



CIRIEC
españa

**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social
y Cooperativa, nº 71, Agosto 2011, pp. 129-146**

Haciendo de la necesidad virtud: la atención a las personas en situación de dependencia como vector del crecimiento del empleo

Antonio Jiménez Lara

Observatorio Estatal de la Discapacidad

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

www.ciriec-revistaeconomia.es

Haciendo de la necesidad virtud: la atención a las personas en situación de dependencia como vector del crecimiento del empleo

Antonio Jiménez Lara

Sociólogo. Director de Programas del Observatorio Estatal de la Discapacidad

RESUMEN

En España, la rama de actividad de servicios sociales es una de las pocas que ha conseguido mantener un crecimiento positivo del empleo desde que se desencadenó la crisis de 2008, demostrando el importante potencial de generación de empleo que tiene la atención a la dependencia. Para hacer posible el aprovechamiento de todo este potencial es necesario que no se regateen esfuerzos a la hora de asignar los recursos necesarios y que se actúe con una voluntad firme para reconducir las desviaciones que amenazan con desvirtuar los planteamientos, principios y valores que inspiran la LAPAD. En un momento en el que el empleo debe convertirse en la gran prioridad, dedicar recursos al desarrollo e implantación de las infraestructuras y servicios que garantiza la LAPAD es una de las mejores formas de contribuir a conseguir un modelo de crecimiento más equilibrado, más sostenible y más intensivo en creación de empleo estable y cualificado.

PALABRAS CLAVE: Atención a la dependencia, generación de empleo, servicios sociales, sistema de cuidados, protección social.

CLAVES ECONLIT: H750, I380, J140.

Cómo citar este artículo: JIMÉNEZ LARA, A. (2011): "Haciendo de la necesidad virtud: la atención a las personas en situación de dependencia como vector del crecimiento del empleo", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 71, agosto, pp. 129-146.

Le besoin transformé en compétence : la prise en charge des personnes en situation de dépendance devient le vecteur de la croissance de l'emploi

RESUME: En Espagne, la branche des services sociaux est l'une des rares qui a pu maintenir une croissance positive de l'emploi depuis l'éclatement de la crise en 2008, démontrant ainsi l'important potentiel du système de soins en matière de dépendance dans la génération d'emploi. Pour permettre l'exploitation de ce potentiel, il est important de ne pas restreindre les efforts dans l'attribution des ressources nécessaires et d'agir avec détermination afin de pouvoir réorienter les écarts qui menacent de fausser les approches, les principes et les valeurs sous-jacentes de la Loi sur la régulation du système de soins en matière de dépendance (LAPAD). À une époque où l'emploi doit être considéré comme une priorité absolue, consacrer des ressources à l'élaboration et à la mise en œuvre des infrastructures et des services qui garantissent cette loi (LAPAD) est l'une des meilleures façons d'obtenir un modèle de croissance plus équilibré, plus durable et avec un meilleur rendement en termes de création d'emplois stables et qualifiés.

MOTS CLÉ: Prise en charge de la dépendance, génération d'emploi, services sociaux, système de soins, protection sociale.

Making a virtue of necessity: dependant care as a vector of job growth

ABSTRACT : In Spain, the social services are one of the few branches of activity that have managed to maintain positive employment growth since the crisis broke out in 2008, demonstrating the important job creation potential of the care system. To allow all this potential to be harnessed, no effort must be spared to allocate the necessary resources and act with determination to redirect deviations that threaten to undermine the approaches, principles and values behind the Personal Autonomy and Dependant Care Act (Ley de autonomía personal y atención a la dependencia – LAPAD). At a time when employment should be the top priority, devoting resources to developing and implementing the infrastructure and services that the LAPAD guarantees is one of the best ways to help achieve a more balanced pattern of growth and a more sustainable and intensive creation of stable skilled jobs.

KEY WORDS: Dependant care, job creation, social services, care system, social protection.

1.- Introducción

La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD), ha creado un nuevo derecho de ciudadanía que da respuesta a las necesidades de atención que tienen las personas que requieren apoyo para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos. Para hacer efectivo este nuevo derecho, la LAPAD ha creado el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que sirve de cauce para la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y de los demás agentes implicados, optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y configura una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios públicos y privados.

La LAPAD entró en vigor el 1 de enero de 2007, aunque la puesta en marcha efectiva del SAAD no se produjo hasta el segundo semestre de ese año, pues antes hubieron de ser reglamentados una serie de aspectos esenciales, como el baremo y los órganos de valoración de la dependencia, el marco de cooperación interadministrativa, la inclusión en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios y las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. En agosto de 2011, después de cuatro años de aplicación de la LAPAD, más de un millón de personas tienen reconocido el derecho a las prestaciones del SAAD, y más de 725 mil personas las están recibiendo efectivamente (IMSERSO, 2011).

Como hemos subrayado en algunos trabajos recientes (Rodríguez Castedo y Jiménez Lara, 2010, 2011), la LAPAD, además de responder a una urgente necesidad social, supone una importante oportunidad para crear actividad económica sostenible y generar empleo, pues la atención a la dependencia se concreta, fundamentalmente, en actividades de cuidados personales, que son muy intensivas en trabajo.

