



¿Ha generado empleo la puesta en marcha del sistema de dependencia español?

por Fernando Jimeno Jiménez

La aprobación de la ley de dependencia (LAPAD) a finales de 2006¹ afronta el reto de reconocer un derecho ciudadano dirigido a la protección de quienes necesitan ayuda de tercera persona en la realización de actos básicos y esenciales de la vida diaria, junto a la promoción de su autonomía personal. La premisa principal sobre la que se asienta el nuevo modelo pretende avanzar en dirección a una mayor profesionalización de los cuidados, un tránsito desde un sistema tradicional familiar en materia de atenciones a personas vulnerables, hacia otro de naturaleza universal, propio de los países del norte de Europa.

¿Cómo articula el legislador español este viraje en dirección a la profesionalización de los cuidados a personas dependientes? La respuesta se encuentra en el artículo 14.2 de la LAPAD, dando preferencia a la asignación de servicios profesionales en la elaboración del programa individual de atención, respecto del reconocimiento de una prestación económica relacionada con la figura de los cuidados familiares (para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales).

Este objetivo de profesionalización no tiene fácil recorrido, toda vez que obliga a los poderes públicos la dotación de un catálogo de servicios adecuados al perfil de cada beneficiario (artículo 15 de la LAPAD). Se plantea un compromiso dirigido a una mayor dotación de plazas residenciales, de centros diurnos / nocturnos, así como programas domiciliarios, de promoción y prevención con los que afrontar las necesidades derivadas del envejecimiento y la discapacidad. Estas atenciones profesionales se caracterizan por la prestación externa, exigencia de titulación y formación laboral, ejecución en horario preestablecido, especialización y participación en el coste del servicio, en su caso².

La iniciativa pública, la privada y el tercer sector aunarán esfuerzos³ en la configuración de una red de servicios dirigidos a personas en situación de dependencia. Con la finalidad de mantener unos parámetros adecuados de calidad, los centros y servicios deberán acreditarse, instrumento administrativo dirigido a la consecución de unos determinados niveles materiales, plantilla de personal y gestión empresarial (artículo 34.2 de la LAPAD). Por tanto, el sistema de dependencia

¹ Ley de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia, ley 39/2006, de 14 de diciembre, BOE número 299, de 15 de diciembre de 2006.

² JIMENO Fernando y MARTÍN J. Aureliano (2015). “¿Influyen las circunstancias personales en la elaboración del programa individual de atención (PIA) derivado de la situación de dependencia?”. Encrucijadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales, 10, a1004.

³ La dotación de plazas en la LAPAD se configura, bien por medio de recursos de naturaleza pública o privada, utilizando en este último supuesto tanto la contratación administrativa como la prestación económica vinculada al servicio, en los supuestos de ausencia de protección propia del órgano administrativo.

español promueve no solo un modelo de cuidados formal (las atenciones familiares, por contra se denominarían informales), sino una apuesta por una mayor dotación en recursos humanos formados y cualificados (artículo 36 de la LAPAD).

El objetivo del presente manuscrito es reflexionar acerca de si en los trece años de vigencia del nuevo modelo se ha generado un incremento sustancial de empleo en el ámbito de los servicios sociales, acorde con las expectativas depositadas por el legislador en 2006. Se trata de verificar si la norma ha alcanzado uno de sus objetivos fundamentales, toda vez que la dotación de mayor número de recursos asistenciales va unida al crecimiento de empleo. Para ello, se utiliza como recurso la Encuesta de Población Activa (EPA), que trimestralmente publica el Instituto Nacional de Estadística español. La serie abarca desde 2008 hasta 2019.

La Encuesta de Población Activa como instrumento de medición de la ocupación en materia de cuidados a personas en situación de dependencia

La **tabla número 1** refleja los datos de ocupación tanto en centros residenciales, como en servicios sociales sin alojamiento. Se utilizan dos momentos temporales extremos con la finalidad de comprobar el saldo final. Estos periodos coinciden con el inicial del sistema de dependencia (primer trimestre de 2008) y con los más actuales (cuarto trimestre de 2019 / primero 2020). De la información reflejada se deduce que a finales de 2019 se ha incrementado el empleo en un 67,33% desde 2008, cifra pareja cuando se trata de analizar por separado sus dos componentes, el residencial y el de hogar. Por tanto, el desarrollo del modelo de dependencia ha resultado paralelo al crecimiento de empleo en este sector, ya que coincide en su evolución temporal con un aumento sustancial ocupacional.

