



**CIRIEC**  
*españa*

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social  
y Cooperativa, nº 71, Agosto 2011, pp. 77-100**

# **Impacto sobre el empleo del Sistema de la Dependencia**

**José Manuel Ramírez Navarro**

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales

*CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*  
ISSN edición impresa: 0213-8093. ISSN edición electrónica: 1989-6816.

© 2011 CIRIEC-España

[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.ciriec-revistaeconomia.es](http://www.ciriec-revistaeconomia.es)

# Impacto sobre el empleo del Sistema de la Dependencia

## José Manuel Ramírez Navarro

Presidente de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales  
Trabajador Social. Master en Gerencia de Servicios Sociales

## RESUMEN

*La Ley de Dependencia ofrece grandes oportunidades para generar empleo que pueda contribuir al desarrollo económico y social de los territorios. Los retornos económicos y la generación de empleo se cifran en 130.000 puestos de trabajo en el Sistema de la Dependencia, lo que evidencia que a pesar de la crisis este es un Sector que genera empleo.*

*El desarrollo desigual en la implantación territorial afecta de manera evidente a la generación de empleo. Aquellas Comunidades en las que el volumen de gestión es mínimo y las que han optado por la aplicación mayoritaria de la prestación económica del cuidador familiar, no contribuyen a que los retornos del sistema sean los deseados.*

*Más de la mitad de las personas en situación de dependencia que reciben una prestación o servicio han optado por la prestación económica para la atención en el entorno familiar que es ofrecida por cuidadores/as no profesionales, de ellas, tan solo un 39% (150.000 personas) están dados de alta en el convenio de cuidadores en la Seguridad Social. Es preciso invertir los porcentajes de prestaciones económicas sobre el total de personas atendidas, y potenciar la red de centros y servicios que generen empleo estable y garanticen atenciones de calidad a las personas dependientes.*

**PALABRAS CLAVE:** Dependencia, Autonomía Personal, Cuidadores no Profesionales, Servicios Sociales, Inversión Social, Centros residenciales, Servicio de Ayuda a Domicilio.

**CLAVES ECONLIT:** H750, I310, J140.

**Cómo citar este artículo:** RAMÍREZ NAVARRO, J.M. (2011): "Impacto sobre el empleo del Sistema de la Dependencia", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 71, agosto, pp. 77-100.

## Impact du système de soins en matière de dépendance sur l'emploi

**RESUME :** La Loi espagnole sur la régulation du système de soins en matière de dépendance (LAPAD ou Ley de Dependencia) offre de grandes opportunités pour la génération d'emplois, permettant ainsi de contribuer au développement économique et social des territoires. Les résultats économiques et la génération d'emplois se chiffrent à 130 000 postes dans le cadre du système de dépendance, ce qui prouve bien que, malgré la crise, il s'agit bien d'un secteur générateur d'emploi.

Le développement inégal dans l'implantation territoriale affecte de manière visible la génération d'emplois. Les Communautés dont le volume de gestion est faible et celles qui ont opté pour l'application majoritaire de l'aide économique au membre de la famille qui prend en charge une personne en situation de dépendance, ne contribuent pas à l'obtention des résultats désirés.

Plus de la moitié des personnes en situation de dépendance qui reçoivent une aide ou un service ont demandé à percevoir l'aide économique pour la prise en charge dans un encadrement familial. Cette prise en charge est généralement offerte par des responsables de soins non professionnels, parmi lesquels seulement 39 % (150 000 personnes) disposent d'un contrat dans le cadre de la convention des responsables de soins de la Sécurité sociale. Il s'agit précisément d'inverser les pourcentages des aides économiques selon le nombre total des personnes concernées et de renforcer le réseau de centres et de services qui génèrent des emplois stables et qui garantissent une attention de qualité aux personnes en situation de dépendance.

**MOTS CLÉ :** Dépendance, Autonomie personnelle, responsables de soins non professionnels, Services sociaux, Investissement social, Centres résidentiels, Service d'aide à domicile.

## Impact of the dependant care system on employment

**ABSTRACT:** The Dependant Care Act (Ley de Dependencia) offers great job creation opportunities that can contribute to local economic and social development. The economic dividends and employment generation have been estimated at 130,000 jobs in the dependant care system, showing that despite the recession this is a sector that creates employment.

The uneven application of the system in different areas of Spain evidently affects the number of jobs it creates. The autonomous regions that manage a very small volume and those that have opted to apply the financial assistance mainly to family-member carers do not contribute to the system's generating the desired dividends.

Over half the dependent persons who receive benefits or a service have chosen the option of financial assistance for care in the family environment provided by non-professional carers, and only 39% of these carers (150,000 people) are registered with the carers' Social Security system. The percentage of financial benefits in relation to the total number of people cared for needs to be reversed and the network of centres and services that create stable employment and ensure quality care for dependants needs to be strengthened.

**KEY WORDS:** Dependence, personal autonomy, non-professional carers, social services, social investment, residential centres, home-help service.

## **1. Introducción**

La Ley 39/2006 supone el mayor avance en protección social en los tres últimos lustros y una nueva conquista de derechos de ciudadanía que tiene un anclaje desigual. Más de 700.000 beneficiarios y casi 150.000 empleos son las cifras más evidentes del mayor avance en la protección social en los últimos tres lustros. La inversión social que representa solo el 0,5% del PIB en este Sistema supone una rentabilidad incomparable.

En la mayor parte de las Comunidades Autónomas se constata con claridad como el Sistema se va consolidando de manera positiva. Ahora bien, resulta muy preocupante que una tercera parte de la población española vive en Comunidades Autónomas en las que existe una falta de voluntad institucional de implantar el Sistema, por lo que muchos de sus ciudadanos en situación de dependencia no pueden beneficiarse aún de las prestaciones y servicios. Los datos analizados por el Observatorio Estatal para la Dependencia ponen de manifiesto que el número de solicitudes, valoraciones, dictámenes y prestaciones económicas y servicios que oferta de manera efectiva, así como sus compromisos económicos, están muy alejados de los resultados que ofrecen en estos mismos parámetros el resto de Comunidades. Canarias, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid y Baleares, son las Comunidades donde se vive esta cruda realidad.

Los datos también confirman que la integración en el Sistema de Servicios Sociales y el refuerzo de los servicios sociales de proximidad en el ámbito local son la mejor opción para el desarrollo del Sistema de Atención a la Dependencia, aquellas Comunidades que han integrado este nuevo espacio de protección en su red de Servicios Sociales y, en particular, aquellas que han contado con las entidades locales de su territorio haciéndoles partícipes de los procedimientos de reconocimiento del derecho a sus ciudadanos, y de la gestión de los servicios y prestaciones que se les reconoce, arrojan mejores resultados que aquellas que han optado por modelos de gestión centralizados, creando estructuras paralelas y prescindiendo de los servicios sociales de las entidades locales. Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, País Vasco, Andalucía, La Rioja... son algunos de los ejemplos positivos.

