



MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN
Secretaría de Estado de Empleo
Subdirección General de Análisis del Mercado de Trabajo

Estudio sobre el Potencial de crecimiento del *Empleo Blanco*: Oportunidades y Obstáculos



Cofinanciado por el Fondo Social Europeo

2011

Estudio elaborado por [Red2Red Consultores](#), cofinanciado por el Fondo Social Europeo

Anabel Suso Araico
Inés González de Chávez de Armas

David Palero del Olmo



ÍNDICE

ÍNDICE	2
1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. <i>Objetivos de la Investigación</i>	4
1.2. <i>Fases y metodología de la Investigación</i>	4
1.2.1. Fase 1- Exploración del potencial de creación de empleo	5
1.2.2. Fase 2.- Análisis de la perspectiva de las entidades generadoras de empleo blanco	5
1.2.3. Fase 3.- Detección de los obstáculos al desarrollo del empleo blanco y de los agentes clave para removerlos	7
1.2.4. Fase 4.- Análisis de modelos o prácticas de gestión de la atención a la dependencia en Europa	8
2. CONTEXTO DEL ESTUDIO: CAMBIOS SOCIALES Y DEMOGRÁFICOS.....	9
2.1. <i>Qué es el empleo blanco</i>	9
2.2. <i>El contexto: Los cambios sociales y demográficos</i>	12
2.2.1. El proceso de envejecimiento y el crecimiento de las tasas de dependencia	13
2.2.2. La entrada masiva de las mujeres al mercado laboral.....	18
2.3. <i>La aplicación de la Ley de Dependencia</i>	20
3. LA GENERACIÓN DE EMPLEO BLANCO EN ESPAÑA.....	38
3.1. <i>El trabajo del cuidado: los cuidados formales y los informales</i>	38
3.2. <i>La dimensión y evolución del empleo blanco en España</i>	40
3.2.1. El tejido empresarial del empleo blanco	40
3.2.2. Las personas ocupadas en el sector del empleo blanco	44
3.2.3. Las y los cuidadores no profesionales	48
3.3. <i>La cualificación de las y los trabajadores del empleo blanco</i>	51
3.4. <i>Potencial de generación de empleo a futuro</i>	60
3.5. <i>El peso del empleo irregular</i>	66
4. LOS FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO BLANCO EN ESPAÑA	72
4.1. <i>Dificultades vinculadas a la estructuración de la oferta del mercado de servicios relacionados con la actividad del empleo blanco</i>	72
4.1.1. La gestión y el funcionamiento del SAAD	73
4.1.2. Los condicionantes del mercado privado	76
4.2. <i>Las dificultades desde el lado de la demanda de servicios</i>	80
4.3. <i>Las dificultades vinculadas a las características de la mano de obra y sus condiciones laborales</i>	82
5. MODELOS DE DESARROLLO DEL SECTOR DEL EMPLEO BLANCO EN EUROPA	85
6. FACTORES DETERMINANTES PARA POTENCIAR EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO BLANCO EN ESPAÑA.....	91
6.1. <i>Factores de mejora de la gestión del SAAD</i>	92
6.2. <i>Vías de intervención para remover los obstáculos vinculados a los condicionantes del mercado privado</i>	97
6.3. <i>Alternativas para remover los obstáculos relacionados con la demanda de servicios y las personas potencialmente usuarias</i>	100
6.4. <i>Factores de mejora de la situación de la mano de obra</i>	102
7. CONCLUSIONES	105
8. BIBLIOGRAFÍA.....	113
LISTADO DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS	121

1. INTRODUCCIÓN

En un contexto de destrucción de empleo y de crisis económica profunda, las miradas se lanzan buscando a uno y otro lado nichos de mercado que puedan contribuir a sustituir de alguna manera el empleo destruido y a reducir, en definitiva, las altísimas tasas de desempleo.

Muchos de los análisis realizados en los últimos años se han centrado en nuevas o no tan nuevas actividades, que se han rebautizado con la paleta de colores bajo diferentes tipos de empleo sobre los que se sitúan las esperanzas de generación de empleo (empleo verde, empleo blanco...). Este estudio pretende ser una contribución más al análisis de la capacidad de generación de empleo del llamado empleo blanco, contrastando las expectativas que éste ha generado, pero aportando el análisis en profundidad de los obstáculos que están frenando el desarrollo del mismo, y como contrapartida de las vías de solución para salvar dichas dificultades, así como de las y los agentes responsables de intervenir sobre ellas.

Un hito que resulta fundamental en el análisis del empleo blanco es la aprobación de la Ley de Dependencia. La Ley 39/2006 del 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD a partir de ahora) define dependencia como *“el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”*.

Como apunta Sanabria¹, la dependencia requiere de la concurrencia de estos tres factores:

1. *Una limitación física, psíquica o intelectual;*
2. *La merma en las capacidades de la persona para realizar actividades de la vida diaria;*
3. *Necesidad de asistencia por parte de otros.*

La estructura del informe viene marcada por los principales objetivos de la investigación, que a continuación se detallan.

¹ Artículo *“La situación actual en la aplicación de la Ley de Dependencia”* de la Revista Alares nº 7, 2010

1.1. Objetivos de la Investigación

En definitiva, este estudio tiene como finalidad realizar **una prospección del actual nivel de desarrollo del empleo blanco en España, así como de su potencial de futuro**, para lo que se han perseguido los siguientes objetivos específicos:

- **Acotar el potencial de creación de empleo**, atendiendo a los múltiples estudios y prospecciones realizados en torno a este sector de actividad mediante la realización de un proceso de meta-análisis.
- **Detectar los obstáculos que impiden o frenan la creación de puestos de trabajo** en el sector del empleo blanco desde el lado de la oferta (legislativos, de cualificación y profesionalización del empleo), como del lado de la demanda (poder adquisitivo de potenciales demandantes, desarrollo normativo, etc.).
- **Explorar las vías o soluciones** que permitirían superar los obstáculos detectados y contribuir a desarrollar el potencial de creación de puestos de trabajo de este sector de actividad.
- **Identificar los agentes y/o entidades institucionales** o de otro tipo, sobre las que pivotan las vías de mejora detectadas, para favorecer el desarrollo del empleo blanco en España.
- **Detectar y analizar los modelos y las fórmulas** de atención a las personas dependientes, desarrolladas en otros países europeos, que puedan ser transferibles a nuestro contexto y que favorezcan la creación de empleo en el sector de atención a la dependencia.

Todo el estudio se ha realizado transversalizando la **perspectiva de género**, lo que implica un análisis de la información relativa al mercado de trabajo y las oportunidades de empleo que genera el empleo blanco, atendiendo a la situación de hombres y mujeres de manera separada, así como un análisis específico del tipo de empleo de las mujeres en este sector de actividad.

1.2. Fases y metodología de la Investigación

El estudio se ha desarrollado siguiendo las fases que se detallan a continuación con las técnicas de investigación que se han aplicado en cada caso.

1.2.1. Fase 1- Exploración del potencial de creación de empleo

El objetivo de esta primera fase ha sido realizar un análisis de la capacidad de creación de *empleo blanco* en España, para lo cual se ha realizado un meta-análisis de las investigaciones y los estudios relativos al empleo blanco publicados en España en los últimos años, con especial atención a las publicaciones posteriores a la Ley de Dependencia de 2006.

Desde la aprobación de esta Ley han sido numerosos los estudios e investigaciones publicados en nuestro país que abordan y analizan las cuestiones relacionadas con la dependencia y con su vinculación con la creación de empleo. El meta-análisis ha consistido en la revisión y contraste de la información que ha sido producida en los últimos años, lo que ha aportado información contrastada que ha permitido esbozar un panorama de la situación del empleo blanco en nuestro país y dibujar un escenario del potencial de creación de empleo de este sector. Las preguntas que han guiado este análisis han sido las siguientes:

- ¿Cuál es la dimensión del empleo de este sector de actividad en la actualidad?
- ¿Cómo ha sido la evolución del empleo tras la aprobación de la Ley?
- ¿Cuál es el perfil de trabajador/a actual de este sector de actividad?
- ¿Qué cualificación profesional requiere este tipo de trabajo²?, ¿existen suficientes personas cualificadas para dar respuesta a los requerimientos profesionales?
- ¿Qué previsiones de creación de empleo se manejan para los próximos años?
- ¿Está afectando la crisis al sector?
- ¿Qué obstáculos impiden al sector del *empleo blanco* crecer?

En el anexo bibliográfico se da cuenta de todos los estudios revisados y contrastados para este análisis.

1.2.2. Fase 2.- Análisis de la perspectiva de las entidades generadoras de empleo blanco

El objetivo de esta fase de trabajo ha sido reconocer y detectar a través de una serie de informantes clave las posibilidades reales de creación de empleo del *empleo blanco* así como los obstáculos que frenan su desarrollo. Para obtener la información clave de los mismos se han realizado una serie de entrevistas en profundidad a una muestra de estas personas.

² Se identificarán, en la medida de lo posible, las ocupaciones demandadas en el sector con las relacionadas en el nuevo sistema de Clasificación Nacional de Ocupaciones CNO-2011.

Esta fase se ha centrado en la profundización en las dificultades que las [entidades generadoras y/o potenciadoras del empleo blanco](#) se encuentran en la actualidad en su día a día para contribuir al mantenimiento del empleo y para dar respuestas a las necesidades sociales existentes en el entorno objeto de análisis. Es decir, el valor añadido de este estudio reside fundamentalmente en detectar de primera mano, a través de una reducida muestra de [asociaciones empresariales y empresas de diverso tamaño y organizaciones sociales que están generando empleo en el sector](#), las dificultades que éstas encuentran para producir el encuentro entre la oferta y la demanda, concretando de este modo la exploración documental anterior con la experiencia concreta en el día a día de las mismas.

Se han realizado un total de [7 entrevistas](#), tres de ellas a Asociaciones empresariales vinculadas directamente con actividades relacionadas con el Empleo Blanco, que aglutinan importantes cuotas de mercado; una a una Fundación también vinculada al estudio del sector e intervención para la mejora del sector, y dos a grandes empresas de dos de los subsectores mayoritarios (teleasistencia y residencias, si bien desarrollan actividades en una gama más amplia de actividades).

- Alicia Azaña Díaz , Secretaria General de la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia - AESTE
- Javier Benavente Barrón, Presidente de la Asociación Española de Servicios a la Persona – AESP y Director de la Fundación Alares
- José Manuel Ramirez, presidente de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España
- Laura Rius, Coordinadora de la Fundación Edad & Vida
- Luis Francisco Álvarez Agudo, de la Federación de Sanidad y Sectores Socio-sanitarios de CC.OO.
- Pablo Martín Calderón, Secretario General de PERSONALIA
- Rafael Iglesias, Director General, y Roberto Rodríguez, Director de comunicación del Grupo AMMA.

Del análisis de la información proporcionada a partir de estas entrevistas se ha obtenido una batería detallada de los problemas reales a los que se enfrentan en su día a día las principales entidades generadoras de empleo en el sector, así como de los detonantes necesarios para resolver las dificultades que se interponen para el mantenimiento o generación de nuevos empleos. Todo ello ha contribuido a definir los agentes o instituciones responsables de las actuaciones necesarias que han de articularse en cada una de las dimensiones planteadas.

1.2.3. Fase 3.- Detección de los obstáculos al desarrollo del empleo blanco y de los agentes clave para removerlos

El objetivo principal de esta fase de trabajo ha sido detectar una serie de agentes clave o informantes de referencia en el ámbito del *empleo blanco*, sobre los que podrían pivotar las vías o cauces que posibilitan el desarrollo del empleo blanco en España.

El objetivo de esta fase es la identificación de los agentes o entidades que, por un lado, puedan asumir la responsabilidad de remover los obstáculos que se interponen al desarrollo del sector del *empleo blanco* (del lado de la oferta o de la demanda), y que por otro lado, puedan contribuir a la potenciación y desarrollo del mismo.

Para lograr este objetivo, se ha rastreado información sobre los organismos públicos con responsabilidad y vinculados a la gestión de la dependencia, fundamentalmente a los organismos autonómicos encargados de la provisión de servicios dentro del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), así como sobre aquellas instituciones con capacidad de actuación para remover los obstáculos que se interponen a la creación de empleo desde diferentes perspectivas.

En este sentido, se han desarrollado una entrevista a dos [organismos responsables de la provisión de servicios en CC.AA.](#) representativas de la buena aplicación de la Ley de Dependencia³, al objeto de completar el análisis con su perspectiva desde la Administración pública, además de al organismo estatal responsable de la gestión y aplicación de la Ley, el IMSERSO:

- Antonio Balbontín López-Cerón, Subdirector General de Planificación Ordenación y Evaluación del IMSERSO.
- Carmen Corral. Directora General de la Dirección General de Atención a la Dependencia del Gobierno de La Rioja.
- Julio Samuel Coca Blanes. Director Gerente de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de la Junta de Andalucía.

También se han realizado entrevistas a representantes de [organismos públicos responsables de movilizar determinados factores que pueden estar obstaculizando el desarrollo del sector](#):

³ Se han seleccionado aquellas CC.AA. que tal y como revela la evaluación del Imsero han realizado una aportación más significativa, mayor que la realizada por el Gobierno central, en las que hay continuidad en el equipo de Gobierno durante los últimos años.

- Manuel Alía Ramos, Responsable de la Inspección de Trabajo: Subdirector General para la Inspección en materia de S. S., Economía Irregular e Inmigración.
- Soledad Jimenez Iglesias. Subdirectora de Orientación y Formación Profesional del Ministerio de Educación

1.2.4. Fase 4.- Análisis de modelos o prácticas de gestión de la atención a la dependencia en Europa

La finalidad principal de esta cuarta fase de trabajo ha sido detectar posibles modelos, fórmulas o buenas prácticas de actuación en el ámbito de gestión y puesta en marcha de la atención a la dependencia, desarrolladas en otros países europeos, que pudieran ser en alguna medida transferibles a nuestro contexto y que pudieran favorecer la generación de empleo en el sector del empleo blanco.

Los países europeos con mayor tradición y presencia en el cuidado y la atención a la dependencia constituyen una importante fuente de inspiración para mejorar la situación actual de este sector, que aún tiene un importante potencial de crecimiento en nuestro país, atendiendo a los cambios sociales detectados.

Por tanto, de manera complementaria, se han explorado otros modelos europeos de desarrollo del sector de servicios de proximidad, vinculados o no a la dependencia, al objeto de detectar las potencialidades de desarrollo del sector en nuestro contexto. De este modo, se ha intentado dar respuesta a estas cuestiones:

- ¿Qué nuevas fórmulas de atención y cuidado de personas dependientes prevalecen o están surgiendo en otros países de nuestro entorno?
- ¿Cuáles son los factores coadyuvantes que podrían posibilitar un desarrollo emergente del sector del empleo blanco?

La transferibilidad a nuestro país de algunas de las prácticas seleccionadas ha sido contrastada con las y los agentes clave entrevistados parcialmente en algunos casos.

2. CONTEXTO DEL ESTUDIO: CAMBIOS SOCIALES Y DEMOGRÁFICOS

El término de *empleo blanco* está relacionado con una amplia gama de trabajos o empleos desarrollados en el ámbito de los llamados servicios de proximidad o servicios personales; entre las múltiples actividades asociadas, se encuentran:

- Los servicios de Ayuda a Domicilio, dirigidos a personas o familias con dificultades para valerse por sí mismas, como personas mayores, personas con discapacidad, enfermos crónicos, colectivos en riesgos de exclusión social. Este tipo de servicios supone un apoyo en las actividades básicas diarias (como vestirse o asearse) o en las actividades instrumentales de la vida diaria como cocinar, planchar, la limpieza en el hogar.
- Los servicios sociosanitarios prestados a las personas institucionalizadas en residencias y centros de atención a personas mayores y dependientes.
- Los servicios prestados a las personas que se dirigen al hogar, como por ejemplo:
 - los servicios dentro del vínculo familiar, (como el cuidado de los niños, las actividades de refuerzo o apoyo escolar, servicios de guardería);
 - los servicios para la calidad de vida a domicilio y la salud, por ejemplo de apoyo a las actividades domésticas;

En los últimos tiempos este término de “empleos blancos” se ha utilizado para denominar de forma más específica al conjunto de ocupaciones profesionales asociadas al cuidado y a la atención de las personas dependientes. Estos tipos de empleos cobran una dimensión y cariz diferente a partir de la aprobación en 2006 de la [Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia \(LAPAD\)](#).

2.1. Qué es el empleo blanco

El *empleo blanco*, término relativamente nuevo en nuestro mercado de trabajo, es por tanto utilizado para definir un sector con cada vez más peso por la capacidad de generación de empleo, y por las considerables previsiones de crecimiento en los próximos años en las sociedades desarrolladas⁴. En la presente investigación el *empleo blanco* se circunscribe a las ocupaciones vinculadas al cuidado y la

⁴ El *Libro Blanco de la Dependencia* (2004) del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el *Informe Aspectos Económicos de la Dependencia y el Cuidado Informal en España* de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (2007), estimaban que para 2015 habrá 300.000 empleos relacionados con la atención a la dependencia.

atención de **personas en edad avanzada y personas con discapacidad dependiente** en diversos entornos (la vivienda, centros de atención sociosanitarios y otros).

En España, la LAPAD, aprobada en 2006, ha sido una herramienta legal fundamental para la transformación de la concepción del cuidado de las personas en situación de dependencia. Esta Ley ha supuesto el reconocimiento social de una labor que hasta entonces había permanecido en el ámbito de lo doméstico, siendo invisible y no contando con reconocimiento social ni profesional.

Esta ley define un catálogo de servicios y prestaciones de atención a las personas en situación de dependencia, con los siguientes objetivos:

1. *“Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.*
2. *Promocionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad”⁵.*

Las prestaciones de dependencia que recoge el catálogo de la LAPAD tendrán naturaleza de dos tipos:

Catálogo de Servicios	Prestaciones económicas
1. Servicios de prevención de dependencia y de promoción de la autonomía personal.	1. Prestación económica vinculada al servicio.
2. Servicios de Teleasistencia.	2. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PECEF)
3. Servicios de Ayuda a domicilio: <ul style="list-style-type: none">– Atención a las necesidades del hogar– Cuidados personales	3. Prestación económica de asistencia personal.
4. Servicios de Centro de Día y de Noche: <ul style="list-style-type: none">– Centro de día para mayores.– Centro de día para menores de 65 años.– Centro de día de atención especializada.– Centro de noche.	
5. Servicio de atención residencial: <ul style="list-style-type: none">– Residencia de personas mayores en situación de dependencia.– Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.	

⁵ Artículo 13 de la LAPAD.

De acuerdo con estos servicios y prestaciones, el sector del empleo blanco estaría conformado por las siguientes **actividades económicas** según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE-2009).

Cuadro 1. Sector del Empleo Blanco según los códigos de la CNAE 2009.

8710	Asistencia en establecimientos residenciales con cuidados sanitarios
8720	Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental y drogodependencia
8731	Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores
8732	Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad física
8790	Otras actividades de asistencia en establecimientos residenciales
8811	Actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores
8812	Actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas con discapacidad
8899	Otras actividades de servicios sociales sin alojamiento n.c.o.p. ⁶
9700	Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico

Fuente: Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009

Si bien entre las ocupaciones que prestan los diversos servicios a personas dependientes que fija la LAPAD pueden encontrarse las relativas a actividades como las de la medicina especializada u otras actividades sanitarias, estas ocupaciones no serán consideradas para el análisis en el marco de esta investigación a la hora de abordar los datos estadísticos del sector, debido a las dificultades para desagregar la información relativa a las personas ocupadas únicamente en los centros de asistencia a personas dependientes, dado que las mismas exceden el ámbito de análisis del estudio. Del mismo modo, se ha excluido el código CNAE 8412, denominado *Regulación de las actividades sanitarias, educativas y culturales y otros servicios sociales*, excepto Seguridad Social, por pertenecer mayoritariamente al sector público. Las *Actividades de los hogares como empleadores domésticos* no serán consideradas en el análisis específico del empleo del sector del empleo blanco, pues esta actividad excede las tareas propias de los cuidados blancos, si bien bajo este CNAE puede recogerse

⁶ No clasificados en otras partes.

información sobre personas que desarrollan los cuidados a domicilio; serán sin embargo utilizados los datos de este CNAE para la estimación de la presencia de la economía irregular en el empleo blanco en los hogares.

2.2. El contexto: Los cambios sociales y demográficos

Existen dos fenómenos sociales claves que han coadyuvado al exponencial crecimiento del sector del empleo blanco en nuestra sociedad: por un lado, el **profundo proceso de envejecimiento demográfico** de las sociedades modernas y, por otro, la incorporación masiva de las **mujeres al mercado de trabajo**.

Estos dos fenómenos, así como otros vinculados a éstos (como la transformación del modelo de familia, la creciente conciencia social respecto a la igualdad de género, etc.) han confluído en el surgimiento de una nueva realidad social, con nuevos retos y nuevas demandas. Asimismo, en la sociedad española tienen un peso cada vez más elevado las personas de edad avanzada, potencialmente dependientes, debido al alargamiento en la esperanza de vida, que junto con otras personas dependientes por razones de enfermedad o discapacidad, sobrevinida o no, tienen **la necesidad de ser atendidos y cuidados**.

La **LAPAD ha sido una herramienta legal fundamental en esta transformación de la concepción del cuidado de las personas en situación de dependencia**. Esta Ley ha supuesto el reconocimiento social de una labor que hasta el momento había permanecido en el ámbito de lo doméstico, siendo invisible y no contando con reconocimiento social ni profesional.

