales, se ha alcanzado el ET 2020, muestra que es posible que haya llegado el momento de considerar una revisión global coherente de todas los objetivos relativos a los niños desde su nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria.

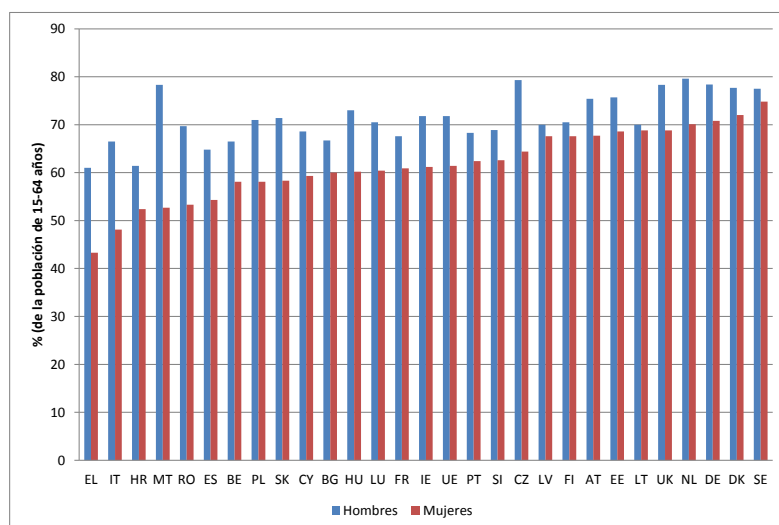
## **2. Importancia de los servicios de cuidado de los niños en el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral**

Si bien la participación de las mujeres en el mercado laboral ha aumentado, sigue existiendo una disparidad entre la participación en el mercado laboral de hombres y mujeres en todos los Estados miembros. En la EU-28, esta diferencia es de 11,6 puntos porcentuales y de 18,2 puntos porcentuales en términos de equivalentes a tiempo completo. La menor diferencia se observa en Lituania (2 %) y la mayor en Malta (27 %).

---

<sup>26</sup> Taking stock of the 2013 Recommendation on 'Investing in children: breaking the cycle of disadvantage' (Balance de la Recomendación de 2013 sobre «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»), SWD(2017) 258 final.

**[Gráfico 1: Tasa de empleo de mujeres y hombres de 15-64 años, 2016, %]**



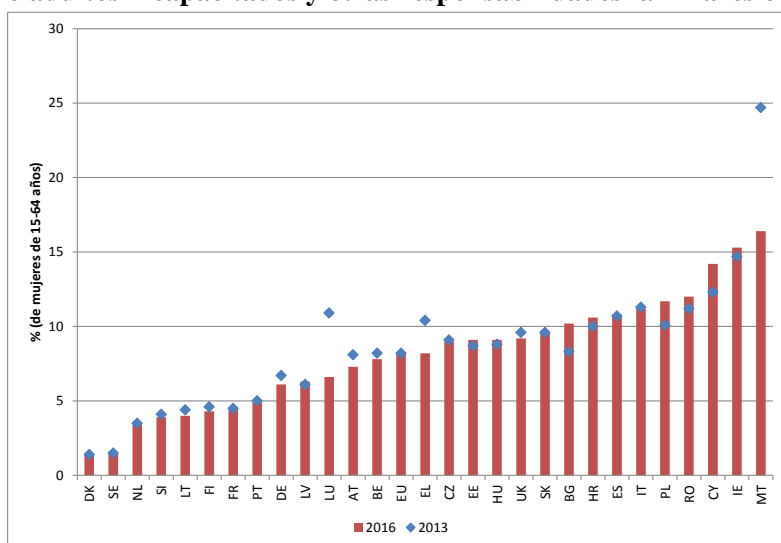
Fuente: EPA 2016

La disparidad entre el empleo masculino y femenino está fuertemente ligada a las responsabilidades familiares.

Si bien en la mayoría de los Estados miembros el modelo de familia con dos sueldos (ambos miembros de la pareja trabajan a tiempo completo) o el modelo modificado de sostén económico de la familia (un miembro de la pareja trabaja a tiempo parcial y el otro a tiempo completo), han sustituido al modelo del hombre como sostén económico de la familia, la diferencia entre los géneros en lo que a inactividad y trabajo a tiempo parcial se refiere sigue siendo significativa –el 31 % de las mujeres trabajan a tiempo parcial, en comparación con el 8 % de los hombres. Los Países Bajos tienen la tasa más alta de trabajadores a tiempo parcial, con el 76,4 % de las mujeres y el 26,2 % de los hombres trabajando a tiempo parcial.

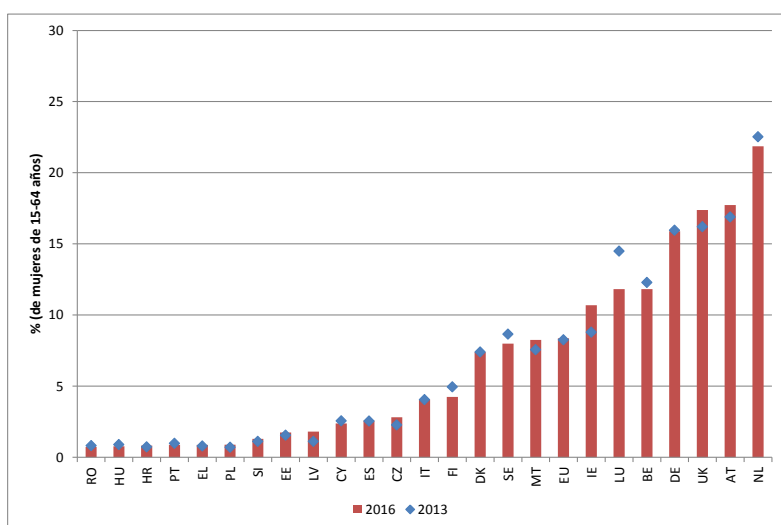
Las diferencias en los motivos por los que las mujeres abandonan el mercado laboral o trabajan a tiempo parcial entre los distintos Estados miembros son muy llamativas (Gráficos 1 y 2). En efecto, más del 10 % de las mujeres de Bulgaria, Chipre, Croacia, España, Irlanda, Italia, Malta, Polonia y Rumanía no trabajan debido a sus responsabilidades personales o familiares, principalmente porque deben cuidar de niños o de adultos incapacitados (Gráfico 2). Además, más del 10 % de las mujeres trabajan a tiempo parcial en Alemania, Austria, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido debido a sus responsabilidades familiares (Gráfico 3).

**[Gráfico 2: Inactividad debida a las responsabilidades personales y familiares (cuidado de niños o adultos incapacitados y otras responsabilidades familiares o personales) mujeres %]**



Fuente: EPA 2006-2013

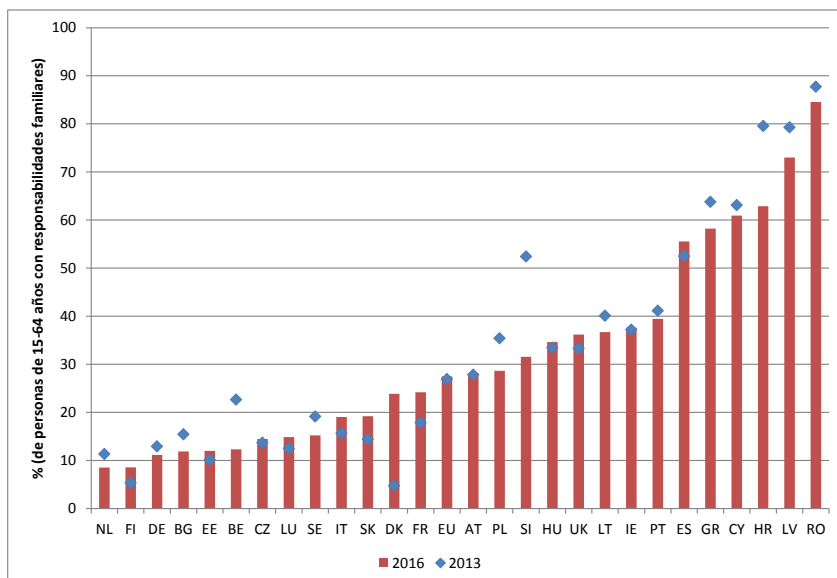
**[Gráfico 3: Trabajo a tiempo parcial debido a las responsabilidades personales y familiares (cuidado de niños o adultos incapacitados y otras responsabilidades familiares o personales) mujeres %]**



Fuente: EPA 2006-2013

Un examen más detallado de los motivos subyacentes de la inactividad y el trabajo a tiempo parcial muestra que aproximadamente el 20 % de las personas con responsabilidades familiares están inactivas o trabajan a tiempo parcial debido a la falta de infraestructuras de asistencia. El porcentaje de personas que están inactivas o trabajan a tiempo parcial oscila entre más de un 80 % en Letonia y Rumanía y menos de un 10 % en Finlandia, los Países Bajos y Suecia, pasando por un porcentaje superior al 30 % en Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Grecia, Hungría, Irlanda, Lituania, Polonia y Portugal.