El desarrollo del sistema de la dependencia debe contribuir a extender el derecho de ciudadanía reconocido en la ley, y universalizar las prestaciones y servicios a través de nuevas leyes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas. Todas las personas en situación de dependencia son usuarias de los Servicios Sociales, pero no todos los usuarios de los Servicios Sociales son personas en situación de dependencia. La aberración conceptual de confundir el contenido (Ley 39/2006) y continente (sistema de servicios sociales) ha hecho que en algunas Comunidades se permita que el con-

tenido fagocite al continente, perdiendo lo estructural y poniendo en peligro las demás prestaciones y servicios sociales. Es indignante que no estén garantizados mínimos de protección y de oportunidades de inclusión social para todas las personas, independientemente del territorio en que vivan o de que sean o no sean clasificados como “dependientes”.

El derecho a los servicios y prestaciones por dependencia es un ejemplo importantísimo, pero también lo es el derecho a la renta básica de ciudadanía, el derecho de l@s menores a recibir los cuidados y la protección que necesitan o el derecho a recibir apoyos que compensen fragilidad personal o de la red convivencia y de apoyo familiar personal, por poner solo algunos ejemplos. Y eso sin mencionar la prevención de crecientes dificultades para la inclusión social.

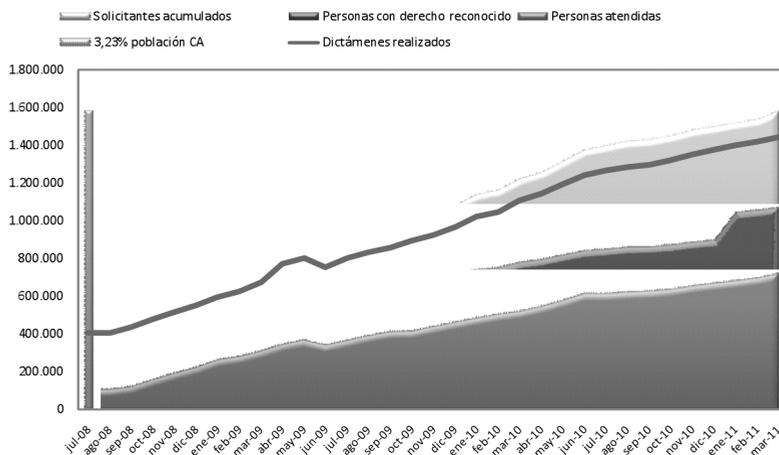
En época de crisis integrar prestaciones y centros en el Sistema de Servicios Sociales supone un ahorro y con la racionalización y ordenación del Sector se puede extender la protección social a más personas vulnerables. Hay que tomar la iniciativa y ofrecer las alternativas de inserción social que con la crisis se convierten en iniciativas masivas que afectan a miles de personas. En época de crisis no se puede recortar en política social ni despedir trabajadores sociales, es como si cerramos centros sanitarios o despedimos a médicos en medio de una epidemia.

## **2.- Evolución del SAAD en España. Valoración por Comunidades Autónomas**

La gráfica inferior representa los datos totales de evolución 1 de julio de 2008 a 1 de abril de 2011 referidos a:

- Personas solicitantes y su evolución (acumulada) mensual.
- Personas valoradas (con dictamen de grado y nivel) acumuladas.
- Personas con Grado y nivel suficiente para ser titulares de derechos de acuerdo al calendario establecido en la Ley.

## Grafico 1. Personas que presuntamente reciben algún tipo de atención (cuentan con PIA -Programa Individual de Atención-)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

Para los análisis que realizamos a continuación se han considerado únicamente los datos oficiales aportados al sistema SAAD (Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia) por las Comunidades autónomas y que son mensualmente publicados a través del IMSERSO en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6.h) y 37 de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Los datos a 1 de Mayo de 2011 arrojan las siguientes cifras:

- 1.605.109 solicitantes en el Sistema (el 3,41% del total de la población española ha solicitado acogerse al Sistema)
- 1.467.725 solicitantes ya valorados (más del 90 % del total de solicitudes) frente a 137.384 personas pendientes de trámite de valoración.
- 1.082.532 personas con derecho a atención (2,3% del total de la población española ha sido valorada como Grado I (Nivel 2) Grado II o de Grado III y por lo tanto deberían estar siendo atendidas.
- 735.652 personas con PIA (Programa de Intervención) elaborado; presuntamente recibiendo servicios o prestaciones (68 % del total de personas con derecho a atención y el 1,56 % del total de la población española)

Esto significa que habría 346.880 personas con derecho a atención pero sin PIA. (Es decir que actualmente más del 32% de las personas con derecho reconocido, están aún desatendidas)

- 385.193 personas valoradas pero que no tienen derecho a prestación o servicio en estos momentos. De ellas, 191.862 han sido consideradas SIN GRADO, mientras que 193.331 ya

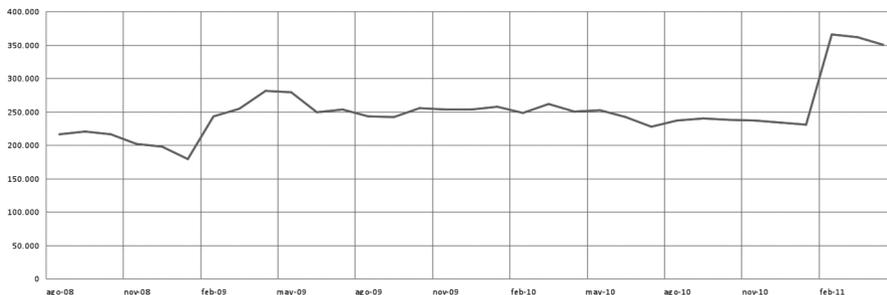
están valoradas como GRADO I – NIVEL 1 y su incorporación al sistema estaría prevista en 2013 según reza la Disposición Final Primera de la Ley 39/2006.

Como vemos en la gráfica de evolución de los últimos años, el paralelismo de las líneas significa que a medida que crecen las solicitudes, así aumenta el ritmo de las valoraciones; lo que demuestra que en el último año no se ha reducido el contingente de más de 100.000 personas a la espera de valoración. Lo mismo ocurre con respecto a los PIAS de las personas valoradas con grado y nivel como para recibir servicios en este momento. Esto puede significar que el sistema ya tiene cierta capacidad de absorción de la demanda nueva pero que no es capaz de mejorar los tiempos de atención a las personas con derecho reconocido. Si, como era de esperar, el ritmo de solicitudes decreciera (ya estamos en el cuarto año de aplicación de la Ley), podría pensarse en que el sistema absorbería la demanda atrasada (el llamado “limbo” de la Dependencia). No obstante, no ha sido así.

### 3.- El limbo de la Dependencia

Con los datos oficiales a fecha 1 de Mayo de 2011, **346.880 personas** se encontraban en lo que denominamos *limbo de la dependencia* (el 32% del total), es decir, personas que tienen reconocido un grado y nivel que les da derecho a recibir las prestaciones y servicios del Sistema, pero aun no se les ha aprobado el PIA que les permite recibir de manera efectiva estos servicios o prestaciones. Esto evidencia el aumento que se ha producido al entrar con reconocimiento de derecho en enero de 2011 los valorados con grado I nivel 2 y no haber reducido la lista de espera durante el año 2010.