2.- El potencial de generación de empleo del sector de atención a la dependencia: estimaciones y realidades

El potencial de generación de empleo en el sector de la atención a la dependencia ya había sido señalado por el Libro Blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España (IMSERSO, 2005), que lo cifró en unos 260 mil empleos equivalentes a jornada completa en el horizonte de 2010, partiendo de la asunción de que, para esa fecha, la LAPAD ya estaría totalmente implantada. Esas previsiones no se han cumplido, pues aparte de que el calendario de puesta en marcha ha sido bastante más lento de lo asumido en el Libro Blanco (la implantación completa de la LAPAD no se completará hasta finales de 2014), en el desarrollo del SAAD ha habido otro importante factor que no se había contemplado en los escenarios sobre los que se basó la estimación del Libro Blanco: la gran proporción de personas y familias que han optado por recibir la prestación económica por cuidados en el medio familiar, que a pesar de su carácter excepcional se ha convertido, con diferencia, en la prestación más popular del Sistema.

Según la información estadística del SAAD que difunde el IMSERSO, a 1 de agosto de 2011 estaban en vigor 411.880 prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, cifra que supone el 46,4 por cien del total de las prestaciones reconocidas. La implantación real de esta prestación es aún mayor de lo que sugiere esa cifra, pues la están recibiendo el 56,7% del total de personas con prestaciones (la diferencia entre estos porcentajes se debe al hecho de que una misma persona puede recibir más de una prestación del Sistema, en virtud de las compatibilidades existentes entre las mismas).

Tabla 1. Prestaciones de la Ley de Dependencia reconocidas, según tipo de prestación y personas que las reciben a 1 de agosto de 2011

<i>Servicios y prestaciones económicas del SAAD</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Porcentaje sobre el total de prestaciones en vigor</i>	<i>Porcentaje sobre el total de personas con prestaciones</i>
Prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal	15.164	1,7%	2,1%
Teleasistencia	113.658	12,8%	15,7%
Ayuda a Domicilio	116.137	13,1%	16,0%
Centros de Día/Noche	53.875	6,1%	7,4%
Atención Residencial	120.483	13,6%	16,6%
Prestación económica vinculada al servicio	55.799	6,3%	7,7%
Prestación económica para cuidados familiares	411.880	46,4%	56,7%
Prestación económica de asistencia personal	785	0,1%	0,1%
Total prestaciones en vigor	887.981	100,0%	122,3%
Total personas con prestaciones	726.230		100,0%

FUENTE: Información Estadística del SAAD. Situación a 1 de agosto de 2011.

Es importante resaltar que, aunque la prestación económica para cuidados en el medio familiar no genera, por sí misma, empleo, puede tener algunos efectos indirectos sobre el nivel de actividad económica y laboral, por cuanto supone una transferencia de renta a la persona dependiente y a su familia, que en parte se traslada al consumo. Por otra parte, hay que tener en cuenta que las acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales (programas de formación, información y medidas para atender a las personas dependientes en los periodos de descanso de sus cuidadores) pueden también, por otra parte, contribuir a la generación de empleo en el sector. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia aprobó, en su reunión de 22 de septiembre de 2009, el Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, con el objetivo de impulsar la capacitación de estos cuidadores no profesionales, mejorando la calidad de atención y facilitando una posible incorporación posterior de aquellos que lo deseen a los servicios profesionalizados de atención.

El necesario reequilibrio de las prestaciones del SAAD, ante el excesivo peso que ha alcanzado la prestación económica para cuidados en el medio familiar, debe conciliarse con el respeto del principio de participación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, de sus familiares y entidades que las representan, participación que debe garantizarse, en particular, a la hora de establecer el Programa Individual de Atención. Conciliar esta libertad con la existencia de recursos limitados y con la excepcionalidad de las prestaciones económicas no es imposible, y requiere conjugar las opciones de la persona afectada y un mínimo seguimiento de la eficacia en la intervención social cuando el derecho se concreta por la vía de la prestación económica, estableciendo controles sobre su aplicación.

En ese sentido, el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 25 de enero de 2010 para la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, establece que en la resolución por la que se reconoce la prestación se deberán tomar en consideración las preferencias manifestadas durante el trámite de consulta por la persona beneficiaria y, en su caso, su familia o entidades tutelares que la representen, siempre que dichas preferencias se inclinen por una modalidad de intervención que sea adecuada a las necesidades de la persona en situación de dependencia.

Resulta imprescindible, además, adaptar la cartera de servicios y la forma de prestación de los mismos a la realidad, incluyendo, en el caso de que se opte por la prestación económica de cuidados en el medio familiar, servicios directos al cuidador (apoyo, formación, respiro, etc.), y ejerciendo a la vez un control real y directo de la situación en la que se encuentra quien recibe el cuidado. También es necesario hacer aflorar la ocupación irregular (cuidadores sin contrato y con nula o muy baja formación) que, en muchos casos, se está financiando con la prestación de cuidados en el medio familiar.

La crisis económica que se desencadenó en 2008, y que todavía estamos sufriendo, ha influido decisivamente en el hecho de que la LAPAD no haya logrado realizar plenamente su potencial de generación de empleo. Por una parte, porque la velocidad de implantación del SAAD ha sido bastante

menor de la que habría tenido en un contexto económico expansivo; por otra, porque debido a la crisis y a sus efectos sobre el mercado laboral, se ha desdibujado totalmente el incentivo que habría podido suponer, en favor de la opción por una atención profesionalizada, el coste de oportunidad de los cuidados familiares (renuncia del cuidador a desarrollar una actividad laboral retribuida).

