

LA APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN GALICIA: EFECTOS SOBRE LA GENERACIÓN DE EMPLEO

MELCHOR FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ / DIANA FERNÁNDEZ MÉNDEZ / ALBERTO MEIJIDE VECINO
Universidad de Santiago de Compostela

RECIBIDO: 2 de enero de 2012 / ACEPTADO: 20 de diciembre de 2012

1. INTRODUCCIÓN

Dado que finales del año 2010 fue el ecuador del período de implantación gradual de la Ley de Dependencia, es un momento oportuno para evaluar las repercusiones que sobre la creación de empleo ha tenido la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y la Atención de las Personas en Situación de Dependencia (SAAD).

El principal objetivo de este trabajo es analizar la evolución del volumen de empleo en los servicios sociales en España y Galicia, tratando de dar una explicación a las discrepancias entre los datos observados y las estimaciones iniciales incluidas en el libro *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco* (LBD), publicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005). Además, se ofrece una estimación de los efectos sobre la generación de empleo derivado del desarrollo y aplicación del SAAD en Galicia al final del proceso de implantación, utilizando un modelo similar al desarrollado en el LBD, actualizando y ampliando la información de base.

2. LA DEMANDA DE SERVICIOS A LA DEPENDENCIA

A 31 de diciembre de 2010, en España, de los 1.377.853 dictámenes emitidos, 899.633 correspondían a personas en situación de dependencia con derecho a prestación en el año 2010, es decir, de grados II y III. El resto de los dictámenes reconocían situaciones de dependencia moderada (309.400) o se referían a personas valoradas como “sin grado” de dependencia (168.820). En Galicia se emitieron 72.267 dictámenes, de los cuales 53.828 correspondían a personas en situación de dependencia con derecho a prestación. Del resto de los dictámenes, 13.150 reconocían dependencia de grado I y 5.289 eran de personas “sin grado” de dependencia.

Los datos estadísticos del SAAD no ofrecen información relativa a la distribución por grado y nivel de dependencia de los beneficiarios que perciben prestaciones, pero sí con respecto a todos los dependientes reconocidos. Entonces, dado

el perfil de los beneficiarios con derecho a prestación, si se supone que la distribución de los grados y niveles de dependencia es análoga para beneficiarios reconocidos y atendidos, se puede aproximar la cantidad de estos últimos según su tipología. Los resultados se presentan en la tabla 1. Como era de esperar, tanto en España como en Galicia la mayor parte de los beneficiarios efectivamente atendidos son dependientes de grado III. A 31 de diciembre de 2010, este grupo de personas en situación de dependencia representaba el 59,4% del total de dependientes gallegos, mientras que en España representaba el 54,7%.

Tabla 1.- Tipología de los beneficiarios con derecho a prestación efectivamente atendidos (expedientes en vigor en la fecha de referencia)

	Julio de 2008	Diciembre de 2008	Diciembre de 2009	Diciembre de 2010
ESPAÑA	113.601	277.350	560.350	668.578
Grado III, Nivel 2	57.471	127.026	161.885	161.328
Grado III, Nivel 1	39.908	102.897	177.407	204.050
Grado II, Nivel 2	16.222	47.427	104.337	131.442
Grado II, Nivel 1	--	--	116.721	171.758
GALICIA	762	19.012	30.530	32.572
Grado III, Nivel 2	390	9.253	10.289	9.371
Grado III, Nivel 1	263	6.709	9.461	9.967
Grado II, Nivel 2	109	3.050	5.269	6.159
Grado II, Nivel 1	--	--	5.511	7.075

FUENTE: Elaboración propia.

A pesar de que la cobertura del SAAD está lejos de atender a todas las personas en situación de dependencia, el ritmo de crecimiento real del sistema está siendo muy superior al que se estimaba cuando se elaboraron el LBD y la memoria económica de la Ley de Dependencia. En este último documento se estimaba que los beneficiarios con derecho a prestación de grado III en Galicia serían 16.565 cuando la aplicación de la Ley fuera completa. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2010, en Galicia para ese grado de dependencia había 31.959 personas con derecho a prestación, de las cuales aproximadamente 19.338 ya estaban recibiendo las prestaciones asignadas. Lo mismo ocurre en el conjunto nacional, para el que el LBD estimaba 277.884 dependientes en 2020, cifra que a finales del año 2010 ya era superada en más de 87.000 personas.