#### Grafico 2. Evolución mensual del nº de personas con derecho a atención y a la espera de ser atendidas hasta el 1 de abril de 2011 (“limbo de la Dependencia”)



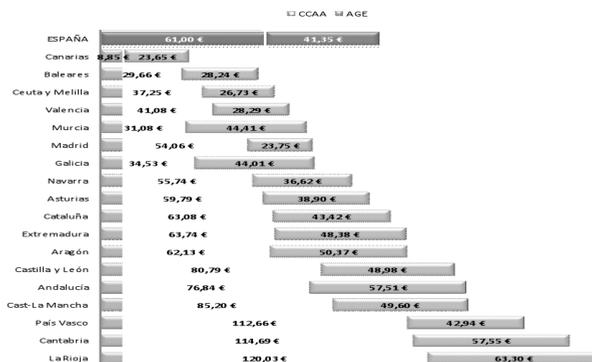
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

Esta constatación es especialmente preocupante porque 2010 ha sido un año valle, ya que no se han incorporado al Sistema nuevos grados o niveles, por lo que cabía esperar que hubiera sido la oportunidad para reducir este *limbo*, lo que no ha ocurrido. Canarias, con un 60 % de las personas con derecho reconocido que no tienen aún aprobado el correspondiente servicio o prestación económica, y la Comunidad Valenciana, con un 40 %, son las Comunidades donde más preocupante es esta situación, mientras que en Castilla y León, con sólo un 18 %, es donde menor es este limbo de la dependencia. En el conjunto del Estado el porcentaje es del 32 %.

## 4.- Modelo de financiación

El Observatorio ha conocido y analizado un detallado informe sobre financiación del Sistema (Barriga 2010)<sup>1</sup>, que pone de manifiesto el desequilibrio entre lo que aporta de manera efectiva la Administración General del Estado (34 %) y las Comunidades Autónomas (52 %) y el resto los propios usuarios mediante el copago (14 %) en el coste efectivo de los servicios y prestaciones económicas. Evidencia también los graves desequilibrios en el gasto entre unas y otras Comunidades. Así, mientras que en La Rioja, las Administraciones Públicas gastan en 2010 183 euros por habitante en atención a la Dependencia, en Canarias este gasto es más de 5 veces menor, con solo 32 euros (la media estatal es de 102). Tras estos datos está, sin duda, la extraordinaria diferencia entre el número de personas atendidas, y también el contenido e intensidad de las prestaciones o servicios que reciben.

### Gráfico 3. SAAD 2010 soportado por las Administraciones Públicas (euros/hab.)

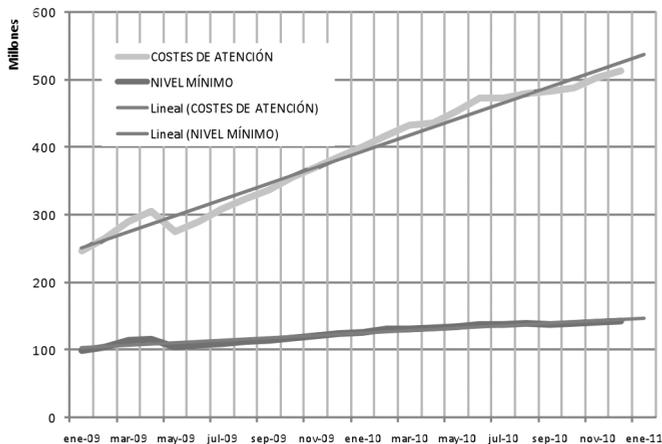


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

1.- Barriga, L. (2010), "Estudio sobre financiación y costes de la Ley 39/2006", Asociación de directores y gerentes de Servicios Sociales de España, Madrid.

Más preocupante resulta aún constatar cómo se va distanciando cada vez más la financiación estatal para el nivel mínimo (el que debe garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas en cualquier parte del territorio) del coste efectivo de las prestaciones económicas y los servicios que estas personas están percibiendo (gráfico nº 4)

#### Gráfico 4. Financiación estatal del nivel mínimo



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

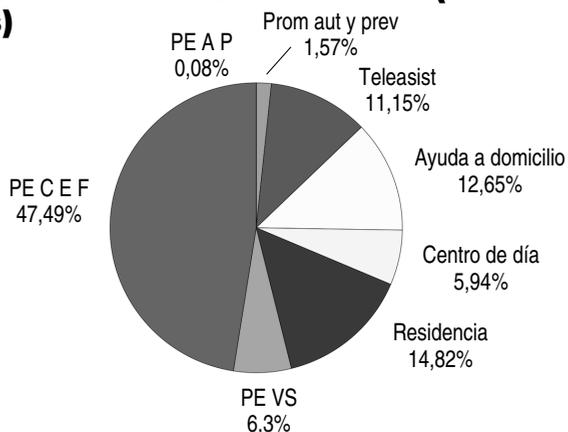
Por ello nos reafirmamos en la propuesta que la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales venimos planteando desde el inicio de implantación del Sistema, y es que la financiación se determine en función del coste efectivo de los Servicios y Prestaciones Económicas que se proporcionan. De esta manera se evitara la perversión actual de que aquellas Comunidades que optan por prestar servicios de calidad se vean muy perjudicadas económicamente frente a aquellas que sobredimensionan las prestaciones económicas (más baratas) o de servicios con menor intensidad o de menor calidad, algunas de las cuales pueden incluso llegar a *hacer caja* con la aportación estatal.

Esperamos que la intervención que está llevando a cabo el Tribunal de Cuentas aclare todos estos aspectos de financiación del Sistema, que actualmente se enfrentan a una inadmisibile deficiencia de información.

## 5.- Sobredimensionamiento de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesional

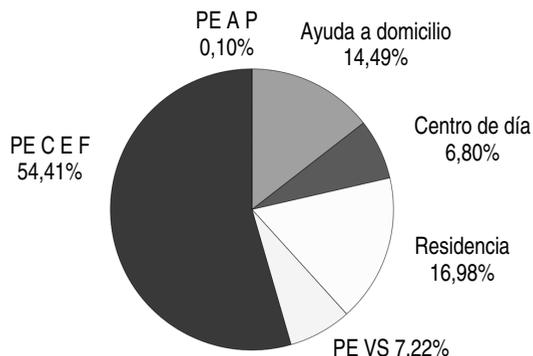
A pesar de su carácter excepcional según la propia Ley, la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales, sigue extraordinariamente sobredimensionada, ya que la recibe el 55% de los beneficiarios del Sistema.