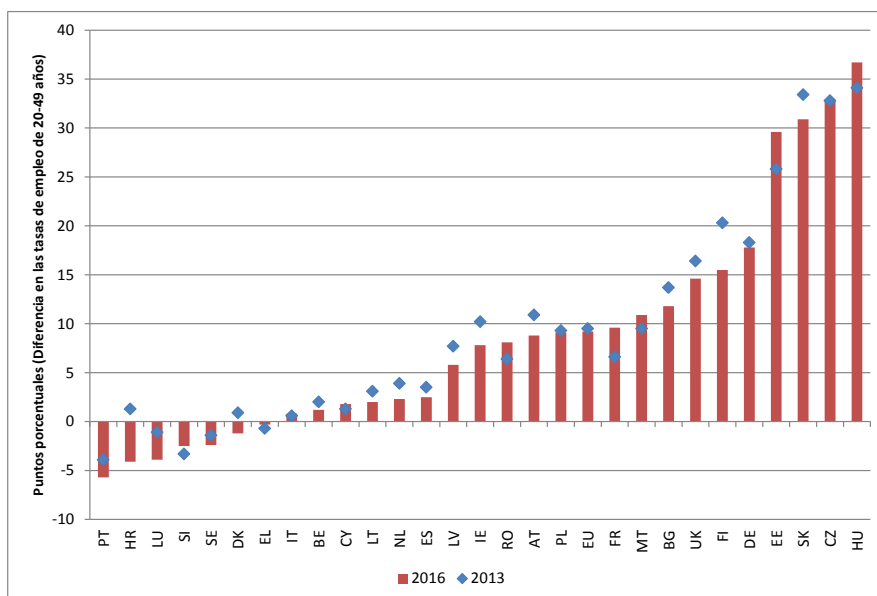
**[Gráfico 4: Mujeres inactivas o que trabajan a tiempo parcial debido a responsabilidades familiares que señalan la falta de servicios de asistencia adecuados, %]**



Fuente: EPA 2006-2013

La falta de infraestructuras para el cuidado de los niños afecta a la participación de las mujeres en el mercado laboral. Las repercusiones negativas de la maternidad en el empleo femenino se han reconocido como un problema importante en Alemania, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Hungría, el Reino Unido y la República Checa<sup>27</sup>.

**[Gráfico 5: Impacto de la maternidad en el empleo de las mujeres, %]**



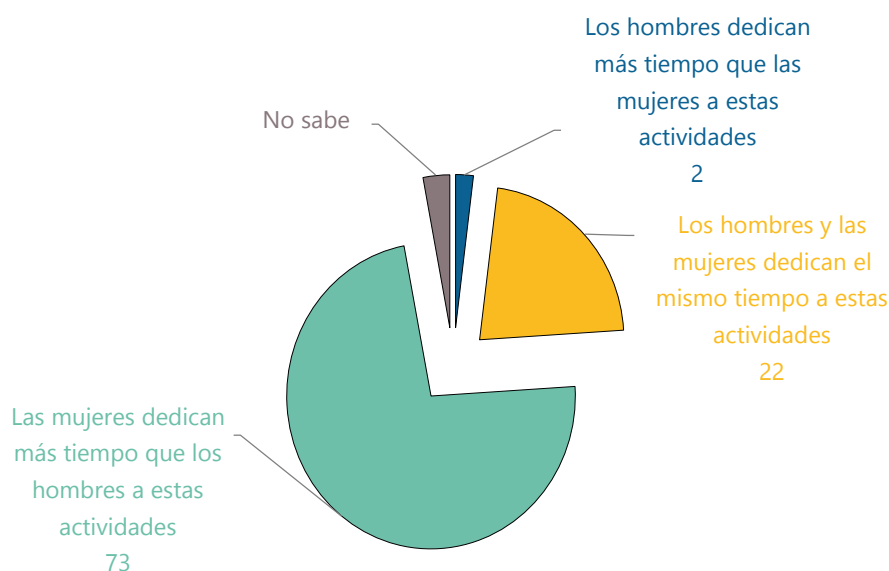
Fuente: EPA 2006-2013

La baja participación de las mujeres en el mercado laboral y la falta de servicios profesionales de cuidado de los niños están también relacionados con la percepción tradicional del papel de la mujer en

<sup>27</sup> Véanse los informes pertinentes por países de 2017 en el contexto del Semestre Europeo, disponibles en: [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_es)

la sociedad. Casi tres cuartas partes de los ciudadanos europeos confirma que las mujeres dedican más tiempo que los hombres a las tareas domésticas y las actividades de cuidado. Esto suele deberse a las normas sociales que atribuyen a la mujer el papel de cuidadora principal de los hijos y del hogar. Una encuesta reciente del Eurobarómetro muestra que más de cuatro de cada diez europeos (44 %) creen que la función más importante de una mujer es cuidar de su casa y de su familia. En un tercio de los Estados miembros de la UE este porcentaje llega a ser incluso del 70 % o superior<sup>28</sup>. Casi tres cuartas partes de los europeos indica que las mujeres dedican más tiempo que los hombres a las tareas domésticas y las actividades de cuidado. El 22 % considera que los hombres y las mujeres emplean el mismo tiempo en dichas actividades. No obstante, se está produciendo un lento cambio entre generaciones. Es algo más probable que los encuestados más jóvenes respondan que los hombres y las mujeres dedican el mismo tiempo a las tareas domésticas y las actividades de cuidado: es el caso del 26 % de los encuestados entre 15 y 24 años de edad, en comparación con el 21 % de los encuestados a partir de los 40 años.

**[Gráfico 6: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones relativas al reparto de las tareas domésticas y las actividades de cuidado de otras personas en los hogares cree que es más exacta en la actualidad? (% - UE)]**



Fuente: Eurobarómetro especial n.º 465 (2017).

La encuesta muestra que aún queda mucho trabajo por hacer en todos los Estados miembros. El Índice de Igualdad de Género publicado en 2017 por el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, destacó que, en comparación con la situación vigente diez años antes, doce países han experimentado un retroceso en el equilibrio de género en el tiempo dedicado al cuidado, las tareas domésticas y las actividades sociales. Solo uno de cada tres hombres cocina y realiza tareas domésticas todos los días, frente a la mayoría de las mujeres que sí realizan dichas actividades (79 %). Con una puntuación

<sup>28</sup> Eurobarómetro especial n.º 465 (2017), Gender Equality 2017 (Igualdad de género 2017) [EBS 465], disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2154>

media de 66,2 para la igualdad de género, a la UE todavía le queda un largo camino por recorrer para lograr una sociedad equilibrada desde el punto de vista del género<sup>29</sup>.

Las responsabilidades de cuidado también se distribuyen de forma desigual entre hombres y mujeres en el ámbito del empleo remunerado. En 2015, la Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo mostró que en los hogares en los que el hijo menor tenía menos de siete años, las mujeres dedicaban una media de 32 horas semanales a trabajo remunerado y 39 horas a trabajo no remunerado, mientras que los hombres dedicaban 41 horas a trabajo remunerado y 19 a trabajo no remunerado.<sup>30</sup> Si bien la cantidad de horas de trabajo no remunerado tanto de los hombres como de las mujeres aumenta cuando tienen hijos, la proporción de tareas domésticas y de cuidado que ambos realizan dista mucho de ser equitativa. Esta situación persiste durante toda la vida, incluso hacia el final de la vida laboral. Por lo tanto, dichas responsabilidades tienen más probabilidades de afectar a la vida laboral de las mujeres.

El papel desigual de las mujeres como cuidadoras se refuerza debido a la falta de servicios de calidad, accesibles y asequibles para el cuidado de los niños menores de tres años. La Confederación de Organizaciones Familiares de la Unión Europea, COFACE<sup>31</sup> destaca la importancia de este factor y sugiere tres maneras de ayudar a las mujeres a lograr la conciliación de la vida familiar y profesional: 1) recursos económicos que ayuden a los padres de formas distintas; 2) modalidades laborales favorables a la familia; 3) servicios de cuidado de los niños accesibles, asequibles y de calidad.

La falta de servicios de cuidado de los niños determina en gran medida que las mujeres con hijos puedan seguir trabajando<sup>32</sup>. Un estudio reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) confirma la relación fundamental entre los servicios de cuidado de los niños y la participación de la mujer en el mercado laboral:

*«Unos servicios de educación y cuidados de la primera infancia asequibles y de calidad con un número adecuado de horas a la semana pueden contribuir a aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Los progenitores que trabajan, en especial las madres, tienen más probabilidades de abandonar el mercado laboral o trabajar menos horas para asumir responsabilidades de cuidado de los hijos, especialmente cuando los hijos son pequeños. Por lo tanto, las mujeres necesitan contar con servicios de educación y cuidados de la primera infancia asequibles y de calidad para poder volver a trabajar con la confianza de que sus hijos están siendo bien cuidados, así como para lograr un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida privada».*<sup>33</sup>

<sup>29</sup> En los diez últimos años, la puntuación ha aumentado tan solo cuatro puntos. Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) (2017), *Gender Equality Index 2017 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2015 Report (Índice de Igualdad de Género 2017 – Informe sobre la medición de la igualdad de género en la Unión Europea 2005-2015)*, disponible en: <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>

<sup>30</sup> Eurofound (2016), Sexta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, disponible en:

<https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015>

<sup>31</sup> Coface (2017), *Who cares? A study on the challenges and needs of family carers in Europe (¿A quién le importa? Estudio sobre los desafíos y las necesidades de los cuidadores familiares en Europa)*.

<sup>32</sup> Esping-Andersen subrayó en 2009 que la falta de servicios que ayuden a las mujeres a conciliar la vida profesional y la vida privada daría lugar a un «equilibrio de baja fertilidad sin hijos» o a un «equilibrio de baja tasa de empleo-bajos ingresos». De Heneu, Meulders y O'Dorchai (2010), que analizaron la repercusión de diversas políticas públicas destinadas a las parejas con hijos en las que ambos miembros ganan un sueldo en quince Estados miembros de la UE, incluida la prestación de servicios de cuidado de los niños, los permisos para atender a los hijos, las ventajas fiscales y las prestaciones en metálico, concluyeron que la prestación de servicios públicos para el cuidado de los niños era lo que más repercutía en la participación de las mujeres en el mercado laboral. En 2013, Ehrel y Guergoat-Larivière estudiaron el efecto de factores individuales e institucionales en las tasas de empleo femenino en veintidós Estados miembros de la UE y constataron que los servicios profesionales de cuidado de los niños (cuidadores o guarderías públicas) y el trabajo a tiempo parcial influyen de manera positiva en la participación de las mujeres en el mercado laboral.

