



COMISIÓN EUROPEA

Estrasburgo, 18.4.2012
SWD(2012) 95 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y
domésticos**

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia una recuperación generadora de empleo

{ COM(2012) 173 final }
{ SWD(2012) 90 final }
{ SWD(2012) 92 final }
{ SWD(2012) 93 final }
{ SWD(2012) 96 final }
{ SWD(2012) 97 final }
{ SWD(2012) 98 final }
{ SWD(2012) 99 final }
{ SWD(2012) 100 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos

que acompaña al documento

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Hacia una recuperación generadora de empleo

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	DEFINIR Y CUANTIFICAR LOS SERVICIOS PERSONALES Y DOMÉSTICOS	4
3.	MERCADO DE TRABAJO Y RETOS POLÍTICOS	11
4.	PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO	17

Exención de responsabilidad: *El presente documento es un documento de trabajo de los servicios de la Comisión con fines informativos. No representa una posición oficial de la Comisión sobre este tema, ni prejuzga dicha posición.*

1. INTRODUCCIÓN

Para crear puestos de trabajo en tiempos de consolidación fiscal y contribuir a que la población de veinte a sesenta y cuatro años alcance una tasa de empleo del 75 % en 2020¹, en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012 se puso de relieve la necesidad de que los Estados miembros den prioridad a «impulsar iniciativas que faciliten el desarrollo de los sectores con mayor potencial de creación de empleo, incluidos la economía baja en carbono (“empleos ecológicos”), el sector social y la sanidad (“empleos blancos”), la prestación de otros servicios personales y domésticos y la economía digital»². Como parte de la Estrategia Europa 2020, la iniciativa emblemática «Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos»³ pretende contribuir a la consecución de los objetivos de 2020 a través de la mejora de las competencias profesionales, una mejor previsión de estas competencias y un mejor ajuste de la oferta y la demanda de capacidades profesionales.

Las actividades que contribuyen al bienestar de las familias y las personas en los hogares, como los servicios de asistencia a domicilio y los servicios domésticos, tienen un potencial considerable de creación de empleo. Los servicios de asistencia a domicilio forman parte de los denominados «empleos blancos» junto con los servicios de asistencia sanitaria y de atención residencial, mientras que los servicios domésticos están en la linde de esta categoría. Se prevé que aumente la demanda de servicios domésticos y de asistencia domiciliaria debido al notable envejecimiento de la población en todos los Estados miembros, junto con la disminución del número de cuidadores potenciales en el círculo familiar.

En los debates políticos de muchos Estados miembros, se mencionan a menudo los servicios personales y domésticos como una posible respuesta a las siguientes cuestiones:

- **Mejor conciliación de la vida personal y laboral**, que puede conseguirse mediante una mayor externalización de las tareas domésticas, así como del cuidado de niños y de las personas mayores. Disponer de unos servicios de asistencia accesibles y asequibles constituye también una condición previa importante para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral.
- **Creación de oportunidades de empleo** de bajo coste para las finanzas públicas destinadas a las personas relativamente poco cualificadas, en particular por lo que respecta a las labores domésticas, mediante el fomento de la prestación de servicios domésticos en la economía formal en lugar de en la economía sumergida. La creación de empleo es también un factor que debe tenerse en cuenta al considerarse los costes de las diversas opciones de asistencia a las personas dependientes.
- **Mejora de la calidad de la asistencia**, gracias a una mano de obra con las competencias profesionales adecuadas y que se beneficie de unas buenas condiciones de trabajo sujetas a controles de calidad de los prestadores de servicios.

Regularizar estos servicios de manera que pasen de la economía sumergida a la economía formal también contribuirá a la creación de microempresas y PYME y su crecimiento, dado que los prestadores de muchos de estos servicios son trabajadores por cuenta propia y pequeñas y medianas empresas.

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm.

² http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_es.htm.

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=958>.

Aunque el empleo en los servicios personales y domésticos es responsabilidad de los Estados miembros, es útil reflexionar en común, ya que todos los Estados miembros se enfrentan a los mismos problemas. Compartir buenas prácticas, análisis y experiencias podría contribuir no solo a encontrar respuestas adecuadas a los problemas vigentes en este ámbito de la economía, sino también a dar respuesta a necesidades futuras derivadas de la evolución demográfica. En cumplimiento del principio de subsidiariedad, los servicios de la Comisión someten este documento a la consideración de todas las partes interesadas, en particular las autoridades nacionales, los interlocutores sociales, los prestadores y los usuarios de servicios, para que sea objeto de debate.

2. DEFINIR Y CUANTIFICAR LOS SERVICIOS PERSONALES Y DOMÉSTICOS

A efectos del presente documento, el término «servicios personales y domésticos» (en lo sucesivo, «servicios PD») abarca una amplia gama de actividades que contribuyen al bienestar de las familias y las personas individuales en sus hogares: el cuidado de los niños, la asistencia a las personas mayores o con discapacidad (en lo sucesivo, «asistencia a las personas dependientes»), la limpieza, las clases particulares, las pequeñas reparaciones del hogar, la jardinería, la ayuda en lo relacionado con las TIC, etc.

Teniendo en cuenta la información estadística disponible, solo podemos ofrecer una aproximación de la cobertura de los servicios PD que se hace en la NACE⁴ y la magnitud de empleo formal en este ámbito, que se estima en 7,5 millones.

El cuidado de los niños y la asistencia a las personas dependientes son servicios sociales que prestan, a menudo, agentes de la economía social y que desempeñan un papel fundamental en el mantenimiento de la cohesión social. Suelen considerarse actividades de interés general y financiarse mediante el presupuesto público. A nivel de la UE, la coordinación de políticas para la prestación de estos servicios sociales se realiza en el marco del método abierto de coordinación respecto a la protección social y la inclusión social⁵. Por lo que se refiere concretamente a la asistencia a las personas dependientes, el Comité de Protección Social adoptó un informe especial en abril de 2008, en el que planteó una serie de reflexiones adicionales sobre vías que valdría la pena explorar en relación con los desafíos que presenta esta asistencia. Además, el cuidado de los niños y la asistencia a las personas dependientes, junto con otros servicios de interés general, han sido objeto de debate acerca de la aplicación de las normas de competencia y mercado interior. En este contexto, la Comisión presentó en diciembre de 2011 una serie de propuestas destinadas a reforzar las consideraciones sociales de la contratación pública, y ha presentado también un nuevo régimen de ayuda estatal simplificado⁶. Por último, la Comisión ha promovido en el seno del Comité de Protección

⁴ Estas actividades abarcan varios sectores de la NACE o de partes de los mismos, especialmente de la NACE Rev. 2: el 88 (actividades de servicios sociales sin alojamiento), el 97 (actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico), el 96 (otros servicios personales), el 82.99 (otras actividades auxiliares a las empresas) y el 78 (actividades relacionadas con el empleo).