3. LA EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES A LA DEPENDENCIA

Al finalizar el año 2010, en España las prestaciones del SAAD en vigor ascendían a 800.009 y eran percibidas por 668.578 beneficiarios. La prestación mayoritaria era la económica para cuidados familiares que, a pesar de su teórico carácter excepcional, se ha convertido con diferencia en la prestación más popular, representando casi la mitad de las prestaciones asignadas y siendo percibida por más de la mitad de los dependientes efectivamente atendidos. También resulta curiosa

la baja asignación de la ayuda a domicilio, que estaba llamada a ser la más importante en un sistema que, según establece la Ley de Dependencia, apuesta por la permanencia de las personas dependientes en su entorno siempre que sea posible.

En Galicia, las prestaciones correspondientes con expedientes en vigor ascendían a 33.695 y eran percibidas por 32.572 personas. Al igual que en el conjunto nacional, en Galicia la prestación económica para cuidados en el entorno familiar es la que tiene un mayor peso relativo. Aunque se aprecia una tendencia al descenso de su peso, a 31 de diciembre de 2010 todavía representaba el 54,6% del total de las prestaciones, más de seis puntos porcentuales por encima de la media nacional (48,1%)¹.

4. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DEDICADO A LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Según el LBD, el desarrollo del sistema de protección de la dependencia se traduciría en la generación de más de 260.000 nuevos empleos directos (352.235 en términos brutos). Para realizar la estimación, el LBD usa un modelo de coeficientes fijos para calcular la demanda, basado en hipótesis acerca de la asignación de los recursos y de los coeficientes de empleo por persona dependiente, para cada tipo de recurso y para cada grado de dependencia.

4.1. EVOLUCIÓN REGISTRADA DEL EMPLEO EN SERVICIOS SOCIALES EN EL PERÍODO 2005-2010

Teniendo en cuenta las ramas que la literatura especializada considera como el empleo vinculado a los servicios sociales², podemos analizar la evolución del empleo a partir del número de trabajadores dados de alta en la Seguridad Social, junto con los cuidadores no profesionales acogidos al *Convenio especial de la Seguridad Social* (tabla 2). No obstante, aunque estos cuidadores son personas afiliadas en tanto que tienen suscrito un convenio especial y se cotiza por ellas, se ha optado por no incluirlos en el análisis, ya que no las consideramos como ocupadas³.

El número de afiliados en alta laboral en las ramas de atención a la dependencia ha pasado de 265.948 a 400.779 personas en España, y de 11.415 a 17.743 personas en Galicia. Esto supone un incremento de 134.831 y 6.328 afiliados en

1 El peso de este tipo de prestaciones está disminuyendo significativamente (en el caso de Galicia más de diez puntos porcentuales en los últimos diez meses).

2 Divisiones 87, *Asistencia en establecimientos residenciales*, y 88, *Actividades de servicios sociales sin alojamiento*, de la CNAE-2009.

3 La *Encuesta de Población Activa* (EPA) del INE define a la población ocupada como "las personas de 16 o más años que durante la semana de referencia han estado trabajando al menos una hora a cambio de una retribución en dinero o en especie o aquellos que teniendo trabajo han estado temporalmente ausentes o incluso por enfermedad, vacaciones, etcétera". Por lo tanto, los cuidadores no profesionales no pueden considerarse población ocupada desde un punto de vista estricto.

España y Galicia, respectivamente. Si añadimos, además, a los cuidadores no profesionales, en España tenemos 284.396 nuevas altas y 15.079 en Galicia.

Sin duda, el balance en el período 2005-2010 en el sector de atención a la dependencia es muy positivo tanto en Galicia como en España. De hecho, se ha registrado un crecimiento sostenido en el número de afiliados en alta laboral en las ramas de actividad 87 y 88. Esta evolución contrasta con lo ocurrido para el conjunto de la economía, que ha sufrido una fortísima destrucción de empleo a partir del segundo semestre del año 2008.