<sup>33</sup> OCDE (2017), *Starting Strong (Niños pequeños, grandes desafíos)*, disponible en: <http://www.oecd.org/education/starting-strong-2017-9789264276116-en.htm>

Por tanto, los servicios que contribuyen a la conciliación de la vida profesional y la vida privada desempeñan un papel crucial, al igual que otras medidas importantes como permisos familiares atractivos y fórmulas de trabajo favorables a la familia adaptadas a la situación personal de los trabajadores y sistemas fiscales y de prestaciones que no desincentiven un segundo sueldo en la familia. Los objetivos de Barcelona pretenden romper ese ciclo que se perpetúa e impide que las mujeres participen en el mercado laboral en pie de igualdad con los hombres. Asimismo, las políticas favorables a la familia pueden también contribuir a invertir la tendencia de descenso de las tasas de natalidad en la Unión.

### **3. Lograr la meta de Barcelona para niños menores de tres años**

Por primera vez desde que la UE comenzó a supervisar la consecución de los objetivos de cuidado de los niños, la meta relativa a los niños menores de tres años se ha alcanzado como media en la UE-28. La tasa global alcanzada en 2016 fue del 32,9 %.

No obstante, existen enormes diferencias entre los Estados miembros, como muestra el cuadro sobre la infraestructura de cuidado de los niños menores de tres años que figura a continuación.

En 2016, la meta del 33 % se alcanzó con creces en doce Estados miembros: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia. En siete Estados miembros de la UE (Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, e Italia), entre un 33 y un 49 % de los niños tiene acceso a servicios de atención infantil (véanse las casillas en verde). En cinco Estados miembros (Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia) el 50 % o más de los niños tiene acceso a servicios de atención a la infancia (véanse las casillas en azul). Dinamarca es la campeona absoluta, habiendo logrado más del doble del objetivo (70 %).

El panorama es menos positivo cuando se observa la situación en los dieciséis Estados miembros restantes. Las casillas en naranja muestran que en seis Estados miembros de la UE (Chipre, Estonia, Irlanda, Letonia, Malta y el Reino Unido) entre un 25 y un 33 % de los niños menores de tres años tiene acceso a servicios de atención infantil. En diez Estados miembros, menos del 25 % de los niños menores de tres años participa en los servicios de atención a la infancia (véanse las casillas en rojo), entre ellos, Eslovaquia, Grecia, Polonia y la República Checa, con una tasa inferior al 10 %.

En conclusión, la meta de Barcelona relativa al cuidado de los niños menores de tres años se ha logrado en la UE en términos generales. Ello se debe principalmente al amplio índice de cobertura en los Estados miembros que han alcanzado dicha meta.

[Cuadro 1: Niños que reciben cuidados en estructuras profesionales, de 0 a 3 años, %]

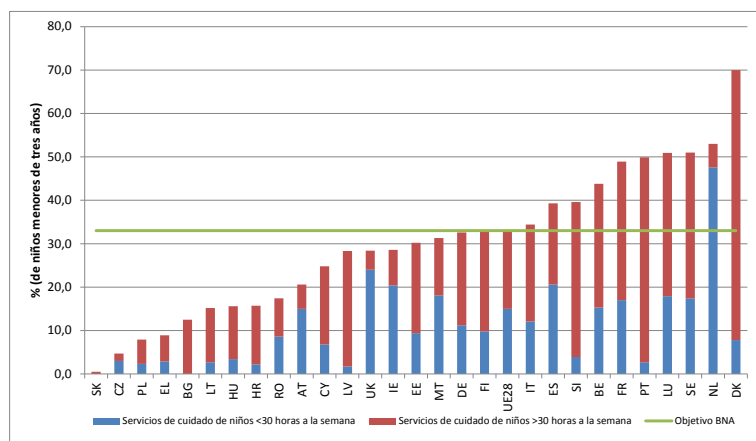
REGIÓN/AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unión Europea (UE-28)	29	27	27	28,4	30,3	32,9
Dinamarca	74	67	65	69,6	77,3	70,0
Países Bajos	52	46	46	44,6	46,4	53,0
Suecia	51	52	55	56,8	64,0	51,0
Luxemburgo	44	48	47	49,0	51,8	50,9
Portugal	35	34	38	45,0	47,2	49,9
Francia	44	40	39	39,5	41,7	48,9
Bélgica	39	48	46	48,8	50,1	43,8
Eslovenia	37	38	39	37,4	37,4	39,6
España	39	36	35	36,9	39,7	39,3
Italia	25	21	22	22,9	27,3	34,4
Finlandia	26	29	28	33,2	32,5	32,7
Alemania	24	24	28	27,5	25,9	32,6
Malta	11	17	20	18,2	17,9	31,3
Estonia	19	18	21	19,4	21,4	30,2
Irlanda	21	31	29	27,4	30,6	28,6
Reino Unido	34	27	30	28,9	30,4	28,4
Letonia	16	23	23	21,6	22,9	28,3
Chipre	25	26	25	25,5	20,8	24,8
Austria	14	14	17	16,0	22,3	20,6
Rumanía	2	15	6	2,6	9,4	17,4
Croacia	13	11	11	17,1	11,8	15,7
Hungría	8	8	10	14,4	15,4	15,6
Lituania	9	8	10	22,9	9,7	15,2
Bulgaria	7	8	11	11,2	8,9	12,5
Grecia	19	20	14	12,8	11,4	8,9
Polonia	3	6	5	5,5	5,3	7,9
República Checa	5	3	2	4,4	2,9	4,7
Eslovaquia	4	5	4	6,5	1,1	0,5

Fuente: EU-SILC 2016.

Parece que desde 2011 se ha producido un aumento considerable de la cobertura de los servicios de cuidado de los niños menores de tres años en una serie de países. Donde esto resulta más llamativo es en Malta (aumento de 20 puntos porcentuales, del 11 al 31 %), Rumanía (15 puntos porcentuales, del 2 al 17 %), Estonia (11 puntos porcentuales, del 19 al 30 %), Italia (9 puntos porcentuales, del 25 al 34 %), Alemania (9 puntos porcentuales, del 24 al 33 %) e Irlanda (8 puntos porcentuales, del 21 al 29 %). Por otro lado, la cobertura de los servicios de cuidado de los niños de este grupo de edad ha sufrido un grave descenso en Grecia (10 puntos porcentuales, del 19 al 9 %) y en Eslovaquia (3 puntos porcentuales, del 4 % a menos del 0,5 %).

La cantidad de horas que los niños pasan en centros de atención infantil difiere entre los Estados miembros: en la mitad de los países analizados, los servicios de cuidado de los niños menores de tres años se utilizan fundamentalmente a tiempo parcial (menos de 30 horas semanales). Es el caso de los Países Bajos (donde tres de cada cuatro mujeres trabajan a tiempo parcial), el Reino Unido, Irlanda y Austria. Por otro lado, los servicios a tiempo completo (treinta horas o más a la semana) son utilizados principalmente por los niños que asisten a guarderías en Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovenia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal y Suecia.

**[Gráfico 7: Niños que reciben servicios profesionales de cuidado o educación por grupo de edad, menores de tres años, % y tiempo pasado en las guarderías]**



Fuente: EU-SILC 2016.

#### 4. Alcanzar la meta de Barcelona relativa a los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria

En 2016, el 86,3 % de los niños de entre tres años de edad y la edad de escolarización obligatoria hacían uso de servicios profesionales de atención a la infancia o asistían a centros de enseñanza preescolar, lo que significa que todavía no se ha alcanzado la meta de Barcelona, aunque ha habido ciertos progresos desde 2011.

La meta de Barcelona se ha alcanzado en doce Estados miembros: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Eslovenia, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia (véanse las casillas verdes y azules del cuadro 2). En Bélgica, Dinamarca, España y Suecia, se alcanzó un objetivo incluso superior, del 95 % (véanse las casillas en azul). En ocho Estados miembros (Alemania, Eslovenia, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Portugal), entre el 90 y el 95 % de los niños participan en los servicios de cuidado o educación preescolar (véanse las casillas en verde del cuadro 2).

Por otra parte, dieciseis Estados miembros no han alcanzado todavía la meta. En Austria, Hungría, Luxemburgo y Malta, más del 85 % de los niños tiene acceso a cuidados o educación preescolar (véanse las casillas en naranja del cuadro 2). En Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Letonia, Lituania, Polonia, el Reino Unido, la República Checa y Rumanía, menos del 85 % de los niños tiene acceso a servicios de atención infantil o preescolar (véanse las casillas en rojo del cuadro 2). En Croacia, Grecia, Polonia y Rumanía, menos del 65 % de los niños participa en los servicios de atención infantil o educación preescolar.

**[Cuadro 2: Niños que reciben cuidados en estructuras profesionales, desde los tres años hasta la edad de escolarización obligatoria, % a lo largo del tiempo]**

REGIÓN/AÑO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unión Europea (UE-28)	83	83	82	83,1	83,3	86,3
Bélgica	98	100	98	97,8	98,8	98,6
Suecia	95	96	96	94,8	96,2	96,6
Dinamarca	98	94	99	95,2	97,2	95,9
España	85	92	90	93,2	92,0	95,2
Francia	95	95	92	95,8	93,6	93,9
Países Bajos	89	89	86	87,2	90,7	93,5
Irlanda	82	89	89	89,3	92,0	92,9
Estonia	92	93	91	94,0	92,9	92,8
Italia	95	91	90	90,6	85,9	92,6
Portugal	81	86	85	88,7	89,9	92,0
Alemania	90	91	89	88,7	89,6	91,8
Eslovenia	92	92	91	90,3	90,9	89,9
Austria	84	80	79	85,7	85,3	88,7
Malta	73	91	92	99,4	88,4	88,1
Luxemburgo	73	80	73	73,9	81,9	87,2
Hungría	75	75	85	86,3	89,1	86,8
Finlandia	77	77	79	80,6	82,8	83,9
Letonia	72	79	79	79,2	82,3	81,9
República Checa	74	75	76	75,7	77,5	81,0
Chipre	73	74	80	79,6	81,4	78,5
Lituania	70	74	74	80,1	73,8	78,4
Eslovaquia	75	71	74	74,7	67,6	77,3
Bulgaria	62	89	78	71,6	71,5	74,7
Reino Unido	93	72	71	70,0	72,8	73,4
Polonia	43	36	38	42,5	43,0	61,0
Rumanía	41	59	51	55,8	58,2	60,8
Grecia	75	76	69	56,5	67,1	55,6
Croacia	51	40	47	40,2	52,9	51,3

Fuente: EU-SILC 2016.