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=en>.

⁶ Véanse las normas específicas sobre servicios de interés económico general en la dirección siguiente: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Véanse también los documentos siguientes: la Comunicación sobre los servicios sociales de interés general *Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea*, COM(2006) 177 final de 26 de abril de 2006; la Comunicación *Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo*, COM(2007) 725 final de 20 de noviembre de 2007; el primer y segundo informes bienales sobre los servicios sociales de interés general [SEC(2008) 2179 de

Social el desarrollo de un marco europeo de calidad para los servicios sociales⁷, de carácter voluntario, que debe servir de referencia para definir, garantizar, evaluar y mejorar la calidad de estos servicios.

Los servicios personales y domésticos poseen una serie de características interesantes desde el punto de vista de las políticas de empleo:

- un bajo factor de importación (la actividad tiene lugar a escala local), lo que entraña unas pérdidas escasas de importaciones en caso de intervención pública;
- un alto contenido de empleo, lo que implica un efecto potencialmente importante en la creación de puestos de trabajo en caso de concederse ayudas públicas;
- distintos niveles de requisitos respecto a las competencias técnicas (posibilidades autodidactas en algunos ámbitos y exigencias más altas en el caso de la asistencia a las personas dependientes), pero en general, se precisa un cierto nivel de conocimientos informáticos y determinadas aptitudes sociales y de relaciones humanas;
- una baja productividad en algunas de las tareas necesarias, pero el potencial de productividad indirecta aumenta cuando los clientes de estos servicios pueden centrarse más en sus propias actividades profesionales, de mayor productividad;
- el escaso riesgo de que la intervención pública provoque una transferencia de empleo de otros sectores, dado el predominio de los trabajadores no declarados en estos sectores;
- una necesidad creciente de estos servicios debido al envejecimiento de la población y a la necesidad de aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral; las actividades de estos servicios contribuyen a mejorar la conciliación entre la vida laboral y personal y sus efectos positivos revierten a través de un aumento del número de horas de trabajo o una reinserción en el mercado laboral.

Tradicionalmente los servicios PD se prestan en el hogar y son mayoritariamente las mujeres quienes se encargan de ellos. Parte de estas tareas se han ido externalizando fuera del hogar (servicios de restauración, de lavado y planchado de ropa, de guarderías de día y de residencias para personas mayores) o dentro de él, mediante la contratación directa o indirecta de trabajadores externos que realizan estas labores domésticas. Tal como se ha mencionado anteriormente, las autoridades públicas también han participado en la organización y financiación del cuidado de niños y la asistencia a personas dependientes como herramientas de las políticas sociales.

2.1. Prestación de servicios personales y domésticos en el hogar

Según estimaciones de la OCDE⁸, los miembros adultos de los hogares en los Estados miembros europeos de esta organización dedican **una media de 2,5 horas diarias a las labores domésticas y los cuidados**. Las mujeres están mucho más implicadas (3,5 horas) que los hombres (1,5 horas) (véase el gráfico 1). La mayor parte del trabajo no remunerado son labores domésticas habituales (cocina, limpieza, jardinería y mantenimiento de la casa) y el cuidado de otras personas.

2 de julio de 2008 y SEC(2010) 1284 final de 22 de octubre de 2010]; la *Guía relativa a la aplicación a los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior*, SEC(2010) 1545 final de 7 de diciembre de 2010; y la Comunicación *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa*, COM(2011) 900 final de 20 de diciembre de 2011.

⁷

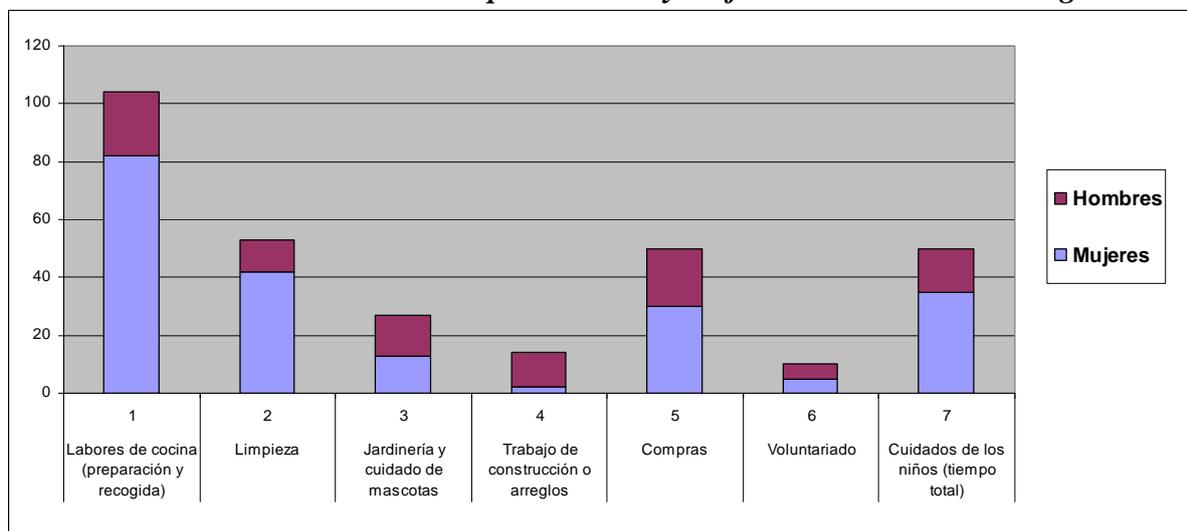
SPC/2010/10/8 final.

⁸

Society at a Glance 2011-OECD social indicators, pp. 12 y 22, OCDE.

Partiendo de una población en la UE de 331 millones de personas de edades entre 15 y 65 años (activas e inactivas) que emplean 2,5 horas por día en el hogar y los cuidados, se dedican aproximadamente 830 millones de horas/día a las tareas del hogar en la UE o casi 100 millones de equivalentes de tiempo completo. La externalización de algunas de estas actividades podría representar una fuente importante de nuevos empleos (actividades por cuenta propia, creación o desarrollo de PYME).

