EMPLEO Y SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA*

Almudena Fontecha López**
Unión General de Trabajadores

SUMARIO: Introducción 1. Punto de partida: El Libro Blanco de la Dependencia y la estimación de generación de empleo del Sistema Nacional de Dependencia. –2. El empleo en los Servicios Sociales. –3. El empleo informal: los cuidadores no profesionales.

RESUMEN

El estudio aborda desde una perspectiva práctica la incidencia que puede tener el desarrollo y evolución del Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia en la situación del empleo, desde las expectativas creadas en su origen, hasta el contexto actual marcado por la crisis económica y las políticas de ajuste presupuestario, analizando el empleo en sus diferentes dimensiones, distinguiendo principalmente el empleo que debía generarse en el sector de los servicios sociales, y el que se ha desarrollado a través del empleo informal.

ABSTRACT

This study addresses from a practical perspective the impact that development and evolution of the System for Autonomy and Assistance to dependency can have in the employment situation; from the expectations created in its origin to the current context marked by the economic crisis and fiscal adjustment policies; analysing the different dimensions of employment, distinguishing, mainly, the difference between employment that should have been generated in the social services sector, and that which has developed through informal employment.

Palabras clave: Empleo, servicios sociales, cuidadores, dependencia.

Key words: Employment, Social Services, Dependency, Carers.

* Recibido el 30 de noviembre de 2013, aceptado el 10 de octubre de 2014.
** Secretaria de Igualdad.

INTRODUCCIÓN

Hablar del binomio empleo-dependencia, nos obliga a retrotraernos a las expectativas que se crearon con el desarrollo de este sistema de protección ya desde el Libro Blanco de la Dependencia, y compararlos con los datos obrantes en la actualidad. Y, además, debemos distinguir entre empleos formales e informales en la atención a la dependencia, ¿se han desarrollado suficientemente los servicios sociales para dar una cobertura universal a nuestros dependientes?

La puesta en marcha del SAAD abría un nuevo escenario que exigía, por parte de las administraciones públicas, ampliar y desarrollar servicios e infraestructuras sociales, siendo necesaria para ello la dotación de asignaciones de recursos presupuestarios suficientes, junto con la iniciativa privada y el copago por parte de las personas dependientes. Pero todas estas expectativas de aumento de la inversión en los servicios sociales debido al aumento de la demanda y la falta de oferta existente, se han desvanecido. El desarrollo de los servicios sociales como sector de actividad que sería un motor de crecimiento económico y que tendría un impacto económico y social no se ha producido, continuando con un sistema de protección social falto de la cobertura suficiente de servicios para atender a todos los dependientes.

La puesta en marcha del Sistema Nacional de Dependencia atención a las personas con dependencia demandaba una mayor cobertura en actividades relacionadas con los cuidados personales. En España, el sector de los servicios personales está menos desarrollado en comparación con los países más desarrollados. Ello implicaba un potencial de crecimiento, al que era necesario sacar rendimiento colectivo.

Por un lado, nuevos empleos en los ámbitos público y privado, suponiendo una gran oportunidad para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral como mujeres, trabajadores con escasa cualificación, desempleados de larga duración, jóvenes en busca de su primer empleo y trabajadores de más de 45 años), contribuyendo de esta forma a bajar el desempleo de nuestro país, subir la tasa de actividad y luchar contra la temporalidad. Y por otro, una liberación de mano de obra hasta ese momento apartada del mercado laboral por dedicarse al cuidado de personas dependientes ya que podrían incorporarse a la vida laboral.