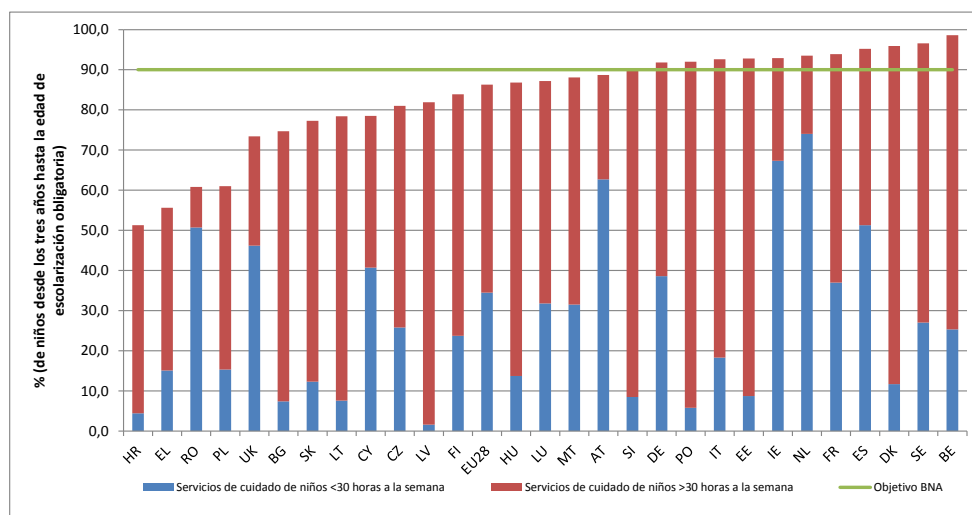
La tasa global tan solo ha aumentado ligeramente desde 2011, pero ha habido un aumento considerable en el índice de participación en los servicios de atención a la infancia de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria en una serie de Estados miembros. Donde esto resulta más llamativo es en Rumanía (aumento de 20 puntos porcentuales, del 41 al 61 %), Polonia (18 puntos porcentuales, del 43 al 61 %), Malta (15 puntos porcentuales, del 73 al 88 %), Hungría (15 puntos porcentuales, del 73 al 88 %), Luxemburgo (14 puntos porcentuales, del 73 al 87 %), Irlanda (11 puntos porcentuales, del 82 al 93 %), Portugal (11 puntos porcentuales, del 81 al 92 %), España (10 puntos porcentuales, del 85 al 95 %), Letonia (10 puntos porcentuales, del 72 al 82 %) y Lituania (8 puntos porcentuales, del 70 al 78%).

Por otra parte, también se ha producido un descenso en las tasas de prestación de servicios para el cuidado de los niños de este grupo de edad en determinados Estados miembros de la UE, por ejemplo, el Reino Unido (20 puntos porcentuales, del 93 al 73 %) y Grecia (19 puntos porcentuales, del 75 al 56 %).

En la mayoría de los Estados miembros, el 52 % de los niños de este grupo de edad asiste a guarderías o centros de educación preescolar durante treinta horas a la semana o más, mientras que el 34 % de los

niños de este grupo de edad, especialmente la mayoría de los niños de Austria, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido y Rumanía, asiste a guarderías o centros de educación preescolar durante menos de treinta horas a la semana.

**[Gráfico 8: Niños que reciben servicios profesionales de cuidado o educación preescolar por grupo de edad, de tres años a la edad de escolarización obligatoria, % y tiempo pasado en las guarderías o centros de educación preescolar]**



Fuente: EU-SILC 2016.

Dado que se ha alcanzado la meta de educación y formación establecida en 2009 (participación en los servicios profesionales de atención a la infancia del 95 % de los niños de edad comprendida entre los cuatro años y la edad de escolarización obligatoria), el reto fundamental en este grupo de la meta de Barcelona es el relativo a los niños de entre tres y cuatro años. Por ello, la Comisión, en su Comunicación de noviembre de 2017 sobre la identidad europea, sugirió ampliar la meta de educación del 95 % a todos los niños de entre tres años de edad y la edad de escolarización obligatoria<sup>34</sup>.

## 5. Factores que repercuten en la consecución de los objetivos de Barcelona

### 5.1. Gasto en servicios de cuidado de los niños

El gasto público puede desempeñar un papel importante con respecto a la disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de atención a la infancia. El porcentaje del PIB que se gasta en dichos servicios varía considerablemente entre los Estados miembros de la Unión Europea. El porcentaje más alto corresponde a Bulgaria, Dinamarca, Francia y Suecia. También varía la prioridad del gasto según el grupo de edad. En algunos países se da prioridad a los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria.

<sup>34</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura — Contribución de la Comisión Europea a la reunión de dirigentes en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, COM(2017) 673 final, y la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a sistemas de educación y cuidado de la primera infancia de buena calidad.

**[Cuadro 3: Gasto público en servicios de cuidado de los niños y en educación infantil y gasto público total en educación y cuidados de la primera infancia, % del PIB, 2013]**

Public expenditure on childcare and pre-primary education and total public expenditure on early childhood education and care, in per cent of GDP, 2013 and latest available<sup>a</sup>

	Total	Gasto público en menores de tres años	Gasto público en niños desde los tres años hasta la edad de escolarización obligatoria
Suecia	1,6	1,1	0,5
Dinamarca (d)	1,4		
Francia	1,3	0,6	0,7
Bulgaria (c)	1,2	0,1	1,1
Finlandia	1,1	0,6	0,5
Bélgica	0,8	0,1	0,7
Luxemburgo	0,8		
Reino Unido	0,8	0,1	0,7
Lituania (c)	0,7	0,1	0,6
Media de la UE-28 (e)	0,7		
Países Bajos	0,7	0,3	0,4
Rumanía (c)	0,6	0,3	0,3
Hungría	0,6	0,1	0,5
Alemania	0,6	0,2	0,4
Italia	0,5	0,1	0,4
Eslovenia (d)	0,5		
España	0,5	0,1	0,4
Irlanda (d)	0,5		
Austria (d)	0,5		
República Eslovaca	0,5	0,1	0,4
Malta (c)	0,5	0,0	0,5
Polonia (d)	0,5		
República Checa (d)	0,5		
Chipre (c,g,h)	0,4	0,0	0,4
Estonia (d)	0,4		
Portugal (d)	0,4		
Letonia (b)		0,1	
Croacia (b,d)		0,2	
Grecia			

Fuente: base de datos sobre las familias de la OCDE.

Algunos países han decidido invertir en un sistema integral de atención a la infancia.

El sistema **danés** de cuidado de los niños, por ejemplo, es bastante completo. Los municipios ofrecen a los padres servicios de cuidado de los niños, con independencia de su situación laboral, desde que

los niños tienen 26 semanas hasta que alcanzan la edad de escolarización obligatoria. Los servicios de cuidado de los niños se dividen entre guarderías (de cero a dos años), escuelas infantiles (de tres a seis años) y cuidadores privados que normalmente atienden a los niños en sus casas. El municipio supervisa las instalaciones privadas o a los cuidadores privados. Los servicios de cuidado de los niños se consideran importantes para garantizar el bienestar, la salud y el aprendizaje de los niños, así como su inclusión social. Las normas de calidad establecidas para dichos servicios son exigentes y su financiación es fundamentalmente pública. Los padres pagan únicamente una cantidad basada en sus ingresos y en el número de hijos. El horario de apertura puede adaptarse a las necesidades locales. Dinamarca es uno de los países con mayor gasto en servicios de cuidado de los niños en términos de PIB, lo cual es una opción deliberada para dar igualdad de oportunidades a los niños lo antes posible.

**Bélgica** cuenta con un sistema similar de guarderías, combinado con cuidadores privados para los niños más pequeños (desde su nacimiento hasta los dos años y medio) y escuelas infantiles desde los dos años y medio hasta la edad de escolarización obligatoria. En el caso de los niños más pequeños, en lo que a asequibilidad se refiere, la cantidad que se paga es deducible y con frecuencia está relacionada con los ingresos de los padres y limitada a un determinado importe para los niños menores de dos años y medio que acuden a las guarderías. El acceso a las escuelas infantiles, normalmente situadas en las instalaciones de los centros de enseñanza primaria, es gratuito durante el horario escolar. No obstante, acceder a servicios de cuidado de los niños fuera de este horario puede suponer un problema para los padres que trabajan. Existe un sistema de supervisión de la calidad de todos los servicios profesionales de cuidado de los niños, que es bastante exhaustivo y supervisa tanto los servicios públicos como los privados. Se puede dar acceso preferente a las guarderías a determinados grupos desfavorecidos, es el caso, por ejemplo, de los solicitantes de empleo en la región de Bruselas.

### **Servicios de cuidado de los niños en el Semestre Europeo y financiación de la UE**

En el contexto del Semestre Europeo, los servicios de cuidado de los niños se consideran un factor fundamental para posibilitar el empleo femenino. Se formulan recomendaciones a los Estados miembros en los que la falta de servicios de cuidado de los niños supone un obstáculo a la participación de las mujeres en el mercado laboral.

En 2017, la falta de servicios asequibles y de calidad se indicó en doce informes por países y seis Estados miembros recibieron una recomendación específica a ese respecto o sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral en general<sup>35</sup>. En 2018, los servicios de cuidado de los niños se mencionaron en diecisiete informes por países; en dos de ellos, Francia y Bélgica, como un elemento positivo, en los demás, como un motivo de inquietud<sup>36</sup>.