Esta Ley supuso un antes y un después en la política de protección social, en la medida en que se ha definido **la atención y el cuidado como un nuevo derecho adquirido por la ciudadanía, constatándose como un nuevo pilar del estado de bienestar**. Consustancial al hecho de que hay que garantizar este derecho a las personas en situación de dependencia es **la demanda de personal preparado y cualificado para desempeñar las funciones de cuidado y atención**.

En el siguiente apartado se exponen los cambios que han situado entre las principales prioridades de atención social al cuidado y la atención a la dependencia, así como las previsiones demográficas que advierten de que, este derecho, recién aceptado, se hace extensivo a un mayor volumen de población en un medio-largo plazo. El objetivo de este capítulo es conocer el contexto social en el que surge la LAPAD y el reconocimiento de este derecho, así como los resultados en los años de vida de la ley a nivel de cobertura y de empleo generado, y el escenario futuro de las demandas que pueden surgir como consecuencia de su desarrollo.

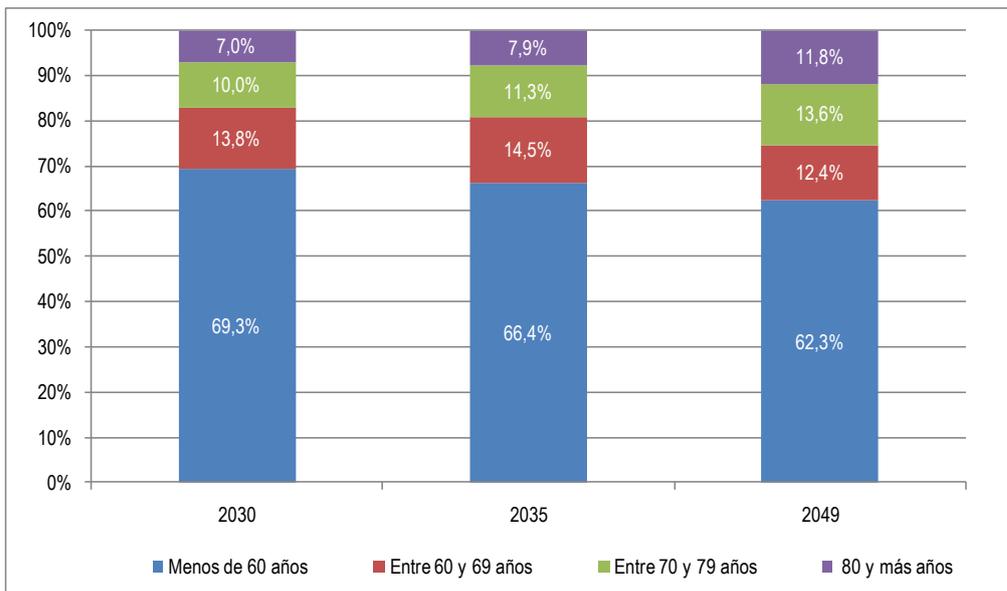
2.2.1. El proceso de envejecimiento y el crecimiento de las tasas de dependencia

La pirámide poblacional en España lleva décadas en un proceso de transformación sin precedentes, fruto de la baja natalidad y del aumento de la esperanza de vida de las personas. Inevitablemente, este cambio de estructura en la pirámide poblacional en todas las sociedades desarrolladas, que se ha producido con mayor intensidad, si cabe, en la sociedad española, ha obligado a los estados de los países desarrollados a redefinir sus políticas de protección social, teniendo en cuenta las necesidades futuras en este nuevo escenario.

Este proceso demográfico lleva produciéndose en España desde hace décadas y fruto del mismo se ha ido transformando la pirámide poblacional. Si se observan los datos estadísticos del Padrón, estos son reveladores: entre 1981 y 2010 se ha duplicado el volumen de personas de 65 y más años, pasando de representar el 13,2% al 21,8% de la población total. Asimismo, el envejecimiento de la población española se mantiene en el corto, medio y largo plazo. En el gráfico siguiente se muestra la distribución de la población por grandes grupos de edad según las proyecciones de población a largo plazo del INE para los años 2030, 2035 y 2049. Según estos datos, el peso de la población de más de 60 años respecto al total, aumenta sucesivamente: en 2030, las personas con más de 60 años representarían el 30,8% del conjunto de la población, en 2035 este grupo de edad aumentaría hasta alcanzar el 33,7% y en 2049, representaría el 37,8%.

Es especialmente significativo el incremento que se produce en las categorías de más edad. Según estas proyecciones, en 2030 el 10% de la población total tendrá edades comprendidas entre 70 y 79 años y en 2049 este mismo grupo representará el 13,6%. Pero es aún más intenso el incremento que se produce en la categoría de mayor edad (entre personas de 80 y más años) que en 2030 representaría el 7% de la población española y en 2049 el 11,8% (el llamado “envejecimiento del envejecimiento”).

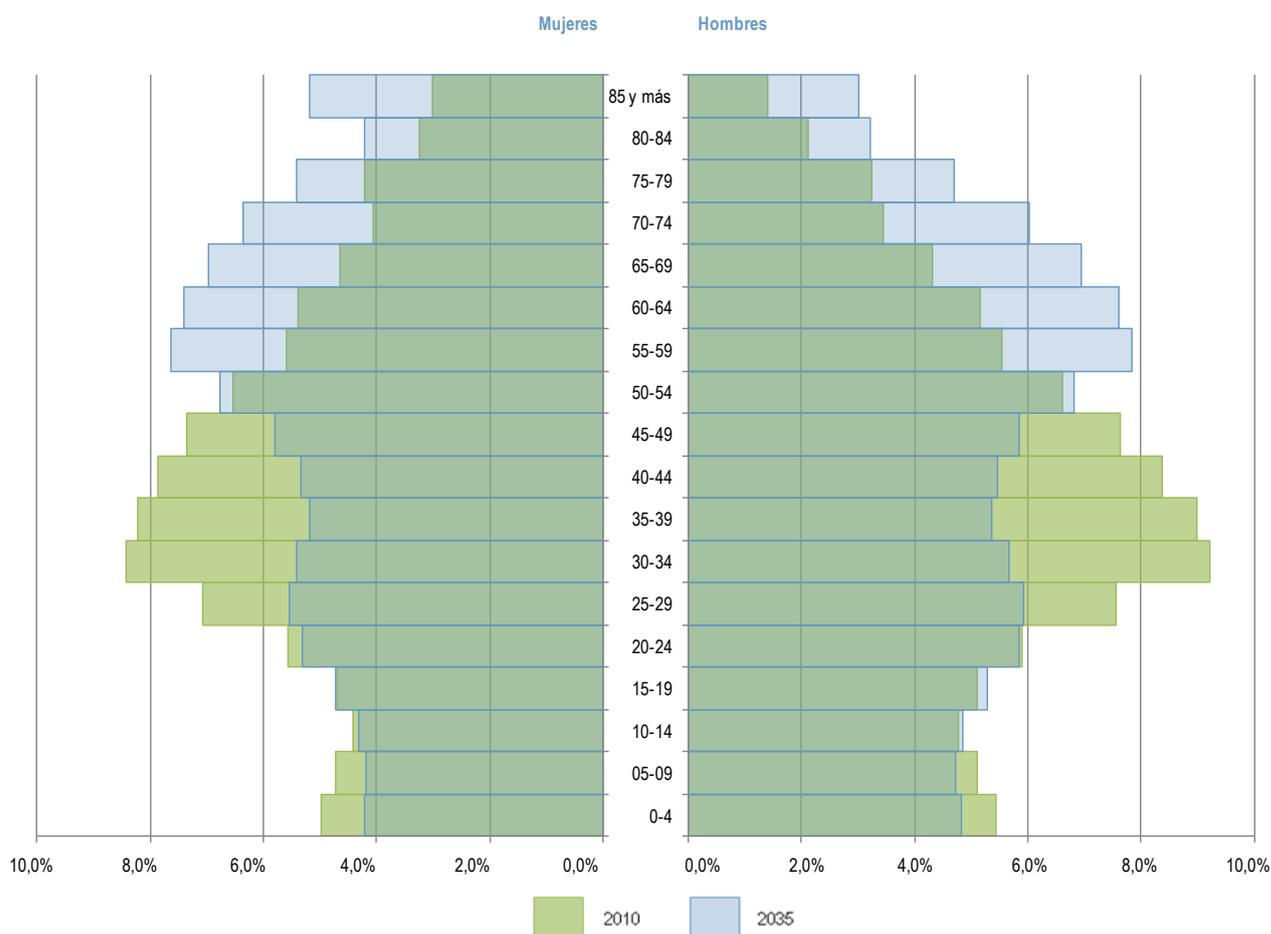
Gráfico 1. Proyecciones de la población española por grupos de edad para los años 2030, 2035 y 2049.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Proyecciones de población a largo plazo del INE.

El siguiente gráfico muestra una evolución de la pirámide poblacional a medio plazo y compara la situación demográfica de nuestro país en 2010 con la proyección demográfica para el año 2035. De esta figura se trasluce una situación de progresivo envejecimiento de la población y de crecimiento vegetativo negativo. Esto se explica por varias razones, una de las fundamentales reside en el hecho de que en España no se alcanzará la tasa de reposición generacional, cifrada en 2,1 hijos por mujer; otra razón es que disminuirá, según esta simulación, el número de mujeres en edad fértil, con la consiguiente disminución de la fecundidad.

Gráfico 2. Pirámide de la población española 2010-2035



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón y de las Proyecciones de Población a largo plazo, INE (2010)

En 25 años, de cumplirse las proyecciones demográficas que se muestran en la pirámide, la población de 60 años en adelante representaría más del 33% de la población española y la población de 80 años en adelante constituiría casi el 8% de la población total.

La [intensidad del proceso de envejecimiento](#) de la población española que se está registrando está relacionado, entre otras razones, con el hecho de que la [esperanza de vida](#) en España sea una de las más altas de la UE, con 81,5 años, igual que la de Islandia y sólo superada por las expectativas de vida en Suiza, que alcanza los 82,2 años⁷. La otra razón fundamental es el declive de la fecundidad de las

⁷ Fuente: *Indicadores demográficos básicos del Instituto Nacional de Estadística*, 2009

mujeres españolas, que ha pasado de 2,8 hijos por mujer en 1975 a 1,46 hijos en 2008, lejos de la tasa de reposición generacional, y entre los valores más bajos de la Europa comunitaria⁸.

Sin embargo, como apuntan Rodríguez Castedo y Jiménez Lara (2010) el proceso de envejecimiento no debe ser considerado únicamente como un problema social. La atención a las necesidades que surgen de dicho proceso es una oportunidad de generar empleo y de mejorar la calidad de vida de todas las personas, y así tendría que ser considerada.

Este proceso de transformación demográfica en el que está inmersa la población española, ha sido un factor clave para el desarrollo del empleo en este sector. Edad y dependencia no son términos *sinónimos*, si bien existe una correlación evidente entre los dos elementos, pues aunque el envejecimiento no implica *per se* una situación de dependencia, las probabilidades de ser una persona dependiente se incrementan a medida que aumentan los años.

La relación entre edad y dependencia expuesta, queda sustentada en las estimaciones de personas dependientes por grados y grupos de edad. Las tablas 1 y 2 muestran las estimaciones de personas dependientes según los grados⁹ que establece la LAPAD y los grupos de edad en dos momentos concretos: el 31 de diciembre de 2011 y la misma fecha de 2015. En ellas se observa que en las categorías de edad más bajas (hasta 64 años y de 65 a 79 años), la mayor proporción de personas dependientes se sitúa en los grados I y II¹⁰ (los más leves). En 2011, el número de personas dependientes de 80 y más años aumenta a medida que el grado es más elevado, siendo el grado III la categoría donde se concentra más población. En la estimación de 2015 esta tendencia cambia, y el mayor número de personas dependientes de esas edades se concentrarían en la categoría II.

La comparación en ambos momentos de medición muestra que en todos los grupos de edad aumenta el volumen de personas con grado I y, de forma más moderada, el grupo de grado II. En la categoría de grado III, la más severa, el número total se reduce, pasando de 365.771 personas, a 317.157.

⁸ Fuente: *Indicadores demográficos básicos*. Datos europeos correspondientes a 2007.

⁹ La LAPAD define tres grados de dependencia, en función de la autonomía y atención y cuidado que requiere la persona: Grado I: Dependencia moderada: necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas, al menos una vez al día; Grado II: Dependencia severa: necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas dos o tres veces al día. No requiere el apoyo permanente del cuidador; Grado III: Gran dependencia: necesidad de ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, debido a la pérdida total de autonomía mental o física, necesita el apoyo continuo de otra persona. A su vez, existen dos niveles para los tres grupos definidos, según la severidad.

Tabla 1. Estimación de la población dependiente, por grados, a 31 de diciembre de 2011

	Grado I	Grado II	Grado III	Total
Hasta 64 años	187.168	86.279	53.593	327.040
65 a 79 años	186.676	111.370	76.284	374.330
80 y más años	105.136	232.158	235.894	573.189
Total	478.981	429.806	365.771	1.274.558

Fuente: *La atención a la dependencia y el empleo* de Rquez. Castedo y Jiménez Lara. 2010

Tabla 2. Estimación de la población dependiente, por grados, a 31 de diciembre de 2015

	Grado I	Grado II	Grado III	Total
Hasta 64 años	210.449	90.092	42.861	343.402
65 a 79 años	209.125	113.429	59.719	382.273
80 y más años	179.185	271.863	214.577	665.625
Total	598.760	475.383	317.157	1.391.300

Fuente: *La atención a la dependencia y el empleo* de Rquez. Castedo y Jiménez Lara. 2010

En cualquier caso, el número total de personas dependientes se prevé que van a aumentar un 9,1% según estos datos, pasando de 1.274.558 a 1.391.300 personas. Por grupos de edad, en todos ellos aumentan las personas dependientes, según la estimación. De las tres categorías de edad, va a aumentar de manera más significativa la población dependiente entre la “cuarta edad”, ésta es, la categoría de 80 años y más. Según los datos estimados, las personas dependientes de 80 y más años pasarán de 573.189 a 665.625 en estos cuatro años, lo que representa un incremento del 16,1%.

Del mismo modo, si bien no existe una relación de sinonimia entre [discapacidad](#) y [dependencia](#), la primera, como dificultad parcial o total para realizar una/as actividad/es determinada/s, puede ser una causa de la segunda.

Según los datos de la *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situación de Dependencia* (EDAD) realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2008 había en España 3.847.900 personas con algún tipo de discapacidad¹¹ (el 8,5% de la población). De estas personas, el 74%, aproximadamente 2,8 millones tenían discapacidades que afectan a las actividades básicas que se

¹¹ No se recogen los datos de personas menores de 6 años.

realizan en la vida diaria (ABVD¹²). Cuando estas dificultades son severas impiden que la persona pueda resolver por sí misma sus necesidades cotidianas y hacen que necesite la ayuda de otras personas para poder llevar una vida digna: casi 1,4 millones de personas residentes en domicilios particulares tienen, de acuerdo con la EDAD, dificultades que les impiden realizar alguna actividad básica de la vida diaria sin ayuda. Aunque esas situaciones se dan en todas las edades, el número de personas con discapacidad se incrementa con los años. Estos datos resultan especialmente relevantes dado que la LAPAD define la *autonomía* y la *dependencia* basándose en este concepto de ABVD.

Por lo tanto, en los próximos años se prevé el [aumento de demandas sociales asociadas al aumento de la dependencia de la sociedad derivada de la edad y la discapacidad](#). Desde que se ha comenzado a prestar atención a las demandas sociales que surgirían en la sociedad fruto de los fenómenos de envejecimiento y de la incidencia de la discapacidad, se ha señalado este sector como un nicho de empleo con gran potencial.

2.2.2. La entrada masiva de las mujeres al mercado laboral

La incorporación de las [mujeres al mercado de trabajo](#) ha sido un fenómeno con importantes efectos en la sociedad, entre otros, el cambio de *modelo del cuidado*. Históricamente, el cuidado y la atención de las personas dependientes ha sido una labor desempeñada en el ámbito doméstico, que fundamentalmente ha sido desarrollada por parte de las mujeres de las familias con personas dependientes. Este cuidado ha sido en la mayor parte de los casos informal e invisible socialmente, es decir, sin retribución económica ni reconocimiento; se trataba de madres, mujeres, hijas que “cuidaban” a la persona dependiente dentro del espacio familiar. La incorporación de las mujeres al mercado laboral ha dejado descubierto este espacio de atención a la dependencia, y ha puesto de relieve la importancia de esta tarea.

Paralelo a este fenómeno, la forma de concebir las situaciones de dependencia, discapacidad y el envejecimiento ha sido clave para transformar el modelo tradicional del cuidado en un modelo de atención cada vez más institucionalizado. Para ello, ha sido fundamental el reconocimiento de una serie de derechos de la ciudadanía respecto a los cuidados de las personas dependientes, que se materializaron en el 2006 con la LAPAD.

¹² La LAPAD define las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD) como “las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas”.

La familia en España ha estado en continua transformación desde la década de los 70. Esta transformación en la estructura familiar y social, que antes de España vivieron otros países desarrollados, es fruto de diversos fenómenos sociales: la importante bajada de los niveles de fecundidad, el retraso de la edad del matrimonio y la maternidad, la reducción de las tasas de nupcialidad y la aparición de nuevos modelos de hogares (convivencias informales, viviendas unipersonales, parejas sin hijos, familias monoparentales, convivencias no familiares).

Los datos estadísticos relativos a la actividad en el mercado de trabajo permiten comprobar cómo se ha ido produciendo este fenómeno en el que las mujeres entraban en el mercado laboral, pasando de ser personas inactivas a activas u ocupadas. La evolución del empleo corrobora la magnitud de la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Entre 1994 y 2007, un periodo de fuerte expansión económica en España, el empleo aumentó un 67% y se crearon 8,2 millones de empleos, de los cuales 4,3 millones fueron ocupados por mujeres. A pesar de que el número de empleos femeninos se duplicó en ese periodo, la tasa de paro de mujeres siguió siendo más elevada que la masculina: en el segundo trimestre de 2007 la tasa de paro femenina se situaba en 10,5% y la masculina 6,5%.

Respecto a la tasa de actividad femenina, en 1994 ésta se situaba en 37% frente al 65,73% de los hombres. En 2007, con un aumento total de 11,8 puntos porcentuales, la tasa de actividad femenina se situaba en 48,9% y en el periodo 2007-2010 la tasa de actividad ha continuado creciendo hasta situarse en 52,2%. Es decir, la tasa femenina de actividad ha mantenido durante el periodo de referencia una evolución positiva. Sin embargo, la tendencia de la tasa de actividad masculina ha sido descendente (entre 1976 y 2010 la tasa ha caído 10 puntos, pasando del 78% al 68%). Conviene destacar en el caso de los hombres que la tasa no mantiene una tendencia uniforme, experimentando altibajos en los años analizados, mientras que en el caso de las mujeres, a partir de 1980, la evolución de la tasa de actividad es constantemente creciente.

Tabla 3. Tasas de actividad anual en España, por sexo. 1976 – 2010 (%)

	Total	Hombres	Mujeres	Dif. puntos porcentuales M-H ¹³
2010	60,0	68,0	52,2	-15,8
2009	59,9	68,6	51,5	-17,0
2008	59,8	69,4	50,4	-19,0
2007	58,9	69,2	48,9	-20,3

¹³ Diferencias entre los puntos porcentuales de la tasa de actividad femenina y masculina.

	Total	Hombres	Mujeres	Dif. puntos porcentuales M-H ¹³
2006	58,3	69,1	47,9	-21,1
2005	57,3	68,7	46,4	-22,3
2000	53,4	66,2	41,2	-25,0
1994	51,4	65,7	37,0	-28,7
1990	50,7	68,3	34,2	-34,1
1980	50,1	74,2	27,7	-46,5
1976 ¹⁴	52,5	78,0	28,8	-49,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA. INE.

La incorporación activa de las mujeres al mercado laboral ha supuesto una importante reducción del diferencial de las tasas de actividad entre hombres y mujeres, que en 1976 era de casi 50 puntos y en 2010 es de 15,8. A pesar de que la participación de las mujeres en el mercado laboral se ha incrementado y ha evolucionado positivamente, mantiene importantes diferencias respecto a los hombres en cuanto a la proporción de personas activas y ocupadas. En el año 2010, la tasa de empleo femenina era de 41,6% y la masculina 54,7%, es decir 13,1 puntos de diferencia. Del mismo modo, la intensa incorporación de las mujeres al mercado laboral no ha convertido el hogar o el ámbito doméstico en un entorno equilibrado en cuanto a las tareas domésticas. Según los datos de la Encuesta de Empleo del Tiempo (2009-2010) del INE, el 92,2% de las mujeres realizan diariamente tareas relacionadas con el hogar y la familia, para las que emplean 4,25 horas diarias de media, mientras que los hombres que realizan estas actividades son el 74,4% de los hombres y la duración media de su dedicación es de 2,28 horas/día. Existe por lo tanto diferencias importantes tanto en la proporción como en el tiempo de dedicación.

En cualquier caso, la incorporación de la mujer al mercado laboral y los cambios en los roles femeninos y masculinos, a pesar de estar lejos de ser igualitarios, han sido clave para que el modelo del cuidado haya cambiado.

2.3. La aplicación de la Ley de Dependencia

La Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de *Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* supone un cambio fundamental en la sociedad española, por lo que

¹⁴ Las tasas de actividad del año 1976 son la media de las tasas de actividad del tercer y cuarto trimestre.

implica de reconocimiento de nuevos derechos sociales de las personas. Esta ley, denominada comúnmente, *Ley de la Dependencia*, no solo reconoce la dependencia como un reto fundamental que debe atender la política social, sino que concede categoría de derecho a la atención a la dependencia, lo que supone un hito social muy importante. Tras su aprobación en 2006, su cumplimiento conllevó un importante **desarrollo normativo**, como se recoge en el siguiente cuadro.