**Gráfico 5. Situación PIAS a 1 de abril (862.324 atenciones)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

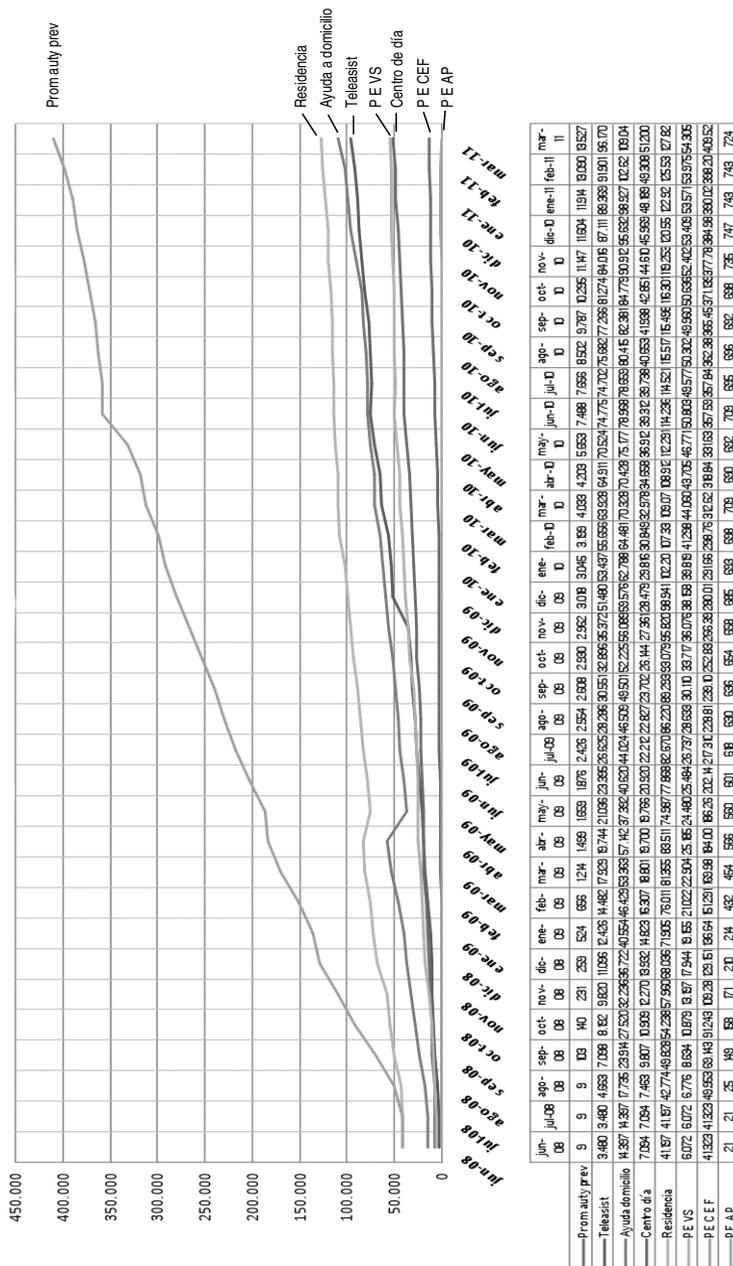
**Gráfico 6. Situación PIAS a 1 de abril de 2011 (sin teleasistencia ni promoción autonomía y prevención)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

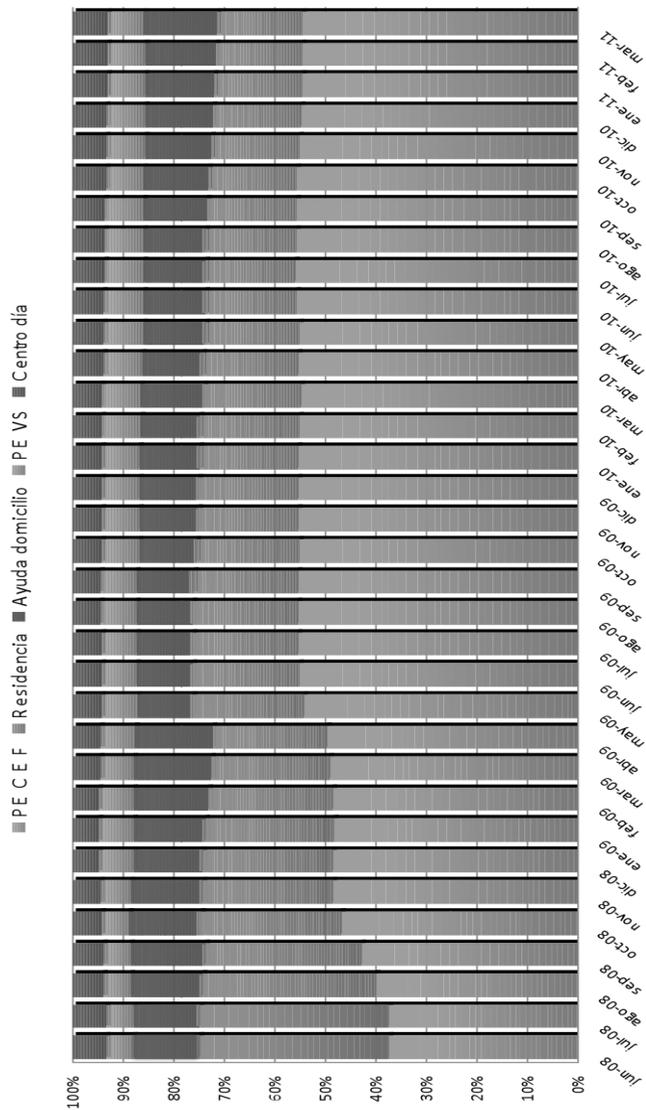
Y después de cuatro años, la tendencia no sólo no se reduce sino que continúa siendo creciente.

**Gráfico 7. Evolución PIAS acumulado por tipo de servicio/prestación en el total de España**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSEERSO, mayo 2011.

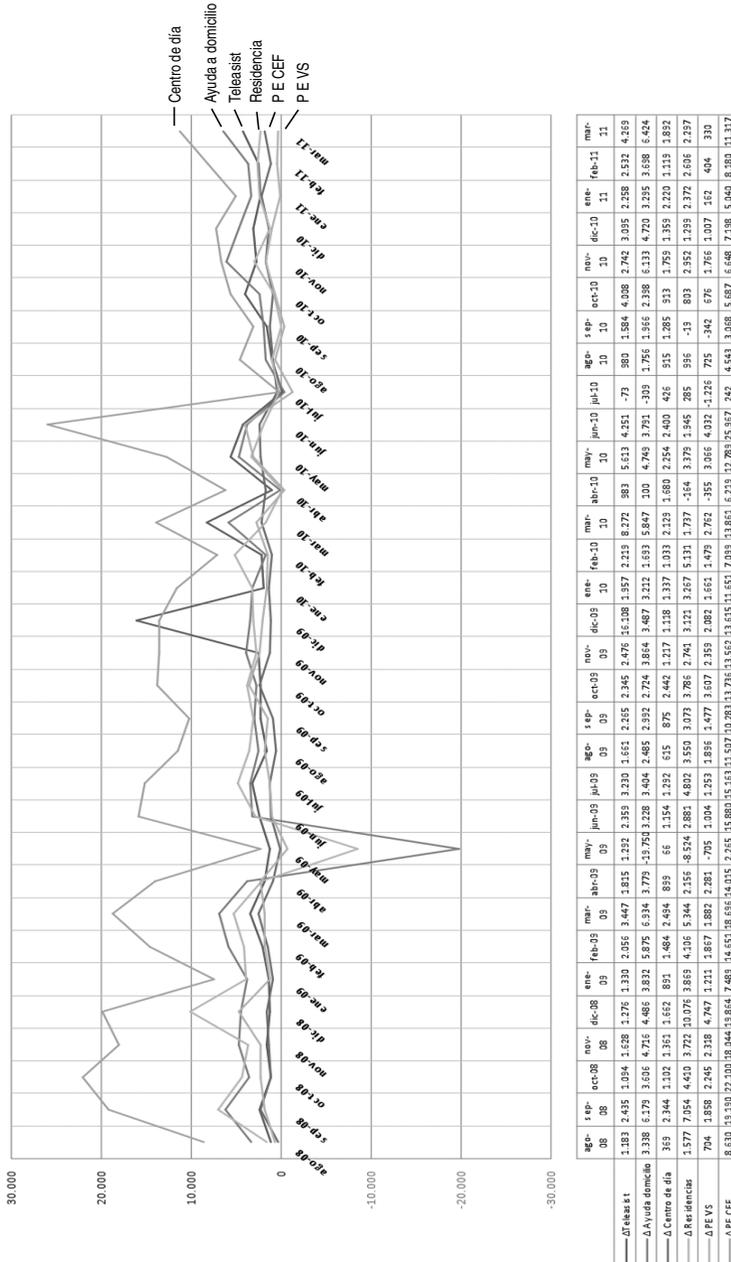
**Gráfico 8. Evolución relativa PIAS en el total de España  
(jun 08 - mar 11)**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

Y también se puede observar los incrementos de acuerdo con las frecuencias absolutas:

**Gráfico 9. Incremento/mes por tipo de servicio en el total de España**



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

Más de la mitad de las personas en situación de dependencia que reciben una prestación o servicio han optado por la prestación económica para la atención en el entorno familiar (400.000) que es ofrecida por cuidadores no profesionales, de ellas, tan solo un 39% (155.000 personas), están dados de alta en el convenio de cuidadores en la Seguridad Social.