Los Estados miembros tienen la posibilidad de dar prioridad a la financiación de los servicios de atención a la infancia utilizando los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), como el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, así como el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). En el periodo 2014-2020 se asignaron aproximadamente 1 200 millones EUR del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a infraestructuras de educación y cuidado de la primera infancia para abordar los problemas de capacidad nacionales o regionales, así como para garantizar la calidad de los edificios y equipamientos necesarios para los servicios de educación y cuidado de la primera infancia. El Fondo Social Europeo (FSE) fomenta la igualdad de acceso a una educación de calidad en la primera infancia<sup>37</sup>. Estas

<sup>35</sup> Informes por países de 2017, disponibles en: [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_es)

<sup>36</sup> Informes por países de 2018, disponibles en: [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_es)

<sup>37</sup> Esta es una de las prioridades de inversión en el marco del objetivo temático «Invertir en educación, capacitación y formación profesional para el aprendizaje de competencias y el aprendizaje permanente».

inversiones han resultado eficaces a la hora de crear empleo para las mujeres así como de facilitar la reintegración de las mujeres con hijos en el mercado laboral y mejorar la conciliación de la vida profesional y la vida privada de los padres, como demuestran los ejemplos de proyectos del FSE en **Estonia** (donde se crearán 1 200 plazas de guardería) y en la **República Checa** (donde se crearán 20 000 plazas de guardería). La República Checa ha reorientado la financiación tras una recomendación específica en la materia, creando hasta ahora 9 000 plazas en guarderías y escuelas infantiles. El continuo aumento de la demanda de centros para el cuidado de los niños que se ha observado indica que esta medida tiene una gran repercusión en la (re)integración en el mercado laboral de las personas que tienen hijos de corta edad. Asimismo, a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), en el contexto de la iniciativa Leader, puede asignarse ayuda financiera a la creación de instalaciones para el cuidado de los niños en zonas rurales como parte de la estrategia de desarrollo local.

Además, se dispone del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) para financiar proyectos de educación y cuidado de la primera infancia (inversiones tanto públicas como privadas). Sin embargo, hasta ahora no se han recibido solicitudes específicas de proyectos de educación y cuidado de la primera infancia en particular.

## 5.2. Modelos de trabajo de las familias y modelos familiares

En la Unión Europea existen distintos modelos de participación femenina en el mercado laboral que reflejan distintos modelos de familias y distintas prácticas de crianza de los hijos. Los modelos familiares desempeñan un papel importante en lo que respecta a la participación de las mujeres en el mercado laboral. Aunque el modelo tradicional del hombre como sostén económico de la familia ha sido sustituido en la mayoría de los países por el modelo de la familia con dos sueldos o por un modelo de sostén económico modificado (un miembro de la pareja trabaja a tiempo completo y el otro trabaja a tiempo parcial), el modelo de trabajo después de nacimiento de los hijos es más dispar en lo que respecta a los permisos familiares y a la participación en el mercado laboral de las madres después del permiso de maternidad. Especialmente en ese momento de la vida en el que las mujeres se encuentran en una situación de vulnerabilidad a la hora de participar en el mercado laboral, la disponibilidad de servicios de calidad para el cuidado de los niños es una parte esencial del respaldo al empleo femenino.

Además de dichos servicios, para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral también es importante contar con políticas bien diseñadas que favorezcan el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada en lo que respecta a permisos y fórmulas de trabajo flexibles. En este contexto, el 26 de abril de 2017 la Comisión presentó una propuesta de Directiva<sup>38</sup> para animar a los padres a usar el permiso familiar a través de periodos específicos e intransferibles para cada progenitor combinados con un nivel adecuado de compensación. Se ha demostrado que el uso compartido del permiso parental entre hombres y mujeres mejora la participación de las mujeres en el mercado laboral. Las fórmulas de trabajo flexibles son también fundamentales para ayudar a los trabajadores a conciliar el trabajo con las exigencias de su vida privada.

---

<sup>38</sup> COM(2017) 252 final: Una iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1523276240854&uri=CELEX:52017DC0252>. Véase también la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1523277534114&uri=CELEX:52017PC0253>

### 5.3. Cuidados no profesionales/organizados con carácter privado

Los servicios no profesionales de cuidado de los niños pueden complementar o sustituir a los servicios profesionales. Los cuidados no profesionales los proporcionan personas que no son los progenitores, por lo general familiares (por ejemplo, los abuelos), así como amigos, vecinos, cuidadores no registrados, niñeras y canguros. También puede tratarse de servicios organizados con carácter privado prestados por un cuidador profesional contratado directamente por los padres, normalmente en la casa del niño y no registrados ni supervisados por las autoridades. Según Eurostat<sup>39</sup>, en 2016 se prestaron servicios no profesionales de asistencia a un 30,2 % de niños menores de tres años y a un 28,7 % de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria. El uso de servicios no profesionales y privados es elevado, pero se suele recurrir a ellos a tiempo parcial, lo que indicaría que la mayor parte de dichos servicios tienen carácter complementario. Los Países Bajos son el país en el que más se utilizan los servicios no profesionales (aproximadamente un 60 % para los niños de ambos grupos de edad), pero prácticamente la totalidad de dichos servicios se presta a tiempo parcial. A los Países Bajos les siguen Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Polonia, Portugal y Rumanía, donde más del 40 % de los niños recibió cuidados no profesionales o privados. En la mayoría de estos países, estos servicios consisten en una combinación de servicios de cuidado a tiempo completo y a tiempo parcial para el grupo de los más pequeños, excepto en el caso de Chipre, donde más de la mitad de estos servicios no profesionales y privados para niños menores de tres años se presta a tiempo completo. Para los niños de más de tres años estos servicios se suelen prestar a tiempo parcial. En los países nórdicos, los servicios no profesionales apenas se utilizan.

Aunque los padres tal vez no sientan una gran necesidad de solicitar servicios públicos para el cuidado de sus hijos cuando existen suficientes opciones de servicios no profesionales y privados, los datos anteriores sugieren que los padres compensan la falta de servicios públicos con fórmulas de servicios de cuidado no profesionales y privados, y que, de hecho, puede existir una gran demanda de servicios profesionales adicionales<sup>40</sup>.

### 5.4. Marco jurídico para la prestación de servicios de cuidado de los niños

Una manera de garantizar la adecuada prestación de servicios de atención a la infancia accesibles, asequibles y de calidad es establecer un derecho legal a disfrutar de dichos servicios. En la mayoría de los países existe este derecho legal a partir de una edad concreta. No obstante, la edad a partir de la cual se aplica este derecho varía mucho entre los distintos países europeos. El tiempo que transcurre entre la finalización del permiso familiar<sup>41</sup> y el derecho a la atención a la infancia, denominado a veces «brecha en los cuidados» suele ser un problema<sup>42</sup>.

El derecho a recibir servicios de cuidado de los niños desde una edad muy temprana existe en Malta (a partir de los tres meses, la asistencia es gratuita para los padres que trabajan y los que estudian), en Dinamarca y Hungría (a partir de los seis meses), en Alemania (pero con un número limitado de horas para los padres que no trabajan a tiempo completo), en Suecia y Eslovenia (a partir de los doce meses)

---

<sup>39</sup> La variable de la encuesta EU-SILC de Eurostat (2016) «otros tipos de servicios de cuidado» hace referencia a los acuerdos directos entre el cuidador y los progenitores (los progenitores suelen hacer de empleadores, pagan directamente al cuidador) y a los servicios de cuidado no remunerados (acuerdos libres o informales, por ejemplo, intercambio de servicios). Los servicios prestados por cuidadores sin ninguna estructura entre el cuidador y los progenitores (acuerdos directos) se han excluido de la definición de «servicios profesionales de cuidado» para abarcar únicamente los servicios que se consideran acordes con determinados patrones de calidad.

<sup>40</sup> Heejung Chung y Bart Meuleman 2017, *European Parent's attitudes towards public childcare provision – the role of current provisions, interests and ideologies*, en: *European Societies*, 19:1, 49-68, DOI: 10.1080/14616696.2016.1235218.

<sup>41</sup> «Permiso familiar» hace referencia al permiso de maternidad, al de paternidad y al parental, y no incluye otras formas de permiso familiar, como el permiso para cuidadores no profesionales.

<sup>42</sup> Leave Network (abril de 2017), *Relationship between Leave and ECEC entitlements*, disponible en: [http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/overviews\\_2017/Relationship\\_between\\_Leave\\_and\\_ECEC\\_-\\_Final.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/overviews_2017/Relationship_between_Leave_and_ECEC_-_Final.pdf)

y en Estonia (a partir de los dieciocho meses). La prestación de estos servicios se podría clasificar como un derecho integral desde una edad temprana.

En el segundo grupo de países, este derecho comienza a una edad posterior, en el momento en el que el niño empezaría la educación preescolar. En la práctica, esto significa a partir de los dos años y medio en Bélgica y los tres años en Finlandia (a tiempo parcial a menos que los padres trabajen a tiempo completo), Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo (a tiempo parcial), España, Eslovaquia y el Reino Unido (a tiempo parcial, a partir de los dos años para niños de entornos desfavorecidos) y a partir de los cuatro años en los Países Bajos.

En el tercer grupo, los niños tienen derecho a estos servicios a partir de los cinco años, normalmente un año antes de la edad de escolarización obligatoria. Es el caso de Austria (solo a tiempo parcial), Bulgaria, Grecia, Portugal y la República Checa. En Polonia, el derecho a recibir servicios de cuidado infantil (preescolar) comienza a la edad de seis años. Esto se podría clasificar como un derecho inmediatamente anterior a la escolarización obligatoria.

En el cuarto grupo de Estados miembros (Letonia, Lituania y Rumanía), no existe ningún derecho a recibir servicios de atención infantil.