Se han incorporado los datos del primer trimestre de 2020, con plena vigencia del estado de alarma y los primeros efectos del COVID-19. No van a ser objeto de análisis, por encontrarse su incidencia en el ámbito ocupacional en una fase temprana, difícil de valorar. No obstante, se aprecia un descenso de empleo en torno a un 1,4%, con mayor intensidad en establecimientos residenciales. Esta minoración sectorial es similar a la general del mercado laboral.

Corroborando lo anterior, las investigaciones relacionan el devenir del Producto Interior Bruto (PIB) con el desarrollo profesional de los cuidados de larga duración (crecimiento en fase de bonanza, estacionamiento durante la estabilidad y descenso en la etapa crítica)⁴. Se presenta una relación directa entre evolución económica y servicios asistenciales.

Tabla 1: Ocupación en servicios sociales

	1T 2008	4T 2019	1T 2020
ESTABLECIMIENTOS RESIDENCIALES	194.700	328.100	321.400
SERVICIOS SOCIALES SIN ALOJAMIENTO	143.800	238.300	236.800
TOTAL	338.500	566.400	558.200

Elaboración propia en base a Encuesta Población Activa (INE)

Una perspectiva interesante es la que aporta la **tabla número 2**. En la misma se comparan las dos referencias temporales en términos relativos, el empleo en servicios residenciales y domiciliarios respecto de la ocupación absoluta. Se puede concluir que la actividad asistencial se ha incrementado

⁴ JIMENO Fernando y MARTÍN J. Aureliano (2016). “Condiciones de vida y cuidados profesionales destinados a personas mayores en España”. Revista de Responsabilidad Social de la Empresa. No 23. ISSN: 1888-9638. Madrid (pp. 105-131)

en torno a un 75% en el análisis sector / globalidad, porcentaje superior al reflejado en los párrafos anteriores. Este indicador refleja la evolución positiva ocupacional de los cuidados dirigidos a personas con dependencia.

Tabla 2: Porcentaje servicios sociales sobre ocupación total

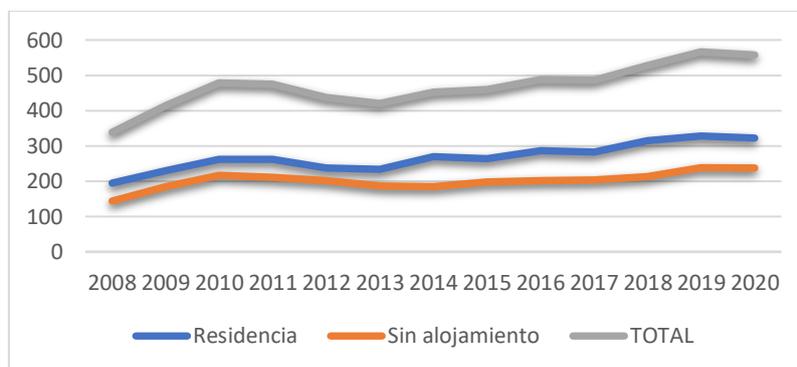
	1T 2008	4T 2019	1T 2020
ESTABLECIMIENTOS RESIDENCIALES	1,1%	1,9%	1,9%
SERVICIOS SOCIALES SIN ALOJAMIENTO	0,8%	1,4%	1,4%

Elaboración propia en base a Encuesta Población Activa (INE)

Debido a que el periodo analizado (2008/2019) se corresponde con una etapa marcada por la influencia del ciclo económico, es preciso estudiar la evolución temporal por anualidades. De este examen pueden extraerse interesantes reflexiones tras la visión del **gráfico número 1**. Fruto de la expansión inicial, en los años 2008/2009 se produce una fase de crecimiento, con posterior descenso debido a los efectos de la crisis económica en las políticas públicas e iniciativa privada (años 2011 a 2013). A partir de 2014 se inicia una etapa de recuperación, retornando en 2016 a las posiciones más elevadas anteriores. Desde 2017 hasta el final el aumento ocupacional es notable, alcanzando cotas antes no logradas, siempre con una brecha favorable a la actividad residencial respecto de la atención en domicilios. La evolución se trunca, con la declaración del estado de alarma en marzo de 2020 ante la pandemia del COVID-19.