Gráfico 1: Minutos al día dedicados por hombres y mujeres a actividades del hogar



Fuente: *Society at a Glance 2011: OECD Social indicators*⁹.

Además, un informe de Eurofound¹⁰ de 2011 concluyó que son los prestadores de asistencia informal, especialmente otros miembros del hogar, o bien amigos o vecinos, quienes cubren aproximadamente el 80 % del tiempo dedicado a atender a las personas mayores o con discapacidad, sin ningún impacto en el gasto público. Si bien un prestador de asistencia informal puede recibir pagos sin declarar del beneficiario de la asistencia, esto no constituye una relación empleador-trabajador.

Sin embargo, el aumento de la tasa de empleo de las mujeres (del 51,2 % en 1997 al 58,2 % en 2010) implica que estas pasan menos tiempo en casa y que es preciso replantearse el cuidado informal de niños y de personas mayores y la realización de labores domésticas. Asimismo, el aumento de los índices de divorcio¹¹ puede reducir la ayuda tradicional en los hogares a las personas mayores. Los datos disponibles en relación con el periodo 1970-2007 muestran que esta tendencia es común en toda Europa, con algunas diferencias entre una serie de Estados miembros. A escala de la UE, el índice absoluto de divorcios¹² ha aumentado de un 0,9 % en 1970 a un 2,1 % en 2007, y las tasas más altas las tienen en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y Reino Unido.

⁹ Debe distinguirse entre: los cuidados físicos y la atención pedagógica y recreativa prestada a los niños, así como el transporte relacionado con estas categorías, como por ejemplo, llevar a un niño a la escuela, al médico o a actividades deportivas.

¹⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093.htm>.

¹¹ Informe sobre demografía de 2010, página 68:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>.

¹² La relación entre el número de divorcios durante un año dado y la población media en ese año (Eurostat).

En la segunda Encuesta europea sobre la calidad de vida respecto a la familia y el trabajo¹³ se puso de relieve que la sensación de tener una carga de trabajo excesiva por motivos familiares o profesionales reduce sustancialmente la satisfacción personal. También la quinta Encuesta sobre las condiciones de trabajo en Europa¹⁴ mostró que casi una quinta parte de los trabajadores europeos tiene problemas para conciliar adecuadamente la vida laboral y la vida privada. Las mujeres que ejercen una actividad laboral a tiempo completo fuera del hogar experimentan un conflicto entre el trabajo y la vida privada, y tienden a estar menos satisfechas con su vida que las mujeres dedicadas exclusivamente a las labores del hogar. Dado que el empleo femenino constituye una parte importante de nuestra prosperidad económica, deben aplicarse mejores condiciones para que haya una mejor conciliación de la vida laboral y personal y apoyar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Para incrementar la tasa de empleo de las mujeres y cumplir el objetivo prioritario de empleo que se fijó en el marco de la Estrategia Europa 2020¹⁵, es esencial contar con una buena cobertura de servicios de guardería. En el caso de estos servicios, los gastos deben considerarse también como una inversión en el futuro. Unos cuidados y una educación infantil de calidad pueden ayudar a desarrollar las aptitudes y capacidades de aprendizaje de los niños de corta edad (especialmente en el caso de los niños de hogares desfavorecidos). Teóricamente, las familias tienen la posibilidad de recurrir a una guardería, contratar a alguien para que cuide a sus hijos en el hogar, contar con la ayuda de otros miembros de su familia u ocuparse por sí mismas de los niños. La posibilidad de elección real dependerá del precio de los servicios y de la disponibilidad de plazas. Por lo tanto, su decisión tiene repercusiones en la tasa de empleo. En general, la falta de servicios formales de cuidado de los niños o de asistencia a personas dependientes podría compensarse mediante acuerdos informales que apoyen la participación en el empleo regular de los usuarios, pero no de los prestadores de servicios.

2.2. Apoyo de las autoridades públicas a los servicios de cuidado de los niños y de asistencia a las personas dependientes

A nivel de los Estados miembros, las autoridades públicas respaldan los servicios de cuidado de los niños y de asistencia a las personas dependientes en consonancia con los objetivos de la política social, ya que estos servicios desempeñan un papel primordial en la inclusión social y constituyen una condición previa para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. La intervención pública en la organización y financiación del cuidado de los niños y la asistencia a las personas dependientes pretende garantizar el derecho universal a acceder a servicios de alta calidad, con independencia del patrimonio o nivel de ingresos de las familias, así como la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de prestación de tales servicios.

Las autoridades públicas o bien prestan los servicios directamente o apoyan su prestación por parte de proveedores privados (entidades con o sin ánimo de lucro), y velan por el respeto de las normas sobre ayudas estatales de la UE. A menudo, la asistencia domiciliaria a las personas mayores, con una incidencia mayor de impedimentos o discapacidades, y a las personas con discapacidad, debe complementarse con servicios de ayuda doméstica.

¹³ *Second European Quality of Life Survey: Family life and work*, Eurofound (marzo de 2010).

¹⁴ Quinta Encuesta sobre las condiciones de trabajo en Europa de 2010:
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>.

¹⁵ *Progresos en la igualdad entre mujeres y hombres*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, pendiente de publicación.

Las autoridades públicas también pueden apoyar la demanda de cuidado de los niños y asistencia a las personas dependientes mediante las prestaciones de dependencia (como es el caso, por ejemplo, en Alemania, Francia e Italia), las ayudas familiares o las desgravaciones fiscales de los costes habidos para tales servicios¹⁶.

Asistencia a las personas en situación de dependencia

Los servicios de asistencia a las personas dependientes son necesarios para quienes no pueden valerse por sí mismos a efectos de llevar a cabo actividades cotidianas como levantarse, comer, asearse, vestirse, acostarse o satisfacer por sí solos sus necesidades fisiológicas. De estos servicios se encargan cuidadores en un marco informal (véase el punto anterior) o formal. La asistencia a las personas en situación de dependencia se presta con carácter domiciliario o residencial (en residencias o centros de día/noche) y, por lo general, el Estado asume una parte de los costes.

Algunos Estados miembros tienen en funcionamiento unos servicios de atención integral a domicilio con una cobertura bastante amplia desde hace muchos años, de manera que las necesidades de asistencia a las personas dependientes de la población están completamente cubiertas en el sistema formal. En otros Estados miembros con más tradición de red de apoyo familiar, se ha comenzado hace relativamente poco a desarrollar estrategias globales para la asistencia a las personas en situación de dependencia. En cambio, en otros Estados miembros un gran número de personas no recibe servicios de asistencia formal y depende exclusivamente de los cuidados informales¹⁷.