Tabla 2.- Afiliados en alta laboral en los servicios sociales de atención a la dependencia

	ESPAÑA			GALICIA		
	Diciembre 2005	Diciembre 2010	Δ 2005-2010	Diciembre 2005	Diciembre 2010	Δ 2005-2010
87 Asistencia en establecimientos residenciales	139.100	214.266	75.166	5.104	8.582	3.478
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	126.848	186.513	59.665	6.311	9.161	2.850
Servicios sociales (87+88)	265.948	400.779	134.831	11.415	17.743	6.328
Convenio especial de cuidadores no profesionales	--	149.565	149.565	--	8.751	8.751
Total afiliados en la atención a la dependencia	265.948	550.344	284.396	11.415	26.494	15.079

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de afiliación a la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011).

4.2. EMPLEO ESTIMADO *VERSUS* EMPLEO REGISTRADO

A primera vista, comparando los datos de afiliación⁴ con las estimaciones del LBD, la diferencia entre empleo generado y estimado es muy significativa. La cifra estimada (262.735 nuevos puestos de empleo directo equivalentes a jornada completa) casi duplica el incremento en el número de afiliados (134.831). Además, tenemos que tener en cuenta que el LBD hace referencia a puestos de empleo equivalentes a jornada completa, mientras que las afiliaciones a la Seguridad Social no distinguen entre trabajo a tiempo completo o a tiempo parcial. Por lo tanto, puede afirmarse que, a pesar de que el número de dependientes ha crecido mucho más de lo que inicialmente se esperaba, las expectativas iniciales sobre generación de empleo están lejos de conseguirse, tanto en Galicia como en España.

¿Cuáles son las razones de este importante desajuste? No podemos hablar de una sola causa, sino de un conjunto de supuestos “equivocados” que sumados provocan las diferencias observadas. La incorrecta asignación de recursos esta-

⁴ Asumimos aquí que los puestos de trabajo vinculados al desarrollo de servicios y prestaciones relacionados con el SAAD pueden aproximarse por la variación entre las personas afiliadas antes de la entrada en vigor de la Ley y las que están en esta misma situación a 31 de diciembre de 2010. Es decir, consideramos que el origen de esta variación se debe fundamentalmente a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia, puesto que no concurren otros hechos objetivos que justifiquen esos incrementos.

blecida en el LBD, la cual concede un peso demasiado elevado a las prestaciones de carácter formal (71,1%), es la más relevante. Los datos del SAAD sitúan en un 51,9% las prestaciones de atención a la dependencia de carácter formal (45,4% en Galicia). La proliferación de las prestaciones económicas para cuidados familiares, en detrimento del desarrollo de servicios domiciliarios y de otros que atiendan a las personas dependientes, reduce el potencial de generación de empleo del sistema. A esto debemos unir que los coeficientes de empleo considerados en el LBD para realizar las estimaciones son sensiblemente superiores a los observados en los servicios de atención residencial y de atención en centros de día y noche. Además, el LBD suponía que al final del año 2010 la cobertura del sistema sería del 100% para los grados con derecho a prestación, situación muy lejos de ser cierta⁵. Por último, el hecho de que buena parte de las personas que han sido valoradas como dependientes en los inicios de la implantación del SAAD ya estaban recibiendo atención, principalmente institucionalizada, y la desfavorable situación económica en la que se está llevando a cabo la implantación de la Ley de Dependencia son argumentos para que el empleo efectivamente generado sea muy inferior al estimado.

4.3. NUEVAS ESTIMACIONES DE EMPLEO

A continuación estimamos y comparamos para el año 2010 la generación potencial de puestos de trabajo en términos de empleos equivalentes a jornada completa a partir de una simple simulación que sigue la metodología utilizada por el LBD. Se parte de la estimación de empleo del LBD para España y de su réplica para Galicia y, a partir de ahí, se van modificando de forma progresiva las hipótesis del modelo: 1) sobre el número de dependientes cubiertos por el sistema, 2) sobre la asignación de recursos, y 3) sobre los coeficientes de empleo. El modelo se alimenta de los datos del SAAD a 31 de diciembre de 2010 y de la información sobre los coeficientes de empleo existentes para los servicios de atención a la dependencia. El principal objetivo de esta simulación es confirmar la validez de los argumentos ofrecidos en los párrafos anteriores para explicar la diferencia observada entre el empleo estimado y el empleo registrado.