Pero, a nadie se le escapa el abuso de la prestación económica por cuidados familiares frente a la cobertura de la dependencia a través de los servicios, lo que hubiese llevado a un desarrollo de estos. Pero no cabe pensar que las familias son sólo las culpables de esta situación al elegir esta prestación entre otras o de los servicios, sino que para las administraciones públicas también eran más atractivos los cuidados informales ya que suponían un ahorro frente a la inversión en construcción de residencias, centros de día o de noche, o ampliar sus plantillas de profesionales de servicios sociales como el caso de la ayuda a domicilio. Sin olvidar que los conciertos con el sector privado, concertando plazas o servicios aunque suponen un ahorro para las arcas públicas, también son más caras que el hecho de asignar una prestación mensual al dependiente para que lo cuiden sus hijos o su cónyuge, principalmente. Tampoco hay que olvidar que muchas administraciones autonómicas, interpretando a nuestro juicio erróneamente la Ley, daba la opción de elegir sobre la modalidad de prestaciones económicas que querían percibir, optando una amplia mayoría por los cuidados en el entorno familiar, entre otros motivos por la escasa atención integral que se obtenía de las prestaciones.

1. PUNTO DE PARTIDA: EL LIBRO BLANCO DE LA DEPENDENCIA Y LA ESTIMACIÓN DE GENERACIÓN DE EMPLEO DEL SISTEMA NACIONAL DE DEPENDENCIA

Las estimaciones de empleo del Libro Blanco se realizaron desde el punto de vista del año 2005 hasta el 2010, suponiendo que a finales de 2005 habría 1.125.190 personas dependientes, en el 2010 un total de 1.246.429, en 2015 serían 1.373.248 y en 2020 hasta 1.496.226. Según estas proyecciones de población dependiente se formulaba una hipótesis de asignación de recursos para lograr una cobertura total.

Se estimaba que el sistema en el año 2010 debería estar consolidado, cubriendo a más de 1.245.000 personas dependientes, y según los últimos datos publicados por el IMSERSO a 30 de septiembre de 2013, las personas beneficiarias con derecho a prestación son 934.290 y de ellas 736.249 personas beneficiarias con derecho a prestación (de los cuales prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar son 400.604, el 43,37%); es decir, tres años después de esta estimación se está atendiendo a un 25% menos de dependientes con una lista de espera de personas con derecho a prestación, lo que se llama el limbo de la dependencia, de 198.041 personas.

Cuadro. Estimación del potencial de generación bruta de empleo del Sistema Nacional de Dependencia (empleos equivalentes a jornada completa)

	2005	2010	2015
Recursos formales	**67,2**	**71,1**	**74,8**
Residencia	25,8	27,3	28,6
Centro de día	7,2	7,1	5,9
Ayuda a Domicilio	32,8	35,5	38,2
Asistencia personal para la autonomía	1,3	1,2	1,1
Atención informal	**32,8**	**28,9**	**25,2**
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Cuadro. Estimación del potencial de generación neta de empleo del Sistema Nacional de Dependencia (empleos equivalentes a jornada completa). España, 2005

	Generación bruta de empleo	Estimación empleo actual	Generación neta de empleo
Recursos formales	**301.264**	**88.500**	**211.764**
Residencia	147.074	60.000	87.074
Centro de Día	28.568	10.500	18.068
Ayuda a Domicilio	106.959	18.000	88.959
Asistente personal para la autonomía	10.310		10.310
Teleasistencia	8.352	1.000	7.352

Cuadro. Estimación del potencial de generación neta de empleo del Sistema Nacional de Dependencia (empleos equivalentes a jornada completa). España, 2010

	Generación bruta de empleo	Estimación empleo actual	Generación neta de empleo
Recursos formales	**352.235**	**88.500**	**262.735**
Residencia	**172.120**	**60.000**	**112.120**
Centro de Día	**30.911**	**10.500**	**20.411**
Ayuda a Domicilio	**129.527**	**18.000**	**111.527**
Asistente personal para la autonomía	**10.614**		**10.614**
Teleasistencia	**9.065**	**1.000**	**8.065**

Cuadro. Estimación del potencial de generación neta de empleo del Sistema Nacional de Dependencia (empleos equivalentes a jornada completa). España, 2015