La insuficiente oferta de servicios, la menor complejidad y coste que supone para las Administraciones la concesión de prestaciones económicas y el mecanismo de copago, que hace necesaria una aportación económica importante por parte del usuario o de la familia para poder beneficiarse de los servicios de atención residencial, centro de día o ayuda a domicilio, mientras que, en contraposición, la prestación económica de cuidados familiares significa un ingreso neto para la economía familiar, también han contribuido a que esta prestación sea la más solicitada y otorgada (Cervera y otros, 2009, p. 28), lo que ha desactivado en gran medida el potencial de creación de nuevos servicios sociales profesionalizados y de nuevos empleos que tenía la LAPAD.

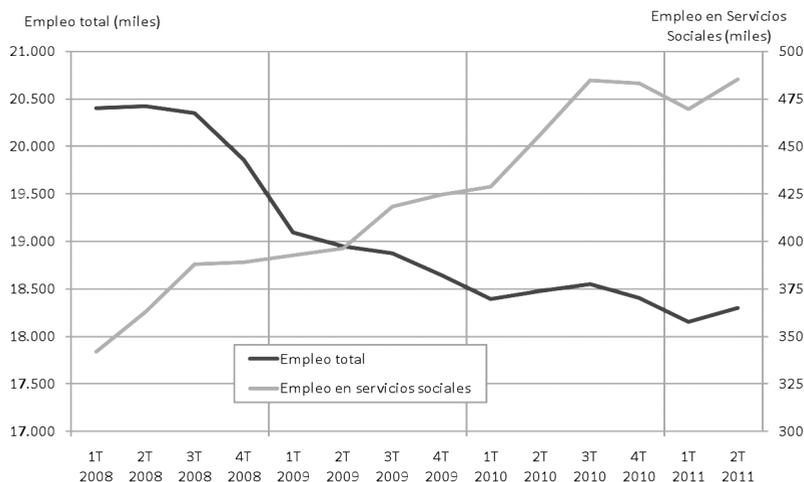
También hay que tener en cuenta que una buena parte de las personas cuya situación de dependencia ha sido valorada en los primeros años de aplicación de la LAPAD ya estaban recibiendo atención, especialmente en centros residenciales, y como es obvio, todos esos casos de personas valoradas que contaban con un servicio anterior (Residencia, Servicio de ayuda a domicilio, Centro de día...), no se han traducido apenas en nuevos puestos de trabajo dentro del sector.

El escaso ritmo de generación de empleo en el sector de la atención a la dependencia, más allá de responder a un problema estructural (el insuficiente desarrollo de los servicios sociales en España) o coyuntural (la profunda crisis económica), deriva también de una serie de factores que podrían denominarse culturales o simbólicos, que siguen teniendo un importante protagonismo en el seno de las familias. Es difícil en tan corto plazo propiciar un cambio de mentalidad que pase de la generalización de los cuidados dentro del núcleo familiar a la generalización de la prestación de servicios profesionalizados de atención a las personas dependientes. Es necesario, por ello, no sólo dotarse de mayores recursos presupuestarios, sino también que se vaya consolidando un cambio social y cultural en torno a las pautas y formas de los cuidados que genere confianza de las familias en la labor de los profesionales que desarrollan las funciones de atención a las personas en situación de dependencia.

3.- Efectos constatables de la puesta en marcha del SAAD sobre el empleo

A pesar de la difícil coyuntura económica por la que estamos atravesando y a los factores limitantes a los que se ha aludido, el efecto de la puesta en marcha del SAAD en el empleo, aunque todavía lejos de las previsiones del Libro Blanco, se ha dejado sentir nítidamente. De acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa, el número de ocupados en actividades de Servicios Sociales (divisiones 87 y 88 de la CNAE 2009) se ha incrementado, entre el primer trimestre de 2008 y el segundo trimestre de 2011, en 143 mil personas, mientras que en el mismo período el número de ocupados en el conjunto de la economía española ha bajado en 2,1 millones. Aunque en el cuarto trimestre de 2010 y el primero de 2011 se aprecia un descenso de la ocupación en el sector de los servicios sociales, ligado sin duda a las fuertes restricciones de gasto de las Administraciones Públicas tras las medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno a lo largo de 2010, en el segundo trimestre de 2011 el empleo en servicios sociales ha vuelto a recuperarse.

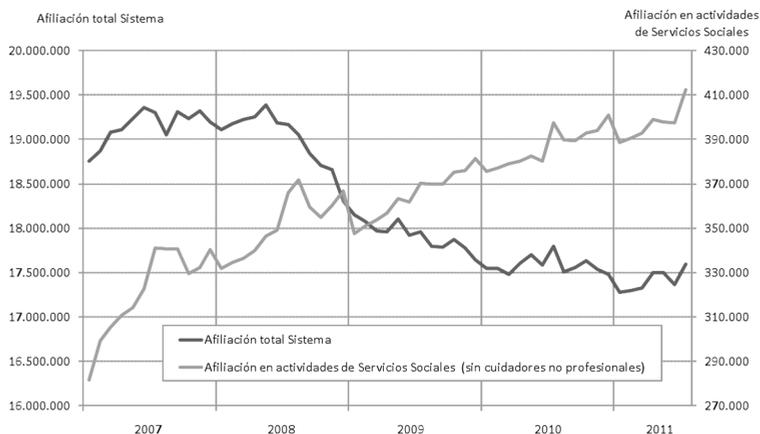
Gráfico 1. Evolución del empleo total y del empleo en actividades de Servicios Sociales (Primer trimestre de 2008 - Segundo trimestre de 2011) según la EPA



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.