Para hablar con propiedad tendríamos que referirnos a “las cuidadoras”, ya que uno de los pocos datos veraces conocidos es que de las 155.000 altas en la Seguridad Social, diez mil se refieren a hombres y más de ciento cuarenta y cinco mil (el 94%) a mujeres.

El que más de la mitad de las personas que se benefician de la Ley de la Dependencia opten por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar es, sin duda, un fenómeno muy complejo que no responde a un solo factor.

Por un lado, parece evidente que la escasez generalizada de centros y servicios adecuados, adaptados a cada circunstancia personal y con una cobertura mínimamente decente es una de las causas que hacen más apetecibles las ayudas económicas. (Entre obtener un servicio que no cubre las expectativas familiares u obtener una ayuda que se traduce a dinero en metálico para la familia, la opción pecuniaria se impone con fuerza)

Por otra parte, es muy posible que algunas administraciones gestoras (Comunidades Autónomas) estén favoreciendo, de maneras más o menos confesables, la opción de las ayudas económicas frente a la de los servicios ya que es incomparable el coste real de la ayuda a domicilio, de una plaza en centro de día o de una estancia en residencia con las magras ayudas económicas de la Ley de Dependencia.

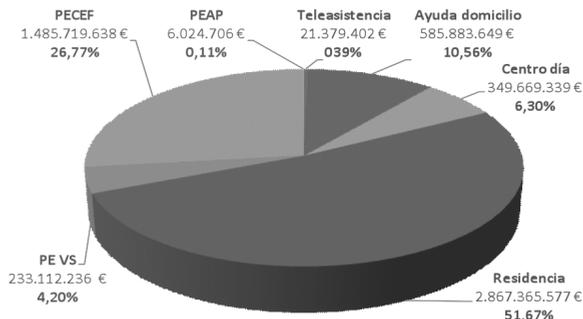
Para que una persona reciba la ayuda económica, los profesionales de los Servicios Sociales - que firman los PIAS que prescriben- deben acreditar condiciones de habitabilidad y de convivencia adecuadas.

Pero, aparte de estos dos elementos más o menos evidentes, hay un tercer factor de mentalidad social y cultural -propio de países mediterráneos- que puede pasarnos desapercibido pero que es vital; muchas familias españolas se sienten en la obligación de cuidar a los suyos a costa de importantísimos sacrificios personales.

Si se tiene en cuenta que apenas se está llevando a cabo un seguimiento de la situación de las personas que reciben cuidados no profesionales en su entorno familiar, resulta muy preocupante que las Administraciones no puedan garantizar si están o no adecuadamente atendidos casi 400.000 personas especialmente vulnerables por su situación de dependencia. Además el escaso desarrollo de los servicios (Ayuda a Domicilio, Centros de Día y Residencias) frente a las prestaciones económicas, impide que el Sistema desarrolle todo su potencial de creación de empleo, en un momento tan necesario como el actual.

Pero el argumento más concluyente puede ser el coste que supone cada provisión de los servicios o prestaciones. De esta manera, los costes directos asociados a la atención de la dependencia en 2010 en toda España ascenderían a **5.550 millones de euros** para la atención. Luis A. Barriga<sup>2</sup> (2010).

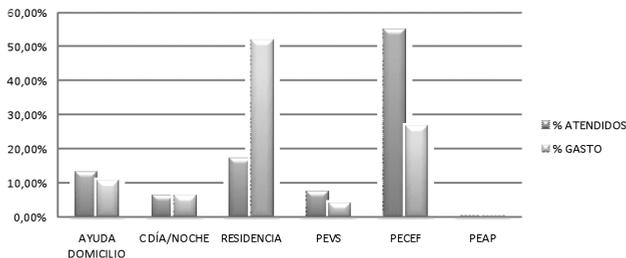
Esta cifra estimada se distribuiría por tipo de servicios y prestaciones de la siguiente forma:



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IMSERSO, mayo 2011.

La primera evidencia es que el coste de los servicios (Residencia, Centro de día/noche, Ayuda a Domicilio y Teleasistencia) ascendería a 3.824 millones de euros (69%), frente a los 1.725 millones (31%) que importarían las prestaciones económicas. La atención residencial supone el consumo de más del 50% de los recursos económicos para atender a 120.000 personas (18% de las personas con PIA). Por el contrario, con el 26,8% de los recursos, se atiende al 57% de personas a través de las Prestaciones Económicas por cuidados en el Entorno Familiar. La relación coste/cobertura, sería la siguiente:

## Gráfico 11. Relación atención/gasto SAAD 2010



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos SAAD y estimaciones de coste, Considerando % de atenciones y gasto sin Promoción de la Autonomía y Prevención y sin Teleasistencia<sup>3</sup>.

2.- Luis A. Barriga Martín (2010), "Financiación y Costes de la Ley 39/2006" Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, Madrid.

3.- Siglas que se utilizan: PEVS: Prestación Económica Vinculada al Servicio; PECEF: Prestación Económica para Cuidado en el Entorno Familiar; PEAP: Prestación Económica de Asistencia a la Persona.

Es fácil deducir que esta proporción atenciones/gasto pueda ser uno de los factores coadyuvantes para que las PECEF se hayan convertido en la prestación “estrella” del sistema. Con menos gasto se atiende a más personas, si bien, en este caso si se trataría de un “nuevo gasto” que antes de 2007 no soportaban las Administraciones.

Esta linealidad en el crecimiento del gasto tiene sentido si se considera que se ha estabilizado un *modelo de atenciones* a nivel general de manera que desde diciembre de 2009, los servicios y prestaciones entregados mantienen una proporción estable con cierta tendencia a la disminución de PIAS de residencia a favor de los PIAS de ayuda a domicilio:

En todo caso, las meras atenciones (servicio y prestaciones económicas) sin contar con los costes asociados ni los de inversión supondrían una inversión equivalente al 0,52 del PIB. Asumiendo esta realidad, sería necesario conjugar el respeto a esta opción con la profesionalización necesaria para una atención de calidad que las personas en situación de dependencia requieren, mediante fórmulas imaginativas de relación entre cuidados familiares o no profesionales y los servicios del catálogo de la Ley. Es decir, su complementariedad con estancias temporales en residencias, con estancias en centros de día y con los servicios de ayuda a domicilio profesionalizados.