Cuidado de los niños

Las necesidades de las familias y la oferta de cuidados para niños pequeños varían con la edad de los niños (durante los permisos de maternidad o parental, el periodo entre el permiso de maternidad o parental y el inicio de la escolarización obligatoria y durante la escolarización obligatoria). Disponer de unos servicios de cuidado de los niños asequibles, accesibles y de calidad es muy importante para los padres que ejercen una actividad laboral. En toda Europa, sin embargo, la disponibilidad, la calidad y la asequibilidad de estos cuidados difieren considerablemente. Los datos de las Estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) indican que algunos Estados miembros disponen de importantes estructuras formales (incluida la educación preescolar), mientras que otros recurren más a otro tipo de soluciones (tales como la contratación de cuidadores o el recurso a la familia, amigos o vecinos). En la categoría de edad de 0 a 2 años, el uso de estructuras de cuidados formales oscila entre un 73 % en Dinamarca y un 2 % de la República Checa y Polonia¹⁸. En el marco de la Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres, la Comisión informará sobre los servicios de guardería de que disponen los Estados miembros.

En la demanda de cuidados para los niños influyen la tasa de participación de los padres en el mercado laboral (especialmente, de las madres), el número real de horas trabajadas a tiempo

¹⁶ En Francia se han establecido beneficios adicionales de reducciones impositivas para la asistencia a las personas mayores (APA, asignación personal de autonomía) y el cuidado de niños menores de tres años en función del nivel de ingresos de los padres (APJE, asignación para niños de corta edad).

¹⁷ Extracto del informe sobre el proyecto LIVINDHOME, *Living independently at home: reforms in organisation and governance of European home care for older people and people with disabilities in 9 European countries*:
<http://www.sfi.dk/livindhome-7284.aspx>.

¹⁸ Perspectiva de treinta países europeos (2009):
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>.

parcial, los niveles de desempleo, la duración del permiso parental, los horarios de los colegios y la disponibilidad de alternativas como los abuelos u otro tipo de solución informal¹⁹.

2.3. Prestación de servicios PD por parte de trabajadores no declarados

Sin el apoyo público, el empleo formal en la prestación de servicios PD resulta bastante caro para la mayoría de la población, por lo que el mercado formal (véase el punto 2.2) en este campo es bastante limitado. Por consiguiente, una parte notable estos servicios los prestan trabajadores no declarados en un marco informal. Ello se debe claramente a la diferencia entre el salario neto del usuario y los costes del prestador de servicios por actividades que el usuario puede realizar por sí mismo.

Por la propia naturaleza del trabajo no declarado, es muy difícil estimar su magnitud. Solo se ha llevado a cabo un número limitado de estudios para conocer las dimensiones del trabajo no declarado en la UE. En octubre de 2007 se publicó una encuesta especial del Eurobarómetro (nº 284) relativa al trabajo no declarado en la Unión Europea²⁰, que se basó en una encuesta directa con entrevistas a 26 755 ciudadanos de la UE mayores de quince años y residentes en los veintisiete Estados miembros. En la encuesta la definición de trabajo no declarado no se limitaba al trabajo realizado por una paga en metálico, sino que también incluía la actividad laboral realizada a cambio de una remuneración en especie. Según la encuesta, el 11 % de la población de EU-27 admitió haber adquirido bienes o servicios relacionados con la economía sumergida. De estos, el 17 % manifestó haber contratado servicios domésticos no declarados (por ejemplo, jardinería, limpieza del hogar, cuidado de niños y asistencia a personas mayores) y un 8 %, servicios personales (por ejemplo, clases particulares o servicios de peluquería), lo que representa 7,7 millones y 3,5 millones de personas, respectivamente.

Si tenemos en cuenta estas cifras y que en Europa hay aproximadamente 410 millones de personas de más de quince años, se llega a la conclusión de que 45,1 millones de personas²¹ recurren al trabajo no declarado. Y dado que los trabajadores no declarados no suelen ejercer una actividad a tiempo completo²², se estima que existe un número potencial de un millón de trabajadores no declarados en los servicios domésticos. Se trata de una estimación conservadora, teniendo en cuenta la probabilidad de que no se haya admitido en las encuestas todo el trabajo no declarado.

Sin embargo, este cálculo basado en el Eurobarómetro puede subestimar la situación real. De hecho, según datos recientes de Alemania e Italia²³, ambos países por sí solos parecen superar esta estimación. Alemania es uno de los Estados miembros con el nivel más alto de empleo informal en domicilios privados, ya que se supone que entre el 90 % y el 95 % de estas actividades en el hogar se prestan en negro. Esta cifra incluye tanto la actividad sumergida de los inmigrantes irregulares como el trabajo informal realizado por vecinos, amigos y conocidos. El trabajo no declarado está especialmente extendido en los hogares de las personas mayores, que cuentan con al menos 500 000 o 600 000 trabajadores domésticos informales. Italia tiene también una parte importante de empleo informal en los hogares,

¹⁹ *Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana*, doc. COM(2011) 66 final.

²⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf.

²¹ Este es el número de usuarios del trabajo no declarado, es decir, el 11 % de 410 millones de personas.

²² Partiendo de una media de 200 horas/año/trabajador no declarado (en torno a 1/8 de la jornada laboral media de un trabajador que ejerce su actividad a tiempo completo).

²³ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>.

donde la mayor parte del trabajo doméstico es realizado por inmigrantes irregulares. Debido a la naturaleza de estas actividades, se desconoce el número real de los trabajadores inmigrantes que prestan servicios PD (los llamados «badanti»²⁴). Sin embargo, su número se estima entre 0,7 y 1 millón, cifra muy superior a la de los trabajadores del sector formal²⁵ de los servicios de asistencia.

2.4. Apoyo público a la prestación de servicios PD para luchar contra el trabajo no declarado

Teniendo en cuenta la importancia del trabajo no declarado en los sectores de servicios PD, las autoridades públicas pueden plantearse intervenir para fomentar la prestación de este tipo de servicios en la economía formal. Esta intervención puede abarcar las actividades de cuidados y asistencia y las actividades domésticas.

Podría tratarse, en particular, de una intervención directa en el precio pagado por los usuarios, por ejemplo, a través de cheques-servicios destinados a tareas específicas, de modo que el consumidor abone exclusivamente una parte del precio real (un importe que se aproxime al precio pagado en el mercado negro) y las autoridades públicas asuman la diferencia.