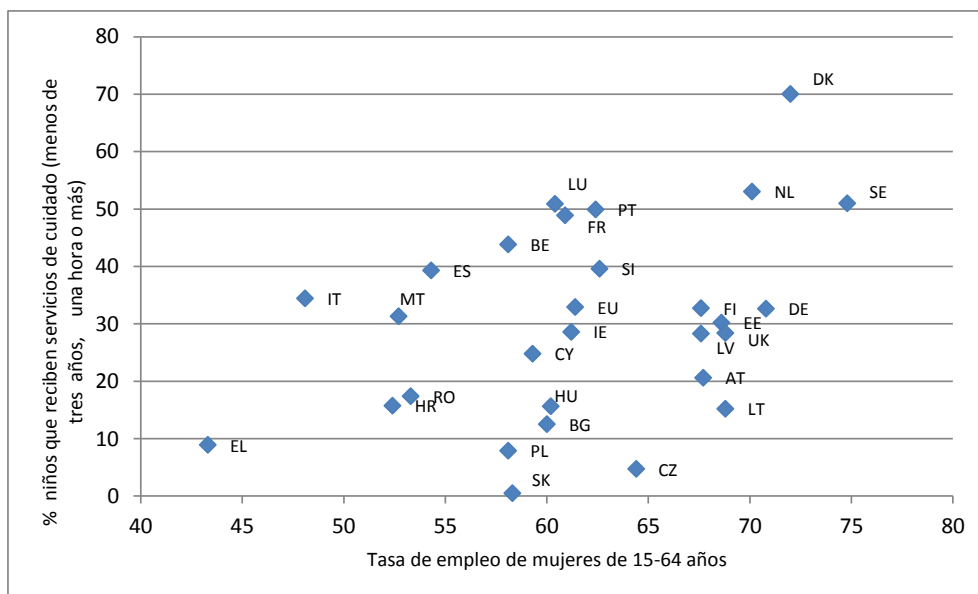
Observando la combinación de los datos anteriores con el nivel de compensación correspondiente a los permisos familiares, parece que únicamente en un pequeño grupo de Estados miembros no existe una brecha entre la finalización de un permiso familiar bien remunerado y el derecho a disfrutar de una plaza en una guardería (Alemania, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Malta y Suecia). En otro grupo de Estados miembros existe una brecha entre el permiso familiar más prolongado, normalmente no remunerado o con una remuneración muy baja, y la prestación de servicios de cuidado de los niños (España, Estonia, Francia, Hungría y República Checa). En el resto de los Estados miembros existe un intervalo temporal entre el permiso familiar y el derecho a recibir servicios de cuidado de los niños.

Sin embargo, un derecho legal no garantiza necesariamente una plaza en un centro de atención a la infancia. Esto explica por qué incluso en los Estados miembros en los que existe un derecho legal, la participación femenina en el mercado laboral puede seguir siendo baja o el uso de servicios no profesionales y privados para el cuidado de los niños puede seguir siendo elevado.

#### **5.4. Tasa de empleo y prestación de servicios de cuidado de los niños**

Existe un vínculo entre la participación en el empleo y las tasas de prestación de servicios de cuidado de los niños, aunque no siempre esté claro en qué medida dicho vínculo pueda explicarse por la falta de demanda o de oferta. Son muchas las razones que influyen en la participación de los niños en estos servicios. No obstante, hay una serie de países como Croacia, Grecia, Italia, Malta y Rumanía cuyas tasas de empleo femenino y de participación en los servicios de atención infantil para niños menores de tres años son extremadamente bajas.

**[Gráfico 9: Tasas de empleo y tasas de participación de los niños menores de tres años en servicios de atención infantil, %]**



Fuente: EPA 2016 y EU-SILC 2016

## 5.6. Disponibilidad, coste, accesibilidad y calidad de los servicios de cuidado de los niños

### 5.6.1. Disponibilidad de plazas en guarderías

Diversos factores influyen en el uso de los servicios profesionales de cuidado de los niños en diferentes contextos locales. Las estadísticas facilitadas por Eurostat ofrecen una primera indicación de si los servicios actuales de cuidado de los niños satisfacen la demanda y permiten determinar qué debe mejorar.

Según Eurostat 2016, la falta de plazas disponibles se mencionó como uno de los principales motivos para no recurrir a los servicios de cuidado de los niños en Eslovenia, Estonia, Grecia, Finlandia, Francia, Letonia, Polonia y la República Checa.

**[Cuadro 4: Motivos para no recurrir a los servicios profesionales de cuidado de los niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria, %]**

REGIÓN/MOTIVO	Motivos económicos	Distancia	No hay plazas disponibles	El horario de apertura no es adecuado	Bajo nivel de calidad	Otros
Unión Europea (UE-28)	16,2	1,5	3,9	2,5	0,7	7,4
Bélgica	7,9	0,0	2,1	1,1	0,4	6,9
Bulgaria	6,3	0,3	2,3	0,3	0,3	1,2
República Checa	6,3	0,5	4,6	1,1	0,4	6,5
Dinamarca	0,7	0,4	0,4	1,6	0,2	2,9
Alemania	4,9	0,2	3,2	2,5	1,1	2,3
Estonia	20,4	2,1	7,4	0,3	1,2	20,7
Irlanda	37,6	2,1	1,4	0,2	0,1	5,6
Grecia	23,7	2,4	6,8	3,7	1,9	0,1
España	51,8	1,3	2,1	3,9	0,2	28,4
Francia	13,6	2,0	8,7	5,3	0,6	8,5
Croacia	4,4	0,0	1,7	0,0	0,0	1,6
Italia	22,8	4,4	3,4	4,2	1,9	14,9
Chipre	39,9	2,4	0,7	0,8	2,0	1,1
Letonia	24,8	5,4	15,6	2,9	2,9	9,0
Lituania	29,6	9,0	2,3	0,9	0,4	12,6
Luxemburgo	9,1	1,7	4,7	1,7	0,9	4,3
Hungría	18,7	1,4	1,7	2,0	0,7	7,1
Malta	10,6	0,4	3,5	2,2	0,7	36,6
Países Bajos	18,5	0,0	0,7	1,6	0,5	9,2
Austria	11,7	0,5	3,9	1,1	1,1	6,1
Polonia	4,6	4,2	4,7	2,5	1,1	9,1
Portugal	14,2	1,8	2,5	1,9	0,4	3,4
Rumanía	30,9	6,7	2,6	0,3	0,0	7,8
Eslovenia	7,7	1,8	4,7	1,3	0,3	6,8
Eslovaquia	29,5	6,2	3,7	3,4	1,3	14,8
Finlandia	6,6	2,1	8,6	4,3	0,2	8,8
Suecia	0,7	0,3	1,2	1,8	0,1	6,8
Reino Unido	25,9	0,6	2,6	1,3	0,4	5,7
Islandia	4,2	0,2	3,5	1,3	0,3	2,8
Noruega	3,3	1,0	1,5	0,2	0,1	9,6
Suiza	10,3	2,4	4,5	1,4	1,4	8,9
Serbia	38,9	4,6	13,6	0,2	0,5	17,3

Fuente: módulo «ad hoc» de EU-SILC sobre servicios de 2016.

### 5.6.2. Coste de los servicios de cuidado de los niños

En general, en la EU-28, la mayoría de los padres pagan por los servicios de cuidado de los niños menores de tres años, ya sea al precio íntegro o a un precio reducido<sup>43</sup>. En algunos países esto sucede incluso hasta la edad de escolarización obligatoria, en particular, si no existe el derecho a recibir servicios de atención infantil.

<sup>43</sup> Encuesta EU-SILC 2016, disponible en: <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/Ztkkst5yj10YavliKET7w>.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el coste medio de los cuidados de los niños en los países de la OCDE asciende al 15 % de la renta neta de la familia. El gasto directo varía del 2,7 % en Austria al 33,7 % en el Reino Unido para una familia media con dos sueldos y del 2,9 % en Dinamarca al 41,6 % en Irlanda para una familia monoparental<sup>44</sup>.

El gradiente social tiene que ver con las oportunidades que un niño menor de tres años tiene de participar en los servicios profesionales de cuidado de los niños, tal y como muestra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>45</sup>. En Francia e Irlanda, esta desigualdad es especialmente pronunciada ya que las tasas de participación de los niños de familias con bajos ingresos son del 18 y el 12 % respectivamente, menos de una cuarta parte de los niños procedentes de familias de ingresos elevados (81 y 57 %).

Los elevados costes suponen un obstáculo para el uso de los servicios y desaniman a los progenitores, especialmente a las madres, a trabajar. Esto se confirmó recientemente con los datos de Eurostat para 2016 (Cuadro 4), que muestran que el factor del coste tiene un peso considerable a la hora de decidir no recurrir a los servicios profesionales de cuidado de los niños en muchos países, especialmente en Chipre, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, el Reino Unido y Rumanía.

Los datos indican que en la UE, el 4 % de los progenitores tiene grandes dificultades para permitirse servicios profesionales de cuidado de los niños. Esto ocurre principalmente en Chipre, Grecia, Hungría y Rumanía, donde una abrumadora mayoría tiene dificultades para costearse dichos servicios, siendo el porcentaje de padres que tienen grandes dificultades para ello del 20 % o más. En la UE el 8 % de los progenitores tiene un nivel moderado de dificultad y el 19 % tiene cierta dificultad para hacer frente a los costes de los servicios de cuidado de los niños.

---

<sup>44</sup> OCDE (2016) Panorama de la Sociedad, indicadores sociales de la OCDE.