Si solo un 39% de las cuidadoras están dadas de alta en el convenio especial de la Seguridad Social, es fácil deducir que la mayoría tiene otro trabajo por el que cotiza o que tienen la condición de pensionistas (hoy por hoy desconocemos los datos de una y otra posibilidad). En el primer caso estaríamos hablando de mujeres que ponen en riesgo su estabilidad laboral al tener que compaginar los cuidados al familiar dependiente con sus obligaciones laborales y sin un adecuado repertorio de medidas de conciliación. Una cabriola a veces imposible. En el segundo caso, estamos ante personas con más de 65 años que asumen la carga de proporcionar unos cuidados familiares que –sabido es– conllevan a su vez desgastes emocionales y físicos nada desdeñables.

Desde el profundo respeto a la libre decisión de las personas en situación de dependencia, se impone reflexionar profundamente sobre la generación de empleos que estaba prevista con el desarrollo de la Ley y que ya no tendrá lugar a la vista de los datos. También hay que reflexionar seriamente sobre los límites que tiene la sobrecarga para los cuidadores familiares en relación a sus capacidades físicas y psicológicas. Una ayuda económica de poco más de 400 euros mensuales –en el mejor de los casos– no garantiza ningún soporte en este sentido.

Algunos cargos institucionales anuncian a la opinión pública el número de empleos generados por la Ley de Dependencia incluyendo en la estadística a los cuidadores familiares, esta claro que no se puede contabilizar como empleo generado y si podemos distinguir entre el empleo generado y los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia que se incluyen –por tanto cotizan– en el convenio especial de la Seguridad Social, aún a sabiendas que ni siquiera estas personas se pueden considerar como empleo generado.

## **6.- El empleo y las cotizaciones a la Seguridad Social de la Ley 39/2006. Estimaciones SAAD hasta enero de 2011**

En España hay 4,1 millones de personas con diversos niveles de discapacidad (un 9% de la población) según la Encuesta de Discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia 2008 (EDAD). 3,8 millones viven en sus domicilios y unos 300.000 en centros residenciales.

En diciembre de 2009 en la base de datos de Eurostat, el empleo total en la rama de actividad “Servicios de carácter comunitario –Administración Pública, educación, salud y servicios sociales- sobre el total de la población en edad de trabajar supone un 12,3% en España y un 17,3 % en UE-15 (y un 16,1% en UE-27)”.

Para equipararse a la media europea se necesitaría crear más de un millón de empleos. La mayoría de ellos en servicios sociales y dependencia. España no puede resolver el problema del desempleo sin una expansión de los servicios sociales y dependencia. Los recursos financieros que se dediquen a centros y servicios se están empleando a crear actividad económica y empleo. (Rodríguez Castedo y Jiménez Lara, 2010)<sup>4</sup>.

En virtud del Acuerdo publicado por resolución de 2 de diciembre de 2008 del MEPSYD (BOE 17/12/2008) y tomando como referencia el Estudio “La atención a la dependencia y el empleo” de Ángel Rodríguez Castedo y Antonio Jiménez Lara (2010). Teniendo en cuenta que no se puede saber cuantos de éstos son de nueva creación, si que se puede deducir que la Ley ha dado estabilidad a estos puestos, ya que los que existieran antes dependían de financiación inestable basada en subvenciones y ahora el derecho subjetivo y el concierto de plazas permite estabilizar el empleo en el Sector. No se han tenido en cuenta los trabajadores contratados por las propias entidades que deben desarrollar el proceso de la ley (CC.AA y Entidades Locales)

El número de empleos que se les ha dado estabilidad con datos de enero de 2011, es de 127.977 trabajadores que actualmente desarrollan su actividad en la Red de Centros y Servicios del Sistema de Atención a la Dependencia. Haciendo de este sector el único que en estos tiempos de crisis no se haya destruido empleo sino que se ha generado y estabilizado nuevos empleos. Analizando los datos por tipo de centros este es el resultado:

4.- RODRÍGUEZ CASTEDO ÁNGEL y JIMÉNEZ LARA ANTONIO. (2010) “La atención a la dependencia y el Empleo”. Fundación Alternativas.

**Tabla 1. Ratio de trabajadores según tipo de servicio**

Servicio	Ratio trabajadores por persona atendida	EMPLEOS TOTAL ESPAÑA
TELEASISTENCIA	0,01	849 (0,5%)
AYUDA A DOMICILIO	0,3	31.397 (25%)
CENTRO DE DÍA/NOCHE	0,25	12.050 (9%)
RESIDENCIA	0,5	61.462 (48%)
PEVS	0,4	21.428 (17%)
PEAP	1	743 (0,5%)

NOTA: Para el cálculo en una tipología de centro único se ha establecido la media de los ratios establecidos para tipo de centros similares y que se especifican en la resolución citada. En la Prestación Vinculada al Servicio se ha calculado la media de servicios que se puede contratar con la PEVS.

En cuanto a los Cuidadores no profesionales y teniendo en cuenta que no se pueden contabilizar como empleados, pero sí que podemos contabilizar con estadísticas fiables que publica mensualmente la Tesorería General de la Seguridad Social aquellos que cotizan a través del Convenio Especial de Cuidadores no Profesionales de personas en situación de dependencia y que con datos de enero de 2011 es de 152.637 solo el 39% del Total. El 94% son Mujeres (el 45% menos de 50 años, el 33% entre 51- 60 y el 22% mayores de 60 años)

**Tabla 2. Número de empleos y de cotizantes**

S.A.DEPENDENCIA	Empleos	Cotizantes a la SS. Convenio especial
TOTAL ESPAÑA	127.977	152.637

## 7.- Análisis por Comunidades Autónomas

Procedemos a realizar una simulación del modelo de cálculo de empleos y cotizantes a la Seguridad Social por Comunidades Autónomas con el objeto de identificar cuál ha sido –en función de las prestaciones y servicios prestados a fecha de enero de 2011- el número de empleos y cotizantes en el SAAD.

**Tabla 3. Empleos y cotizantes a la Seguridad Social por CC.AA (\*)**

CCAA	Empleos	RatioX 1000h	Cotizantes SS	RatioX 1000h	Total Empleo/Cotiz	RatioX 1000h
ANDALUCÍA	27.994	3,4	53.853	6,4	<b>81.847</b>	9,9
ARAGÓN	4.322	3,2	3.884	2,9	<b>8.206</b>	6,1
ASTURIAS	3.277	3	2.885	2,7	<b>6.162</b>	5,7
BALEARES	1.236	1,1	1.168	1,1	<b>2.404</b>	2,2
CANARIAS	1.815	0,9	1.194	0,6	<b>3.009</b>	1,4
CANTABRIA	2.075	3,5	3.701	6,3	<b>5.776</b>	9,8
CASTILLA Y LEÓN	11.591	4,5	9.616	3,8	<b>21.207</b>	8,3
C-LA MANCHA	7.278	3,5	9.324	4,5	<b>16.602</b>	8
CATALUÑA	18.696	2,5	20.895	2,8	<b>39.591</b>	5,3
COM. VALENCIANA	8.526	1,7	11.972	2,3	<b>20.498</b>	4
EXTREMADURA	4.237	3,8	3.271	3	<b>7.508</b>	6,8
GALICIA	6.198	2,2	8.670	3,1	<b>14.868</b>	5,3
MADRID	17.142	2,6	3.497	0,5	<b>20.639</b>	3,2
MURCIA	1.886	1,3	6.284	4,3	<b>8.170</b>	5,6
NAVARRA	1.564	2,5	1.140	1,8	<b>2.704</b>	4,3
PAÍS VASCO	8.189	3,8	8.251	3,8	<b>16.440</b>	7,6
RIOJA	1.778	5,5	1.532	4,8	<b>3.310</b>	10,3
CEUTA Y MELILLA	173	1,1	700	4,6	<b>873</b>	5,7
<b>TOTAL SAAD</b>	<b>127.977</b>	<b>2,7</b>	<b>152.637</b>	<b>3,3</b>	<b>280.614</b>	<b>6</b>

(\*) Solo incluye contratos y cotizaciones estimados de la atención recibida por las personas dependientes (no se incluyen el personal valorador, gestión, apoyo...).