Cuadro 2: Desarrollo normativo de la Ley de dependencia

Año 2007	
Real Decreto 504/2007, de 20 de abril	Aprueba el baremo de valoración
Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo	Aprueba el nivel mínimo de protección
Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo	Regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia
Resolución del 23 de mayo del 2007, del IMSERSO.	Se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE.
Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo	Sistema de Información del SAAD y fichero de datos de carácter personal
Real Decreto 727/2007, de 8 de junio	Criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas
Resolución de 16 de julio de 2007	Procedimiento a seguir para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones
Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre	Convenio especial en el sistema de la Seguridad Social para los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia
Año 2008	
Real Decreto 6/2008, de 11 de enero	Cuantía del nivel mínimo de protección garantizado
Real Decreto 7/2008, de 11 de enero	Cuantías máximas de las prestaciones económicas
Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero	Se modifica el RD 6/2008 sobre cuantía del nivel mínimo garantizado
Orden ESD/1984/2008, de 4 de julio	Crea la Comisión Especial para la mejora de la calidad del SAAD
Resolución de 8 de agosto, del IMSERSO	Marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación de 2008
Año 2009	
Real Decreto 73/2009, de 30 de enero	Prestaciones económicas para el ejercicio 2009

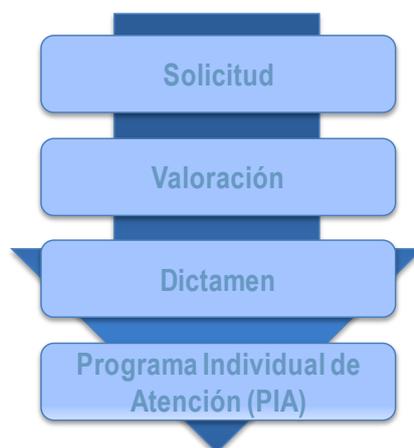
Real Decreto 74/2009, de 30 de enero	Nivel mínimo de protección garantizado para el año 2009 por la AGE
Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero	Modifica el Real Decreto 614/2007, nivel mínimo de protección
Año 2010	
Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo	Nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2010
Real Decreto 374/2010, de 26 de marzo	Prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2010
Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo retroactividad generados hasta entonces	Adopción de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Se incluye la fijación, a partir del 1 de junio, de un tiempo máximo de 6 meses para el reconocimiento de la situación de dependencia. Los pagos serán retroactivos sólo a partir de esos 6 primeros meses. Se concede asimismo la posibilidad de aplazar con un máximo de 5 años el pago de los derechos de retroactividad generados hasta entonces.
Año 2011	
Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero	Aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia
Real Decreto 569/2011, de 20 de abril,	Se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2011.
Real Decreto 570/2011, de 20 de abril	Modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.
Resolución de 3 de agosto de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo,	Publicación el Acuerdo sobre determinación del contenido de los servicios de promoción de la autonomía personal dirigidos a las personas reconocidas en situación de dependencia en grado I.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del BOE e IMSERSO.

La ley define un nuevo modelo de atención a las personas que se aleja del modelo tradicional hasta el momento, en el que el pilar de sujeción fundamental era el ámbito familiar y las mujeres del hogar, principales responsables de las tareas del cuidado. La Ley se inspira, entre otros principios, en el carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación.

Son cuatro las **fases que conforman el proceso** definido por el SAAD por las que una persona que solicita una ayuda ha de pasar hasta que ésta se hace efectiva. Las cuatro etapas son las siguientes:

Gráfico 3. Etapas del SAAD



La **solicitud** es el proceso por el cual una persona realiza una petición para recibir una prestación de ayuda a la dependencia. Tras la solicitud, la persona será valorada en términos de dependencia y se le concederá mediante un dictamen alguno de los tres grados de dependencia definidos por la Ley, o se le atribuirá la ausencia de grado ("sin grado"), en el caso de que se considere que su autonomía es suficiente. El Programa Individual de Atención o PIA recogerá las prestaciones o servicios que se consideren más adecuadas para las personas valoradas con algún grado de dependencia.

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley, el resultado de la **valoración podrá establecerse en los siguientes grados**:

- a) *“Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.*
- b) *Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.*
- c) *Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal”*

Cada uno de los grados de dependencia se clasifica en **dos niveles diferentes**, en función de la autonomía de las personas y la intensidad del cuidado que requieren. El nivel 2 corresponde con el nivel más elevado de dependencia, es decir, menos autonomía y más necesidad de cuidado; mientras el nivel 1 corresponde con el nivel de más autonomía y menor intensidad en el apoyo.

La Ley especificaba un **calendario de aplicación gradual** que ocupa el periodo que va del año 2007 al 2015. Este calendario señalaba que accederían de manera inmediata a las prestaciones las personas con un mayor grado de dependencia (Grado III o gran dependencia), en el año 2007. En 2008 y 2009 lo harían las personas valoradas con Grado II, nivel 2, y en 2009 y 2010 las personas con grado II, nivel 1; las ayudas a las personas con grado I, nivel 2, serían efectivas en el 5º y 6º año (2011 y 2012), y el grado y nivel más leve, Grado I, nivel 1, en el periodo 2013 – 2014.

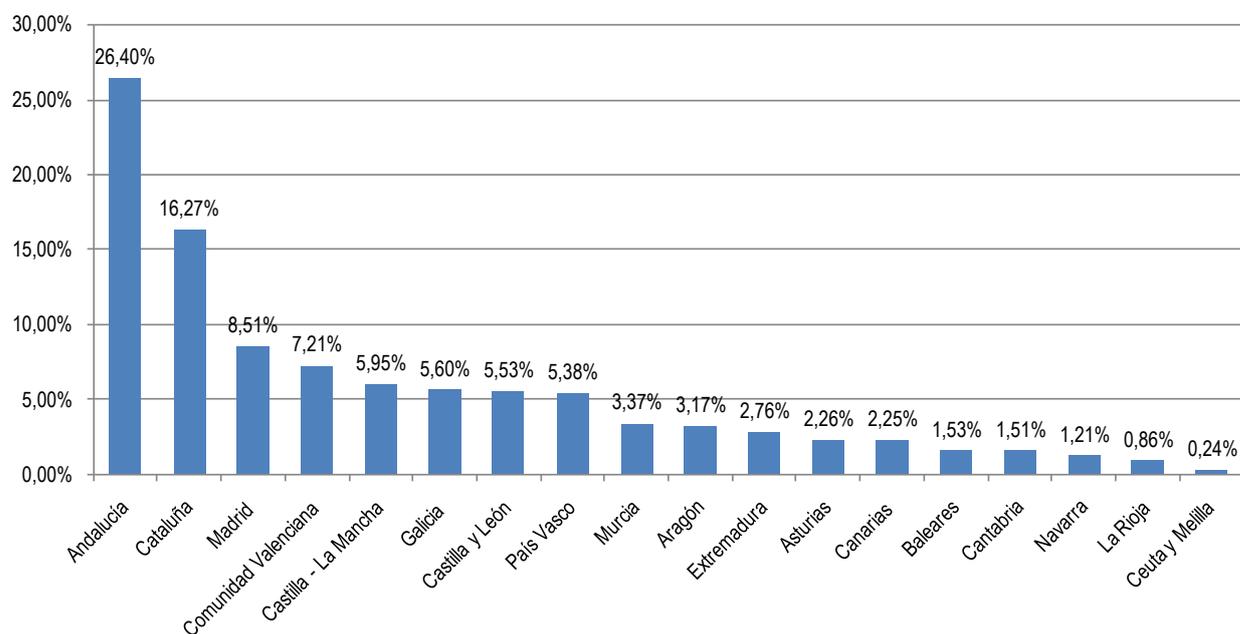
Cuadro 3. Calendario de la aplicación progresiva de la Ley.

2007	Personas con valoraciones de Gran III (gran dependencia), ambos niveles
2008-2009	Personas con valoraciones de Grado II (dependencia severa), Nivel 2
2009-2010	Personas con valoraciones de Grado II (dependencia severa), Nivel 1
2011-2012	Personas con valoraciones de Grado I (dependencia moderada), Nivel 2
2013-2014	Personas con valoraciones de Grado I (dependencia moderada), Nivel 1

- **¿CUÁL HA SIDO LA EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES EN LOS AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY?**

Los datos estadísticos del SAAD a fecha de 1 de junio de 2011 muestran que desde el 1 de enero de 2007 se han registrado **1.498.673 solicitudes** (lo que implica que casi millón y medio de personas de nuestro país están solicitando una valoración del grado de dependencia). La siguiente tabla muestra la distribución de las solicitudes registradas en el SAAD hasta esta fecha por comunidades autónomas y su distribución porcentual respecto al conjunto de solicitudes y en relación con la población total de cada CC.AA.

Gráfico 4. Distribución de las solicitudes de ayudas a la dependencia por CC.AA. (1/06/2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD (01/06/2011)

Los datos muestran que Andalucía (con 395.577 solicitudes), Cataluña (243.856), Madrid (127.500) y Comunidad Valenciana (con 108.034) son las CC.AA. con más solicitudes registradas. En estas cuatro regiones se registran el 58,38% del total de solicitudes registradas.

Tabla 4. Distribución de solicitudes por CC.AA. y ratio por la población de las CC.AA. (1/06/2011)

Ámbito territorial	Solicitudes registradas	Población total ¹⁵	%Solicitudes/ Población CCAA
Andalucía	395.577	8.370.975	4,73%
Aragón	47.487	1.347.095	3,53%
Asturias	33.935	1.084.341	3,13%
Baleares	22.914	1.106.049	2,07%
Canarias	33.772	2.118.519	1,59%
Cantabria	22.570	592.250	3,81%
Castilla y León	82.917	2.559.515	3,24%
Castilla - La Mancha	89.146	2.098.373	4,25%
Cataluña	243.856	7.512.381	3,25%
Comunidad Valenciana	108.034	5.111.706	2,11%
Extremadura	41.399	1.107.220	3,74%

¹⁵ Población a fecha 01/01/2010 del INE.

Ámbito territorial	Solicitudes registradas	Población total ¹⁵	%Solicitudes/ Población CCAA
Galicia	83.945	2.797.653	3,00%
Madrid	127.500	6.458.684	1,97%
Murcia	50.534	1.461.979	3,46%
Navarra	18.170	636.924	2,85%
País Vasco	80.560	2.178.339	3,70%
La Rioja	12.829	322.415	3,98%
Ceuta y Melilla	3.528	156.613	2,25%
	1.498.673	47.021.031	3,19%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD y del INE.

Al observarse el **peso relativo del número de solicitudes sobre la población total** de cada Comunidad Autónoma el panorama general cambia:

- Andalucía y Castilla-La Mancha son las regiones con porcentajes más elevados: en Andalucía el peso relativo es de cerca del 5%. Resulta interesante el caso de Castilla-La Mancha donde, a pesar de que solo concentra el 5,9% del total de solicitudes registradas, tiene uno de los porcentajes más elevados de solicitudes respecto a su población (4,25%). Esto parece deberse a que se trata de una de las comunidades con la población más envejecida de todo el territorio español.
- En La Rioja el número de solicitudes registradas solo representa el 0,86% del total, pero su peso relativo es uno de los más elevados: 3,98%. Algo similar se observa en Cantabria, donde se concentra el 1,51% de las solicitudes registradas, siendo la relación entre las solicitudes y su población de 3,81%. Extremadura tiene un comportamiento similar: si bien no destaca el volumen total de solicitudes registradas en esta comunidad, el porcentaje relativo es de 3,74%, el cuarto más elevado.
- En el otro extremo, las cuatro regiones que menor peso relativo tienen son las siguientes: Canarias, donde el ratio es de 1,59%, Madrid con 1,97%, Baleares y la Comunidad Valenciana (con el 2,07% y 2,11% respectivamente). Cabe destacar el hecho de que Madrid y Comunidad Valenciana son dos de las cuatro comunidades autónomas que mayor volumen de solicitudes concentran, si bien los porcentajes relativos son de los más bajos.

En cuanto a **los dictámenes**, (las personas que tras haber solicitado la ayuda a la dependencia han sido evaluadas y tienen un dictamen sobre su nivel de dependencia de acuerdo con los grados y tipos

recogidos en la Ley), según los datos estadísticos a fecha 1 de junio de 2011, 1.401.288 personas cuentan con un dictamen. Por lo tanto, el 93,5% de las solicitudes han sido dictaminadas.

El desarrollo y la aplicación de SAAD ha sido dispar en términos de proactividad entre las diferentes comunidades autónomas, tal y como se señala desde el lmserso y por parte de los diversos agentes sociales y económicos entrevistados. Tras un inicio en el que varias Comunidades Autónomas han retrasado el desarrollo normativo necesario para la aplicación de la Ley en sus correspondientes CC.AA., debido en buena medida a un boicoteo a la aplicación de la ley por la excesiva politización de la misma, esta situación de partida parece estar corrigiéndose, y en la actualidad, se va generalizando el compromiso de la mayor parte de las CC.AA. en la activación del sistema.

Derivado de este retraso en la puesta en marcha del sistema o de otras circunstancias, el ratio entre dictámenes y solicitudes varía entre CC.AA. En cerca del 100% se sitúan La Rioja y Cantabria, dos comunidades que concentran un escaso número de solicitudes. En Cataluña el 98,1% de las solicitudes han sido dictaminadas. Por encima de la media nacional se sitúan la Comunidad Valenciana (96,5%), Madrid (96,5%), Murcia (con el 97,4%), Navarra (94,1%) y País Vasco (95,1%).

En el otro extremo, las comunidades autónomas que llevan más retraso y que tienen los ratios más bajos son: Asturias, dónde se ha dictaminado solo el 83,3% de las solicitudes registradas (es la proporción más baja), y Galicia (86,5%), Canarias (86,7%) y Castilla-La Mancha (88,8%).

Tabla 5. Distribución de los dictámenes resueltos, solicitudes y su ratio (1/06/2011)

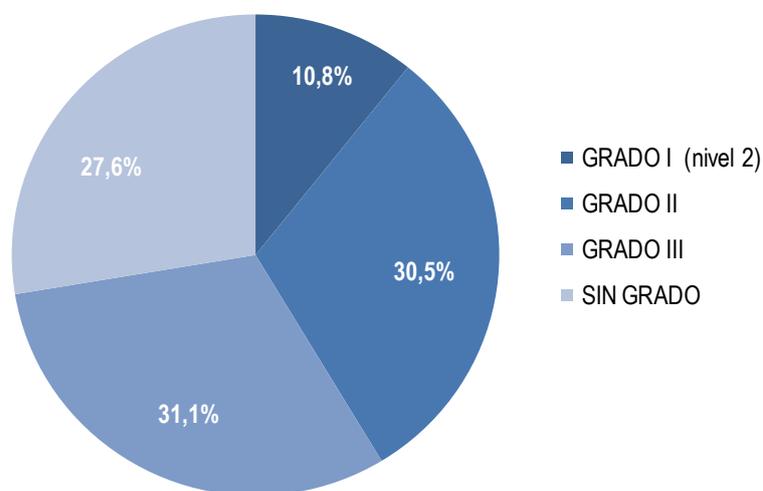
	Dictámenes	Solicitudes	Dictámenes/ Solicitudes
Andalucía	365.131	395.577	92,3%
Aragón	43.721	47.487	92,1%
Asturias	28.267	33.935	83,3%
Baleares	20.804	22.914	90,8%
Canarias	29.272	33.772	86,7%
Cantabria	22.480	22.570	99,6%
Castilla y León	77.432	82.917	93,4%
Castilla - La Mancha	79.125	89.146	88,8%
Cataluña	239.246	243.856	98,1%
Comunidad Valenciana	104.246	108.034	96,5%
Extremadura	36.908	41.399	89,2%

	Dictámenes	Solicitudes	Dictámenes/ Solicitudes
Galicia	72.633	83.945	86,5%
Madrid	122.980	127.500	96,5%
Murcia	49.238	50.534	97,4%
Navarra	17.102	18.170	94,1%
País Vasco	76.601	80.560	95,1%
La Rioja	12.807	12.829	99,8%
Ceuta y Melilla	3.295	3.528	93,4%
	1.401.288	1.498.673	93,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD

Los resultados de los dictámenes que se han realizado en el periodo estudiado muestran que en el Grado II (con 427.699) y el Grado III (con 435.664) se concentran más del 60% de las resoluciones, mientras el 27,6 % de los dictámenes han resultado sin grado (386.730). El porcentaje más bajo se registra en la categoría Grado I nivel 2, que ha sido dictaminado en el 10,8% de los casos del total (151.195). El análisis debe tener en cuenta que [la implementación del sistema ha sido gradual](#), pudiendo esto afectar al número de valoraciones de los grupos de dependencia más leves, cuya efectividad en términos de prestaciones están previstas para el periodo 2011-2014.

Gráfico 5. Distribuciones de las valoraciones de los dictámenes por grado de dependencia (1/06/2011)¹⁶.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD

Según estos datos, **el 72,4% de las personas que han solicitado ayudas a la dependencia y han sido valoradas tienen derecho a prestaciones o servicios, es decir, 1.014.558 personas**. La distribución por CC.AA. se recoge en la siguiente tabla.

¹⁶ No se incluye la información para el nivel 2 del grado I, dado que hasta enero de 2011 no se ha implantado en el SAAD la gestión de las prestaciones para este nivel.

Tabla 6. Distribución de todas las personas con dictamen según el grado y el nivel de la valoración por CC.AA. (1/06/2011)

	Sin grado		Grado I Nivel 1		Grado 1 Nivel 2		Grado II nivel 1		Grado II nivel 2		Grado III nivel 1		Grado III nivel 2		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Andalucía	47.573	13,0%	54.015	14,8%	41.923	11,5%	72.290	19,8%	45.887	12,6%	59.487	16,3%	43.956	12,0%	365.131
Aragón	5.041	11,5%	5.822	13,3%	4.708	10,8%	8.075	18,5%	5.458	12,5%	9.153	20,9%	5.464	12,5%	43.721
Asturias	4.788	16,9%	4.022	14,2%	2.936	10,4%	4.211	14,9%	3.074	10,9%	5.007	17,7%	4.229	15,0%	28.267
Baleares	1.980	9,5%	2.410	11,6%	2.451	11,8%	4.020	19,3%	3.047	14,6%	4.582	22,0%	2.314	11,1%	20.804
Canarias	2.497	8,5%	2.537	8,7%	2.520	8,6%	4.525	15,5%	4.003	13,7%	7.294	24,9%	5.896	20,1%	29.272
Cantabria	2.720	12,1%	2.713	12,1%	2.232	9,9%	4.005	17,8%	3.279	14,6%	4.374	19,5%	3.157	14,0%	22.480
Castilla y León	9.593	12,4%	8.819	11,4%	6.873	8,9%	12.005	15,5%	10.156	13,1%	17.430	22,5%	12.556	16,2%	77.432
Castilla - La Mancha	11.800	14,9%	13.182	16,7%	8.967	11,3%	12.733	16,1%	8.789	11,1%	14.445	18,3%	9.209	11,6%	79.125
Cataluña	29.225	12,2%	34.423	14,4%	26.241	11,0%	45.638	19,1%	32.321	13,5%	47.109	19,7%	24.289	10,2%	239.246
Comunidad Valenciana	17.921	17,2%	13.869	13,3%	10.767	10,3%	17.888	17,2%	12.665	12,1%	18.298	17,6%	12.838	12,3%	104.246
Extremadura	5.248	14,2%	5.324	14,4%	3.708	10,0%	5.575	15,1%	4.250	11,5%	7.307	19,8%	5.496	14,9%	36.908
Galicia	6.018	8,3%	8.010	11,0%	6.746	9,3%	12.829	17,7%	10.597	14,6%	15.804	21,8%	12.629	17,4%	72.633
Madrid	23.936	19,0%	14.184	11,3%	16.495	13,1%	16.395	13,0%	15.834	12,6%	21.387	17,0%	17.749	14,1%	125.980
Murcia	4.168	8,5%	5.900	12,0%	5.661	11,5%	8.757	17,8%	6.874	14,0%	9.742	19,8%	8.136	16,5%	49.238
Navarra	2.543	14,9%	3.627	21,2%	2.077	12,1%	3.346	19,6%	1.996	11,7%	1.731	10,1%	1.782	10,4%	17.102
País Vasco	14.433	18,8%	12.854	16,8%	8.783	11,5%	13.555	17,7%	9.053	11,8%	11.907	15,5%	6.016	7,9%	76.601
La Rioja	2.478	19,3%	1.833	14,3%	776	6,1%	2.222	17,3%	1.451	11,3%	2.133	16,7%	1.914	14,9%	12.807
Ceuta y Melilla	774	23,5%	450	13,7%	331	10,0%	489	14,8%	407	12,4%	504	15,3%	340	10,3%	3.295
	192.736	13,7%	193.994	13,8%	154.195	11,0%	248.558	17,7%	179.141	12,8%	257.694	18,4%	177.970	12,7%	1.404.288

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD

Los resultados de los **dictámenes por CC.AA.** muestran interesantes **diferencias**:

- El 13,7% de los dictámenes a nivel nacional han sido clasificados en la **categoría Sin grado**, un porcentaje del que se aleja considerablemente La Rioja, Madrid y País Vasco, donde se ha dictaminado esta categoría en aproximadamente el 19% de los dictámenes. Baleares, Cataluña, Galicia y Murcia tienen porcentajes considerablemente más bajos que la media, entre el 8,3% y 9,5%. Esta variedad en los resultados, que se observa en la mayoría de las categorías de nivel de dependencia, es una muestra clara de la **escasa homogeneización del sistema de valoraciones**.
- El **nivel 1 del grado de dependencia I** ha sido concedido en el 13,8% de los casos a nivel estatal. En Navarra esta categoría representa el 21,2% y en País Vasco y Castilla-La Mancha casi el 17%, siendo las tres CC.AA. con mayores porcentajes. Por otro lado, solo el 8,7% de los dictámenes realizados en Canarias son de este grado y tipo.
- En cuanto al **nivel 2 del grado I**, la dispersión entre Comunidades Autónomas no es tan elevada como en otras categorías. A nivel nacional, esta categoría representa el 11% del total. Los porcentajes más elevados se registran en Madrid con este dictamen en el 13,1% de los casos, Navarra con el 12,1%. La Rioja, con el 6,1%; Canarias, que vuelve a registrar uno de los valores más bajos (8,6%), junto con Castilla y León (8,9%) son las zonas con menor proporción de dictámenes con este grado y nivel.
- El **nivel 1 del grado II** representa el 17,7% del total de dictámenes realizados en el periodo de referencia (es el segundo nivel más numeroso, tras el grado III nivel 1). En Andalucía, Baleares, Cataluña y Navarra los porcentajes se sitúan entre el 19,1% y 19,8%. Por debajo del valor medio nacional, las CC.AA. con menor volumen de dictámenes con este grado y nivel, son: Madrid, Asturias y La Rioja.
- Del total de dictámenes, el 12,8% resultaron del **nivel 2 del grado II**. En Baleares, Cantabria y Galicia el porcentaje representa el 14,6%. Las comunidades con porcentajes más bajos en esta categoría son Asturias, Castilla La Mancha, Extremadura y La Rioja.
- En cuanto al **nivel 1 del grado III**, ésta es la categoría con mayor volumen a nivel nacional (18,4%). En Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León y Galicia, el volumen de dictámenes de esta categoría es considerablemente más elevado, superando el 20% en todos los casos y

rozando el 25% en el caso de Canarias. Se observa de nuevo una gran heterogeneidad en las valoraciones

- El nivel de dependencia más elevado, **nivel 2 del grado III** ha sido dictaminado en el 12,7% de las valoraciones. Esta categoría de **gran dependencia** implica un nivel de autonomía muy bajo y su **atención era prioritaria** en la LAPAD. En Canarias el volumen de valoraciones con este resultado es considerablemente más elevado: el 20,1% han recibido esta categoría; en Murcia y Castilla y León el 16,5% y 16,2%, respectivamente, cuentan con este tipo de dictamen. Los porcentajes más bajos se registran en País Vasco (7,9%), Cataluña (10,2%), Navarra (10,4%) y las ciudades autónomas con un 10,3%.