Los efectos de la LAPAD sobre el empleo también se aprecian con claridad cuando se analizan los datos sobre número de afiliados en situación de alta que proporciona mensualmente la Seguridad Social. De acuerdo con estos datos, el número de afiliados en alta en el sector de servicios sociales se ha incrementado desde enero de 2007 hasta julio de 2011 en más de 130 mil personas. Ese crecimiento contrasta vivamente con la evolución general de la afiliación al Sistema, que entre mayo de 2008 y enero de 2011 (su valor más bajo en el pasado reciente) descendió en más de dos millones de personas, como puede apreciarse en el gráfico adjunto.

Gráfico 2. Evolución del número de afiliados a la Seguridad Social en situación de alta, en el conjunto del Sistema y en actividades de Servicios Sociales (enero de 2007-julio de 2011). Datos para el último día de cada mes



NOTA: En el número de afiliados en alta en actividades de Servicios Sociales no están computados los cuidadores no profesionales que han causado alta en virtud de las previsiones de la LAPAD.

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Estadística de Afiliación y alta de trabajadores de la Seguridad Social.

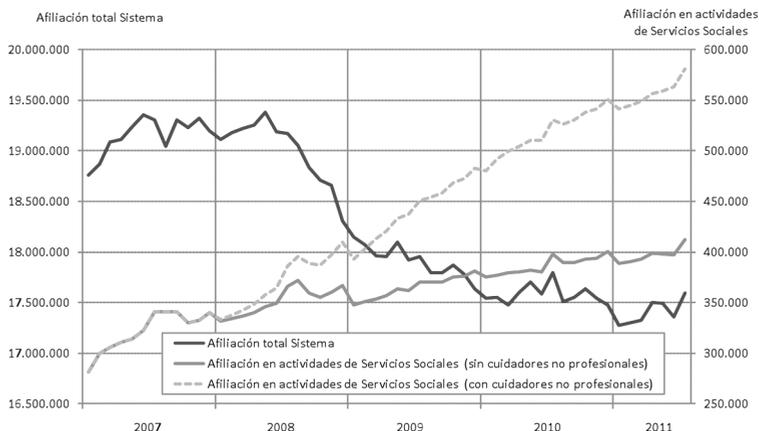
Además, hay que tener en cuenta que, desde el 1 de enero de 2008, un total de más de 168 mil cuidadores no profesionales han causado alta en el Sistema de la Seguridad Social en virtud de las previsiones de la LAPAD.

La inclusión en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales fue regulada por Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, según el cual pueden asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, 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.

Los cuidadores no profesionales quedan incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial, para el que no se precisará de la acreditación de periodo de cotización previo. Esta previsión no es aplicable en los supuestos en que el cuidador no profesional siga realizando o inicie una actividad profesional por la que deba quedar incluido en el sistema de la Seguridad Social, cuando el cuidador se encuentre percibiendo la prestación de desempleo, cuando tenga la condición de pensionista de jubilación o de incapacidad permanente o, de tratarse de pensionista de viudedad o en favor de familiares, cuando tenga 65 o más años. La cotización a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, así como la correspondiente a las acciones formativas previstas en el artículo 18.4 de la Ley 39/2006, es asumida directamente por la Administración General del Estado.

Gráfico 3. Evolución del número de afiliados a la Seguridad Social en situación de alta, en el conjunto del Sistema y en actividades de Servicios Sociales, incluyendo cuidadores no profesionales en situación asimilada al alta (enero de 2007-julio de 2011). Datos para el último día de cada mes



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Estadística de Afiliación y alta de trabajadores de la Seguridad Social.

En España, la rama de actividad de servicios sociales es una de las pocas que ha conseguido mantener un crecimiento positivo del empleo desde que se desencadenó la crisis de 2008, demostrando el importante potencial de generación de empleo que tiene la atención a la dependencia. Para hacer posible el aprovechamiento de todo este potencial es necesario que no se regateen esfuerzos a la hora de asignar los recursos necesarios y que se actúe con una voluntad firme para reconducir las desviaciones que amenazan con desvirtuar los planteamientos, principios y valores que inspiran la LAPAD. En un momento en el que el empleo debe convertirse en la gran prioridad, dedicar recursos al desarrollo e implantación de las infraestructuras y servicios que garantiza la LAPAD es una de las mejores formas de contribuir a conseguir un modelo de crecimiento más equilibrado, más sostenible y más intensivo en creación de empleo estable y cualificado. Se trata de hacer de la necesidad virtud, pues impulsar de forma decidida el desarrollo de la LAPAD no sólo es responder a una necesidad social de primer orden, sino que también contribuirá a afrontar el principal reto de política económica en la actual situación de crisis, que es lograr que el empleo recupere una senda de crecimiento.