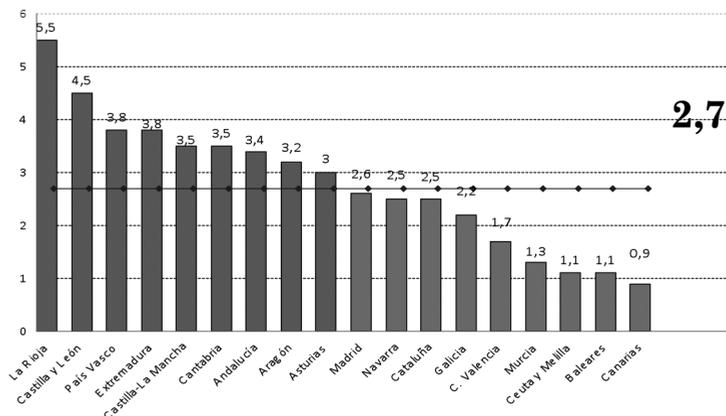
FUENTE: Elaboración propia. Datos SAAD enero 2011 y ratios obtenidos a partir del Acuerdo publicado por resolución de 2 de diciembre de 2008 del MEPSYD (BOE 17/12/2008) En las prestaciones económicas ya se han aplicado los descuentos (copago) a los usuarios.

Como puede apreciarse, las diferencias entre unas Comunidades y otras en cuanto a personal contratado y cuidadores no profesionales cotizantes a la Seguridad Social de acuerdo con el Convenio Especial, están directamente relacionadas con el volumen de gestión del SAD y el equilibrio entre prestaciones económicas y servicios.

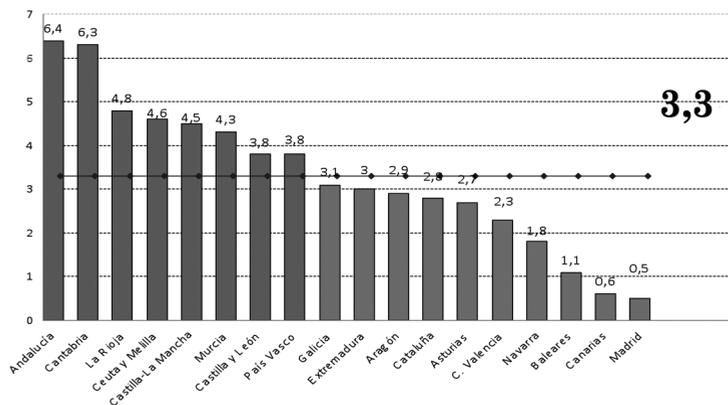
Casi tres personas por cada mil habitantes trabaja en el Sistema de Atención a la Dependencia y otras tres están cotizando en el Convenio especial de cuidadores no profesionales de la Seguridad Social. Hay Comunidades Autónomas como La Rioja, Cantabria, Andalucía, Castilla-La Mancha y Castilla y León donde una de cada cien personas esta vinculada directamente –o trabaja o cotiza a la Seguridad Social.– al SAD. En otras como Canarias, Baleares, Madrid y C. Valenciana no supera la ratio de cuatro por cada mil habitantes.

Estas diferencias entre territorios son la muestra palpable de lo que han influido en la puesta en marcha de la Ley 39/2006 factores tan importantes como los niveles de cobertura previos de determinados servicios, la estructura del sistema de servicios sociales en cada Autonomía, la participación de las Entidades Locales en la prescripción y entrega de servicios. Todos ellos son factores que han influido en la orientación hacia las prestaciones o hacia los servicios que hayan querido asumir los/as gerentes autonómicos. Todo ello sin obviar el factor esencial: el volumen de gestión del SAD por cada CA.

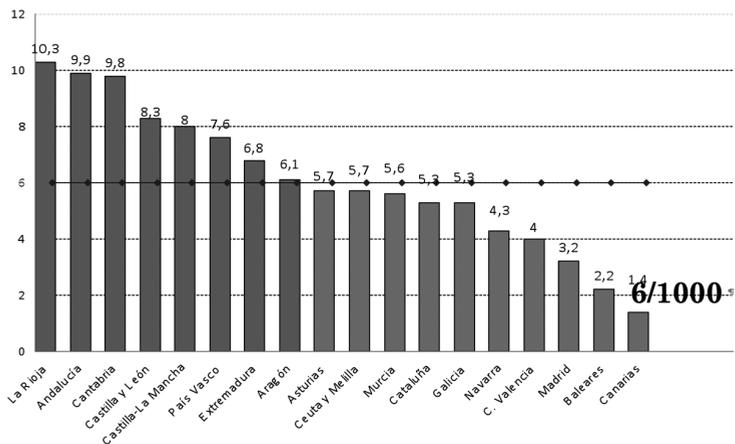
### **Gráfico 12. Empleos SAAD por 1000 habitantes SAAD enero 2011**



**Gráfico 13. Cotizaciones Cuidador SS SAAD x 1000 hab. SAAD, Enero 2011**



**Gráfico 14. TOTAL Empleos y Cotizaciones SS. SAAD por 1000 hab. SAAD Enero 2011**



(\*) Solo incluye contratos y cotizaciones estimados de la atención recibida por las personas dependientes. (no se incluyen el personal valorador, gestión, apoyo...).

FUENTE (3 últimos gráficos): Elaboración propia. Datos SAAD enero 2011 y ratios obtenidos a partir del Acuerdo publicado por resolución de 2 de diciembre de 2008 del MEPSYD (BOE 17/12/2008).

Las inequidades en cuanto a esfuerzos territoriales en empleo y cotizantes a la Seguridad Social en el SAAD es tan evidente en estos gráficos y mapas que merece pocos comentarios, pero se desvela con claridad lo parciales que resultan algunas manifestaciones políticas cuando enfatizan únicamente los datos en los que salen “bien parados” sin aportar el resto de variables que completen una realidad tan poliédrica y compleja como es esta del SAAD.