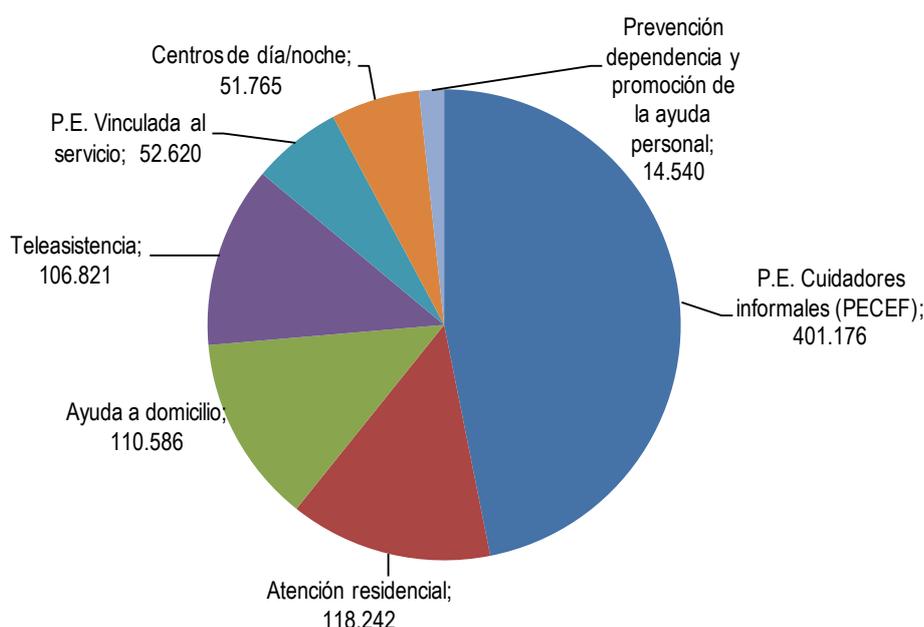
Observando los datos, cabe destacar que en **algunas comunidades autónomas se observa cierta desproporción en los dictámenes a favor de los grados de dependencia más elevados**; este es el caso de Canarias, donde solo el grado III (en ambos niveles) concentra el 45% de los dictámenes (14 puntos más que la media nacional). Sin embargo, algunas regiones parecen ser especialmente cautas o exigentes a la hora de conceder el grado de discapacidad; así en el País Vasco y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el 47% de los dictámenes se concentran en las categorías de *sin grado*, y los dos niveles del grado I representan un porcentaje 8 puntos más elevado que la media nacional. Más allá de las implicaciones que ello tiene en el sistema de atención a la dependencia, en los términos del estudio, estos datos son relevantes en términos de la traducción que la dispar gestión entre Comunidades Autónomas puede tener en términos de generación de empleo.

Una vez que se ha concedido la valoración de la dependencia a las personas que han solicitado una ayuda, se realiza el **Plan Individual de Acción** en el que se concreta, de acuerdo con el grado y el tipo de dependencia dictaminada, la prestación que se concede a la persona. Atendiendo a los datos del SAAD, a 1 de junio de 2011, había **704.758 personas beneficiarias con prestaciones concedidas**. Teniendo en cuenta que según la información del SAAD en esta misma fecha había 1.014.558 de personas con derecho a una prestación vinculada a la LAPAD¹⁷, **el porcentaje de cobertura es de 69,4%**. Como contrapartida, el **30,6% de las personas, aún siendo beneficiarias de prestaciones, aún no las han recibido**, lo que deja un margen importante para pensar en el espacio a cubrir en términos de empleo. Este estadio es denominado “limbo de la dependencia” y es señalado como uno de los problemas clave de la implantación de la Ley. Para dar respuesta a las diversas necesidades, la ley establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas, mencionadas en el epígrafe 2.1.

¹⁷ Esta es la suma de las personas con dictámenes de grado III, II y grado I nivel 2, que de acuerdo con el calendario de implementación de la ley, tienen derecho a las prestaciones de dependencia.

En el gráfico siguiente se proporciona información sobre las personas beneficiarias en función del **servicio o prestación económica recibida**. Como se observa, la suma total de prestaciones concedidas es de 855.750, un volumen superior a las 704.758 personas con derecho a recibir prestaciones; esto se explica por el hecho de que las personas usuarias pueden recibir más de una prestación (la media es 1,2 prestaciones por persona).

Gráfico 6. Prestaciones totales concedidas por tipo (1/06/2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD.

- Las **Prestaciones Económicas a cuidadores familiares**, a pesar de ser concebidas en la LAPAD como una prestación para casos excepcionales, representan el 46,9% del total de ayudas concedidas. En términos de empleo, este elevado volumen de prestaciones concedidas en el marco de la LAPAD no ha conllevado la creación de ningún puesto de trabajo.
- En 118.242 ocasiones se ha dictaminado el servicio profesional de **atención residencial**, lo que representa 13,8%. Un porcentaje similar es el de prestaciones de **Ayuda a domicilio** que representa el 12,9%.
- **Teleasistencia**, servicio con el ratio de trabajador por usuario más bajo, representa el 12,5% del conjunto de prestaciones concedidas.

- La prestación económica vinculada al servicio tendrá carácter periódico y se concederá cuando sea imposible el acceso a servicios públicos o concertados. En todo caso, estará dirigida a la adquisición del servicio. A 1 de junio de 2011 se han concedido 52.620 prestaciones de este tipo, lo que representa el 6,1% del total.
- EL 6% de las prestaciones concedidas son para Centros de día y de noche.
- Del conjunto de ayudas concedidas, las prestaciones económicas de asistencia personal (destinada a personas con gran dependencia) son las que menor volumen representan, solo el 0,1%.

Como se verá a lo largo del estudio, aunque la ley concebía la prestación económica a familiares como excepcional y en esos términos se exponía, ésta es la prestación que ha sido más concedida. Las razones por las que la implantación ha llevado a una desproporcionalidad mayúscula de la concesión de esta prestación han sido señaladas de manera reiterada por las personas de las asociaciones y otros agentes consultados. Como luego se señalará, la consecuencia inmediata en términos de empleo se traduce en la paralización de la creación de puestos de trabajo y consecuentemente el freno a la dinamización de la economía.

Tabla 7. Distribución de las prestaciones concedidas por tipo y CC.AA. (1/06/2011)

	Prev. Depen. y Promo. de la Autonomía Personal	Tele-asistencia	Ayuda a domicilio	Centros de día /noche	Atención residencial	P.E. Vinculada al servicio	P.E. Cuidadores familiares	P.E. Asistencia personal	Total
Andalucía	0	55.255	47.941	10.179	17.733	3.097	106.816	30	241.051
Aragón	0	0	0	906	3.371	4.731	15.507	0	24.515
Asturias	0	494	1.822	1.376	3.185	1.590	7.248	0	15.715
Baleares	0	0	0	630	1.964	412	7.475	1	10.482
Canarias	46	0	0	2.174	2.464	130	5.030	0	9.844
Cantabria	0	801	763	1.281	3.238	0	8.988	0	15.071
Castilla y León	4.471	2.161	6.955	4.440	8.666	10.205	21.351	39	58.288
Castilla - La Mancha	843	7.006	6.228	1.513	7.839	2.857	26.767	9	53.062
Cataluña	1.468	9.035	13.428	4.618	16.006	11.698	84.076	17	140.346
C.Valenciana	1	6.620	0	2.573	12.414	3.108	25.806	0	50.522
Extremadura	490	283	689	630	3.362	4.915	8.528	1	18.898
Galicia	108	602	5.841	2.173	4.613	3.184	15.342	38	31.901
Madrid	5.461	12.923	19.510	11.442	20.731	2.998	16.071	24	89.160
Murcia	762	4.439	0	1.754	2.131	985	21.656	0	31.727
Navarra	31	593	409	199	1.392	1.224	5.468	1	9.317
País Vasco	0	5.427	4.589	5.028	7.688	1.064	19.286	503	43.585
La Rioja	649	1.005	2.072	806	1.280	396	4.500	0	10.708
Ceuta y Melilla	210	177	339	43	165	26	1.261	0	2.221
	14.540	106.821	110.586	51.765	118.242	52.620	401.176	663	856.413

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD.

Conocer la presencia y el volumen de prestaciones en cada una de las comunidades autónomas permite obtener una idea de dónde se concentran los diversos tipos de prestaciones y la incidencia que la aplicación de la ley estaría teniendo en el empleo en función de la concesión de unas u otras prestaciones o servicios en cada una de las CC.AA.:

- En primer lugar, se confirma el bajo volumen de prestaciones económicas para asistencias personales en el conjunto del Estado. En el País Vasco se concentra el 75,8% del total de este tipo de concesiones.

- Resulta interesante comprobar que en algunas CC.AA. [no se ha concedido ninguna prestación del catálogo](#):
 - Destaca especialmente Aragón y Baleares, donde a lo largo del periodo de implementación no se han concedido prestaciones de Prevención de la Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal ni de Ayuda a domicilio. Canarias tampoco ha concedido ninguna prestación en estas dos modalidades.
 - En la Comunidad Valenciana no se han concedido prestaciones de servicios de Prevención ni de Ayudas a la familia.
 - En Murcia no se han concedido prestaciones de servicios de ayudas a domicilio y en el País Vasco no se han otorgado ayudas de prevención a la dependencia.
- En cuanto a las [prestaciones económicas \(PECEF\)](#), que como se ha observado, son las más numerosas, muy por encima de lo que a priori se había propuesto fuera excepcional, en las CC.AA. se observan valores muy dispares. Las regiones con los porcentajes más elevados son Baleares, donde el 71,3% de las prestaciones que se han concedido al amparo de la ley se han concedido a cuidadores familiares, y la Región de Murcia, con un 68,3%. Otras comunidades donde el volumen de prestaciones de este tipo es considerablemente elevado son, Aragón, con el 63,3% de este tipo de prestaciones, Cataluña, con el 59,9%, y Cantabria con el 59,6%.

Por el contrario, de entre las regiones con los porcentajes más bajos destaca Madrid. En esta comunidad autónoma solo el 18,0% de las prestaciones han sido prestaciones económicas a cuidadores familiares. Este valor es casi 28 puntos porcentuales más bajo que la media nacional y tiene una diferencia de 18,6 puntos respecto al siguiente valor más bajo, que se registra en Castilla y León.

- Las [prestaciones más intensivas en mano de obra](#), de acuerdo con los ratios de trabajadores por persona usuaria, son los servicios de ayuda a domicilio, los centros de día/noche y la atención residencial. En cuanto al volumen de prestaciones de este tipo concedidas por comunidades autónomas, se observa que existen importantes diferencias. Las CC.AA. que han concedido más prestaciones de este tipo serían la Comunidad de Madrid, donde el 61% de las prestaciones han sido de este tipo, Castilla y León (52%), Asturias y Extremadura (con el 51%), y Galicia con el 50% de sus ayudas concentradas en este tipo de ayudas. Estas comunidades,

aunque es cierto que tienen un elevado volumen de PECEF, han priorizado los servicios profesionalizados para atender a las personas en situación de dependencia.

Por el contrario, las dos comunidades en las que se han concedido menos prestaciones de este tipo, es decir, han concedido ayudas con menor intensidad de empleo, que son las que más volumen de PECEF concentran, son: Murcia, donde estos servicios sólo representan el 15% y Baleares con el 29%.

El análisis realizado hasta el momento en términos de las implicaciones que para la generación de empleo puede tener la aplicación del SAAD se deriva única y exclusivamente de la traducción que los diferentes servicios o prestaciones concedidas pueden tener en empleos. Sin embargo, en un modelo paritario de financiación ha de tenerse en cuenta otra variable que entra en juego en el análisis de la traducción de la aplicación de la Ley en términos de generación de nuevos empleos, como es la **contribución económica que las CC.AA. están haciendo para la prestación de servicios adicionales en el marco de la Ley**. Es decir, un elemento importante también a analizar, tal y como señala la evaluación realizada por el Imserso, que se presenta en Consejo de Ministros a mediados de noviembre de 2011, es el **volumen de financiación de servicios nuevos respecto a los que ya se prestaban antes de la aprobación de la Ley**. En este sentido, las diferencias son muy acusadas : en algunas comunidades como Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid, o Galicia se señala que el Gobierno central se está haciendo cargo del grueso de la ley de Dependencia, ya que aporta una proporción de gasto sustancialmente mayor que las comunidades autónomas, aportando respectivamente el 90%, 85% 74% y 73% del gasto nuevo, sirviendo en realidad la aplicación de la LAPAD para sustituir la fuente de financiación de servicios sociales básicos que antes venían siendo ya prestados, lo que implicaría una reducida prestación de nuevos servicios y una escasa generación de empleo. En otras comunidades como País Vasco La Rioja, y Andalucía, sin embargo, las comunidades autónomas habrían aportado el 64%, 61% y 54% respectivamente de la financiación adicional, lo que sin duda, como luego se comprobará, ha redundado en la ampliación y mejora de la prestación de servicios y de generación de empleo. No obstante, también se señala, que a medida que avanza la implantación del sistema de la dependencia, se observa que **el gasto nuevo es cada vez mayor, mientras el consolidado tiende a disminuir**, lo que sin duda ha de contribuir a potenciar también la generación de empleo.

3. LA GENERACIÓN DE EMPLEO BLANCO EN ESPAÑA

En este capítulo se analiza el sector del empleo blanco y la ocupación vinculada al mismo. Para ello se ha analizado tanto los datos de las y los cuidadores formales (trabajadores del sector) como de los no formales vinculados a la LAPAD (las y los cuidadores familiares), y el empleo generado al margen del Sistema de Atención a la Dependencia, incluyendo en el análisis la economía irregular.

3.1. El trabajo del cuidado: los cuidados formales y los informales.

Tal y como señala el informe publicado por el IMSERSO (Rogerero, 2010: *Los tiempos del cuidado. El impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*), cuando una persona no puede desarrollar las actividades de la vida diaria se presentan las siguientes opciones:

- Que la persona reciba un **cuidado informal** por parte de alguna persona del círculo más cercano (familia, amiga/o, etc.); entendiéndose como tal “aquellas actividades de ayuda que van dirigidas a personas con algún grado de dependencia, que son provistas por personas de su red social en las que no existe entidad intermediaria o relación contractual”; en la gran mayoría de los casos éste proviene de la familia, que se convierte en la **red social primaria**.
- Que la persona dependiente reciba un **cuidado formal** por parte de personas que reciben a cambio una retribución económica. Estos cuidados pueden ser profesionales (con conocimientos en atención y asistencia especializada en los diferentes niveles y ámbitos) o no profesionales (personas sin formación en el ámbito de los cuidados).
- Que la persona con cierto grado de dependencia reciba ambos tipos de cuidado, informal y formal.
- Que la persona no reciba ningún tipo de cuidado.

El catálogo de servicios de la LAPAD, con su diferenciación entre servicios y prestaciones económicas convierte el sector en una realidad con dos protagonistas, la o el cuidador formal (persona externa que puede ser o no profesional), y el cuidador informal (generalmente un familiar de la persona atendida). El análisis del sector del cuidado debe realizarse teniendo en cuenta ambas realidades, para poder determinar las dimensiones del mismo, en términos de demanda de servicios y de potencial de generación de empleo.

El estudio de Rogerero analiza de manera detallada **el cuidado informal o familiar** y los rasgos básicos del mismo. Resulta por ejemplo interesante observar las diferencias de los perfiles de las personas

cuidadoras según el género de la persona dependiente: en el caso de los hombres dependientes, son sus esposas las que de manera mayoritaria ejercen el cuidado informal, mientras que en el caso de las mujeres dependientes, las hijas de éstas son las que mayoritariamente ejercen el cuidado, si bien en estos casos se produce una mayor diversidad de cuidadores. En general, son las hijas de las personas mayores las que más cuidado proveen y las que más cargas asumen. En este caso, es determinante la situación civil de las hijas: las hijas no casadas o sin pareja son las que de manera mayoritaria proveen cuidado a sus padres y conviven con ellos.

A estos factores descriptivos de los lazos familiares se unen otros elementos clave en relación con el cuidado informal:

- La edad de las personas dependientes: a más edad de estas personas, se reduce la presencia de cónyuges cuidadores informales y aumentan la de otros perfiles, como hijas/os y otros familiares, así como la combinación con cuidados formales.
- El nivel educativo, en la medida en que éste aumenta se reduce el cuidado informal y aumenta el cuidado formal. Esta relación, podría explicarse por el hecho de que un mayor nivel educativo se traduce en un mayor poder adquisitivo, lo que implica mayores posibilidades de contratación de esos servicios.
- Se han observado también diferencias según el medio o hábitat en el que viven las personas dependientes; en los entornos rurales (poblaciones de menos de 10.000 habitantes), los cuidados informales proporcionados por las hijas y los hijos se reduce notablemente, lo que vendría explicado por el hecho de que éstos/as no viven habitualmente en este entorno.

Respecto al **cuidado formal**, existe una clasificación que diferencia a las personas **cuidadoras profesionales formales**, aquellas que disponen de una formación académica relacionada con la prestación de la actividad del cuidado, y **cuidadoras no profesionales formales**, aquellas que no cuentan con una formación académica que las cualifique en este sector de actividad (de Bourgeois, M. y col., 1.996; y Wino, A. y col., 2.002). Un patrón de comportamiento muy extendido, según la literatura analizada, es aquel por el que la persona que ha sido cuidadora informal es la que en un determinado momento busca a una persona cuidadora no profesional formal como sustituta de ella misma (ésta decide incorporarse al mercado laboral o desea alejarse de los cuidados); en estos casos la relación con la persona que desarrolla el cuidado formal no profesional suele producirse en el mercado negro o la economía sumergida, es decir, no existe un contrato legal y el perfil tiende a corresponderse con el de una mujer inmigrante, en situación irregular. La llegada masiva de personas inmigrantes a nuestro país en años de bonanza económica (fundamentalmente en el periodo de 2000 a 2010) favoreció el

desarrollo de este tipo de servicios, ya que existía una amplia oferta (elevado número de mujeres extranjeras dispuestas a trabajar en estas actividades a precios muy bajos) y una creciente demanda por parte de las familias españolas (que vivían una situación económica favorable que les permitía contratar este tipo de servicios).

A pesar de que este sector ya se caracterizaba por una fuerte presencia en la economía sumergida, el fenómeno migratorio, unido a la buena situación general del país incrementa de manera importante el volumen del sector, tanto en el mercado ordinario como en el irregular.

3.2. La dimensión y evolución del empleo blanco en España

Para conocer la dimensión del sector de empleo blanco en España se han consultado diversas fuentes, de un lado, las estadísticas del INE relativas a empresas y personas ocupadas en los últimos años, y de otro, los datos de personas afiliadas a la Seguridad Social. El objetivo del análisis es conocer la evolución del sector, estimar el impacto que ha tenido la LAPAD en el sector y conocer las previsiones a corto-medio plazo.