<sup>45</sup> OCDE (2016), *Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care among young children. ¿Quién hace uso de los servicios de atención a la infancia? Informe de antecedentes sobre las desigualdades en el uso de los servicios de educación y cuidado de la primera infancia y entre los niños de corta edad*

**[Cuadro 5: Nivel de dificultad para costear los servicios profesionales de cuidado de los niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria, %]**

REGIÓN/DIFICULTAD	Muy difícil	Moderadamente difícil	Algo difícil	Relativamente fácil	Fácil	Muy fácil
Hungría	21,6	18,4	30,2	23,0	5,9	0,9
Chipre	21,2	32,0	26,5	14,5	5,6	0,3
Rumanía	19,5	19,8	43,8	8,8	4,2	3,9
Irlanda	12,5	15,0	28,7	19,9	17,7	6,1
Malta	10,4	12,1	24,5	39,9	7,2	6,0
Grecia	8,7	15,6	70,2	2,7	2,6	0,3
Portugal	8,1	15,7	36,0	27,4	12,2	0,8
Reino Unido	8,0	8,7	25,7	32,5	13,3	11,8
Eslovaquia	6,4	11,7	31,6	38,1	8,9	3,1
España	6,1	16,2	22,0	32,2	21,5	2,0
Italia	6,1	8,9	32,4	35,9	16,3	0,3
Croacia	5,7	6,8	36,5	25,0	24,6	1,4
Austria	5,1	6,2	18,3	27,1	23,7	19,7
Bélgica	4,4	9,9	13,7	20,3	34,0	17,7
Unión Europea (UE-28)	4,2	7,8	19,0	32,7	23,3	13,1
Suecia	3,9	2,3	7,3	26,5	27,1	32,8
Países Bajos	3,7	7,2	11,7	21,4	46,8	9,1
Francia	2,9	10,0	19,8	44,4	18,7	4,4
Eslovenia	2,5	8,8	25,0	27,9	25,0	10,8
República Checa	2,1	10,5	24,8	33,2	19,7	9,8
Lituania	2,0	18,8	52,5	22,3	3,3	1,2
Polonia	1,5	8,9	30,4	38,0	18,3	2,9
Alemania	1,4	2,5	6,5	33,7	32,0	23,8
Finlandia	1,4	2,9	13,4	30,2	28,4	23,7
Luxemburgo	1,3	7,4	14,5	35,9	29,5	11,4
Bulgaria	1,2	7,8	42,8	32,8	15,0	0,4
Dinamarca	0,2	3,6	9,5	27,3	32,6	26,8
Estonia	0,0	28,9	15,4	55,7	0,0	0,0
Letonia	0,0	4,8	34,5	33,6	21,4	5,7
Islandia	1,9	6,8	18,4	39,6	18,1	15,2
Noruega	0,9	2,6	6,1	29,3	42,4	18,6
Suiza	3,5	9,1	17,0	32,3	27,2	10,8
Serbia	20,2	27,1	35,5	7,1	3,2	6,9

Fuente: módulo «ad hoc» de EU-SILC sobre servicios de 2016.

Los Estados miembros tienen planteamientos distintos a la hora de abordar los costes de los servicios de atención infantil. Algunos Estados miembros proporcionan **niveles mínimos de servicios gratuitos de cuidado de los niños**, bien para ambos grupos de edad (p. ej., Malta) o para los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria (p. ej., Alemania o el Reino Unido). Desde 2017, **Malta** proporciona servicios gratuitos para los niños cuyos padres trabajan o estudian. El Gobierno paga los costes al final de cada mes. Los padres pueden inscribir a sus hijos en un centro de atención infantil de su elección y beneficiarse de un servicio «equivalente a las horas trabajadas por el progenitor con la carga de trabajo más baja, más una hora adicional para desplazamientos». Esta medida tiene por objeto crear un incentivo para que las madres vuelvan a trabajar o sigan participando en el mercado de trabajo formal. Las estadísticas recientes sobre empleo ya indican que la prestación de servicios gratuitos para el cuidado de los niños hace que aumente la participación de las madres en el mercado laboral. Está previsto ampliar el acceso a los servicios de cuidado de los niños a todas las familias.

En **Irlanda**, donde se determinó que el coste era uno de los principales obstáculos, en 2010 se introdujo un nuevo sistema, el denominado sistema de cuidado y educación de la primera infancia («ECCE», por sus siglas en inglés), que ofrecía plazas gratuitas limitadas a tiempo parcial (quince horas en total, es decir, tres horas a la semana durante cinco semanas) en centros privados de atención infantil para niños de edad comprendida entre los tres años y los dos meses. En 2016, la oferta se amplió a niños de edad comprendida entre los ocho meses y los dos años. Los padres que utilizan este sistema pueden ampliar el número de horas pagando una cantidad adicional. Si bien este sistema ha supuesto un paso adelante, no todas las familias pueden hacer frente a los costes adicionales, lo cual limita especialmente las posibilidades de que las familias con bajos ingresos lo utilicen.

Las **ayudas para los padres** que acaban de tener un hijo (p. ej., en Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido) y las **reducciones de impuestos para las familias** (p. ej., en Alemania, Bélgica, Francia, los Países Bajos y la República Checa) son medidas adicionales para hacer frente a los costes de los servicios de cuidado de los niños. En **Alemania**, los precios varían según el proveedor, pero se determinan en función de los ingresos. Las familias con menos ingresos pueden solicitar una reducción y pueden tener derecho a servicios gratuitos para el cuidado de los niños. Todas las familias pueden beneficiarse de desgravaciones fiscales en forma de deducción o exención fiscal para una determinada cantidad de los costes de los servicios de cuidado de los niños.

Por ejemplo, en Alemania, Bélgica, Eslovaquia, Francia, los Países Bajos y Suecia, el enfoque combinado de un **sistema de tarificación de los servicios de atención a la infancia en función de los recursos garantiza que las familias de ingresos bajos** tengan que pagar muy poco por el uso de dichos servicios y que el coste **se limite** también para el resto de familias. En varios Estados miembros de la UE, la infraestructura privada para la prestación de servicios de cuidado de los niños también está subvencionada públicamente. En **Suecia**, por ejemplo, la Ley sobre educación estipula que los precios de estos servicios deberían ser «razonables». Todos los niños a partir de los tres años tienen derecho a 525 horas de servicios de cuidado de forma gratuita. Asimismo, todos los municipios aplican un sistema de importes máximos, con un límite por familia. Las guarderías tienen derecho a una subvención gubernamental para compensar la pérdida de ingresos y garantizar un elevado nivel de calidad en sus servicios.

Otro conjunto de medidas se centra en las necesidades específicas de los niños procedentes de hogares con bajos ingresos o de familias numerosas, tales como comidas gratuitas o con descuento en las guarderías y escuelas infantiles, por ejemplo, en **Hungría**, o financiación para comidas sanas para niños en situación de pobreza en **Bélgica**.

Algunos Estados miembros, como Alemania, Eslovaquia, Francia, Portugal y la República Checa, han desarrollado programas específicos para ayudar a los grupos socialmente desfavorecidos a acceder a los servicios de cuidado de los niños. En **Eslovaquia**, las medidas se han centrado en niños procedentes de familias con bajos ingresos, que están exentos de pagar, y las guarderías trabajan con centros comunitarios para desarrollar programas de sensibilización específicos para comunidades marginadas.

En otros Estados miembros, como Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Suecia, la prioridad es el acceso universal. En **Finlandia**, por ejemplo, existe el principio de universalidad para servicios subvencionados, por el que los municipios deben proporcionar una plaza a todos los niños en edad preescolar, independientemente de si sus padres trabajan o no. Estos servicios también deberían incluir modelos de trabajo atípicos de los padres. Un proyecto cofinanciado por el Fondo Social Europeo se centra en los servicios de atención infantil para aquellos niños cuyos padres trabajan por la noche.

La Recomendación de la Comisión de 2013 sobre «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas» demuestra que la prestación de servicios de calidad y asequibles para el cuidado de los niños puede considerarse un buen ejemplo de estrategia de inversión social beneficiosa para todas las partes, ya que favorece el desarrollo de los niños y al mismo tiempo permite a los padres realizar un trabajo remunerado. En la mayoría de los casos, los ingresos fiscales adicionales (a lo largo de la vida) que se generan gracias a una mayor participación de los padres en el mercado laboral son suficientes para cubrir el coste de los servicios de cuidado de los niños. Si no se dispone de servicios asequibles y de calidad, los costes de los servicios profesionales de cuidado de dos niños en algunos países pueden ascender a más de una quinta parte de la renta disponible de una pareja con bajos ingresos. En abril de 2017, como parte del paquete del pilar social, la Comisión<sup>46</sup> reiteró la importancia de seguir prestando atención a esta cuestión.

En ocasiones se ponen en marcha iniciativas locales en beneficio de determinados grupos socialmente desfavorecidos. Una serie de ciudades han adoptado una estrategia para abordar necesidades concretas. La ONG Eurocities ha recopilado ejemplos de buenas prácticas que pueden utilizarse como inspiración. Un ejemplo es el de **Nantes**, una ciudad de **Francia** que ha adoptado un concepto de prestación de servicios integrados para el cuidado de los niños, especialmente para romper el ciclo de las desventajas. En las zonas más pobres de la ciudad se establecen servicios polivalentes que ofrecen distintos tipos de prestaciones de cuidado de los niños. Además de los servicios regulares o flexibles, también se dispone de servicios «de emergencia» para los padres que, por ejemplo, tienen que asistir a entrevistas de trabajo.

Algunos Estados miembros han introducido también incentivos fiscales para las empresas en relación con la prestación de servicios de cuidado de los niños para sus empleados. **Austria** permite una deducción de la renta imponible a las empresas que prestan servicios internos de atención a la infancia o que dan prestaciones a los empleados en forma de servicios de cuidado de los niños<sup>47</sup>; **Alemania**, **Francia** y **Polonia** aplican un planteamiento similar. Italia ha introducido recientemente cambios en la fiscalidad de las primas de productividad en 2017 que las empresas pueden distribuir ahora a sus empleados en forma de medidas de bienestar<sup>48</sup>. En **Francia** y en el **Reino Unido**, los empleadores pueden proporcionar a sus empleados «bonos universales de servicios» o «bonos de servicios de cuidado de los niños» que pueden utilizarse como pago para servicios de atención infantil en el hogar<sup>49</sup>. En **Finlandia**, existen otros incentivos de compensación de los empleados por los costes relacionados con la conciliación de la vida profesional y privada que se sustentan en el sistema de seguridad social basado en seguros. Además, si un empleador organiza servicios de atención infantil temporal en caso de enfermedad del hijo de un empleado, la prestación que obtiene el empleado no se considera un ingreso imponible (el periodo máximo de la prestación por cuidado de menores libre de impuestos es de cuatro días por enfermedad).

### 5.6.3. Accesibilidad de los servicios de cuidado de los niños

<sup>46</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Taking stock of the 2013 Recommendation on 'Investing in children: breaking the cycle of disadvantage'* (Balance de la Recomendación de 2013 sobre «Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas»), SWD(2017) 258 final.

<sup>47</sup> Las prestaciones a empleados hasta un máximo de 1 000 EUR por hijo y año en concepto de cuidado de los niños están libres de impuestos y de cotización a la seguridad social.

<sup>48</sup> En este caso, existe un límite en el importe de inversión subvencionable (ya que está vinculado a la prima de productividad).