Los cálculos del LBD estimaban para el año 2010 la creación de 352.235 empleos brutos equivalentes a jornada completa en España y 28.179 en Galicia. Si estimamos la creación de empleo utilizando el número de beneficiarios efectivamente atendidos a finales del año 2010 (32.572 en Galicia y 668.578 en España, los cuales se corresponden con situaciones de dependencia de grados II y III), y manteniendo el resto de los supuestos, la generación bruta de empleo se reduce de

5 El VI Dictamen de enero de 2011. *Evaluación del SAAD después de cuatro años* (Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España, 2011a) estima en 45.501 empleos y 52.235 nuevas cotizaciones al régimen especial el empleo generado por prestar el servicio demandado a todos los que en el año 2010 tenían prestación reconocida pero no estaban siendo atendidos (lo que se conoce como "limbo de la dependencia").

forma muy significativa, pasando a 265.841 y 13.053 empleos equivalentes a jornada completa en España y Galicia, respectivamente.

Como conocemos para todos los beneficiarios efectivamente atendidos la prestación que perciben, podemos utilizar esta información como nueva hipótesis de asignación de recursos. Los resultados de esta nueva estimación indican que el potencial de generación bruto de empleo del SAAD sería de 161.825 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa en España y 7.832 en Galicia.

Por último, introduciendo en el modelo los coeficientes de empleo existentes para los servicios de atención a la dependencia, se obtiene que hasta el año 2010 el potencial de generación bruto de empleo del SAAD en las actividades relacionadas con la atención a la dependencia fue de 132.178 empleos equivalentes a jornada completa en España y 6.430 en Galicia⁶.

5. GENERACIÓN DE EMPLEO EN GALICIA EN EL HORIZONTE DEL AÑO 2015

En el año 2015 toda la población dependiente debería estar bajo la protección del SAAD. Dado que las fases de aplicación del SAAD que faltan por completarse se refieren a la protección de los dependientes de menor gravedad, sería lógico esperar que la mayor parte del empleo potencial ya se generase en las etapas de aplicación precedentes.

En esta sección se estima el potencial de generación de puestos de trabajo de la plena implantación del SAAD en Galicia. Para ello, se sigue la metodología empleada por el LBD, pero se utiliza como hipótesis de asignación de recursos la distribución extraída de los datos del SAAD a 31 de agosto de 2012, y los datos de coeficientes de empleo exigibles para los servicios de atención a la dependencia⁷. Se consideran dos escenarios: en el escenario 1, para calcular la población dependiente se emplean las tasas de prevalencia extraídas del LBD, y en el escenario 2, las obtenidas de los datos estadísticos del SAAD.

En el escenario 1 se obtiene una generación potencial bruta de empleo en Galicia, con la plena implantación del SAAD, de 19.861 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa. En el escenario 2, la generación de empleo se reduce a 17.728 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa (tabla 3). Esta diferencia es una consecuencia directa de tomar las tasas de prevalencia extraídas del SAAD, pues llevan a obtener un número de personas dependientes inferior que con las tasas de prevalencia del LBD. No obstante, hay que tener en cuenta que estos resultados son en términos brutos, no se descuenta el empleo existente antes

⁶ La estimación para el conjunto de España es algo superior al dato de impacto directo sobre el empleo ofrecido en el *Informe del Gobierno para la evaluación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011) (123.000 empleos) a partir de un complejo modelo econométrico basado en el modelo HERMIN-España.