3.2.1. El tejido empresarial del empleo blanco

Para conocer el **número de empresas** que desarrollan su actividad en el sector del empleo blanco se han consultado los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE) del INE, que permite obtener datos por actividad económica (CNAE 2009).

Tabla 8. Distribución del número de empresas vinculadas a la actividad de empleo blanco por actividades económicas (CNAE 2009 a tres dígitos) en 2008, 2009 y 2010 y tasa de variación (2008-2010)¹⁸

	2008	2009	2010	Variación interanual
871 Asistencia en establecimientos residenciales con cuidados de sanitarios	151	209	1.375	810,6 %
872 Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental y drogodependencia	79	77	343	334,2 %
873 Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y con discapacidad física	4.524	4.581	3.105	-31,4 %
879 Otras actividades de asistencia en establecimientos residenciales	219	218	252	15,1 %
881 Actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores y con discapacidad	1.450	1.499	2.300	58,6 %
889 Otras actividades de servicios sociales sin alojamiento	3.007	3.436	2.576	-14,3 %
	9.430	10.020	9.951	5,5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del DIRCE (INE)

Como se observa en la tabla, el conjunto de empresas que desarrollan su actividad en el entorno del empleo blanco considerado **ha aumentado un 5,5%** en los tres años analizados. Por subsectores, la mayoría de las actividades tienen una evolución positiva y en estos tres años han aumentado numéricamente: destacan especialmente la actividad de *Asistencia en establecimientos residenciales con cuidados sanitarios*, que ha experimentado un incremento del 810,6%, pasando de 151 a 1.375 empresas, y el de *Asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental y drogodependencia* con un aumento del 334,2% (en 2008 había 79 empresas y en 2010, 343). También han aumentado su presencia en estos años en España las empresas dedicadas a *Actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores y con discapacidad*, con una tasa de variación del 58,6% (de 1.450 empresas en 2008 se ha pasado a 2.300

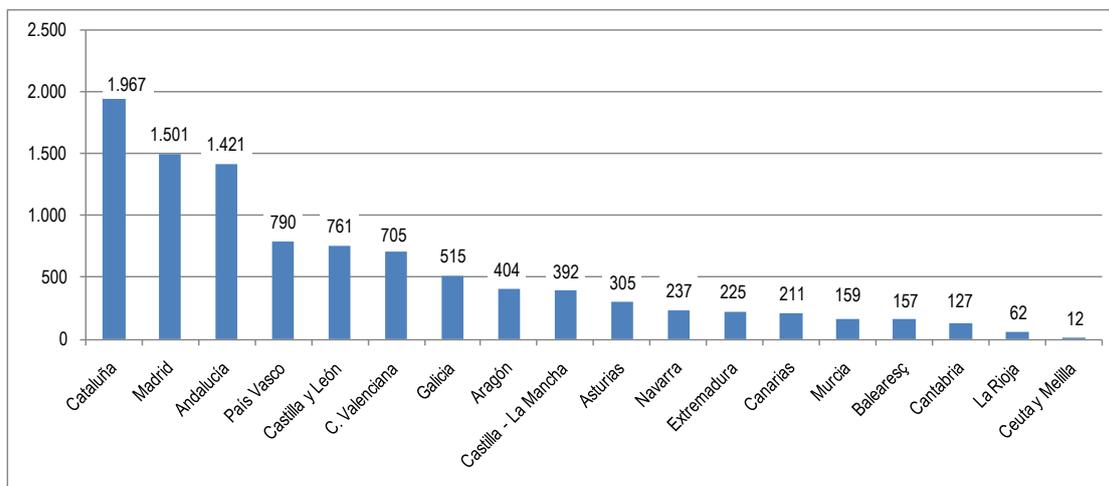
¹⁸ La fuente estadística consultada clasifica las actividades económicas de acuerdo con dicho CNAE, desglosadas hasta tres dígitos (DIRCE), frente a los dos dígitos hasta los que alcanza la clasificación de la EPA. Asimismo, dado que el DIRCE no incluye datos relativos a la actividad de "Empleo doméstico" (código 970), ni la actividad 8412 de "Regulación de las actividades sanitarias, educativas y culturales y otros servicios sociales", excepto "Seguridad Social" por pertenecer al sector público estas actividades no se recogen en la tabla siguiente.

en 2010). El número de empresas dedicadas a *Otras actividades de asistencia en establecimientos residenciales* ha aumentado en un 15,1%

Sin embargo, dos de las actividades consideradas han sufrido una variación negativa: el número de empresas dedicadas a la *Asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y con discapacidad física* se ha reducido un 31,4% entre 2008 y 2010 (pasando de 4.524 a 3.105 empresas) y el número de empresas cuya actividad económica corresponde con el CNAE 889 (*Otras actividades de servicios sociales sin alojamiento*) han descendido en un 14,3% (en 2008 había 3.007 empresas con esta actividad y en 2010 eran 2.576). Estas dos actividades, además de registrar una caída en el número total de empresas, son las que precisamente más volumen de empresas concentran; esta evolución podría estar sugiriendo que aquellas actividades más consolidadas numéricamente y con más presencia en el mercado se encontrarían en fase de estancamiento y recesión, mientras que otros subsectores incipientes son los que estarían registrando un mayor desarrollo. La evolución del número de centros en todo caso no estaría únicamente vinculada al tipo de actividad, dado que tanto algún tipo de centro residencial como de servicios sin alojamiento se encontrarían en situaciones similares.

El gráfico siguiente recoge la [distribución del número de empresas de las actividades económicas analizadas por CC.AA.](#) Destaca el elevado número de empresas que se concentran en algunas regiones, en este caso las más pobladas, y con mayores proporciones de población dependiente: Cataluña, con 1.967 empresas es la comunidad con el mayor porcentaje de empresas dedicadas a estas actividades (representan el 19,7% del conjunto); el 15% (1.501) se localizan en la Comunidad de Madrid, y un 14,2% en Andalucía, por su parte en la Comunidad Valenciana se han registrado 705 empresas de estas actividades económicas, lo que representa el 7% del total. El resto de comunidades se sitúan en torno y por debajo de estas cifras. Las comunidades en las que se concentra el mayor número de empresas de las actividades de estudio se corresponden con las regiones con mayor población (Cataluña, Madrid y Andalucía), sin embargo, resulta interesante el hecho de que el País Vasco y Castilla y León, a pesar de tener menor concentración de población, tienen ratios más altos de empresas en el sector (son la cuarta y quinta región con mayor volumen de empresas).

Gráfico 7. Distribución de las empresas de Empleo Blanco distribuidas por CC.AA. 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del DIRCE. INE.

Por lo tanto, en estos años se ha producido en el conjunto de España un ligero incremento del número de empresas dedicadas a las actividades del sector de actividad denominado empleo blanco. Sin embargo, este aumento debe ser analizado teniendo en cuenta que la economía española atraviesa una dura crisis y que entre 2008 y 2010 el número total de empresas ha disminuido en un 3,8%¹⁹. Por lo tanto, este sector, si bien no tanto como a priori se esperaba, ha crecido en un contexto complicado, lo que ha de ser considerado como un dato muy positivo y alentador para el empleo.

¹⁹ Según el DIRCE del INE, en 2008 había registradas 3.422.239 empresas y en 2010 3.291.263.

3.2.2. Las personas ocupadas en el sector del empleo blanco

Para el análisis de la ocupación se han consultado dos fuentes principales: por un lado, la *Encuesta de Población Activa* (EPA) del INE y, por otro, los datos de la Tesorería General de la Seguridad Social sobre personas afiliadas. En ambos casos se han tomado los datos de la CNAE 2009 desglosados a dos dígitos, los únicos disponibles. Las actividades económicas consultadas para analizar los datos de empleo han sido: 87 (*Asistencia en establecimientos residenciales*) y 88 (*Actividades de servicios sociales sin alojamiento*). Se ha excluido de la investigación la actividad 97 (*Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico*), que, debido a la amplitud del sector, la heterogeneidad de los perfiles que incluye y su volumen, podía desvirtuar los datos del sector de análisis²⁰.

Según los datos de la EPA, las personas que trabajan en el sector del empleo blanco en las categorías analizadas son un total de 452.000 aproximadamente; éstas han aumentado entre 2008 y 2010 en 94.000 personas, un 26,2%. Tanto en este caso, como sucedía en el análisis de las empresas, el incremento más elevado se ha producido en la categoría 87 de *Actividades de servicios sociales sin alojamiento*, que ha pasado de 146.500 personas ocupadas en 2008 a 203.900 en 2010.

Atendiendo al sexo, cabe señalar que, como se viene anunciando, se trata de un sector fuertemente feminizado, que cuenta con una presencia elevada de mujeres (representan el 86% de las personas asalariadas en el año 2010). Sin embargo, el número de trabajadores hombres ha aumentado un 29,7% en el periodo estudiado, cuatro puntos por encima de la tasa de variación de las mujeres (25,7%). En ambos sexos, los mayores incrementos se registran lógicamente en el subsector de *Actividades de servicios sociales sin alojamiento*, pero destaca el hecho de que la tasa de variación de los hombres es considerablemente más alta que la de las mujeres en la *Actividad de asistencia en establecimientos residenciales* (23,1% frente a 16,4%), lo que indica que se está produciendo una incorporación importante de los hombres en este subsector de actividad.

²⁰ La EPA no incluye los datos relativos a las y los cuidadores informales o familiares, que sí son considerados en los datos de la Tesorería. Por otro lado, la EPA no descarta a las personas que trabajan en una situación irregular (en la economía sumergida).

Tabla 9. Hombres y mujeres que trabajan en el sector del empleo blanco en los años 2008, 2009 y 2010.

	2008	2009	2010	Tasa de variación 2008-2010
Ambos				
87 Asistencia en establecimientos residenciales	211.700	231.600	248.300	17,3%
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	146.500	165.400	203.900	39,2%
Total	358.200	397.000	452.200	26,2%
Hombres				
87 Asistencia en establecimientos residenciales	27.300	37.500	33.600	23,1%
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	21.200	25.400	29.300	38,2%
Total	48.500	62.900	62.900	29,7%
Mujeres				
87 Asistencia en establecimientos residenciales	184.400	194.200	214.700	16,4%
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	125.300	140.000	174.600	39,3%
Total	309.700	334.200	389.300	25,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPA, INE

Si se atiende a los datos de [personas afiliadas a la Seguridad Social](#), se ha producido un incremento cuantitativamente más importante al observado en el periodo 2008-2010 a través de la EPA. El número de personas afiliadas en alta laboral en las actividades económicas 87 (*Asistencia en establecimientos residenciales*) y 88 (*Actividades de servicios sociales sin alojamiento*), (según la CNAE 2009, ha pasado de 351.498 en 2008 a 518.267 en 2010; esto supone un incremento del 50% de las personas afiliadas. En este sentido, conviene tener en cuenta que esta fuente estadística incluye a las personas que son cuidadoras familiares, es decir, no profesionales: los cuidadores familiares a fecha 1 de junio de 2010 se cuantificaban en 161.361. Por lo tanto, de las [personas afiliadas a la Seguridad Social en este subsector](#), se estima que [están trabajando profesionalmente aproximadamente 356.906](#). De modo que el número de personas afiliadas a la Seguridad Social en estos subsectores de actividad considerados es considerablemente más elevado que en la EPA, que cifraba a las y los asalariados del sector en 452.200, mientras según la Tesorería, eran 518.267 personas las personas afiliadas en los regímenes señalados.

Al igual que en el análisis de los datos de la EPA, es en el subsector de *Actividades de servicios sociales sin alojamiento* dónde se ha producido un aumento más significativo del número de personas afiliadas, del 86,2%. Sin embargo, el aumento interanual del número de personas afiliadas en el sector de *Asistencia en establecimientos residenciales* es considerablemente más bajo.

Tabla 10. Número de personas afiliadas a la Seguridad Social en situación de alta. Años 2008 -2010 y variación interanual.

	Ambos sexos			
	2008	2009	2010	Variación interanual
87 Asistencia en establecimientos residenciales	183.979	193.118	206.352	12,2%
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	167.519	171.671	311.915	86,2%
Total	351.498	364.789	518.267	47,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Tesorería General de la Seguridad Social (MTIN).

Las dos fuentes consultadas muestran un crecimiento del empleo en este sector entre 2008 y 2010. Los balances realizados tanto por los agentes sociales, como por la propia administración (IMSERSO), a raíz de la evaluación de la aplicación de la ley, **estiman que sólo entre 2009 y 2010 se habrían creado gracias a la ley 165.000 empleos, el 74% de ellos relacionados directamente con la atención a las personas con dependencia, y el resto serían empleos indirectos en otros sectores productivos; según las previsiones de CC.OO. estos puestos podrían ampliarse para 2011 hasta 190.000.**

Si bien no se ha podido contar para este estudio con datos desagregados por CC.AA. sobre la generación de empleo en cada una de ellas, sirvan de referencia los datos proporcionados por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de la **Junta de Andalucía**, desde el inicio de la aprobación de la Ley y hasta ahora se habrían creado en torno a 50.000 empleos, lo que implicaría una alta concentración del empleo nuevo generado en esta Comunidad, siendo ésta la región que concentra un mayor volumen de personas atendidas. Estos empleos se han generado en diversos entornos:

- Por un lado, mediante 1.500 profesionales que han reforzado los servicios de gestión y valoración de la dependencia (servicios sociales).

- El Servicio de Ayuda a domicilio habría generado en torno a 16.300 empleos para profesionales que atenderían a un total de 54.800 personas.
- En el entorno de los servicios residenciales y de estancias diurnas se habría generado en torno a 22.000 empleos de atención directa.

Sin embargo, como se ha expuesto en numerosas investigaciones recientes consideradas en el meta-análisis, el incremento ha sido más moderado de lo que inicialmente se preveía se podía producir una vez que se pusiera en marcha la LAPAD. No obstante, en un contexto de crisis generalizada estos datos resultan notablemente positivos si se comparan con la tónica general del mercado.

Respecto al **perfil del trabajador/ra**, los datos de personas afiliadas en estos sectores por nacionalidad muestran que la **presencia de personas extranjeras** en las actividades analizadas durante los años 2009 y 2010 son:

Tabla 11. Número de personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en situación de alta (2009-2010)

	Ambos sexos			
	2009		2010	
87 Asistencia en establecimientos residenciales	21.434	11,1%	22.772	11%
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	11.196	6,5%	11.297	3,6%
Total	32.630	8,9%	34.069	6,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Tesorería General de la Seguridad Social (MTIN).

Es destacada la presencia de trabajadores y trabajadoras extranjeras en la actividad 87, *Asistencia en establecimientos residenciales*, en la que representan el 11,1% del conjunto de personas afiliadas dadas de alta. Este valor se mantiene estable en los dos años. La presencia en el CNAE 88, *Actividad de servicios sociales sin alojamiento* representa el 6,5%, valor que se reduce casi a la mitad en 2010, a pesar de ser el subsector donde más ha crecido el número de trabajadores. Se deduce por lo tanto que hay una mayor concentración y estabilidad de personas extranjeras que desempeñan su trabajo en establecimientos residenciales.

Respecto a la **distribución en términos de género del empleo**, se mantiene un elevado volumen de mujeres extranjeras en estos sectores de actividad. Si se atiende a los datos de 2010, las mujeres extranjeras afiliadas representan cerca del 86% del total (valor que coincide con la distribución del conjunto de las personas asalariadas).

Investigaciones como la publicada por el Instituto de la Mujer en 2009²¹, en la que se profundiza sobre la situación de las mujeres inmigrantes, destaca, como característica definitoria de la actividad que desarrollan las mujeres inmigrantes en España, la [escasa cualificación de los trabajos que desarrollan](#).

El estudio de Fundación 1º de Mayo: “Las condiciones laborales en el sector de atención a las personas en situación de dependencia: una aproximación a la atención a la dependencia”, señalaba que las y los trabajadores extranjeros afiliados en el sector de atención a la dependencia procedían fundamentalmente de Sudamérica y África, con una presencia importante de personas originarias de Centroamérica y Caribe.

[En el mercado irregular](#) la presencia de personas extranjeras, sobre todo mujeres, que trabajan en el cuidado de personas mayores o actividades domésticas se intuye muy elevado. Este tipo de actividad es una vía socorrida para personas en situación no regular ya que, por sus características, parece que se desarrolla al margen del mercado laboral general, con condiciones laborales más precarias en lo relativo a la protección y los salarios. Las personas extranjeras no regularizadas que trabajan en el sector de atención a la dependencia lo hacen por tanto como cuidadores informales o cuidadores no profesionales, con unas condiciones precarias y con escasas posibilidades de regularizar su situación por esa vía ya que en la mayor parte de los casos no tienen ningún tipo de contrato. [Este círculo vicioso obstaculiza el afloramiento del empleo regular, la profesionalización del sector y la mejora de las condiciones de las y los trabajadores irregulares](#).

3.2.3. Las y los cuidadores no profesionales

La figura del cuidador no profesional, también denominada [cuidador familiar](#), se corresponde con la persona responsable de los cuidados de la persona dependiente en aquellos casos en los que se concede una prestación económica a cuidadores familiares en el marco de la LAPAD.

El Sistema de información del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) recoge mensualmente los datos estadísticos relativos a personas cuidadoras no profesionales, que, según el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, deben estar registrados en la Seguridad Social. Según el artículo 2 de tal Real Decreto, las personas [cuidadoras no profesionales o familiares](#) quedarán incluidas obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada de alta, mediante la suscripción del [Convenio Especial del cuidador no](#)

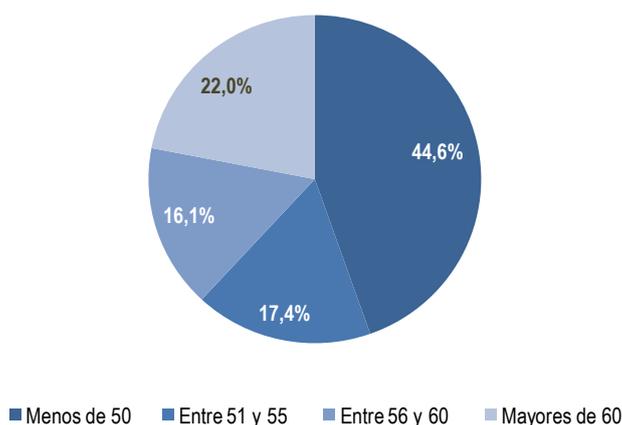
²¹ “Análisis de la situación laboral de las mujeres inmigrantes. Modalidades de inserción sectores de ocupación e iniciativas empresariales”.

profesional, que paga íntegramente el sistema de Dependencia. No estarán incluidos en ese Régimen las personas cuidadoras familiares que realicen alguna actividad profesional, estén percibiendo una prestación de desempleo, sean pensionistas, tengan una incapacidad permanente o, cuando se trate de pensionistas jubilados o cuenten con pensiones a favor de familiares, cuando tengan 65 o más años.

Tradicionalmente, las personas que venían desarrollando el cuidado de las personas dependientes eran mayoritariamente **mujeres del entorno familiar**, con una edad de 50 o más años, generalmente amas de casa que no estaban ocupadas en el mercado laboral, que no disponían de periodos de cotización previos para obtener una jubilación posteriormente. De este modo, la Ley preveía con este sistema completar carreras de cotización previas incompletas que pudieran derivar en una pensión de jubilación.

Según los datos del SAAD, lo que más llama la atención del conjunto de cuidadores no profesionales es el hecho de que **el 93,4% son mujeres**. La amplia mayoría de las personas cuidadoras no profesionales tienen menos de 50 años (71.908 personas), si bien el 22% son mayores de 60 años, un valor alto, que ha de considerarse teniendo en cuenta que la ley exime de la necesidad de suscribirse en el *Convenio Especial de cuidador no profesional* si se tiene más de 65 años y reconoce una pensión de viudedad o a favor de familiares; esto indicaría que, probablemente, del conjunto de cuidadores y cuidadoras no profesionales, la proporción de personas con más de 60 años es superior a lo que reflejan los datos de personas afiliadas a la Seguridad Social.

Gráfico 8. Distribución de las personas cuidadoras no profesionales dadas de alta en la seguridad social por grupos de edad.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SAAD

Como se ha señalado anteriormente, **a pesar de haber sido planteada como una figura en términos de “excepcionalidad” ésta representa más del 50% de las prestaciones concedidas**. Según los datos de la

Tesorería General de la Seguridad Social, a día 1 de junio de 2011 había **161.361 personas dadas de alta en el Convenio Especial** de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia, un valor considerablemente más bajo que las 401.176 personas en situación de dependencia que en esa misma fecha recibían una prestación económica para cuidadores familiares.

Según el informe de CC.OO. (2010), se puede obtener un indicador que relaciona ambas cifras, llamado “tasa de desajuste de la prestación económica”, que mide el número de prestaciones que se reconoce por cada convenio suscrito (el ideal sería 1, es decir, que por cada prestación económica reconocida se suscribe un convenio especial para esa persona cuidadora). Según esta fuente, la media global para el conjunto del Estado se situaba en octubre de 2010 por debajo de 3, es decir, que se estaría suscribiendo un Convenio Especial por cada 3 prestaciones reconocidas, de modo que de cada 3 personas cuidadoras 2 no cumplirían los requisitos fijados para suscribir el convenio (probablemente están incluidas las personas que no están obligadas a darse de alta en la Seguridad Social, como personas cuidadoras no profesionales que están en situación de desempleo y cobrando una prestación, que realizan alguna actividad profesional, tienen una incapacidad permanente reconocida o personas que perciben una pensión de jubilación o a favor de familiares si tienen 65 o más años); lo que podría dar lugar a pensar que quizá necesitarían en realidad de servicios adicionales prestados por personas ajenas a la familia, que no están recibiendo por la vía de la Ley, y/o de la economía formal.