Un sistema de cheques-servicios es un instrumento que mejora la solvencia de la demanda. También es interesante por su flexibilidad y facilidad de uso. Esta última característica es especialmente importante para las personas mayores (sean dependientes o no) que requieran asistencia, ya que contribuye a simplificar los procedimientos administrativos, permite verificar en todo momento a quién se ha distribuido y favorece el desarrollo de actividades a escala local. También facilita la trazabilidad financiera, de modo que resulta más sencillo evaluar los costes y los beneficios revertidos (véase el punto 3.2).

En Francia el sistema de vales CESU²⁶, que se pueden obtener de un banco o como prestación de los empleadores²⁷, trata de crear puestos de trabajo de la economía formal en los hogares. En 2005 el Plan Borloo abordó de manera simultánea una serie de cuestiones relacionadas con los servicios personales: el Derecho laboral, la legislación en materia de protección social, el control de la calidad y asuntos de organización²⁸. Como consecuencia de ello, entre 2005 y 2009 Francia consiguió crear 500 000 nuevos puestos de trabajo sujetos a las cotizaciones sociales en hogares, principalmente para grupos que se encontraban al margen del mercado de trabajo. Se logró, por tanto, reducir el empleo informal en un 70 %²⁹. Se ofreció también la posibilidad a los hogares de convertirse en el empleador directo de los trabajadores del ámbito doméstico con unos procedimientos administrativos simplificados³⁰. El volumen del mercado interior de los servicios domésticos del año 2009 se situó en 16 000 millones EUR. Desde 1987 se ha fijado una «norma 70 +» para reforzar la demanda de las personas mayores a fin

²⁴ Principalmente, se trata de mujeres inmigrantes sin permiso de residencia que conviven con una persona mayor dependiente y a menudo trabajan en el mercado gris.

²⁵ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>.

²⁶ Vales CESU (Cheque Emploi Service Universel). Para más información, consúltese la dirección: <http://www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp>.

²⁷ En relación con el principio de vales de servicio de financiación previa, véase *Le cheque-service, un instrument pour le développement des services de proximité*, Fundación Rey Balduino, Bélgica, octubre de 1994.

²⁸ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/dossiers-de-presse,46/presentation-du-plan-de,82.html>.

²⁹ Véase la nota a pie de página nº 25.

³⁰ <http://www.fepem.fr/>.

de que el hogar de una persona de un mínimo de setenta años no tenga que pagar ninguna cotización social para trabajadores contratados directamente.

En Alemania, existen varios instrumentos que apoyan la creación de empleo formal en este sector, como es el caso de los «mini-jobs», que permiten a los hogares utilizar un procedimiento simplificado de registro de su propio trabajador doméstico (el «Haushaltsscheckverfahren»). Este trabajador puede ganar hasta 400 EUR al mes y los hogares, en calidad de empleadores, se benefician de unos tipos impositivos reducidos para las cotizaciones a la seguridad social (el 14,34 % de cotización a tanto alzado, lo que incluye las cotizaciones a los seguros de enfermedad, accidentes y jubilación, que son los capítulos más importantes)³¹.

En Austria³² el trabajo informal en los hogares está tradicionalmente muy extendido, a excepción de la asistencia a las personas dependientes. En 2007 se puso en marcha una estrategia para la legalización de la asistencia a las personas dependientes en los hogares que ha conseguido reducir en un 80 % el empleo informal (fundamentalmente, trabajadores inmigrantes) en los hogares de las personas mayores en el plazo de dos años. En otros ámbitos de los servicios domésticos, la mayor parte de las tareas las realizan aún trabajadores sin declarar. Austria ha puesto en marcha asimismo un sistema de bonos para tareas del hogar destinado a promover el empleo formal de los que, sin embargo, solo se venden 1 000 al año. Esto puede explicarse por el hecho de que el coste de tales bonos es superior a los precios que se abonan actualmente en el mercado informal por estos servicios.

3. MERCADO DE TRABAJO Y RETOS POLÍTICOS

3.1. Mejor conciliación de la vida privada y la vida laboral

Lograr una tasa de empleo del 75 % de la población de entre 20 y 64 años en 2020 implicará que los Estados miembros deban considerar prioritaria la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y un mejor equilibrio entre vida laboral y privada.

Según las previsiones recientes, durante los próximos cincuenta años se duplicará casi el número de europeos mayores de 65 años, de modo que se pasará de los 87,5 millones de personas en 2010 a 152,6 millones en 2060³³. Al mismo tiempo, la población en edad de trabajar está empezando a disminuir, tras muchas décadas de aumento continuo.

Respecto a la prestación de servicios de asistencia a las personas dependientes, durante los próximos años y décadas se reducirá el número potencial de cuidadores informales como consecuencia de una mayor participación en el empleo de las mujeres y los trabajadores de más edad. Analizando en profundidad la evolución demográfica de las próximas décadas, se pone de manifiesto un descenso (véase el gráfico 2) en el índice OOSR (*Oldest Old Support Ratio*, relación entre los grupos de edad 50-74 años y mayores de 85, considerando el primer grupo cuidadores potenciales del segundo). La contratación de cuidadores ajenos a la familia será cada vez más importante para satisfacer las necesidades de servicios de asistencia a las

³¹ Véase la nota a pie de página nº 25.

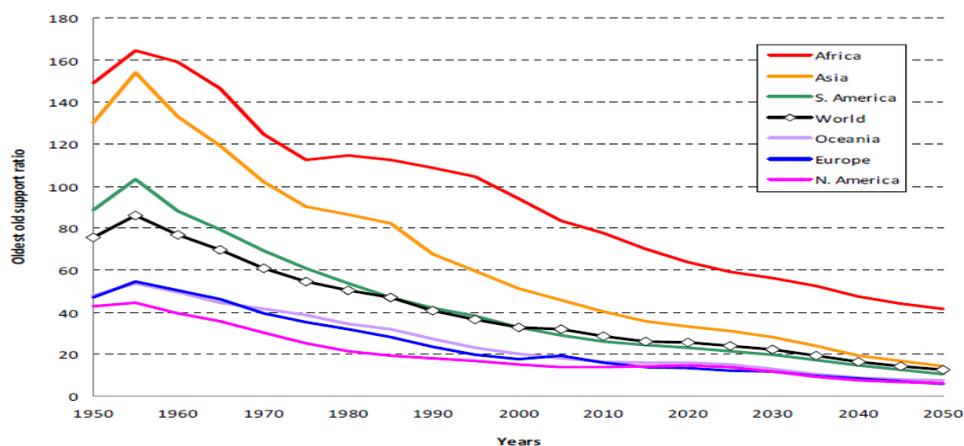
³² Véase la nota a pie de página nº 25.