<sup>49</sup> En el Reino Unido, el sistema de vales para atención infantil proporciona al empleador la oportunidad de ofrecer vales para el cuidado de los niños (incluidos vales a cambio de una reducción en el salario del empleado, conocida como «sacrificio de salario»). Esto puede repercutir en la cantidad de créditos fiscales que puede recibir un empleado.

El acceso a los servicios de cuidado de los niños no solo viene determinado por la existencia de estructuras profesionales, sino también por las características específicas de los servicios, tales como el horario de apertura, la ubicación y los idiomas que se hablan, así como el acceso a transporte. En el cuadro 4 se indica que la **distancia** a la guardería y el **horario de apertura** son motivos menos importantes que el coste y la disponibilidad de plazas para no hacer uso de los servicios profesionales de cuidado de los niños. Si bien 15 países superan la media del 1,5 % de la UE con respecto a la distancia a la guardería, Lituania (9 %), Rumanía (6,7 %) y Eslovaquia (6,2 %) tienen las tasas más altas. En **Portugal**, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han sido bastante decisivos a la hora de llevar mejores infraestructuras de atención a la infancia a las zonas rurales en los últimos quince años, con el resultado, no obstante, como sucede en muchos países, de escasez en las zonas urbanas.

Asimismo, el horario de apertura de las guarderías no responde plenamente a las necesidades de cuidado de los niños. Si bien siete países superan la media del 2,5 % de la UE, las tasas son especialmente altas para Francia (5,3 %), Finlandia (4,3 %), Italia (4,2 %) y España (3,9 %).

El informe de Eurofound «Cuidado de la primera infancia: accesibilidad y calidad de los servicios»<sup>50</sup> muestra que diversas iniciativas pueden ayudar a integrar a los **niños con necesidades especiales** en los centros de atención a la infancia. La calidad de los servicios de cuidado de los niños depende tanto del reconocimiento político y de una financiación sostenible y suficiente de medidas integradoras como de la implicación y el compromiso de los educadores y de su disposición y del apoyo administrativo para seguir su formación continua en materia de métodos integradores. Una enseñanza y un entorno integradores dependen también de la comunicación y la cooperación entre las autoridades locales y las guarderías, así como entre los educadores y los padres. Además de la financiación nacional, el FSE ofrece ayuda financiera para proyectos integradores en las guarderías. En **Polonia** se puso en marcha un proyecto cofinanciado por el FSE denominado «Toddler» para desarrollar servicios profesionales de cuidado de niños menores de tres años. El proyecto tiene en cuenta las necesidades específicas de los niños con discapacidad.

#### **5.6.4. Medidas para aumentar la calidad**

La falta de calidad en los servicios de cuidado de los niños puede suponer un obstáculo para los padres y tener repercusiones negativas en el uso de dichos servicios. La calidad de los servicios depende del número de niños que haya en el centro, del nivel de profesionalidad de los profesores y del programa de enseñanza, así como de las normas de calidad de las instalaciones, como por ejemplo el entorno físico y la higiene. Un marco de calidad bien desarrollado podría incluir medidas como el uso de un sistema de registro e inspección para todos los proveedores registrados de servicios de cuidado de los niños, medidas para mejorar la profesionalización y el aprendizaje permanente del personal y medidas destinadas a aumentar el atractivo del trabajo en el sector del cuidado de niños, por ejemplo, ofreciendo buenas condiciones de trabajo.

En mayo de 2018, la Comisión, en su propuesta de Recomendación del Consejo sobre sistemas de educación y cuidado de la primera infancia de buena calidad, presentó un marco global de calidad para los sistemas de educación y cuidado de la primera infancia<sup>51</sup> basado en cinco principios: acceso y asequibilidad para todas las familias; cualificación y desarrollo continuo del personal; desarrollo del plan de estudios con valores educativos holísticos con la participación de los niños y los padres:

---

<sup>50</sup> Eurofound (2015), *Cuidado de la primera infancia: accesibilidad y calidad de los servicios*, disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/executive-summary/2015/social-policies/early-childhood-care-accessibility-and-quality-of-services-executive-summary>

<sup>51</sup> Propuesta de Recomendación del Consejo sobre sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad y Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña.

supervisión y evaluación de los servicios y los centros de educación y cuidado de la primera infancia: y gobernanza y financiación. Este marco ha sido elaborado con la asistencia de expertos en educación de una serie de Estados miembros. El objetivo del marco de calidad es reforzar los centros de cuidado de los niños y los centros preescolares con el fin de garantizar unos servicios de educación y cuidado de buena calidad para los niños, así como la integración de los niños procedentes de entornos desfavorecidos y de los niños con necesidades especiales. Además, se propone mejorar la confianza en los servicios de guardería para garantizar a las mujeres oportunidades reales de integrarse o permanecer en el mercado laboral cuando tengan hijos.

## **6. Conclusiones: consecución de las metas de Barcelona: una piedra angular para lograr la participación de la mujer en el mercado laboral y una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada de los padres que trabajan**

Los objetivos de Barcelona, adoptados por el Consejo Europeo en 2002, siguen revistiendo una importancia fundamental en 2018. Todavía no se han logrado las metas de empleo femenino y sigue habiendo una brecha considerable en las tasas de empleo entre hombres y mujeres. Son numerosas las pruebas que demuestran que esto se debe principalmente a las responsabilidades de cuidado. Los objetivos de Barcelona siguen siendo muy importantes en la promoción de la igualdad de género y son una parte destacada de la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, con el objeto de mejorar la participación femenina en el mercado laboral. Los servicios de cuidado de los niños constituyen un elemento esencial para conciliar la vida profesional y la vida privada de los padres que trabajan y que se contempla en el pilar europeo de derechos sociales. Los indicadores sobre las tasas de prestación de servicios de cuidado de los niños se supervisan en el Semestre Europeo y se incluyen en el cuadro de indicadores sociales. Cuando procede, la financiación procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos se destina a subsanar deficiencias en los Estados miembros.

En líneas generales, se ha logrado la meta de Barcelona para los niños menores de tres años en la EU-28, ya que el 32,9 % de los niños de dicha edad participan en los servicios de atención a la infancia. No obstante, esta media global oculta importantes diferencias entre los Estados miembros. Si bien se ha avanzado mucho en países como Alemania, Estonia, Irlanda, Italia, Malta y Rumanía, la tasa de prestación de servicios de cuidado de los niños de algunos de los precursores influye mucho en el resultado global de la UE. De hecho, cuatro Estados miembros superan el 50 %: Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia. En el otro extremo de la escala se encuentran las preocupantes tasas inferiores al 10 % de Grecia, Eslovaquia, Polonia y la República Checa.

La meta de Barcelona aún no se ha conseguido para los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria. Sin embargo, las cifras están mejorando: en promedio para la UE, la tasa ha aumentado del 83 % en 2011 al 86,3 %. Una serie de Estados miembros son precursores y alcanzan un objetivo superior al 95 %, a saber: Bélgica, Dinamarca, España y Suecia. Se ha avanzado considerablemente en España, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía. Las tasas más bajas, es decir, inferiores al 65 %, se encuentran en Croacia, Grecia, Polonia y Rumanía, que todavía van muy rezagados.

Varios factores influyen en la disponibilidad y el uso de los servicios de cuidado de los niños. Un primer elemento importante es el derecho legal a recibir dichos servicios, que existe en la mayoría de los Estados miembros, pero la edad a partir de la cual se aplica este derecho varía mucho (puede comenzar al finalizar el permiso de maternidad de la madre, a la edad de dos años y medio o tres años, o incluso justo antes de alcanzar la edad de escolarización obligatoria). No obstante, la existencia de

un derecho legal no constituye necesariamente una garantía plena de que los Estados miembros presten servicios profesionales de cuidado de los niños.

Además de un derecho legal, la disponibilidad, la asequibilidad y la calidad de los servicios de cuidado de los niños influyen mucho en la decisión de los padres de usar dichos servicios. Los costes varían considerablemente entre los Estados miembros y pueden resultar prohibitivos en algunos de ellos, como Irlanda. Los costes prohibitivos no solo afectan a la participación de las mujeres en el mercado laboral, sino que también afectan de manera desproporcionada a los niños procedentes de familias con bajos ingresos. Desempeñan también un papel importante la adaptabilidad de los servicios a las necesidades de los padres, la distancia a la guardería y unos horarios de apertura adaptados a los horarios y las necesidades laborales.

Un buen servicio de cuidado de los niños debe incluir además objetivos y valores pedagógicos y la profesionalidad y desarrollo continuo del personal del centro. La supervisión y evaluación de dichos elementos es fundamental. Estos factores se abordan en la propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre sistemas de educación y cuidado de la primera infancia de buena calidad.

La Comisión continuará realizando un seguimiento de la situación de los servicios de cuidado de los niños en el Semestre Europeo, especialmente para aquellos Estados miembros que se están quedando rezagados. Seguirá identificando los problemas concretos relativos a la disponibilidad, la asequibilidad y la buena calidad de los servicios en cada uno de los Estados miembros, y seguirá fomentando el uso de fondos europeos para ayudar a los Estados miembros a afrontar algunas de sus dificultades.

Además, ahora que la primera de las metas de Barcelona prácticamente se ha logrado, que se está progresando a buen ritmo con respecto a la segunda, y que el objetivo de educación para 2020 se ha alcanzado de forma general, puede que haya llegado el momento de revisar estos objetivos tras consultarlo con los Estados miembros. Dicha revisión, si se realiza, contribuiría a los esfuerzos de la Unión Europea por promover un crecimiento inteligente, integrador y sostenible; en particular, contribuiría a lograr el objetivo de Europa 2020 de una tasa de empleo del 75 % y la creación de una economía basada en el conocimiento, competitiva y dinámica, fundamentada en un elevado nivel de educación y formación nacionales. Esto exige abordar las repercusiones que la maternidad tiene en el empleo de las mujeres, la necesidad de conciliar la vida profesional y la vida privada de los padres que trabajan, reforzando los servicios existentes para el cuidado de los niños y aumentando la disponibilidad de servicios asequibles y de calidad en general.