Tal y como sugerían varios de las y los informantes clave, el sobredimensionamiento de las prestaciones a cuidadores tendría una explicación relacionada inevitablemente con la situación de crisis. Ante una situación como la que actualmente se vive en España con una elevada tasa de desempleo, muchas familias pueden haber optado por prescindir de los servicios de un profesional, asumiendo ellos esta tarea. Esta decisión, desde el punto de vista económico-familiar supondría un ahorro, además de la percepción de una ayuda económica.

No obstante, como se viene explicando a lo largo de la investigación no deja de ser paradójico que la excepcionalidad se haya convertido en la norma. La elevada concesión de prestaciones económicas a cuidadores familiares tiene una serie de consecuencias cuyos efectos se pueden observar ya de inmediato, y puede acarrear nuevas consecuencias en el futuro. Un **impacto fundamental es el hecho de que la prestación económica limita la creación de empleo en este sector**, no favorece la profesionalización del mismo y, por otro lado, más allá del empleo, quizás no concede el cuidado que las personas dependientes necesitan (entre otras razones por la falta de profesionalización).

3.3. La cualificación de las y los trabajadores del empleo blanco

El artículo 36 de la Ley 39/2006 recoge que para “*garantizar la calidad del Sistema, se fomentará la colaboración entre las distintas administraciones públicas competentes en materia educativa, sanitaria y laboral y de asuntos sociales, así como de éstas con las universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales y sindicales, patronales y del tercer sector*”. La **cualificación y profesionalización de las y los trabajadores es, no solo un objetivo clave que estaba en las bases de la LAPAD, sino también una vía para desarrollar el empleo del sector**. Potenciar el sector de atención a la dependencia pasa por reordenar las competencias de cada una de las ocupaciones del sector.

Si bien la regulación a la que se ha sometido el sector tras la aprobación de la LAPAD ha supuesto un impulso clave para el sector de atención a la dependencia, aún quedan muchas cuestiones que mejorar, que pasan, entre otras mejoras, por una **definición más exhaustiva de las ocupaciones**. Como se establecía en el *Libro Blanco* (IMSERSO, 2004) y se replica en el estudio desarrollado por Fundación ONCE y Website (*Nuevos yacimientos de Empleo en el sector de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*), la atención de calidad pasa por una mejora integral de los recursos humanos, que establezca y cumpla con plantillas de dimensiones adecuadas según centros y servicios. Así mismo, es necesario definir mejor las tareas y funciones según cada ocupación profesional en relación con los conocimientos técnicos, la capacitación profesional y la formación necesaria.

Para alcanzar uno de los objetivos más urgentes del sector, profesionalizar y cualificar a sus trabajadores, así como cumplir con los criterios de calidad que se exigen, es necesario que exista una regulación y **oferta formativa** que lo permita. Excluyendo la formación universitaria, existen diferentes **vías para obtener la cualificación necesaria** para trabajar en el sector: por un lado, la formación formal o reglada (adscrita al sistema educativo) y, por otra, la formación profesional para el empleo. A continuación se analiza en detalle esta oferta formativa.

Cuadro 4: La articulación del sistema de formación



Fuente: Elaboración propia

- **FORMACIÓN PROFESIONAL**

Las titulaciones de grado medio y grado superior que en el marco de la formación profesional reglada capacitan para el desarrollo de la ocupación de cuidador profesional son fundamentalmente las que se exponen a continuación.

Título de formación profesional de grado medio de Auxiliar de Enfermería (duración 1.400 horas):

Capacitación adquirida	<ul style="list-style-type: none"> - Preparar los materiales y procesar la información de la consulta/unidad en las áreas de su competencia. - Aplicar cuidados auxiliares de enfermería al paciente/cliente. - Cuidar las condiciones sanitarias del entorno del paciente y del material/instrumental sanitario utilizado en las distintas consultas/unidades/servicios. - Colaborar en la prestación de cuidados psíquicos al paciente/cliente realizando, a su nivel, la aplicación de técnicas de apoyo psicológico y de educación sanitaria. - Realizar tareas de instrumentación en equipos de salud bucodental
Plan de formación	<ul style="list-style-type: none"> - Operaciones administrativas y documentación sanitaria. - Técnicas básicas de enfermería. - Higiene del medio hospitalario y limpieza del material. - Promoción de la salud y apoyo psicológico al paciente. - Técnicas de ayuda odontológica/estomatológica. - Relaciones en el entorno del trabajo. - Formación y Orientación Laboral (F.O.L.). - Formación en Centros de Trabajo (F.C.T.).
Salidas profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Atención primaria y comunitaria: domiciliaria, promoción de la salud, salud bucodental, consultas y residencias de ancianos. - Atención especializada: consultas, hospitalización, urgencias, pediatría, unidades especiales (UVI, UCI, etc.) geriatría, etc.

	- Centros sanitarios, centros balneoterápicos, departamentos de asuntos sociales de Ministerios, CCAA y Ayuntamientos
Requisitos	- Título de Graduado en ESO - Título de Técnico o de Técnico Auxiliar. - Haber superado el segundo curso del BUP o equivalentes. - Prueba de acceso al ciclo formativo
Normativa	R.D. 546/95 por el que se establece el título y las enseñanzas mínimas R.D. 558/95 por el que se establece el currículo

Título de formación profesional de grado medio en Atención Sociosanitaria (2.000 horas):

Capacitación adquirida	- Organizar, preparar y controlar las intervenciones de atención a las personas y a su entorno. - Desarrollar intervenciones de atención física a personas con necesidades específicas - Desarrollar intervenciones de atención psicosocial a personas con necesidades específicas - Desarrollar las actividades relacionadas con la gestión y funcionamiento de la unidad convivencial - Realizar la Administración, gestión y comercialización en una pequeña empresa o taller.
Plan de formación	- Planificación y control de las intervenciones - Atención sanitaria - Higiene - Atención y apoyo psicosocial - Ocio y tiempo libre de colectivos específicos - Apoyo domiciliario - Alimentación y nutrición familiar - Administración, gestión y comercialización en la pequeña empresa - Necesidades físicas y psicosociales de colectivos específicos - Comunicación alternativa - Relaciones en el equipo de trabajo - Formación y orientación laboral - Formación en Centros de Trabajo (F.C.T.).
Salidas profesionales	- Gobernanta/e, supervisor, responsable de planta, dentro de una institución residencial destinada al cuidado de personas con necesidades específicas: mayores, discapacitados, convalecientes y crónicos de larga duración. - Cuidador de personas mayores, discapacitadas físicas, psíquicas o sensoriales, en las diferentes instituciones existentes. - Asistente de atención domiciliaria.

Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. - Título de Técnico o de Técnico Auxiliar. - Haber superado el segundo curso del Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP). - Otros estudios equivalentes a efectos académicos. - Prueba de acceso al ciclo formativo
Normativa	R.D. 496/2003, de 2 de mayo por el que se establece el título y las enseñanzas mínimas.-R.D. 938/2003 por el que se establece el currículo.

Según las estadísticas del Ministerio de Educación, El número de alumnado en ambas titulaciones de grado medio ha aumentado considerablemente entre el curso de 2003-2004 y 2009-2010.

Tabla 12. Evolución de número de alumnas y alumnos matriculados en el T. G. M. “Cuidadores Auxiliares de Enfermería” por cursos y variación interanual total

	2003- 2004	2004-2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	Variación interanual 2003-2007
Total	22.926	23.566	23.486	24.768	25.761	27.875	31.473	1,4
Mujeres	20.512	21.314	21.239	22.445	23.207	24.850	27.439	1,3
Hombres	2.414	2.252	2.247	2.323	2.554	3.025	4.034	1,7

Fuente: Estadística de la Educación en España, Ministerio de Educación.

Tabla 13. Evolución de número de alumnas y alumnos matriculados en el T. G. Medio. “Atención sociosanitaria” por cursos y variación interanual total.

	2003- 2004	2004-2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	2009- 2010	Variación interanual 2003-2007
Total	269	1.758	3.459	4.784	6.663	8.606	11.409	42,4
Mujeres	222	1.618	3.192	4.377	6.121	7.879	10.371	46,7
Hombres	47	140	267	407	542	727	1.038	22,1

Fuente: Estadística de la Educación en España, Ministerio de Educación.

En los dos casos estudiados se observa un aumento del número de matriculaciones, no obstante, es el ciclo de grado superior de *Atención sociosanitaria* el que presenta un incremento más marcado. En este

ciclo formativo se ha producido un incremento en el periodo 2003 y 2008 del 24,8%, mientras que en el caso de los estudios de los *Cuidados Auxiliares de Enfermería* la tasa de variación es del 1,1%. Por lo tanto, a pesar de que en ambos casos se observa una evolución positiva, es sustancialmente más moderado el incremento del número de matriculaciones en el ciclo de *Cuidados Auxiliares de Enfermería*. Es importante señalar que el curso 2007-2008 coincide con el primer año de implementación de la ley, lo que trasluce un efecto de la LAPAD sobre el ámbito formativo.

En ambos títulos, se mantiene de forma constante una **proporción de mujeres muy elevada**, que protagonizan el incremento más importante. Estos datos son un fiel reflejo del perfil feminizado del sector de estudio, como se comprobó en el análisis del empleo.

En la actualidad, el Ministerio de Educación está finalizando el proceso de **actualización del catálogo de títulos de formación profesional**, al amparo de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, habiéndose elaborado los siguientes títulos relacionados con el sector de atención a la dependencia, todos ellos organizados en ciclos formativos de 2000 horas:

- Técnico superior en integración social.
- Técnico en atención a personas en situación de dependencia.
- Técnico superior en mediación comunicativa.
- Técnico en emergencias sanitarias.
- Técnico en auxiliar de enfermería.
- Técnico superior en promoción de igualdad.

• **FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO**

En el ámbito de la formación para el empleo ocupan un lugar fundamental **los certificados de profesionalidad**. El Real Decreto 34/2008 de 18 de enero por la que se regula los certificados de profesionalidad entró en vigor el 1 de febrero de 2008. Éstos son “*el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales en el ámbito de la Administración laboral, que acredita la capacitación para el desarrollo de una actividad laboral con significación para el empleo y asegura la formación necesaria para su adquisición*”. A partir de la LAPAD y la detección de falta de profesionales cualificados, se aprobó en el Real Decreto 1379/2008 dos certificados de profesionalidad dentro de la familia profesional de Servicios Socioculturales y a la Comunidad, con los siguientes contenidos:

- **Atención Sociosanitaria a Personas dependientes en instituciones sociales (SSCS0208)**
Aprobación: RD 1379/2008, de 1 de agosto. Nivel 2

Competencia general	Atender a personas dependientes en el ámbito sociosanitario en la institución donde se desarrolle su actuación, aplicando las estrategias diseñadas por el equipo interdisciplinar competente y los procedimientos para mantener y mejorar su autonomía personal y sus relaciones con el entorno.
Cualificación profesional de referencia	SSC320_2 Atención Sociosanitaria a Personas Dependientes en Instituciones. (RD 1368/07 de 19 de octubre de 2007)
Unidades de competencia	UC1016_2: Preparar y apoyar las intervenciones de atención a las personas y a su entorno en el ámbito institucional indicadas por el equipo interdisciplinar.
	UC1017_2: Desarrollar intervenciones de atención física dirigidas a personas dependientes en el ámbito institucional.
	UC1018_2: Desarrollar intervenciones de atención sociosanitaria dirigidas a personas dependientes en el ámbito institucional.
	UC1019_2: Desarrollar intervenciones de atención psicosocial dirigidas a personas dependientes en el ámbito institucional.
Ocupaciones o puestos de trabajo relacionados:	<ul style="list-style-type: none"> - 5129.003.0 Cuidador de minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales. - Cuidador de personas dependientes en instituciones. - Gerocultor

- **Atención Sociosanitaria a Personas en el domicilio. (SSCS0108) Aprobación: RD 1379/2008, de 1 de agosto. Nivel 2.**

Competencia general	Ayudar en el ámbito socio-sanitario en el domicilio a personas con especiales necesidades de salud física, psíquica y social, aplicando las estrategias y procedimientos más adecuados para mantener y mejorar su autonomía personal y sus relaciones con el entorno.
Cualificación profesional de referencia	SSC089_2 Atención Sociosanitaria a Personas en el Domicilio. (RD 295/2004 de 20 de febrero de 2007)
Unidades de competencia	UC0249_2: Desarrollar intervenciones de atención física domiciliaria dirigidas a personas con necesidades de atención sociosanitaria.
	UC0250_2: Desarrollar intervenciones de atención psicosocial domiciliaria dirigidas a

	personas con necesidades de atención sociosanitaria
	UC0251_2: Desarrollar las actividades relacionadas con la gestión y funcionamiento de la unidad convivencial.
Ocupaciones o puestos de trabajo relacionados:	<ul style="list-style-type: none"> – 51130024 Auxiliar de ayuda a domicilio. – 51130024 Asistente de atención domiciliaria. – Cuidador de personas mayores, discapacitados, convalecientes en el domicilio

La determinación de la [priorización de este sector de actividad](#) ha venido en esta ocasión de la iniciativa conjunta de los Ministerios de Educación y de Trabajo e Inmigración. Así mismo, la nota elaborada por el Consejo de Ministros del 6 de mayo de 2011 insta a que las primeras convocatorias estarán centradas en acreditar competencias relacionadas con la educación infantil y los perfiles profesionales derivados de la implantación de la ley de dependencia, además de lo cual, las Comunidades Autónomas podrían incorporar otros sectores que en sus correspondientes ámbitos territoriales se consideraran prioritarios.

La obtención de estos certificados de profesionalidad supone para la persona la obtención de la cualificación profesional para el desempeño de las ocupaciones de dicho perfil profesional. El RD 34/2008 define las [vías por las cuales se pueden obtener los certificados de profesionalidad](#):

1. Mediante la superación de todos los módulos formativos que conforman el certificado de profesionalidad
2. Mediante los procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación de formación que se establezca en el desarrollo de artículo 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de Cualificaciones y de la Formación Profesional.

El RD del 2009 es el documento en el cual se establece el procedimiento a seguir para el reconocimiento de la experiencia laboral y profesional. La primera convocatoria de acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación se inició en junio de 2011²². En este [primer proceso de acreditación](#) está previsto que participen 60.000 personas, de las cuales el 75% estarían reservadas específicamente para personas con experiencia en sectores vinculados a la ley de la dependencia.

²²<http://www.educacion.gob.es/dctm/ministerio/horizontales/prensa/documentos/2011/04/20110413-dossieracredita?documentId=0901e72b80ac0592>

La previsión respecto a las convocatorias de **exámenes** para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, según lo fijado en las medidas del Ministerio de Educación dentro del Plan Estratégico de Formación Profesional, es promover la realización de **convocatorias anuales** de las diferentes familias profesionales.

Tal y como se señala desde el Ministerio de Educación, las Comunidades Autónomas que han convocado procedimientos de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y en el sector de atención a la dependencia desde mayo de 2011 y hasta la fecha son:

- **Aragón**, por Resolución de 23 de mayo de 2011, de la Directora General de Formación Profesional y Educación Permanente (BOA 13 de junio de 2011).
- **Baleares**, por Resolución del Consejero de Educación y Cultura de 6 de octubre de 2010, modificada por Resolución del Consejero de Educación y Cultura, de 11 de mayo de 2011 (BOIB 6 de junio de 2011).
- **Canarias**, por Orden de 13 de junio de 2011 (BOC de 28 de julio).
- **Extremadura**, por Orden de 23 de junio de 2011 (DOE de 30 de junio).
- **La Rioja**, por Resolución nº 182, de 29 de junio de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo (BOR de 4 de julio).
- **País Vasco**, por Orden de 20 de abril de 2011, de las Consejeras de Educación, Universidades e Investigación y de Empleo y Asuntos Sociales (BOPV de 6 de mayo de 2011).
- **Comunidad Valenciana**, por Resolución de 20 de abril de 2011 de las DDGG de Formación y Cualificación Profesional, de la Consejería de Economía Hacienda y Empleo; y de evaluación, Innovación, Calidad Educativa y Formación Profesional, de la Consejería de Educación (DOCV de 3 de mayo)

El resto de comunidades autónomas han de convocar en 2011 sus respectivas convocatorias, para lo que cuentan con la concesión de un crédito para cada una de ellas en el Consejo de Ministros del día 6 de mayo de 2011. Además cada Comunidad Autónoma puede realizar las convocatorias que estimen oportunas.

La continuidad de estas convocatorias vendría fijada adicionalmente por la *Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible*, que, en su disposición adicional séptima sobre el reconocimiento de las competencias profesionales señala que “El Gobierno, de común acuerdo con las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales, dará prioridad a la evaluación y

acreditación de las competencias profesionales relacionadas con: los sectores de crecimiento, que estén generando empleo, las personas desempleadas sin cualificación profesional acreditada, y los sectores en los que exista alguna regulación que obligue a los trabajadores que quieran acceder o mantener el empleo a poseer una acreditación formal”.

Esta priorización del sector supone un **impulso fundamental para la cualificación y profesionalización del sector**, ya que materializa la necesidad de mejorar el perfil de las y los profesionales y dar la oportunidad de acreditar su formación a un volumen importante de trabajadores que desempeñan tareas de cuidado sin el reconocimiento profesional de su cualificación. Del mismo modo, supone un impulso clave para lograr los objetivos formativos en materia de cualificación recogidos en la tabla precedente.

- **NECESIDADES FORMATIVAS DEL SECTOR DE EMPLEO BLANCO**

El sector del empleo blanco está sometido a una serie de **exigencias en términos de formación** del personal ocupado en los servicios que se prestan en el marco de aplicación de la LAPAD que implican unos requisitos de cualificación acorde con los niveles de calidad que se quieren ofrecer en el servicio.

Así, el *Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)* establece que la acreditación de centros, servicios y entidades depende, entre otros requisitos posteriormente detallados, del cumplimiento de unos **mínimos** en el ámbito de los recursos humanos: “Los requisitos y estándares sobre recursos humanos irán dirigidos a garantizar la adecuada prestación del servicio, tanto en número de profesionales (ratios de personal), como en su formación para el desempeño del puesto de trabajo”. En relación con la cualificación de los recursos humanos, el acuerdo establece un calendario de objetivos exigibles:

Tabla 14. Objetivos en materia de cualificación

Categoría profesional	2011	2015
Cuidador, gerocultor o similar	35%	100%
Asistente personal	35%	100%
Auxiliar de ayuda a domicilio	35%	100%

Fuente: *Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*

Para dar respuesta a estos requisitos se ha impulsado un importante desarrollo de la oferta formativa, de forma que puedan cubrirse tales exigencias, entre ellas destaca la priorización del sector de la dependencia en la convocatoria de acreditación de la experiencia. En este sentido, se confirma una

implicación clara desde las administraciones respecto al impulso del desarrollo de este sector de actividad y la profesionalización del mismo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que si bien se ha recorrido un camino importante, las necesidades formativas de este sector aún están definiéndose como consecuencia de su reciente regulación. Los diferentes estudios que abordan el tema de la formación de las y los trabajadores en atención a la dependencia apuntan a que existe una serie de necesidades **formativas de carácter transversal** a todas las ocupaciones que son:

- Aspectos generales de la **ley de dependencia**.
- **Necesidades afectivas y sociales** de las personas dependientes.
- **Operativa y funcionamiento del servicio** (que aporte al trabajador una visión más global y estratégica del servicio, en qué entorno económico y social se sitúa, marco jurídico aplicable, gestión económica financiera).
- **Calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales**
- **Habilidades en el trato humano y relaciones públicas** en el trato con la persona usuaria, sus familiares, los propios equipos de trabajo
- Otros ámbitos que cada vez cobran más importancia en el sector de atención de la dependencia y sobre los que debe incidirse desde el ámbito formativo están en relación con los derechos de los usuarios: **dignidad, intimidad, comunicación y confidencialidad de la misma**.

Más allá de estas necesidades de carácter transversal, las necesidades de formación se concentran fundamentalmente en el entorno de las y los profesionales que han de atender las necesidades derivadas de las nuevas actividades que se prevé se desarrollen en este sector, tal y como se refleja en el siguiente epígrafe, más vinculadas a la atención temprana, la prevención y el envejecimiento activo.

3.4. Potencial de generación de empleo a futuro

En el *Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del SAAD* se recoge un indicador que resulta fundamental para estimar el potencial de generación de empleo y la intensidad del mismo en el entorno del SAAD: el **ratio de profesionales por persona usuaria atendida**. Este ratio recoge la relación del número de profesionales mínimos por persona usuaria, según su edad y el nivel de dependencia para todos los servicios profesionales del catálogo.

En la siguiente tabla se recogen los valores que adopta este ratio en los años 2011 y 2015. En ambos momentos las prestaciones con los mayores ratios mínimos son: los centros residenciales, los [servicios de ayuda a domicilio y los de asistencia personal](#), (esta última no está vinculada a todos los grados y edades). La naturaleza de estas prestaciones, que se desarrollan de forma directa con la persona usuaria, mantiene unos ratios elevados en 2011 y 2015, siendo considerablemente más elevado en los casos de gran dependencia. Por el lado contrario, la [teleasistencia es el que menos empleo crea](#), ya que solo se necesita un 0,01 trabajador/a por persona usuaria, valor que se mantiene invariable en ambos años.

Tabla 15. Ratios de personal por persona usuaria atendida en 2011 y 2015.²³ (según el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD).