Conseguir una plena implantación de la LAPAD y hacerlo en el tiempo previsto es la mejor forma de contribuir no sólo a la mejora de la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y de sus familias, sino también al crecimiento del empleo. La severa destrucción de empleo con la que se ha saldado la crisis en nuestro país pone de relieve la necesidad de situar el crecimiento del empleo duradero y de calidad como el objetivo central de la agenda económica y social. La decidida voluntad colectiva de asegurar unas mayores tasas de empleo es primordial para generar riqueza e ingresos suficientes para mantener y poder ampliar los actuales niveles de protección social y para permitir la integración de la mayoría de los ciudadanos en la actividad productiva y en la sociedad. Por eso es por lo que se debe dar prioridad al empleo y, a su vez, compatibilizar las políticas activas de empleo con las de protección social, ya que son dos caras de una misma moneda.

El futuro del empleo en España pivotará fundamentalmente sobre las potencialidades que tiene el sector de los servicios en relación con las nuevas necesidades y demandas sociales, máxime teniendo en cuenta los importantes diferenciales en la prestación de estos servicios que tenemos como país en relación con la media de los países más desarrollados de la Unión Europea. Para homologarse a la media de la UE, España necesitaría crear más de un millón de empleos en el subsector de sanidad y servicios sociales, en el que se incluyen las actividades relacionadas con la atención a la dependencia. Es muy improbable que España pueda resolver su problema estructural de desempleo sin una expansión notable de su sistema de bienestar y, en concreto, del sector de los servicios sociales, en el que el diferencial en relación con los países más desarrollados es muy alto.

4.- Factores que pueden reforzar el potencial de generación de empleo de la LAPAD

Hay una serie de factores asociados al proceso de implantación del SAAD que pueden tener impactos positivos e importantes sobre el empleo y el crecimiento económico. Entre ellos, cabe destacar la ineludible coordinación entre el SAAD y el Sistema Nacional de Salud, la integración del SAAD en el Sistema de Servicios Sociales, la aplicación de las nuevas tecnologías en la atención a la dependencia, la posibilidad de ofertar servicios de atención a la dependencia a extranjeros mayores de 65 años residentes en España, la necesaria inversión en infraestructuras de centros y servicios y el correspondiente equipamiento y mantenimiento de las mismas. Todo ello implica un volumen importante de empleo, no sólo en actividades directas de atención a la dependencia sino también en otros sectores económicos, y la generación de importantes retornos económicos y sociales.

El adecuado desarrollo e implantación del SAAD requiere un importante volumen de inversión en infraestructuras, no sólo en lo que se refiere a la construcción y equipamiento de nuevos centros residenciales y de atención diurna y a la habilitación y dotación de espacios para ubicar los servicios de proximidad, sino también para la adaptación a los nuevos criterios de acreditación en accesibilidad y calidad de una parte importante de los centros y plazas existentes. Todas estas inversiones nuevas o de adaptación de centros y plazas existentes implican la generación de un considerable volumen de empleo en el sector de la construcción, a medio y largo plazo. Además, el equipamiento de estos centros y recursos con instalaciones, mobiliario y diverso tipo de material generará empleo inducido en las industrias suministradoras, y la actividad permanente de los centros y servicios generará también empleo indirecto a través de las empresas proveedoras de productos alimenticios, de mantenimiento de instalaciones y programas, de material fungible relacionado con la actividad hostelera que se desarrolla en los centros y con las actividades de rehabilitación, la dotación de ayudas técnicas y de productos para los cuidados de higiene y de salud, etc.

Junto al despliegue de las infraestructuras y servicios, el desarrollo del SAAD deberá suponer de una generación adicional de empleo para hacer frente a la necesaria ampliación de las estructuras de planificación y gestión en las administraciones públicas (personal técnico, administrativo y auxiliar; personal de inspección, seguimiento y evaluación...) y a la constitución de nuevos equipos multiprofesionales para realizar tareas de información y orientación, valoración, elaboración de los informes social y médico, elaboración del PIA y gestión del caso.

También puede ser significativo el empleo que será necesario crear para atender a los procesos de formación y cualificación profesional de las decenas de miles de trabajadores de distintas categorías y perfiles profesionales que ya prestan sus servicios en el Sistema y de los nuevos trabajadores que se irán incorporando gradualmente, así como para implementar procesos de formación para los

cuidadores familiares de acuerdo con los criterios comunes en materia de formación e información de cuidadores no profesionales que han sido acordados por el Consejo Territorial del SAAD.

La creación de nuevas infraestructuras y la mejora de las existentes, junto al incremento en la calidad de los servicios permitirá que gradualmente un número importante de personas que actualmente están siendo atendidas por cuidadores familiares puedan pasar a ser usuarios de recursos y servicios profesionalizados. Ello permitirá que muchas personas (en su mayoría mujeres) que han tenido que renunciar a sus trabajos profesionales para cuidar a familiares dependientes puedan incorporarse al mercado laboral e incrementar así, a poco que mejore la situación de nuestro mercado laboral, la tasa de empleo femenino, que aún sigue siendo muy inferior a la que registran los países de nuestro entorno.