	Generación bruta de empleo	Estimación empleo actual	Generación neta de empleo
Recursos formales	**404.978**	**88.500**	**316.478**
Residencia	**198.927**	**60.000**	**138.927**
Centro de Día	**33.101**	**10.500**	**22.601**
Ayuda a Domicilio	**152.464**	**18.000**	**134.464**
Asistente personal para la autonomía	**10.680**		**10.680**
Teleasistencia	**9.803**	**1.000**	**8.803**

2. EL EMPLEO EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Para centrarnos en nuestro debate y valorar si realmente el SAAD ha tenido alguna incidencia en el empleo, debemos comenzar por conocer la realidad a través de los datos oficiales que disponemos. El primer hándicap con el que nos topamos a la hora de comenzar este análisis, es la falta de estadísticas y de información que aglutine e identifique a todos profesionales de la dependencia, como pueden ser auxiliares de geriatría, fisioterapeutas, profesionales de geriátricos, de centros de día, etc. Incluso si recurrimos a los informes del Gobierno que evalúan la aplicación de la Ley, ninguno de ellos ofrece datos contundentes sobre el efecto del SAAD en la creación de empleo y la calidad del mismo.

Así es ni en el informe del gobierno para la evaluación de la Ley de 4 de noviembre de 2011, ni en la evaluación de resultados a 1 enero de 2012, ni en la última evaluación del año 2012 que se aprobó por el Consejo Territorial el pasado julio, y que amplían la información de las estadísticas mensuales del Imserso, contienen datos que nos permitan valorar si el potencial de generación de empleo se ha cumplido.

En estadísticas como las elaboradas por la seguridad social y que versan sobre altas y bajas en la cotización vemos que para identificar por división de actividad a los profesionales de la dependencia debemos atender al grupo de “asistencia en establecimientos residenciales” y al grupo de “actividades de servicios sociales sin alojamiento” y que incluye desde el 2009 a las personas que han suscrito un convenio especial de cuidadores de personas dependientes.

En el resto de estadísticas oficiales, cuando se habla de sectores de actividad se encuentran unidos los empleos sociales con los del sector de sanidad, sin que pueda diferenciarse qué profesionales son los que trabajan en cada uno, no aparece por rama de actividad.

Las estadísticas de la Seguridad Social se desgranan por afiliación, sin que podamos saber de qué tipo de contrato se trata, no podemos valorar la calidad en el empleo. Y si buscamos en los datos de contratación del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), sus informes las cuentas de cotización vienen desgranadas por Sección de actividad, y en el caso de los trabajadores de los servicios del SAAD estarían agrupados en” Actividades sanitarias y de servicios sociales” sin que sea posibles diferenciar las dos ramas de actividad.

En cuanto a la Seguridad Social se divide la afiliación en actividades de servicios sociales sin alojamiento de los afiliados en establecimientos residenciales, con la siguiente media anual de los años 2003 a septiembre de 2013. Como se puede observar a un incremento significativo de la afiliación en el 2010 con un total de 518.267 afiliaciones, en comparación con el año 2006 cuando se aprueba la Ley de Dependencia con un total de 273.166 afiliados. Actualmente, los datos de afiliación nos arrojan un descenso de la afiliación con 426.636 afiliados.

Cuadro. Afiliacion de trabajadores al sistema de la Seguridad Social (último día de cada mes)