	2011			2015		
	Hasta 64 años	De 65 a 79 años	De 80 y más años	Hasta 64 años	De 65 a 79 años	De 80 y más años
Grado III (Gran dependencia)						
Ayuda a domicilio	0,70	0,65	0,70	0,8	0,7	0,8
Asistencia personal	0,70	0,00	0,00	0,8	0	0
Centros de día y noche	0,50	0,45	0,45	0,6	0,5	0,5
Centros residenciales	0,75	0,65	0,75	0,85	0,75	0,85
Teleasistencia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Grado II (dependencia severa)						
Ayuda a domicilio	0,50	0,50	0,50	0,6	0,6	0,6
Asistencia personal	0,00	0,00	0,00	0	0	0
Centros de día y noche	0,40	0,35	0,35	0,45	0,4	0,45
Centros residenciales	0,60	0,50	0,55	0,65	0,6	0,6
Teleasistencia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Grado I (dependencia moderada)						
Ayuda a domicilio	0,25	0,25	0,25	0,4	0,35	0,35
Asistencia personal	0,00	0,00	0,00	0	0	0
Centros de día y noche	0,35	0,30	0,30	0,4	0,35	0,4
Centros residenciales	0,50	0,40	0,45	0,55	0,5	0,5
Teleasistencia	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Fuente: Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del SAAD.

Como se ha apuntado, estos datos son un indicador clave para estimar el potencial de creación de empleo, que responden a una lógica de potenciación de un sector profesionalizado y el desarrollo de la ley de acuerdo con su planteamiento originario, es decir, aplicando una *ley de servicios*. En base a este dato y las expectativas poblacionales, Rodríguez Castedo y Jiménez Lara (2010) estimaron el potencial de creación de empleo para el año 2011 y 2015, que figura en la siguiente tabla.

²³ El ratio de teleasistencia utilizado es la media que habitualmente se utiliza en el sector y en la bibliografía existente. El ratio del servicio de ayuda a domicilio ha sido tomado del documento de Rodríguez y Jiménez que fue obtenido a partir de las previsiones del Libro Blanco.

Tabla 16. Estimación del potencial de generación de empleo derivado de la LAPAD en 2011 y 2015

	2011	2015
Grado III (Gran dependencia)		
Ayuda a domicilio	42.189	47.836
Asistencia personal	7.503	8.572
Centros de día y noche	19.407	21.637
Centros residenciales	156.808	156.357
Teleasistencia	1.506	1.290
Grado II (dependencia severa)		
Ayuda a domicilio	64.471	77.413
Asistencia personal	0	0
Centros de día y noche	32.675	52.063
Centros residenciales	67.953	95.076
Teleasistencia	3.052	3.192
Grado I (dependencia moderada)		
Ayuda a domicilio	51.546	87.486
Asistencia personal	0	0
Centros de día y noche	21.856	39.115
Centros residenciales	23.922	40.698
Teleasistencia	4.258	5.195
Total	497.146	635.930

Fuente: Rodríguez Castedo y Jiménez Lara (2010)

Según este análisis, la aplicación de la LAPAD en los términos previstos originariamente implicaría la creación de 500.000 puestos de trabajo en 2011 y 635.000 en 2015. Como se observa, son las prestaciones con más potencial de creación de empleo aquellas que tienen un ratio mínimo más elevado: la ayuda a domicilio y los centros residenciales.

Dichas previsiones, que, como se ha visto en el epígrafe anterior, no se han cumplido, han sido ya corregidas por los agentes sociales y la administración. Según el balance realizado por CC.OO., la

creación de empleo podrían alcanzar en 2011, la cifra de 190.000 puestos de trabajo, y se espera y/o confía, que la aplicación de la Ley en los términos previstos en los tres próximos años podría generar 200.000 puestos de trabajo adicionales.

Desde la Junta de Andalucía se realizan algunas estimaciones acerca del potencial de generación de empleo que aún implica el desarrollo de la Ley, dando continuidad a su apuesta política y financiera para su desarrollo. En este sentido, se señala, por ejemplo, que por cada tres personas atendidas en el servicio de ayuda a domicilio, el que claramente se perfila con más potencial de crecimiento, se crea un puesto de trabajo.

- **ACTIVIDADES Y OCUPACIONES EMERGENTES**

Una de las líneas de actuación que se deriva de la aplicación de la Ley, que, tal y como se reconoce desde el propio IMSERSO, ha quedado relativamente relegada, es la de la **promoción de la Autonomía personal y la prevención de la dependencia**. Ello implica, entre otras actuaciones, el fomento de los servicios de ayuda a domicilio y el desarrollo de los “servicios de respiro”, entre los que se encuentra la red de centros de día, espacios en los que se trabaja por la promoción de la autonomía, mediante **profesionales muy cualificados**. En este sentido, desde la Administración se está trabajando en materializar el compromiso de **fomentar el desarrollo de los servicios para los niveles de dependencia más moderados (grado I)**²⁴, que no necesitan de ayuda muy intensiva, sino de servicios de promoción de su autonomía personal relacionados con: la rehabilitación y terapia ocupacional, la estimulación cognitiva, promoción, el mantenimiento y la recuperación de la autonomía funcional, los apoyos personales y los cuidados en alojamientos especiales, etc. Este tipo de servicios, que podría generar empleo para más de medio millón de personas, generaría sobre todo un importante volumen de **empleo cualificado** para personas con titulación universitaria y formación profesional, como terapeutas ocupacionales, psicólogos, etc.²⁵. Este perfil de trabajador que se necesita para atender estas nuevas demandas se aleja notablemente del tradicional perfil del servicio doméstico, lo que lleva de nuevo a plantear la necesaria recualificación de las personas que vienen trabajando en los hogares, así como el reclutamiento de numerosos profesionales cualificados.

Así, como se indica desde la Junta de Andalucía, si bien hasta ahora la prioridad ha sido la atención de las personas con gran dependencia y dependencia severa, en la medida en que ya se ha venido dando

²⁴ De hecho el 3 de agosto de 2011 se emitió una Resolución Ministerial por la se publica el “Acuerdo sobre determinación del contenido de los servicios de promoción de la autonomía personal dirigidos a las personas reconocidas en situación de dependencia en grado I”

²⁵ Para las cualificaciones de: atención sociosanitaria a personas en el domicilio, Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales, Educación de habilidades de autonomía personal y social.

cobertura a estas personas, cuyo número tenderá a estabilizarse, los servicios tenderán a desarrollarse en el entorno de la promoción de la autonomía personal y el resto de servicios asociados a este entorno.

Este tipo de servicios entroncan directamente con las líneas de actuación de [fomento del envejecimiento activo](#), es decir, orientadas a garantizar la autonomía e independencia de las personas a medida que envejecen con las mejores condiciones socio-sanitarias posibles (la OMS lo define como el proceso de aprovechar al máximo las oportunidades para tener un bienestar físico, psíquico y social durante toda la vida, siendo su objetivo extender la calidad, la productividad y esperanza de vida a edades avanzadas).

Otro de los ámbitos que ha sido considerado por diversos analistas como potencial foco de creación de empleo en este sector es el de los servicios de atención a la dependencia para personas extranjeras mayores de 65 años residentes o no en nuestro país. Así, según el análisis realizado por Rodríguez Castedo y Jiménez Lara (2010), aplicando los patrones antes citados del SAAD para las personas mayores residentes en nuestro país se generarían 25.000 puestos de trabajo directos.

Asimismo, a la hora de observar los datos de estimación de empleo por prestaciones y servicios, conviene recordar que existe toda una [industria que de manera indirecta se beneficiaría del impulso del sector](#). En la medida que aumentan las personas atendidas en centros profesionalizados, el efecto dinamizador en términos de empleo y económicos alcanza a otros sectores como proveedores, empresas de mantenimiento, construcción, etc. que no están siendo contabilizados en los datos estimatorios.

Uno de los principales elementos que caracteriza nuestro territorio es que el 80% de la geografía española es rural y en ella se concentra el 15% de la población. Para responder a las diversas necesidades de las personas en el [entorno rural](#), se recogía en la LAPAD, en términos de excepcionalidad, la posibilidad de otorgar las PECEF, ante las dificultades para disponer de infraestructuras que garanticen la prestación de servicios en un entorno próximo. Sin embargo, sería importante supervisar el cuidado que se está ofreciendo a las personas dependientes, con el objetivo de garantizar los requisitos de calidad que se definen en la normativa, así como impulsar el sector en términos de infraestructuras, en la medida de lo posible. Así mismo, la inversión debería ir acompañada de [medidas de apoyo y fomento al emprendizaje en las zonas rurales](#), que no solo constituiría una apuesta por una mejor atención a la dependencia y la promoción de la autonomía, sino también una manera de fomentar el empleo local y frenar la despoblación que amenaza estos territorios.

Resulta importante también subrayar que este sector reúne una serie de características suficientes para ser una [vía de integración social y laboral de grupos de personas con especiales dificultades](#), como mujeres, personas con discapacidad²⁶, trabajadores con bajo nivel formativo, jóvenes o personas extranjeras, así como para convertirse en una vía para aflorar empleo que actualmente se desarrolla en el mercado sumergido.

3.5. El peso del empleo irregular

En el *Libro Blanco de la Dependencia* se exponían los efectos que supondría “ampliar el Estado de Bienestar”, es decir, poner en marcha un sistema que diera respuesta al derecho a la atención de las personas con dependencia. Entre otros, se destacaba como previsibles resultados del desarrollo de los programas de atención la creación de nuevos empleos y la liberación de mano de obra que estuviera apartada del mercado para cuidar a personas dependientes; otro efecto que se preveía, era el [afloramiento de empleos de la economía irregular](#). Sin embargo, la reducida creación de empleo, y los diversos datos procedentes de la gestión y puesta en funcionamiento, como se ha expuesto hasta ahora, hacen pensar que un importante volumen permanece en la economía sumergida o en la economía informal.

Este último efecto resulta especialmente importante, no solo por el gran número de empleos de este sector que se sospecha se mantienen en la economía irregular²⁷, sino también por el perfil de las personas que trabajan en él. Una parte importante de la actividad que se desarrolla en el mercado negro o en el informal, y concretamente en aquellas actividades relacionadas con el cuidado y la atención a la dependencia, son desarrolladas fundamentalmente por mujeres inmigrantes en situación irregular y sin permiso de trabajo.

- [La economía irregular en España](#)

Como señalan los diversos estudios revisados sobre la materia (Arrazola et al., 2011; García, M.F., 2008; Gómez, J.M., 2009; Martínez, 2009; Rocha, F., 2009; Tomillo, 2005), España ha sido y es un país con un peso importante de la economía irregular. En nuestra vida cotidiana observamos numerosas

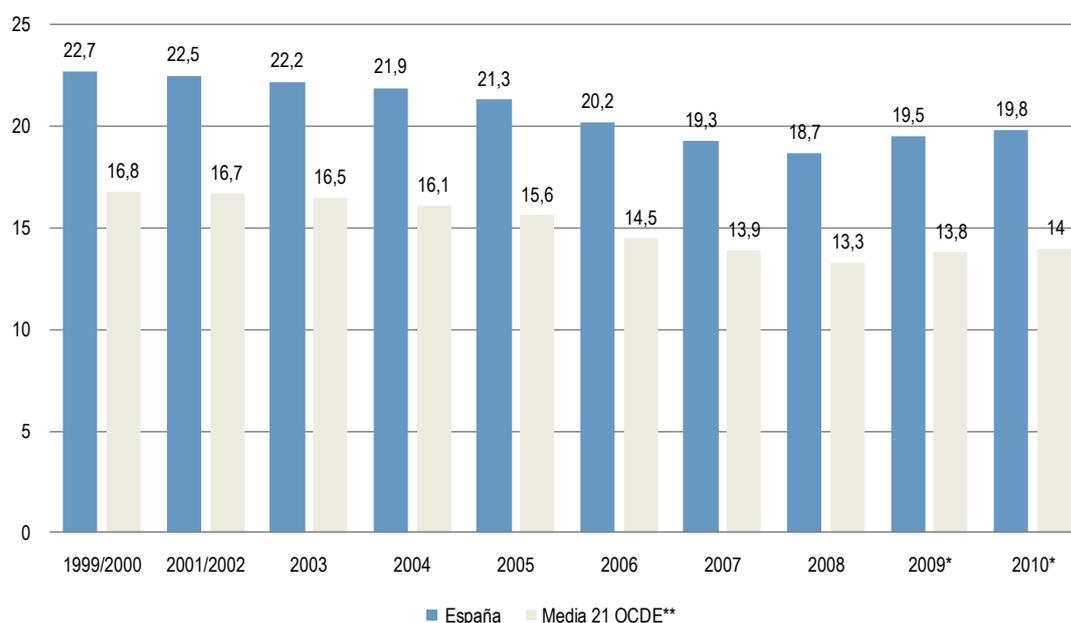
²⁶ Fundación Once (2009): *Nuevos Yacimientos de Empleo en el sector de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

²⁷ El empleo irregular aglutina tanto a los empleos o actividades que se mueven en el entorno de la llamada economía sumergida o mercado negro, que entendemos como “todas aquellas actividades económicas cuyo producto final es legal, pero que son escondidas deliberadamente a las autoridades de un país para evitar el pago de impuestos o cotizaciones a la Seguridad Social, para evitar el cumplimiento de normas legales sobre salarios mínimos, normas sanitarias o de calidad, o simplemente para evitar el cumplimiento de procedimientos administrativos” (Schneider y Enste, 2002, a través de Arrazola y Mauleón, 2011), como a los empleos que se sitúan en el mercado informal, aquellos que no están sujetos por ley al pago de impuestos o cotizaciones a la Seguridad Social.

actividades económicas que hasta el año 2011 **escapaban de las obligaciones fiscales** por diversos motivos y en diversas circunstancias, como pequeños arreglos domésticos, clases particulares, atención a los menores, así como otros directamente relacionados con el sector de cuidado a personas mayores, ayuda a domicilio y tareas de limpieza, entre otras.

Estudios recientes como el realizado por la consultora A. T. Kearney, junto con la empresa Visa Europa en 2010, *The Shadow Economy in Europe* o, *La Economía Sumergida en España*, publicado recientemente por la Fundación de las Cajas de Ahorro (2011), estiman el peso de la economía sumergida en la economía española y la del conjunto de la OCDE en el 21% del PIB. Ligeramente menores son los datos que presenta Rocha en su informe (2011): *El trabajo no declarado en España*, a partir de los datos de Scheneider, que estima que **la economía sumergida en España representaría el 19,8% de la economía total**, una proporción 5,8 puntos porcentuales más elevada que su peso medio entre los países de la OCDE.

Gráfico 9. Evolución de la dimensión de la economía sumergida en España y de la media de la OCDE (% sobre el PIB). 1999-2010.



*Estimación para los años 2009 y 2010.

**La media 21 OCDE no está ponderada.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de Scheneider (2010) (obtenidos del informe de Rocha *La Economía Sumergida en España*. 2011)

Como se puede observar en el gráfico, la proporción que representa la economía sumergida respecto al PIB ha mantenido una tendencia descendente tanto en España como en la OCDE desde el año 2000 hasta 2008, año en el que la economía sumergida alcanza sus valores más bajos (18,7% en España). A partir del 2008, año en el que se inicia la crisis monetaria internacional, la tendencia cambia y la proporción que representa la economía sumergida se incrementa, en solo dos años, en 1,1 puntos porcentuales en España y en 0,7 en la OCDE.

Las altas tasas de la economía irregular se producen en un contexto de fuerte aumento del crecimiento de la actividad económica oficial; el principal causante, según el análisis de Arrazola y Mauleón (2011) es la elevación de la **presión fiscal**, lo que ha incentivado la realización de actividades al margen de los cauces oficiales.

Las estimaciones realizadas por Arrazola y Mauleón (suponiendo que la productividad aparente de la economía formal es la misma que la de la sumergida) sitúan en los años de crecimiento económico (entre 2005-2008) el empleo de la economía irregular, como media, en **4 millones de empleos**²⁸. Un dato relevante según la Inspección de Trabajo, es que el número de empresas “sumergidas” es mucho más bajo que el de empleo irregular.

La situación de crisis económica ha impulsado un debate público intenso sobre la economía irregular, que ha provocado el desarrollo de una **normativa específica** para intentar atajar esta realidad: *Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de vivienda* que, como posteriormente se verá, puede convertirse en una vía parcial para hacer aflorar parte de este empleo irregular.

- **La presencia de la economía irregular en el empleo blanco**

La dificultad que implica conocer el peso y las características de la economía sumergida de manera global se multiplica cuando el objetivo es determinar el peso o la presencia en actividades específicas. En el caso que ocupa este estudio, para conocer el volumen de actividad sumergida que existe en este sector se ha procurado aglutinar la información cuantitativa y cualitativa encontrada en la bibliografía sobre la materia.

²⁸ Cifras que quedan muy lejos de los datos apuntados por los responsables de la Inspección de Trabajo en materia de Seguridad Social, economía irregular e Inmigración, que señalan que en el último año se habrían detectado alrededor de 70.000 trabajadores no dados de alta en la Seguridad Social.

En el estudio de A. T. Kearney se estima que a nivel europeo el **sector de sanidad y servicios sociales concentra cerca del 9% de su volumen en la economía sumergida**²⁹. En el caso de España, se señala que es el **12% del sector** el que parece desarrollarse escapando de las obligaciones tributarias.

Felipe Sáez (2010), ha calculado un índice de *propensión a la presencia de empleo irregular* en diversos sectores; sobre un índice 100, las actividades de los hogares, del personal doméstico se situarían en la posición más alta, con un índice de 160.

Rocha (2011) identifica una serie de sectores de actividad en los que es notable el peso de la economía sumergida, entre los que se sitúa el **trabajo doméstico en los hogares**, sector que ha crecido de forma significativa desde los años 90. La buena situación económica de España entre los años 2000 y 2008, antes del inicio de la crisis, y la llegada masiva de **mano de obra extranjera** ofreciendo este tipo de servicios impulsó el desarrollo de este sector de actividad. La elevada oferta de **mano de obra en situación irregular** favoreció el desarrollo y crecimiento de este sector en el mercado negro, con el consiguiente deterioro de las condiciones de trabajo. Así, según el estudio realizado por Malen Etxea (2008), el 34% de las trabajadoras internas del servicio doméstico tiene una jornada laboral de entre 8 y 10 horas/día y el 66% tiene jornadas de más de 10 horas/día. Sin duda, este sector se convirtió en una entrada al mercado laboral español fundamental para las mujeres que llegaban de países extranjeros. Socialmente, este sector de actividad estaba muy poco valorado y se mantenía invisible.

El conjunto de actividades que se realizan dentro del hogar es muy variado: el cuidado y acompañamiento a personas dependientes, la ayuda a las tareas del hogar, la ayuda a domicilio u otros servicios a la persona, etc. La comparación de los datos de las personas asalariadas (obtenidos a través de la EPA) con el número de personas trabajadoras afiliadas y en situación de alta (disponibles a partir de los datos facilitados por la Seguridad Social) vinculadas a las *actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico*³⁰ pone de manifiesto que existe una brecha importante entre ambos datos, en la que precisamente se situaría la población ocupada en el mercado irregular.

Si bien en el caso del análisis previo del volumen y la evolución del empleo regular se descartó esta actividad del **personal doméstico**, por no ser una actividad económica exclusiva del sector de atención a la dependencia³¹, puesto que hubiera desvirtuado los datos y el análisis, se ha considerado de interés realizar una aproximación con el objeto de estimar la presencia de la economía irregular en esta

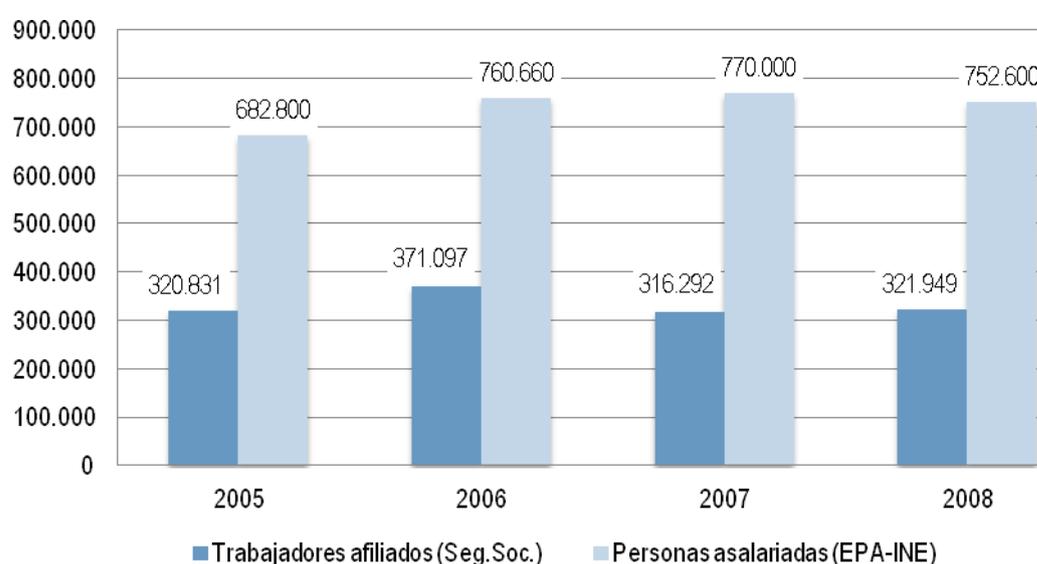
²⁹Según este informe, este sector representa 309.000 millones del PIB, y se estima que 35.000 millones de euros se mantienen sumergidos.