⁷ Normativa aplicable: Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, y Real Decreto-lei 20/2012, de 13 de julio.

de la constitución del SAAD (pues no se dispone de información fiable para el cálculo de los empleos existentes con anterioridad al año 2007). Sin embargo, comparando los resultados obtenidos para los años 2010 y 2015, el empleo que debería crearse entre estos dos años para dar cobertura a toda la población dependiente estimada proporciona una aproximación al número de puestos de trabajo netos que quedarían por generar.

Tabla 3.- Población dependiente estimada y generación de empleo en Galicia, 2010-2015 (empleos equivalentes a jornada completa)

	Generación bruta de empleo	Población dependiente cubierta	Generación neta de empleo 2010-2015
Estimación 2007-2010	6.430	32.572	--
Escenario 1	19.861	80.933	13.431
Escenario 2	17.728	72.241	11.298

FUENTE: Elaboración propia.

Como se muestra en la tabla 3, entre los años 2010 y 2015 podrían generarse como máximo entre 11.298 y 13.431 nuevos empleos equivalentes a jornada completa en las actividades relacionadas con la atención a la dependencia.

6. CONCLUSIONES

Según las estimaciones del LBD, la introducción de un sistema de atención a la dependencia llevaría asociada la creación de 262.735 nuevos puestos de trabajo equivalentes a jornada completa en las actividades relacionadas con la atención a las personas dependientes. Por el contrario, los datos disponibles indican que el incremento real en el empleo registrado derivado de la implantación del SAAD está lejos de alcanzar las expectativas. El número de afiliados a la Seguridad Social en situación de alta laboral ha crecido en 134.831 y 6.328 nuevos afiliados en España y Galicia, respectivamente.

Aunque el impacto sobre el empleo de la puesta en marcha del SAAD es indiscutible, los puestos de trabajo asociados a la atención de la dependencia se están generando a un ritmo más lento de lo esperado debido, principalmente, a la profunda crisis económica y a la expansión de las prestaciones para cuidados familiares. Hay que recordar que estas prestaciones no generan por sí mismas empleo, aunque pueden tener algunos efectos indirectos sobre el nivel de ocupación, ya que suponen una transferencia de renta a la persona dependiente y a su familia que, en parte, se trasladará al consumo.

Realizando una estimación *ex-post* del potencial bruto de generación de empleo del SAAD, estimamos que en el año 2010 se generarían en España poco más de 132.000 empleos brutos equivalentes a jornada completa, mientras que en el caso de Galicia esta cifra se sitúa en 6.430. Ambas cifras son consistentes con la evolución observada en las estadísticas oficiales y con la estimación ofrecida por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Por último, estimamos la generación bruta de empleo para Galicia para la plena implantación del SAAD. El impacto directo oscila entre 17.728 y 19.861 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa. Aunque parece lógico que la mayor parte del potencial de generación de empleo tenía que estar ya desplegado en el año 2010 con la protección de los dependientes de grados II y III, la realidad es que la enorme brecha existente entre beneficiarios reconocidos y beneficiarios atendidos retrasó la generación de esos empleos. Entre los años 2010 y 2015, período en el que teóricamente solo faltan por cubrir los dependientes de grado I, en Galicia se deberían crear entre 11.298 y 13.431 empleos, lo que supone bastante más de la mitad de los empleos potenciales totales que llevaría asociada la puesta en marcha del SAAD. No obstante, parte de estos puestos de trabajo podrían no ser de nueva generación debido a un proceso de conversión de empleo que, aunque en la actualidad no se contabilizan como vinculados a la atención de dependientes, en el futuro pueden serlo gracias al reconocimiento de las situaciones de dependencia de sus usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES DE ESPAÑA (2011): *VI Dictamen de enero 2011. Evaluación del SAAD después de cuatro años*. Madrid: Asociación de Directores y Gerentes en Servicios Sociales de España.
- ESPAÑA. JEFATURA DEL ESTADO (2012): Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *Boletín Oficial del Estado*, nº 168, de 14/07/12. Madrid: Jefatura del Estado.
- ESPAÑA. JEFATURA DEL ESTADO (2012): Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, nº 299, de 15/12/06.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011): *Informe del Gobierno para la evaluación de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2011): *Afiliación de trabajadores al Sistema de la Seguridad Social: regímenes y división de actividad*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005): *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.