³³ Informe sobre el envejecimiento de 2012, página 20:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf.

personas dependientes. Un estudio reciente del Reino Unido³⁴ llegó a la conclusión de que es poco probable que la prestación informal de asistencia intensiva a las personas mayores con discapacidad por parte de los hijos adultos se mantenga al mismo ritmo que la demanda en los próximos años.

Gráfico 2: Evolución del índice OOSR

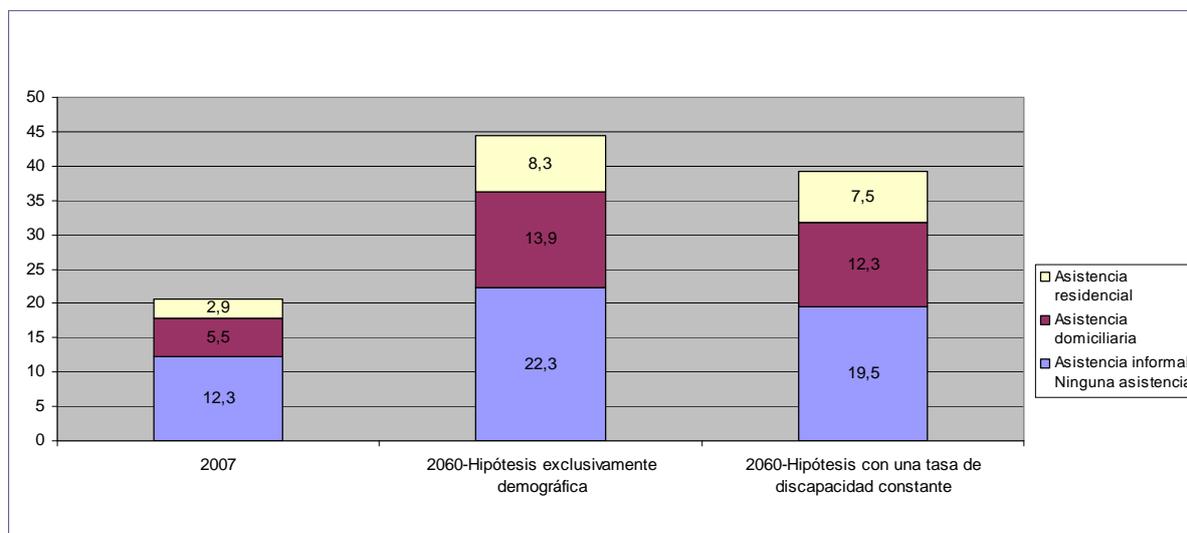


Fuente: 2008; Pickard et al., 2009.

Para determinar el número de personas que precisarán servicios de asistencia en el futuro, se requiere un análisis riguroso de los factores que provocan la necesidad de estos servicios, como restricciones de la actividad, discapacidades y enfermedades o dolencias que las causan. No son siempre fáciles de demostrar las conexiones entre todos estos factores de una manera clara y precisa. Los estudios han puesto de relieve que el principal causante de la necesidad de servicios de asistencia a las personas dependientes es la discapacidad, la cual está directamente relacionada con la estructura de edad de la población y la prevalencia de ciertas enfermedades y dolencias. A partir de esta conclusión y con arreglo a las tendencias demográficas mencionadas previamente (especialmente, la evolución de la población mayor de ochenta años), se ha hecho una extrapolación del número de posibles beneficiarios de estos servicios (véase el gráfico 3).

³⁴ Fuente: Encuesta general de los hogares (GHS) de 2000-2001 y 2001-2002, previsiones sobre población y estado civil del Instituto Nacional Actuarial, y censo de 2001, modelización del departamento de investigación PSSRU, extracto de Pickard et al., 2009.

Gráfico 3: Previsión del número de beneficiarios de varias modalidades de asistencia a personas dependientes en función de hipótesis distintas (EU-27)



Fuente: Comisión Europea / Comité de Política Económica (2009).

Además del coste de los regímenes de pensiones, que podría ser más difícil de mantener conforme vaya disminuyendo el tamaño de la población activa, el envejecimiento de la población someterá inevitablemente a las administraciones a una presión cada vez mayor en lo relativo a la prestación de servicios sociales³⁵. Estos cambios conllevarán una disminución del suministro de personal doméstico, lo que aumentará la brecha entre la necesidad de asistencia y la oferta de prestación de cuidados formales. En consecuencia, existe el riesgo de que los hogares contraten a trabajadores no declarados para que les ayuden en estas actividades como solución a sus necesidades.

3.2. Potencial de creación de empleo con un escaso coste para las finanzas públicas

Debe analizarse cuidadosamente la posibilidad de una mayor intervención estatal en relación con su posible impacto en un aumento del déficit público. Por tanto, se requiere un análisis en profundidad para poder estimar el coste real de otras posibles intervenciones estatales. Como se ha indicado previamente, varios Estados miembros ya respaldan la oferta y la demanda de servicios PD. Aunque estos sistemas pueden parecer inicialmente gravosos para las arcas públicas, el Estado recupera parte de su intervención por las vías siguientes:

- una mayor recaudación de impuestos a las personas físicas y de cotizaciones a la seguridad social, así como una reducción de las prestaciones por desempleo gracias a la creación de puestos de trabajo (beneficios económicos revertidos);
- aspectos externos que son más difíciles de cuantificar, tales como un mejor equilibrio entre la vida laboral y privada, lo que también contribuye a una mayor competitividad por reducirse el estrés de los trabajadores, menos absentismo laboral y una mayor productividad; lo que se ahorra en comparación con los costes de otras soluciones alternativas (especialmente, en relación con la asistencia a las personas dependientes y la posibilidad de que las personas mayores puedan permanecer en su casa); la creación de

³⁵ Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.

empleo para la gestión del prestador de servicios; un mayor consumo de los trabajadores que prestan los servicios, lo que incrementa la demanda total, etc. (beneficios indirectos revertidos).

Cheques-servicios belgas: una fuente valiosa de datos cuantitativos

Los cheques-servicios que existen en Bélgica pueden utilizarse para actividades domésticas dentro (limpieza, lavandería, plancha, cocina y costura) y fuera de la casa (compras, planchado en servicio externo y asistencia con el transporte de personas en condiciones específicas). De momento, no está permitido utilizar estos cheques para trabajos de reparación o jardinería. El usuario paga 7,5 EUR por hora de servicio, siendo el coste real de 20,80 EUR la hora; el RVA/ONEM³⁶ abona la diferencia (13,30 EUR). Además de este suplemento, el Estado permite a los hogares deducir sus gastos en estos cheques de la base imponible de su renta (precio del servicio después de las deducciones fiscales correspondientes = 5,25 EUR).