El incremento de las infraestructuras y servicios necesarios para proporcionar una adecuada atención de las situaciones de dependencia supondrá, sin duda, un importante esfuerzo económico. Sin embargo, dejar de abordar esos gastos supondrá un enorme coste de oportunidad pues, si no se desarrollan esas infraestructuras y servicios, las presiones de atención de las personas dependientes sobre el Sistema Nacional de Salud se incrementarán considerablemente. Y a nadie se le oculta que cubrir las necesidades de atención de las personas dependientes a través del sistema de salud resultará, a la larga, mucho más costoso y menos eficiente que hacerlo mediante el SAAD.

5.- La LAPAD como fuente de empleo de inserción

Los servicios a personas con dependencia ofrecen oportunidades de empleo para las personas desempleadas con mayores dificultades de inserción, como es el caso de las mujeres inmigrantes, de las mujeres con cargas familiares y de las personas con discapacidad, colectivos con los que trabajan muchas de las entidades sociales del Tercer Sector.

El sector de atención a la dependencia está fuertemente feminizado (casi nueve de cada diez personas empleadas en actividades de servicios sociales en España son mujeres), situación que, sin duda, está relacionada con el hecho de que el trabajo asumido históricamente por las mujeres en el ámbito familiar y doméstico les ha permitido desarrollar una serie de aprendizajes, habilidades y competencias que resultan muy útiles para el ejercicio de una actividad profesional remunerada en el ámbito de los cuidados a personas dependientes.

Tabla 2. Distribución por sexo de la población ocupada en actividades de servicios sociales en España. 2º Trimestre de 2011

<i>Rama de actividad</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>% Hombres</i>	<i>% Mujeres</i>
Asistencia en establecimientos residenciales	35,0	228,4	263,4	13,3%	86,7%
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	25,3	196,6	221,9	11,4%	88,6%
Total actividades de servicios sociales	60,3	425,0	485,3	12,4%	87,6%
Total economía	10.066,8	8.236,2	18.303,0	55,0%	45,0%

FUENTE: EPA, 2º Trimestre de 2011 (Cifras en miles de personas).

De acuerdo con los datos del Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal (2008), algunas de las ocupaciones del sector de atención a la dependencia se encuentran entre aquellas en las que la presencia de personas con discapacidad es más relevante. Se trata, en concreto, de "Otros empleados en el cuidado de personas" (con una tasa de demanda por parte de personas con discapacidad del 6,97%, y una tasa de contratación de personas con discapacidad del 2,16%) y "Asistentes domiciliarios" (con una tasa de demanda por parte de personas con discapacidad del 3,09%, y una tasa de contratación de personas con discapacidad del 1,16%), en ambos casos por encima de la tasa de demanda media (2,76%) y de la tasa de contratación media (0,88%) de personas con discapacidad registradas por el Observatorio Ocupacional.

También se encuentran algunas de las ocupaciones del sector de atención a la dependencia (y de sectores afines, como el sanitario) entre las especialidades de formación ocupacional en las que los alumnos con discapacidad presentan una mayor tasa de inserción. Siete especialidades formativas relacionadas con el sector (las de auxiliar de enfermería en hospitalización, técnico en transporte sanitario, cuidador de discapacitados físicos y psíquicos, celador sanitario, auxiliar de enfermería en geriatría, atención especializada para enfermos de Alzheimer y auxiliar de enfermería en salud mental y toxicomanías) se sitúan entre las de mayor tasa de inserción (definida como la relación entre alumnos formados y alumnos contratados) en el ranking elaborado por el Observatorio Ocupacional de los cursos con más de 16 alumnos con discapacidad realizados en 2006 que tuvieron más de un 50% de tasa de inserción.

Tabla 3. Especialidades de formación ocupacional relacionadas con el sector de atención a la dependencia de mayor inserción de alumnos con discapacidad (2006)

<i>Especialidad formativa</i>	<i>Alumnos formados</i>	<i>Alumnos contratados</i>	<i>Tasa de inserción</i>
Auxiliar de enfermería en hospitalización	48	37	77,08%
Técnico en transporte sanitario	17	12	70,59%
Cuidador de discapacitados físicos y psíquicos	61	43	70,49%
Celador sanitario	207	140	67,63%
Auxiliar de enfermería en geriatría	158	99	62,66%
Atención especializada para enfermos de Alzheimer	78	48	61,54%
Auxiliar de enfermería en salud mental y toxicomanías	34	18	52,94%

FUENTE: Observatorio Ocupacional del Servicio Público de Empleo Estatal (2008), *Informe del mercado de trabajo de las personas con discapacidad 2008*, INEM, Madrid.

Experiencias como la de Personalía, una empresa del Grupo Fundosa (el grupo empresarial de Fundación ONCE) que opera en el sector de la atención a la dependencia, muestra que las posibilidades de inserción laboral de personas con discapacidad en el sector son reales, y dependen sobre todo de que exista un voluntad decidida, por parte de los empresarios, de facilitar las condiciones para que esa integración se produzca. Según datos facilitados por esta empresa, referidos a 2010, de una plantilla total de 800 personas, 170 son trabajadores con discapacidad, lo que supone un 21% del total. Un 63% de los trabajadores con discapacidad integrados en Personalía tienen una discapacidad física, un 27% una discapacidad sensorial, y el 10% restante una discapacidad intelectual o mental. En el caso de determinados recursos gestionados por Personalía, como un Centro Residencial en el municipio de Parla (Comunidad de Madrid), la proporción de personas con discapacidad ronda el 50%.