7.1. Si se atendiese el “limbo de la dependencia” eliminando la lista de espera en el SAAD (datos oficiales de enero de 2011)

Procedemos a realizar una **simulación del modelo de calculo de empleos y cotizantes a la Seguridad Social por Comunidades Autónomas** con el objeto de identificar cuál sería –en función de las prestaciones y servicios prestados a fecha de enero de 2011- el número de empleos y cotizantes en el SAAD que se generarían en el caso que atendiese el “Limbo de la Dependencia” –aquellas personas que se les ha reconocido el derecho y no se les ha atendido- estableciendo como hipótesis una proporcionalidad de servicios y prestaciones equivalente a la media que resulta según los cálculos realizados con datos oficiales del SAAD en enero de 2011 las distintas CC.AA. No se incluyen los valorados con grado 1 Nivel 2 a pesar de que a partir del 2011 se les reconoce el derecho debido a que el sesgo de error sería mayor. De acuerdo con esta simulación si se atendiese a la lista de espera de la dependencia se crearían 45.501 puestos de trabajo y se garantizarían 52.355 nuevas cotizaciones en el convenio especial para cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia.

**Tabla 3. Empleos y cotizantes a la SS. por CCAA Si atención del limbo de la dependencia (\*)**

CCAA	Limbo (ener 11)	Ratio empleo	Ratio cotizan SS	Total Empleo/Cotiz
ANDALUCÍA	49.322	7.556	14.536	22.092
ARAGÓN	4367	722	649	1.371
ASTURIAS	3.015	670	590	1.260
BALEARES	4.216	519	490	1.009
CANARIAS	12.813	2.554	1.680	4.234
CANTABRIA	1.743	261	465	726
CASTILLA Y LEÓN	6.032	1.432	1.188	2.620
C-LA MANCHA	11.852	2.314	2.964	5.278
CATALUÑA	42.951	7.377	8.244	15.621
COM. VALENCIANA	27.989	6.462	9.074	15.536
EXTREMADURA	6.802	1.622	1.253	2.875
GALICIA	21.256	4.045	5.658	9.703
MADRID	20.780	7.145	1.457	8.602
MURCIA	7.328	561	1.869	2.430
NAVARRA	1.487	266	194	460
PAÍS VASCO	7.806	1.725	1.738	3.463
RIOJA	1.066	247	213	460
CEUTA Y MELILLA	230	23	93	116
<b>TOTAL SAAD</b>	<b>231.055</b>	<b>45.501</b>	<b>52.355</b>	<b>97.856</b>

(\*) Solo incluye contratos y cotizaciones estimados de la atención recibida por las personas dependientes. (no se incluyen el personal valorador, gestión, apoyo...).

FUENTE: Elaboración propia. Datos SAAD enero 2011 y ratios obtenidos a partir del Acuerdo publicado por resolución de 2 de diciembre de 2008 del MEPSYD (BOE 17/12/2008).

## 7.2. Si las CCAA rezagadas alcanzasen la media nacional de beneficiarios/as sobre la población total (datos oficiales de enero de 2011)

Si realizásemos un cálculo sobre los empleos y cotizaciones a la Seguridad Social. que se generarían si las Comunidades Autónomas que están por debajo de la media de beneficiarios sobre la población atendida alcanzasen la media nacional de número de beneficiarios de sobre la población total (con datos oficiales de enero 2011), resultaría que en nueve Comunidades Autónomas se crearían 12.779 nuevos empleos y se garantizarían 32.043 nuevas cotizaciones a la Seguridad Social en el Convenio especial para cuidadores no profesionales.

**Tabla 4. Generación de empleos y cotizantes a la Seguridad Social por CCAA si alcanzasen la media nacional de beneficiarios/as sobre población (\*)**

CCAA	% benef. Ene11	Empleos total	Cotizantes SS	Total Empleo/Cotiz
ASTURIAS	1,38	-	653	653
BALEARES	0,91	1.832	2.403	4.235
CANARIAS	0,47	3.886	5.665	9.551
COM. VALENCIANA	0,74	5.230	4.637	9.867
GALICIA	1,19	1.351	445	1.796
MADRID	0,83	103	17.324	17.427
NAVARRA	1,40	139	916	1.055
CEUTA Y MELILLA	1,10	238	-	238
<b>TOTAL SAAD</b>	<b>1,45</b>	<b>12.779</b>	<b>32.043</b>	<b>44.822</b>

(\*) Solo incluye contratos y cotizaciones estimados de la atención recibida por las personas dependientes. (no se incluyen el personal valorador, gestión, apoyo...).

FUENTE: Elaboración propia. Datos SAAD enero 2011 y ratios obtenidos a partir del Acuerdo publicado por resolución de 2 de diciembre de 2008 del MEPSYD (BOE 17/12/2008).

## 8.- Conclusiones

De todo lo anterior podemos **concluir** que:

- La tasa de empleo en España en el sector de la sanidad y los servicios sociales es del 4,2% -en el que se incluyen los trabajadores de la atención a la dependencia-, cuando en la media de la UE-15 es del 7,4% y la de la UE 27 6,5%. Para equipararse a la media europea se necesitaría crear más de un millón de empleos. La mayoría de ellos en servicios sociales y dependencia.
- Se han estabilizado 127.977 empleos en el SAAD y 152.637 cuidadores no profesionales cotizan a través del convenio especial de la Seguridad Social. Si se atendiese el "Limbo de la dependencia" se crearían 45.501 puestos de trabajo y 52.355 nuevas cotizaciones en el convenio especial para cuidadores no profesionales.

- Los servicios residenciales han tocado techo. Si bien en algunos territorios se han realizado inversiones y conciertos para incrementar el número de plazas residenciales disponibles, este recurso no crecerá al ritmo de la posible demanda y veremos cómo su prescripción irá en disminución paulatina a pesar de la elevada tasa de sustitución en este tipo de dispositivo (nuevas altas debidas a bajas por fallecimiento).
- Los servicios de proximidad –con carácter general– no se han desarrollado. Si exceptuamos los significativos incrementos en prescripción de Ayudas a Domicilio en Andalucía (del total de ayudas a domicilio a 1 de mayo de 2011, la mitad corresponden a la Comunidad Andaluza), los demás territorios apenas han prescrito este tipo de servicio. Incluso hay cinco CCAA que no han prescrito ni un solo PIA de este servicio. Otro tanto sucede con los Centros de Día, cuya utilización es prácticamente residual.
- Las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar continúan su ascenso.

La consecuencia final de este panorama es que los servicios sociales de Atención a la Dependencia –aún siendo el único sector de la economía en el que no se ha destruido empleo en los últimos años, siguen siendo una GRAN OPORTUNIDAD PERDIDA en cuanto a inversión generadora de empleo.

## Bibliografía

- BARRIGA MARTÍN, L. (2010): *Estudio sobre financiación y costes de la Ley 39/2006*, Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España.
- BERASALUZE CORREA, A. y OVEJAS LARA, M<sup>a</sup> R. (Coord.) (2011): *Más allá de la dependencia*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- GARCÍA HERRERO, G. (2010): *El Servicio de Ayuda a Domicilio en la Encrucijada*, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España y Consejo General del Trabajo Social.
- HIDALGO LAVIÉ, A. (Coordinador) (2010): *Trabajo Social en el ámbito de la Ley de Dependencia. Reflexiones y sugerencias*, Netbiblo y UNED Editorial.
- RODRÍGUEZ CASTEDO, Á. y JIMÉNEZ LARA, A. (2010): *La atención a la dependencia y el Empleo*, Fundación Alternativas.
- VV.AA. (2011): “VI Dictamen del Observatorio Estatal para la Dependencia –Informe de Evolución de la Ley cuatro años después”, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España y Colexio Oficial de Trabajo Social de Galicia.