AÑOS (media anual)	Actividades de Servicios Sociales sin alojamiento (A partir de 2009 se incluye al colectivo perteneciente a los Convenios Especiales de cuidadores de personas dependientes)	Asistencia en establecimientos residenciales
2003.....	110.507	121.265
2004.....	116.331	127.606
2005.....	122.675	134.527
2006.....	**130.300**	**142.866**
2007.....	153.330	168.287
2008.....	167.519	183.979
2009.....	171.671	193.118
2010.....	**311.915**	**206.352**
2011.....	349.158	214.523
2012.....	332.788	216.849
2012:		
ABR.....	361.334	214.157
MAY.....	361.238	214.152
JUN.....	361.591	219.555
JUL.....	359.917	222.905
AGO.....	354.284	222.186
SEP.....	357.709	222.294
OCT.....	352.308	213.815
NOV.....	204.782	213.673
DIC.....	205.588	219.354
2013:		
ENE.....	199.878	212.890
FEB.....	199.868	213.378
MAR.....	201.283	215.969
ABR.....	205.111	217.263
MAY.....	204.378	218.274
JUN.....	202.101	223.820
JUL.....	200.208	228.308
AGO.....	199.667	231.810
SEP.....	**203.170**	**223.466**

Otro recurso, podría ser la EPA, donde sí que existe una distinción de ocupados por rama de actividad. De la evolución de 2008 a 2012 se aprecia cómo el sector de los servicios sociales tiene un peso notablemente inferior que las actividades sanitarias con las que comparten la misma sección de actividad, sin que haya cambios significativos en este periodo de tiempo.

Encuesta de población activa

Ocupados por sexo y rama de actividad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo.

Unidades: Miles de personas y porcentaje

	Ambos sexos									
	Valor absoluto					Porcentaje				
	2012	2011	2010	2009	2008	2012	2011	2010	2009	2008
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1380,1	1426,7	1364,6	1323,4	1261,7	8	7,9	7,4	7	6,2
86 Actividades sanitarias	917,5	944,4	901,6	915,4	891,3	5,3	5,2	4,9	4,8	4,4
87 Asistencia en establecimientos residenciales	243,1	264	251,7	234,7	215,4	1,4	1,5	1,4	1,2	1,1
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	219,5	218,3	211,2	173,3	155	1,3	1,2	1,1	0,9	0,8

	Mujeres									
	Valor absoluto					Porcentaje				
	2012	2011	2010	2009	2008	2012	2011	2010	2009	2008
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1057,9	1101	1053,3	1012,7	972	13,5	13,6	12,9	12,3	11,4
86 Actividades sanitarias	655,6	681,6	655,7	669,2	653,1	8,4	8,4	8	8,1	7,7
87 Asistencia en establecimientos residenciales	208,4	226,9	216,9	196,2	186,5	2,7	2,8	2,7	2,4	2,2
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	193,8	192,5	180,7	147,3	132,4	2,5	2,4	2,2	1,8	1,6

	Hombres									
	Valor absoluto					Porcentaje				
	2012	2011	2010	2009	2008	2012	2011	2010	2009	2008
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	322,2	325,7	311,3	310,7	289,7	3,4	3,3	3	2,9	2,5
86 Actividades sanitarias	261,8	262,8	245,9	246,2	238,2	2,8	2,6	2,4	2,3	2
87 Asistencia en establecimientos residenciales	34,7	37,1	34,9	38,5	28,9	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	25,6	25,8	30,5	26	22,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2

El potencial de creación de empleo del Libro Blanco no se está cumpliendo, recordemos que en 2010 se estimó un total de 262.735 nuevos empleos y tan sólo el incremento de 2009 a 2010 fue de 54.900 ocupados. Factores como la crisis económica y las respuestas del gobierno para dar respuesta han frenado la generación de esta actividad. Así políticas de ajuste presupuestario y reformas al SAAD como el atraso en la incorporación de los dependientes moderados a julio de 2015 han tenido efectos sobre el mercado laboral, con la consecuencia añadida que personas y familias han optado por la prestación económica de cuidados en el medio familias, que a pesar de su excepcionalidad se ha convertido en la prestación con mayor peso del SAAD.

3. EL EMPLEO INFORMAL: LOS CUIDADORES NO PROFESIONALES

A modo de introducción recordatoria, la inclusión en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales se reguló por RD 615/2007, de 11 de mayo, pudiendo ser cuidador no profesional de una persona dependiente, su cónyuge y sus parientes por consanguineidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, salvo cuando la persona en situación de dependencia tenga su domicilio en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, la despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, en cuyo caso la administración competente podrá excepcionalmente permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco señalado anteriormente, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año.