El sector de la economía social se caracteriza por promover proyectos de desarrollo empresarial vinculados al territorio y dirigidos a cubrir las necesidades sociales y a mejorar la calidad de vida de las personas. En el ámbito de la atención a la dependencia, la economía social tiene a su favor una serie de puntos fuertes, entre los que destacan su amplia cobertura territorial (dispone de una extensa red de entidades tanto en el medio urbano como en el rural, a diferencia de lo que se sucede con los servicios de atención a la dependencia de iniciativa mercantil, que tienden a concentrarse en los núcleos principales de población), su conocimiento del entorno local, la experiencia acumulada de muchos años en el sector de la atención personal, la calidad en el servicio y la acreditada capacidad de gestión del capital humano, que se traduce en una mayor calidad en el empleo.

La economía social puede ofrecer al desarrollo de la atención a las personas en situación de dependencia su experiencia y conocimiento del servicio, su capacidad de formación de nuevos trabajadores, una alta implicación y fidelidad del capital humano y una vocación social y de servicio público, que implica calidad y calidez en la atención y garantía de permanencia en la prestación de servicios (Segarra, 2008). Factores que explican el importante crecimiento que, a pesar de la desfavorable coyuntura y de las propias debilidades de las organizaciones de la economía social (elevada fragmentación, precariedad financiera, etc.), ha experimentado el empleo vinculado a actividades de atención a la dependencia en el sector de la economía social. Así, por ejemplo, en Andalucía, tal y como muestran los datos de la Central de Estadísticas de la Economía Social que a continuación se recogen, el número de trabajadores dedicados a actividades de servicios sociales en empresas de economía social se incrementó, entre el primer trimestre de 2009 y el primero de 2011, en más de un 50%.

Tabla 4. Trabajadores en empresas de la Economía Social en Andalucía. Total y en actividades de servicios sociales. Primer trimestre 2009 y primer trim. de 2011

	1T 2009	1T 2011	Diferencia	En porcentaje
Todas las ramas de actividad	79.713	74.279	-5.434	-6,82%
87 Asistencia en establecimientos residenciales	1.357	1.456	99	7,30%
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	3.230	5.457	2.227	68,95%
Total servicios sociales	4.587	6.913	2.326	50,71%

FUENTE: CEPES Andalucía. Central de Estadísticas de la Economía Social.

6.- Algunas actuaciones necesarias para permitir que el SAAD haga efectivo su potencial de creación de empleo

La LAPAD apostó inequívocamente por la prestación de servicios profesionalizados las personas en situación de dependencia (art. 14.2). Para ello, el SAAD deberá contar con una red de infraestructuras de centros y servicios suficientemente desarrollada, capaz de prestar los servicios reconocidos en la Ley con unos niveles adecuados de intensidad y calidad. Sin embargo, la red de infraestructuras es claramente insuficiente para responder a esta apuesta de la Ley. Por ello, es prioritario abordar el desarrollo de la red de infraestructuras.

La crisis económica que atravesamos, con sus efectos negativos sobre la inversión y el empleo, hace más necesario que nunca abordar el desarrollo de las infraestructuras necesarias para el desarrollo e implantación real de la LAPAD, pues ese desarrollo contribuirá a aminorar el impacto de la crisis y a generar empleo, actividad económica y tejido empresarial.

La inversión en infraestructuras debería contemplar no sólo la ejecución de obra nueva, sino también actuaciones de adaptación y rehabilitación para adecuar recursos existentes que están infrautilizados, y tendría que complementarse con una iniciativa dirigida a incorporar gradualmente al SAAD una parte importante de las plazas residenciales y de atención diurna que actualmente están vacías, aunque cumplen con los requisitos de acreditación, para lo cual será necesario fijar tarifas de concertación que sean acordes con los costos reales de cada tipo de plaza. Solo así podrá superarse el actual modelo de atención centrado en los cuidados familiares, que descansa básicamente en las mujeres del entorno familiar.

Para ello, es necesario que los poderes públicos asignen recursos presupuestarios suficientes para desarrollar e implantar el SAAD, entendiendo que esos recursos no sólo se estarán dedicando a mejorar la calidad de atención a las personas en situación de dependencia, sino también, y de forma muy directa y efectiva, a la creación de empleo. Junto a la necesidad de dotar, como exige la LAPAD, recursos financieros suficientes, debe también avanzarse en la construcción de un modelo organizativo, de gestión y de provisión de servicios que sea eficiente.

Esa eficiencia requiere, entre otras cosas, mejores formas de coordinación inter-administrativa (especialmente entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales) e inter-sistemas (entre el SAAD y el Sistema Nacional de Salud), la plena integración del SAAD dentro del sistema de servicios sociales, la acreditación de la calidad y la colaboración con la iniciativa social y con la iniciativa privada, colaboración que debe asentarse en un marco claro y estable de relación, en el que defina el papel que cada parte ha de tener en los planes de desarrollo de infraestructuras y en la provisión y gestión de los servicios.