Conforme a un estudio³⁷ realizado por encargo del Gobierno belga, el coste neto de la intervención en el sistema es el siguiente:

Coste bruto: 1 430 432,704 EUR

Beneficios económicos revertidos: 629 734 509 EUR

Beneficios indirectos revertidos entre 418 275 083 EUR y 534 575 083 EUR³⁸

Coste neto entre 382 423 112 EUR y 266 123 112 EUR

Según este informe, el usuario parece dispuesto a pagar 8,59 EUR por hora de servicio en el mercado negro. En este caso, podría suprimirse la deducción fiscal y aumentarse el precio del cheque-servicio hasta 8,59 EUR. El coste neto para las autoridades públicas, por tanto, se situaría en 82 478 861 EUR o pasaría a ser negativo (se convertiría en beneficios), por valor de - 33 821 139 EUR. El coste medio neto se sitúa en 24 328 861 EUR o en intervenciones de 304 EUR por empleo (se han creado 80 000 puestos de trabajo a tiempo completo gracias a la puesta en marcha del sistema de cheques-servicios). Parece lógico y realista suponer que el coste para los usuarios equivale al precio del servicio en el mercado negro.

El informe también muestra una repercusión interesante de estos cheques: el 10,4 % de los usuarios declaró que la posibilidad de delegar algunas tareas con el uso de los cheques-servicios le permitiría aumentar su tiempo de trabajo / empleabilidad y el 0,6 % de los usuarios indicó que podría incorporarse de nuevo al mercado de trabajo, ya que podría ejercer una actividad remunerada en lugar de tener que dedicar tanto tiempo a las labores domésticas. Asimismo, el 10,8 % de los usuarios manifestó que, sin los cheques-servicios, estaría obligado a reducir su tiempo de trabajo.

³⁶ Servicios públicos de empleo en Bélgica: RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening) / ONEM (Office national de l'emploi).

³⁷ Estudio de IDEA CONSULT *Evaluation du régime des titres services pour les services et emplois de proximité 2010*: http://www.ideaconsult.be/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54&projid=277.

³⁸ Página 114 del informe de IDEA, véase la nota a pie de página n° 37.

Las autoridades públicas deben tener una visión amplia de los costes, puesto que, a menudo, son distintos los departamentos que invierten fondos y los que reciben los beneficios. Esto ayudará a comprender el auténtico coste neto de la ayuda pública concedida a la creación de puestos de trabajo en este sector. También se precisa una visión global de los beneficiarios. Por ejemplo, el mecanismo de reducción fiscal favorece a las familias de renta alta y las familias de renta muy baja se benefician de la exención del copago, de modo que las familias de renta media deben asumir una proporción comparativamente mayor de la carga financiera de este sistema³⁹.

A la hora de considerarse la prestación de apoyo financiero público a la oferta o la demanda de los servicios PD, también debe tenerse en cuenta la repercusión a largo plazo de un desarrollo estable de tales servicios.

Hay que tener cuidado con las extrapolaciones simples, pero a la vista de las constataciones anteriores (necesidades demográficas, ocupaciones elementales y costes fiscales netos limitados), algunos cálculos básicos pueden ser útiles para ilustrar las oportunidades de empleo potenciales que podría ofrecer un mayor apoyo en toda la UE a los servicios PD:

- Una extrapolación del sistema belga a la UE (teniendo en cuenta el tamaño respectivo de las dos poblaciones, sería una simple multiplicación por cincuenta) da un coste neto de 1 200 millones EUR en relación con 4 millones de nuevos puestos de trabajo en los servicios domésticos.
- Si cada persona que ejerce actualmente una actividad laboral (215 000 000 personas) externalizara una sola hora a la semana (en relación con las 2,5 horas al día que dedican los europeos adultos por término medio a las labores domésticas, como se indica en el punto 2.1), existiría un potencial de casi 5,5 millones de nuevos puestos de trabajo⁴⁰.

3.3. Calidad de los servicios y calidad del trabajo

El perfil de la mayoría de los trabajadores en el sector de los servicios PD es una mujer que trabaja principalmente a tiempo parcial, de escasa cualificación y, a menudo, de origen inmigrante. Estas personas son contratadas con frecuencia directamente por familias de forma irregular, lo que puede afectar a la calidad del servicio, en particular por lo que se refiere a los servicios de cuidados o asistencia. Para garantizar la calidad de los servicios, los trabajadores deberían tener un empleo estable con un mínimo de horas de trabajo, las cualificaciones apropiadas y unas condiciones de trabajo adecuadas. Por consiguiente, podría estar justificada una intervención pública respecto a ciertos aspectos de la calidad de los servicios.

Calidad

La Plataforma Social⁴¹ recomienda, «para conseguir unos servicios sociales y sanitarios de calidad», que «la calidad se defina a nivel local, el nivel más cercano posible a los usuarios de los servicios». Es importante respetar las necesidades del usuario (sexo, edad, religión, origen étnico, etc.) y debe impartirse formación en este sentido.

³⁹ Grupo de expertos de la UE sobre cuestiones de género y empleo en relación con la asistencia a las personas mayores en situación de dependencia. Disposiciones y proveedores en treinta y tres países europeos.

⁴⁰ 215 000 000 horas / 40 h.

⁴¹ http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/SocialPlatform_Nine_Principles_EN.pdf.

En un proyecto puesto en marcha por la Red Social Europea sobre la evolución de las relaciones entre quienes financian, prestan y utilizan servicios para las personas mayores en Europa⁴², se propone el establecimiento de mecanismos de control a fin de evaluar y supervisar la calidad de los servicios prestados y que los Estados miembros garanticen el sancionamiento de las personas que contratan a inmigrantes irregulares en consonancia con la Directiva 2009/52/CE. Estas medidas deberían aplicarse a organizaciones, agencias o servicios individuales. Aún no se han elaborado indicadores de calidad.