La incidencia de la crisis económica es la causa origen del Real Decreto Ley 20/2012⁵, al producirse reajustes que perjudican el desarrollo profesional en los programas domiciliarios. En este sentido, se limitan las horas del servicio de ayuda a domicilio en función del grado de situación de dependencia reconocido⁶, con la paralela disminución de jornadas laborales.

Gráfico 1: Ocupación servicios sociales residenciales y sin alojamiento (en miles de personas)⁷



Elaboración propia en base a Encuesta Población Activa (INE)

Yacimiento de empleo femenino y de iniciativa privada

Tras la explotación de datos que facilita la EPA, se aprecia que el 85% de las personas vinculadas laboralmente con los servicios sociales son mujeres, con un punto porcentual adicional para el

⁵ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, BOE número 168, de 14 de julio de 2012.

⁶ Se reducen las horas de atención mensual, quedando establecidas: (1) gran dependencia (46/70 horas), (2) dependencia severa (21/45 horas) y (3) dependencia moderada (hasta 20 horas).

⁷ <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4200&I=0>

supuesto de atención con alojamiento. Este resultado es muy interesante, especialmente al compararlo con el mercado laboral global. El 47,99% de todas las personas ocupadas en España son mujeres (diciembre 2019), porcentaje que casi se duplica para el supuesto de prestar servicios en el sector de servicios sociales, tanto en atención asistencial residencial, como domiciliaria.

La proporción laboral femenina en el sector profesional de los cuidados derivada de la EPA, supera incluso la prevista en algunas publicaciones oficiales cuando analizan los cuidados informales. El IMSERSO⁸ y el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)⁹ cifran en torno al 83% el perfil de la mujer como cuidadora en el ámbito familiar.

Por otra parte, es interesante reflejar que siete de cada diez ocupaciones tienen lugar en el sector privado (69,77%), demostrándose la importante participación en los servicios sociales destinados a personas vulnerables, tanto por entidades mercantiles, como por el movimiento asociativo, un importante campo de actuación propia y concertada.

Conclusiones

La principal conclusión que puede extraerse es considerar que la puesta en marcha del sistema de dependencia en España ha permitido generar empleo profesional. Se ha producido un incremento laboral sustancial sobre la posición de origen (2008), en torno al 67%, aunque supeditado a los avatares económicos del periodo. En los tres últimos años se aprecia una tendencia sostenida de crecimiento.

Para finalizar, dos apreciaciones relevantes. Por una parte, en el sector laboral de los cuidados a personas dependientes es mayoritaria la ocupación femenina (85%); por otra, es terreno abonado a la iniciativa privada (empresas y movimiento asociativo), bien directamente o por medio de contratación administrativa.

Será precisa perspectiva temporal para analizar cómo afecta la crisis iniciada en marzo de 2020 en el ámbito asistencial, especialmente en los supuestos de ingreso residencial, centros destinados a personas mayores desmesuradamente afectados con ocasión de la pandemia.

Fernando Jimeno Jiménez
Profesor Tutor UNED, Ceuta (España)
Coordinador de la Unidad de Dependencia del IMSERSO, Ceuta (España)
Grupo de investigación SEJ447 Coordinación comunitaria de
régímenes de Seguridad Social y asistencia social

⁸ IMSERSO (2005). “Cuidados a las personas mayores en los hogares españoles. El entorno familiar”. Colección de Estudios. Serie de Dependencia.

⁹ CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (1994). Estudio CIS 2117.