La colaboración con las entidades de iniciativa social debe estar dirigida a hacer efectivo el principio de participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia (art. 3. n), a plasmar en los hechos la consideración especial que la LAPAD da a los centros y servicios de atención a la dependencia correspondientes al tercer sector (art. 16.2) y a dar cumplimiento el mandato a los poderes públicos para que promuevan la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector (art. 16.4). Como la propia LAPAD señala en su exposición de motivos, las entidades del tercer sector de acción social vienen participando desde hace años en la atención a las personas en situación de dependencia y apoyando el esfuerzo de las familias y de las corporaciones locales en este ámbito. Estas entidades constituyen una importante red de contención que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas.

La implantación de la LAPAD debe crear condiciones que hagan posible el desarrollo de nuevas iniciativas económicas en el campo de la economía social, y que permitan que las oportunidades de empleo que se están generando en el sector de la atención a la dependencia favorezcan también a las personas desempleadas con mayores dificultades de inserción. En este sentido, son de interés ini-

ciativas como la llevada a cabo en Extremadura, donde el pasado mes de octubre de 2010 la Administración autonómica, la Confederación de Entidades para la Economía Social y Autónomas de Extremadura (CEPES Extremadura) y la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura han firmado un convenio para promocionar la creación de empresas de Economía Social en el sector de la dependencia. Más recientemente, en febrero de 2011, CEPES Extremadura ha puesto en marcha una sectorial de dependencia, en la que la organización trabajará de manera conjunta con empresas de economía social del sector para elaborar proyectos comunes que impulsen el desarrollo de esta área de trabajo en la región.

Se han comenzado, asimismo, a desarrollar algunos instrumentos que pueden jugar a favor del sector de la economía social, como las cláusulas sociales en la contratación pública o los censos de empresas de inserción puestos en marcha en algunas comunidades autónomas (Pons, 2008).

Estas iniciativas tratan de crear condiciones adecuadas para que las entidades de la economía social puedan tener un papel más relevante en el sector del bienestar social y, específicamente, en la atención a las personas en situación de dependencia. En ese sentido, como han señalado ya algunos estudiosos del sector (Gómez García, 2008), es importante definir el espacio de participación del sector de la economía social en el SAAD, un espacio que debe comprender tanto la acción autónoma con apoyo de las Administraciones Públicas por la vía de subvenciones, como las acciones concertadas, articuladas mediante convenios; incrementar la cooperación entre las propias organizaciones del sector, superando los problemas de fragmentación y de excesiva especialización, mediante alianzas estratégicas, redes sectoriales, acuerdos de colaboración entre empresas o, incluso, fusiones entre entidades; mejorar la visibilidad del sector e incrementar su capacidad como interlocutor en el diseño y aplicación de las políticas públicas; modernizar y profesionalizar la gestión, incorporando la gestión de calidad, la planificación estratégica, la gestión de marca y la transparencia en la rendición de cuentas para hacer frente a los competidores, sin perder por ello los valores y la idiosincrasia del sector; orientar la actuación hacia las demandas, necesidades, derechos y aspiraciones de las personas destinatarias de la intervención social y seguir fomentando la creación de tejido social comprometido con los principios de solidaridad y participación.

Bibliografía

- CERVERA MACIÀ, M., HERCE SAN MIGUEL, J. A., LÓPEZ CASASNOVAS, G., RODRÍGUEZ CABRERO, G. y SOSVILLA RIVERO, S. (2009): *Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.
- GARCÍA ALONSO, J. V. (2008): "La Ley de Dependencia y las empresas de participación de trabajo asociado de la Ciudad de Madrid". En GARCÍA-GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, Carlos y LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, Gustavo (Dir.): *Libro blanco de la Economía Social de la ciudad de Madrid*, Escuela de Estudios Cooperativos, Madrid.
- GÓMEZ GARCÍA, J. M. (2008): "Economía social y atención a la dependencia: efectos económicos y repercusiones sobre el empleo", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 9/2008, pp. 227-251.
- IMSERSO (2005): *La atención a las personas en situación de dependencia. Libro Blanco*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- IMSERSO (2011): *Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Situación a 1 de agosto de 2011*, IMSERSO, Madrid.
- JIMÉNEZ LARA, A. (2006): "El mosaico no lucrativo". En RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (coord.): *El sector no lucrativo en España: una visión reciente*, Fundación BBVA, Bilbao.
- PONS, A. (2008): "La llei de dependència, una oportunitat per crear iniciatives econòmiques de l'economia social i solidària", Ponencia presentada en las *Jornadas sobre Economía Social i Llei de Dependència*, celebradas en Santa Maria del Camí, Mallorca, el 13 de Diciembre de 2008.
- RODRÍGUEZ CASTEDO, Á. y JIMÉNEZ LARA, A. (2010): "Nuevas necesidades nuevos derechos, nuevos empleos: Dependencia y creación de empleo", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 93/2011, pp. 9-44.
- RODRÍGUEZ CASTEDO, Á. y JIMÉNEZ LARA, A. (2011): *La atención a la dependencia y el empleo. Potencial de creación de empleo y otros efectos económicos de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Fundación Alternativas, Madrid.
- SEGARRA, J. (2008): "Una forma de relació entre l'economia social i l'administració local: reptes i oportunitats en el sector de la dependència", Ponencia presentada en las *Jornadas sobre Economía Social i Llei de Dependència*, celebradas en Santa Maria del Camí, Mallorca, el 13 de Diciembre de 2008.