En este contexto, el marco europeo voluntario de calidad para los servicios sociales mencionado anteriormente⁴³ es un instrumento útil para promover la calidad del cuidado de los niños y la asistencia a las personas dependientes, ya que sirve para determinar los principios de calidad teniendo en cuenta las características que debe reunir un servicio social para abordar las múltiples necesidades y expectativas de los usuarios de tales servicios y las diversas dimensiones de la prestación de los servicios (disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, dedicación a la persona, integralidad, continuidad, orientación hacia los resultados, respeto de los derechos de los usuarios, participación y capacitación, asociación, buena gobernanza, buenas condiciones laborales y un buen entorno de trabajo / inversión en capital humano, así como infraestructuras físicas adecuadas). En el marco también se sugieren criterios operativos que pueden ser de ayuda para la supervisión y evaluación de la calidad de los servicios sociales. Además, se articulan elementos metodológicos para desarrollar herramientas de evaluación de la calidad (normas o indicadores) a escala nacional o local.

Según se ha propuesto en el documento sobre los servicios sociales de interés general que ha elaborado el Grupo de alto nivel de la UE en materia de discapacidad, una externalización viable de servicios exige una buena calidad de la asistencia y de las labores domésticas⁴⁴. También se exhorta en el documento al establecimiento de normas de calidad obligatorias y de mecanismos adecuados de control público.

Competencias profesionales y formación

En la iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», se apoyan iniciativas de los Estados miembros destinadas a reconocer las competencias adquiridas con la prestación de asistencia a familiares dependientes.

El cuidado de los niños y la asistencia a personas dependientes no exigen competencias técnicas tan elevadas como, por ejemplo, las de los servicios sanitarios profesionales. Por tanto, pueden resultar interesantes para determinadas personas, ya que son un buen trampolín para acceder al mercado de trabajo y les ofrecen posibilidades de mejorar su formación y cualificaciones. Deben ofrecerse posibilidades de formación para garantizar esta mejora en las competencias de los cuidadores, que además deberían disponer de un proceso de certificación. Desde esta perspectiva, es necesario mejorar la cooperación entre el mundo del trabajo y el mundo de la formación⁴⁵, con objeto de promover «la validación del aprendizaje informal y no formal».

⁴² <http://www.esn-eu.org/commissioning-for-quality/index.htm>.

⁴³ Véanse el punto 2 y la nota a pie de página nº 7.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4483&langId=en>.

⁴⁵ Comunicado de Brujas:

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_es.pdf.

La reciente Comunicación de la Comisión relativa a las plazas de guardería⁴⁶ incide, por ejemplo, en la necesidad de mejorar las cualificaciones del personal dedicado a atender a los niños.

En 1996, los interlocutores sociales europeos en el sector de la limpieza firmaron un memorándum conjunto sobre nuevas fuentes de empleo⁴⁷ en el que subrayaban la importancia de la mejora de las competencias profesionales y de la calidad de las condiciones de trabajo para el desarrollo de actividades de limpieza en el hogar.

Tecnología

La externalización de los servicios PD podría mejorar la productividad de estas actividades por un mejor uso de las tecnologías y de las inversiones en formación, ya que la externalización suele estar vinculada a una mayor especialización.

En el proyecto Carict⁴⁸, dirigido por el Instituto IPTS del Centro Común de Investigación de la Comisión, se han evaluado sistemáticamente cincuenta y dos prácticas de asistencia domiciliar basadas en las TIC en varios Estados miembros a efectos de impacto y de rendimiento. Algunos ejemplos de prácticas con buenos resultados podrían compartirse con otros Estados miembros [como es el caso de los proyectos Sophia (DE), Campus (IT) y E-Care (IT)]. La tecnología puede utilizarse para apoyar una formación y certificación eficaces a gran escala, organizar los mercados de trabajo (como es el caso del proyecto francés Fepem), crear nuevas oportunidades para el voluntariado, mejorar el atractivo del trabajo en el sector de la asistencia y ayudar a los cuidadores a encontrar un equilibrio entre los cuidados y otras actividades.

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones pueden permitir la teleformación de cuidadores con importantes limitaciones de tiempo y movilidad, que no pueden asistir a cursos presenciales regulares debido a sus obligaciones profesionales de prestar asistencia (por ejemplo, los proyectos «City and Guilds – Learning for Living; Caring with Confidence» en el Reino Unido, Coidanet en España o Aspasia en Italia)⁴⁹. Las TIC pueden servir también para la certificación de competencias a gran escala.

4. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Dada la repercusión que tendrá previsiblemente la evolución demográfica en nuestras sociedades, los mercados de trabajo europeos deben ser más inclusivos y poseer una tasa de empleo más elevada. Los servicios PD ofrecen posibilidades importantes a este respecto al contribuir a mejorar la conciliación entre la vida laboral y personal, incrementar la productividad y regularizar el trabajo no declarado.

Con el presente documento, los servicios de la Comisión piden a todas las partes interesadas que envíen sus comentarios sobre posibles actuaciones para abordar la creación de nuevos puestos de trabajo en los sectores de los servicios PD. En particular, se piden opiniones sobre:

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_es.pdf.

⁴⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10713.

⁴⁸ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/carers.html#projects>.

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C. and Centeno C. (2010): *Long-term care Challenges in an Ageing Society: The role of ICT and Migrants*, serie de informes científicos y técnicos del CCI, Instituto IPTS, n° EUR 24382 EN, disponible en la dirección siguiente: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>.

- maneras de mejorar la medición y el seguimiento de los niveles de empleo en los servicios PD, teniendo en cuenta el impacto de la crisis actual, la pérdida de poder adquisitivo, los problemas ligados a la exclusión del mercado laboral y los efectos potencialmente positivos en la creación de PYME y su crecimiento;
- la utilidad de intensificar el intercambio de experiencias, especialmente en lo que respecta a las herramientas utilizadas o previstas para apoyar los servicios PD, prestando una atención especial a la rentabilidad y a la reducción del trabajo no declarado;
- modos de garantizar la calidad de los servicios y el empleo (necesidades de competencias profesionales, condiciones de trabajo), lo que incluye posiblemente el desarrollo de normas de calidad;
- otras maneras de garantizar una mayor profesionalización de los servicios PD.

El presente documento compromete únicamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración. El documento se ha elaborado como base de debate y no prejuzga la forma definitiva de una eventual decisión de la Comisión.

Las respuestas pueden enviarse a la dirección empl-household-services@ec.europa.eu.

Si no dispone de acceso a la web, puede enviar sus respuestas a la dirección siguiente:

Comisión Europea
Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión
Discussion on Personal and household services
Unit C2
Rue Joseph II 2
1040 Bruselas
BÉLGICA

Plazo de respuesta: 15 de julio de 2012.