Hasta la reforma del RD-ley 20/2012, los cuidadores no profesionales quedaban, incluidos obligatoriamente en el Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial cuya cotización era asumida directamente por la Administración General del Estado. Pero tras este R D-ley su suscripción pasa a ser voluntaria, y las cotizaciones pasan a estar a cargo del suscriptor del convenio, con lo que se elimina de un plumazo una medida encaminada a proteger a cuidadores no profesionales que en muchos casos renuncian a su actividad laboral para hacerse cargo del cuidado de sus familiares en situación de dependencia.

El impacto de esta decisión no se hizo esperar ya que a partir de noviembre de 2012, momento en que los convenios especiales de los cuidadores no profesionales de la ley de dependencia pasan a tener un carácter voluntario, acusan un descenso generalizado. De un total de 171.713 cuidadores en alta en octubre de 2012, último mes en que la cotización era a cargo de su cotización la AGE, a 25.350 convenios al mes siguiente, momento es que en que son los cuidadores no profesionales los que tienen que pagar su cotización. Por sexo, en el periodo de 2008 a 2012, vemos como las mujeres cuidadoras han oscilado en torno al 90-95% respecto del total de cuidadores no profesionales, al igual que en el periodo de enero a septiembre de este año que suponen casi el 90% del total.

Cuadro. Cuidadores no profesionales en situación de alta

ESTATAL			
	SEXO		TOTAL
	Hombres	Mujeres	
2008	2.211	40.699	**42.910**
2009	5.704	94.719	**100.423**
2010	9.379	141.187	**150.566**
2011	12.224	161.200	**173.424**
Julio/ 2012	13.603	166.226	**179.829**
Octubre/ 2012	12.865	158.848	**171.713**
Noviembre/ 2012	2.694	22.656	**25.350**
2012	2.538	21.395	**23.933**

MES	Altas	Bajas	Situación Fin de Mes		
			TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Enero	**754**	**2.375**	**22.312**	**2.378**	**19.934**
Febrero	315	1.019	21.608	2.295	19.313
Marzo	220	835	20.993	2.226	18.767
Abril	208	812	20.389	2.141	18.248
Mayo	211	998	19.602	2.059	17.543
Junio	165	713	19.054	1.983	17.071
Julio	136	672	18.518	1.911	16.607
Agosto	103	430	18.191	1.880	16.311
Septiembre	168	579	17.780	1.835	15.945

Las políticas del Gobierno no deben ir encaminadas al recorte del gasto social sino a crear condiciones que permitan generar oportunidades de empleo en el sector de la atención a la dependencia, suponiendo un sector para la inserción de las personas desempleadas con mayores dificultades. Se necesita aumentar la inversión en infraestructuras y servicios que además de crear puestos de trabajo facilite el afloramiento de la economía sumergida.

La inversión en servicios sociales genera retornos económicos como ahorro en prestaciones de desempleo, incremento de la recaudación por las cotizaciones a la seguridad social, ingresos a través de impuestos como el IRPF, el IVA o el Impuesto de Sociedades, confirmándose que el gasto social contribuye a general actividad y empleo, optimándose en la prestación de servicios sobre las prestaciones económicas.

Los servicios sociales tienen con el SAAD una gran oportunidad de desarrollarse configurándose como un sistema de protección y cobertura universal con estándares de calidad tanto de equipamientos y recursos como en condiciones de trabajo de sus profesionales.

La atención a la dependencia demanda respuestas urgentes y sostenibles en el tiempo; las transformaciones sociales como el envejecimiento de la población, los cambios de estructura en las familias y la incorporación de la mujer en el trabajo, exigen consolidar nuevos derechos sociales, crear nuevas estructuras y servicios que además generarían miles de puestos de trabajo.