³⁰ En el caso de los datos del INE se utiliza la CNAE 2003 y los datos de la Seguridad Social se elaboran con la CNAE 2009

³¹ Las actividades del personal doméstico engloban un amplio abanico de funciones y tareas como limpieza del hogar, cocina, planchado, cuidado de niños/as, así como otras más directamente relacionadas con la atención a la dependencia, como el cuidado de personas mayores, acompañamiento en gestiones, paseos, etc.

actividad que tan a menudo se mezcla con los servicios de cuidados socio-sanitarios en el hogar. De hecho, la mayor parte de la información disponible en las diversas fuentes manejadas relativas a la economía irregular en el sector del empleo blanco está vinculada con actividades en hogares. Resulta evidente pensar que en otras actividades del sector como residencias o la teleasistencia hay más dificultades para desarrollar actividades en el marco de la actividad irregular, o al menos la información escasea. A pesar de ello, periódicamente aparecen noticias en los medios de comunicación de residencias y centros “clandestinos” cuya actividad parece escapar de toda norma.

Gráfico 10. Número de personas asalariadas y número de personas trabajadoras afiliadas en situación de alta en Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social y de la EPA del INE.

Como se observa en el gráfico, en todos los años analizados, el número de personas ocupadas según la EPA en este subsector duplican al de afiliadas. La diferencia es considerablemente más elevada en los dos últimos años analizados: en 2007 alcanza las 453.708 personas y en 2008 asciende a 430.651; es decir, en torno al 57% de las personas ocupadas en esta actividad estarían trabajando sin afiliación a la Seguridad Social. En cuanto a la evolución de los datos y la tendencia, en 2007 los datos de personas ocupadas de la EPA y los de afiliadas tienen un comportamiento similar. Sin embargo, difieren en los tres últimos años de análisis; en este sentido, destaca la caída que se observa entre las personas afiliadas a la Seguridad Social entre 2007 y 2008, frente al ligero aumento de las personas que señalan estar ocupadas en este subsector según la EPA, lo que estaría precisamente situándonos en el inicio de la crisis ante un incremento del mercado irregular en esta actividad.

No obstante, como se ha apuntado anteriormente no toda esta población se movería en el llamado mercado negro, ya que ha de tenerse en cuenta que en el ámbito del trabajo relacionado con los cuidados socio-sanitarios, al igual que sucede con otros empleos del ámbito doméstico, servicios a las personas, etc. buena parte de las personas que desarrollan su trabajo en este entorno se sitúan técnicamente hablando en la llamada **economía informal**; es decir, se trata de personas que por estar trabajando 19 ó menos horas semanales no tenían obligación de cotizar a la Seguridad Social, por lo que no figuraban en su registro (aunque sí podrían ser contabilizados como personas ocupadas por la EPA).

Para corregir esta situación en la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, que entrará en vigor en enero de 2012, se produce la **Integración del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social**³². De este modo, se regulariza y se da protección y derechos sociales y laborales a un volumen muy importante de personas, sobre todo mujeres, desprotegidas hasta ahora en nuestro país. En este nuevo marco también se regulariza la posibilidad de que la cotización sea en función del tiempo que las personas trabajan.

Las actividades de empleados/as de hogar es una actividad que se desarrolla dentro de las viviendas particulares. Este hecho dificulta el control por parte de Inspección de Trabajo para demostrar el tipo de relación que existe entre la persona trabajadora y la empleadora. Estos elementos dificultan tanto la medición del volumen del sector que se mantiene sumergido, como el conocimiento de las actividades a las que se dedican las personas. Por otro lado, la carga tributaria de estas actividades es elevada y recae directamente sobre familias y personas autónomas, lo que como antes se señalaba, ha sido uno de los factores explicativos del notable desarrollo de la economía sumergida.

³² En esta Ley se establece la obligación de cotizar para todas las personas que trabajen como empleado de hogar “cualquier que sea el número de días u horas trabajadas durante cada mes”.

4. LOS FACTORES QUE OBSTACULIZAN EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO BLANCO EN ESPAÑA

Como se ha ido comprobando a lo largo del estudio, el sector del empleo blanco ha experimentado un ligero crecimiento, pero moderado en lo relativo tanto a la creación de empresas como a la generación de empleo, especialmente si se compara con las previsiones existentes al respecto derivadas de la aprobación de la LAPAD. Uno de los principales objetivos y valor añadido de esta investigación es precisamente apuntar y ordenar los principales obstáculos que se han interpuesto desde diversos frentes y que han limitado o han producido cierta *desaceleración* en el ritmo de crecimiento de esta actividad económica.

En este caso, se ha contado, además de con el meta-análisis de diversas fuentes de estudio acerca del empleo en torno al sector del cuidado y la dependencia, así como de los servicios de proximidad, con la aproximación proporcionada fundamentalmente por entidades de carácter empresarial que aglutinan a numerosas empresas del sector, con organizaciones sindicales y profesionales, que han proporcionado una perspectiva novedosa y complementaria al de otros estudios existentes, y con la perspectiva de las Administraciones encargada de la gestión e implementación del SAAD.

Este capítulo se estructura en tres grandes bloques o dimensiones de análisis en los que se concentran las dificultades o los frenos que obstaculizan el desarrollo del sector del empleo blanco:

- Dificultades vinculadas a la estructuración del mercado o de la oferta de servicios relacionados con la actividad del empleo blanco.
- Dificultades derivadas de la debilidad de la demanda de estos servicios.
- Elementos vinculados a la caracterización y circunstancias de la mano de obra del sector.

4.1. Dificultades vinculadas a la estructuración de la oferta del mercado de servicios relacionados con la actividad del empleo blanco

En este primer apartado se han considerado todos aquellos elementos relacionados con la estructuración del mercado que oferta servicios en el ámbito del cuidado y la atención a la dependencia, desde una doble perspectiva: por un lado, considerando todos aquellos elementos derivados de la gestión y el funcionamiento del SAAD (Sistema de Atención a la Dependencia); y de otro lado, atendiendo a determinadas dimensiones que caracterizan el mercado que queda fuera del SAAD. En este sentido, se ha tratado de identificar aquellos elementos que vendrían a explicar el freno a la generación de empleo en el sector del cuidado a personas dependientes, atendiendo especialmente a

aquellos elementos que no tienen un carácter estructural sino que pueden removerse articulando diversas medidas de diverso tipo, que serán detalladas en el siguiente apartado.

4.1.1. La gestión y el funcionamiento del SAAD

Como se ha venido desarrollando a lo largo del estudio, uno de los pilares y ejes vertebradores del desarrollo y crecimiento del sector del empleo blanco en España lo constituye el Sistema de Atención a la Dependencia, articulado progresivamente a partir de la aprobación de la LAPAD en 2007. La puesta en marcha y funcionamiento del mismo ha tenido un impacto directo e indirecto en la creación de empleo, en los términos de la secuencia que se detalla a continuación.

- “EL EFECTO DESACELERACIÓN” ANTE LAS EXPECTATIVAS GENERADAS POR LA APROBACIÓN DE LA LAPAD.

El sector de atención a la dependencia comienza a despegar en los años 90 coincidiendo con la publicación por parte de la Comisión (1993) del *Libro Blanco: Crecimiento, competitividad, empleo*, el cual identificó, entre las muchas oportunidades de generación de empleo que podían surgir dando respuesta a las incipientes necesidades sociales, el potencial del sector de los servicios de proximidad vinculado al cuidado y atención de los menores, las personas mayores y las personas con discapacidad.

El sector vinculado a estas actividades, anteriormente cubierto en el ámbito familiar y por la beneficencia, comienza a desarrollarse mercantilmente en España durante la *década de los noventa*; en este tiempo, tal y como señalan los diversos informantes, éste comienza a *crecer de manera desordenada y atomizada, pero a una gran velocidad* hasta la aprobación de la LAPAD. Sin embargo, la aprobación de la ley tuvo un efecto desacelerador en el proceso de crecimiento del sector. La LAPAD fue recibida con grandes esperanzas y expectativas por parte de las personas dependientes y sus familias, lo que implicó para muchas familias, de un lado, dejar atrás el sistema de contratación de servicios que se estaba generando al margen de la nueva Ley, y de otro, debido a las precauciones respecto a la efectiva aplicación de la misma, la ralentización y correspondiente retardo en la contratación de los servicios profesionales hasta contar con una valoración y un PIA (*Plan individual de Acción*) que acreditara la dependencia y el tipo de ayuda al que se tenía derecho. Todo ello supuso que un sector que había comenzado a desarrollarse con mucha fuerza ralentizara notablemente su desarrollo durante los años de aprobación de la Ley.

En este escenario de crecimiento moderado surge la crisis económica, lo que ha supuesto un freno aún más importante para el desarrollo del mismo. No obstante, resulta especialmente interesante destacar,

tal y como se ha corroborado por algunas de las personas consultadas, el efecto perverso generado por la aprobación de la Ley, que sitúa el inicio de la [desaceleración del crecimiento del sector bastante antes del inicio de la crisis](#).

- **EL RETRASO Y LA FALTA DE AGILIDAD EN LA RESOLUCIÓN DE LAS AYUDAS, QUE GENERA EL CARACTERIZADO COMO “LIMBO DE LA DEPENDENCIA”**

La lentitud en el desarrollo del SAAD y la falta de agilidad de las valoraciones son un claro elemento que frena el desarrollo y la aplicación efectiva de la Ley, con lo que ello implica en términos de desaceleración en la creación de empleo. En este escenario surge el acuñado ya en la bibliografía sobre el sector [“limbo de la dependencia”](#), identificado como el estadio en el que se encuentran las personas que tienen una valoración de la dependencia y derecho a una prestación, pero aún no tienen aprobado el PIA, y que por tanto no reciben aún la prestación de manera efectiva. Esta situación se concreta en que los [plazos](#) entre el dictamen de grado y nivel de dependencia (necesario para poder contar con el derecho de atención) y la resolución PIA, que conlleva el acceso a los servicios o prestaciones están resultando muy elevados. Tal y como se señalaba en el capítulo anterior, aún a fecha 1 de junio de 2011, un 30,6% de las personas con derecho a una prestación no las han recibido, es decir, una de cada tres aproximadamente, lo que supone que [309.800 personas conformarían esta lista de espera](#).

La creciente [acumulación de la lista de espera](#) (en diciembre de 2010 eran 234.463 personas las que se encontraban en esta situación, cifra que ha aumentado considerablemente al incorporarse al sistema nuevos grados o niveles de dependencia en 2011, los dependientes moderados -Grado I, Nivel 2-) parece revelar cierta [falta de capacidad de las Administraciones gestoras del SAAD, especialmente las Autonómicas](#) para proporcionar atenciones o prestaciones a las personas con derecho a las mismas. Si bien en 2009 se promovieron una serie de cambios legislativos³³ en el intento de reducir la lista de espera, el impacto de estas reformas no ha tenido el peso suficiente para solventar la situación.

Esta realidad tiene lógicamente una traducción directa sobre la creación de empleo en este sector de actividad, en la medida en que ralentiza a un volumen importante de potenciales personas usuarias el acceso a ayudas de atención a la dependencia, que en tanto en cuanto se concreten en servicios darán lugar a la creación de puestos de trabajo adicionales.

³³ Modificación del RD 614/2007, de 11 de mayo, sobre el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, publicado por el BOE del 19 de febrero de 2009, que se comenzó a aplicar el mes siguiente, que afecta al periodo máximo para aplicar la libranza de fondos respecto a los efectos retroactivos (CC.OO., 2010)

- **EL SOBREDIMENSIONAMIENTO EN LA CONCESIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA CUIDADORES FAMILIARES (PECEF)**

Este resultado es fruto de lo que una parte importante de las personas entrevistadas considera una deficiente gestión e implementación de la LAPAD, lo que ha de tener un claro efecto negativo en la creación de empleo y el crecimiento y desarrollo del sector. En reiteradas ocasiones a lo largo del estudio se ha subrayado el hecho de que, a pesar de ser considerada como excepcional, esta prestación económica representa **cerca de la mitad de las prestaciones concedidas en el marco de la Ley**. Tal y como señalan los diversos informes analizados, como el *VI Dictamen* sobre la implantación del SAAD de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2010), después de casi cinco años de aplicación la tendencia sólo se ha corregido ligeramente en términos proporcionales.

A lo largo de los años de desarrollo de la ley, han aumentado las voces más críticas que exponen con dureza que, a pesar de que la ley se planteó como “una ley de servicios”, la realidad es que está implementándose como una “ley de prestaciones”.

Los principales **motivos** que explican esta situación, a partir de cuya modificación podrá intervenir en pro del cambio en el funcionamiento del sistema y en el aumento del potencial de generación de empleo, son los que siguen:

- **La red de servicios sociales e infraestructuras es deficitaria** tal y como señalan los agentes sociales entrevistaos y algunos estudios; en una coyuntura de crisis económica la reducción presupuestaria afecta lógicamente a los fondos disponibles para creación de las infraestructuras necesarias para prestar varios de los servicios que se derivan de la aplicación de la Ley (centros de día y residencias fundamentalmente).
- En otro sentido, las administraciones en un contexto de crisis estarían apostando por las PECEF dado que **el coste de estas ayudas para la Administración sería, en primera instancia más barato** para la administración autonómica que cualquier prestación (la cuantía máxima para el año 2011 de las PECEF según el RD 570/2011 es de 520,69 euros, mientras que un servicio profesional puede triplicar dicha cifra).
- **La preeminencia del criterio de elección de las familias de las personas beneficiarias de las ayudas**. Tal y como se explica desde el Imserso, ésta es una ley en la que se da prioridad a la persona beneficiaria de las ayudas, se defiende su opinión y preferencia; pues en otro orden de cosas, tampoco es posible obligar a las personas a recibir determinados servicios en su hogar o desplazarse a determinados lugares. Por otro lado, como se profundiza en el siguiente bloque, la elección por este tipo de ayudas por parte de las familias, en un contexto de crisis,

se explica en la medida en que estas ayudas económicas pueden significar un importante **complemento de rentas** para muchas de ellas.

De modo que el escaso desarrollo de servicios como la ayuda a domicilio, los centros de día, los servicios de teleasistencia, las residencias, así como de otro tipo de prestaciones vinculadas a servicios impide que el sistema desarrolle todo su potencial de creación de empleo. En todo caso, las previsiones del *VI Dictamen* mencionado apunta a una consolidación del modelo de ayudas de las PECEF, que irá evolucionando hacia un incremento de la Ayuda a Domicilio, frente a una previsible reducción porcentual de la Atención Residencial, lo que perfila un tipo de empleo más centrado en la atención personalizada en los hogares. No obstante, también se apunta que **no existe uniformidad en el territorio**, y que cada CC.AA. parece tender al fomento de diferentes modelos.

- **LA FALTA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS**

Otro elemento importante, relacionado con la concesión de las PECEF, que de manera indirecta obstaculiza la creación de empleo es la ausencia de evaluación y control del destino final de la prestación económica, de la situación real en la que vive la persona dependiente y para la que se le aporta la ayuda. Esta ausencia de control por la mayor parte de las administraciones autonómicas sugiere que en muchos casos la prestación:

- No tiene una traducción directa en atención y cuidado de la persona dependiente;
- puede estar siendo utilizada para la contratación de servicios en la economía sumergida;
- no esté siendo destinada para el fin inicial, lo que puede conllevar un deterioro en la persona dependiente, que finalmente necesitará de los servicios del sistema de salud.

El **impacto más inmediato** del sistema de gestión y funcionamiento del SAAD, más allá de las consecuencias que ello tiene sobre las potenciales personas beneficiarias del sistema, que no constituye el objetivo de este estudio, es la **reducción de la creación de empleo** en el sector de atención a personas dependientes y promoción de la autonomía, lo cual tampoco favorece **el desarrollo de proyectos empresariales y emprendedores en este sector**.

4.1.2. Los condicionantes del mercado privado

El enorme potencial de generación de riqueza y empleo no sólo depende de la gestión y funcionamiento del SAAD, que han sido analizados detenidamente en el apartado previo, sino que éste también depende de la articulación del mercado privado de servicios, de la iniciativa privada, que en muchos casos presta servicios concertados con la Administración pública, y en otros, funciona mediante el libre

encuentro entre la oferta y la demanda de empresas o personas que prestan sus servicios en el mercado.

- **EL NECESARIO PROCESO DE RECONVERSIÓN DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR**

Uno de los elementos positivos más importantes de la LAPAD es que reconoce el derecho al servicio y exige que éste sea de **calidad** (Rodríguez y Jiménez, 2010). La exigencia de calidad implica el desarrollo de un impulso importante para el sector en términos de profesionalización y homogeneización, sin embargo, también conlleva que una parte importante del tejido empresarial tenga que plantearse realizar fuertes **inversiones para alcanzar los estándares de calidad o reconvertirse**, desarrollando otra actividad.

El **proceso de acreditación** depende de las administraciones autonómicas y locales. A pesar de que cada servicio y cada comunidad tienen un procedimiento concreto; Rocha (2008) diferencia **tres fases**³⁴:

- Autorización previa: la administración comprueba que el proyecto cumple con los requisitos mínimos exigidos en la normativa reguladora.
- Autorización de funcionamiento: dirigida a comprobar que el servicio prestado cumple con las condiciones mínimas exigidas (material y personal).
- Inscripción en el registro: una vez obtenidas las dos autorizaciones anteriores, las empresas pasan a formar parte del registro de servicios sociales.

El *Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)* establece que la acreditación de centros, servicios y entidades depende del cumplimiento de los **requisitos mínimos** establecidos en tres ámbitos determinados:

- a) Recursos materiales y equipamientos que garanticen la prestación del servicio adaptada a las necesidades de las personas en situación de dependencia, a las intensidades, a la seguridad y a la accesibilidad.
- b) Recursos humanos: requisitos y estándares dirigidos a garantizar la adecuada prestación del servicio, tanto en número de profesionales (ratios de personal), como en su formación para el desempeño del puesto de trabajo, tal y como se ha establecido en el apartado relativo a la cualificación y las necesidades formativas del sector. .

³⁴ Según el tipo de servicio, las fases varían

- c) Documentación e información: Se requerirá que los centros, servicios y entidades, en su caso, dispongan al menos de determinada documentación e información referida tanto a la propia organización como a las personas usuarias y trabajadoras.

Este proceso, que ya se ha iniciado, tendrá una consecuencia clara en una parte importante del tejido empresarial, sobre todo la de pequeñas y medianas empresas, que es probable que tenga **dificultades** para asumir las consecuencias de alcanzar dichos estandartes, que puede tener que enfrentarse al hecho de cerrar o cambiar de actividad profesional. Esta necesaria **reconversión del sector**, por lo tanto, puede conllevar una destrucción parcial del empleo y de empresas que actualmente existen en el sector, y un aumento de la **concentración de la actividad** en grandes empresas. En este sentido, algunas de las personas consultadas pertenecientes al movimiento empresarial asociativo preveían el cierre de entre el 30-40% de las plazas vinculadas al sector en su conjunto.

- **EL SISTEMA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVO**

Por diversas razones, los concursos públicos constituyen uno de los obstáculos para el desarrollo del sector y la creación de empleo, argumentación en la que coinciden la mayor parte de los informantes clave. En un contexto de crisis parece cada vez más evidente, también en el sector de los servicios de atención a la dependencia, que el sistema concursal está derivando en un sistema de subasta, en el que **se sobrevalora el precio de la oferta, en detrimento de la calidad del servicio**.

Las condiciones económicas y técnicas que se exigen en los concursos públicos implican en muchas ocasiones que los precios fijados se sitúen por debajo de lo exigido en el convenio, lo que conlleva un **deterioro notable de las condiciones laborales** y de atención a las personas dependientes como segunda derivada. De hecho, los informantes señalan que muchas empresas han asumido riesgos que implicaban la pérdida de dinero en este tipo de concursos, motivo por el cual cada vez hay más concursos que quedan desiertos. Esta situación, que está asociada al contexto económico actual, supone un **riesgo no solo para la creación de nuevos empleos sino también para la supervivencia de las empresas y los puestos de trabajo del sector** en la actualidad, ya que las empresas se ven limitadas a la hora de ampliar la plantilla y realizar nuevas contrataciones, y no pueden mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores.

Otro factor que contribuye al **estrangulamiento de las empresas del sector del empleo blanco** es el **retraso en el sistema de pagos de la administración pública**. Este factor, que ha sido destacado también por varias asociaciones empresariales, está relacionado con el sistema de gestión de la Administración, sobre todo la local, que se enfrenta a un contexto de crisis, que es transmitida a las

empresas suministradoras de los servicios de proximidad, lo que puede llegar a provocar la mortalidad de parte del tejido empresarial más vulnerable, el de las pymes y micropymes.

- **LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA.**

El mercado profesionalizado y organizado de las empresas y de las personas que como autónomas ejercen su trabajo en el ámbito de los cuidados del empleo blanco ha de competir con el mercado paralelo de la economía sumergida, y también en cierta medida del mercado informal, que como se ha visto con anterioridad, tiene un notable peso en nuestro país.

Este mercado alternativo, que parece aumentar en periodos de crisis, oferta generalmente *servicios no profesionalizados* a **precios considerablemente más bajos** con los que no puede competir el mercado privado de prestación de servicios asistenciales. Las consecuencias de esta batalla que hasta ahora en el mercado privado es ganada por el mercado irregular se reflejan en términos de creación de empleo, de obstaculización de la profesionalización del sector, de no generación de ningún tipo de retorno económico para el Estado, y de mantenimiento de un importante volumen de trabajadores y personas usuarias en una situación de **desprotección**.

Las principales **dificultades para hacer aflorar la economía sumergida** mediante actuaciones derivadas de la aplicación de las normativas recientemente aprobadas (Real Decreto Ley 5/2001, de 29 de abril, de *medidas para la regularización y control del empleo sumergido*, y la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*), en este sector se situarían fundamentalmente en:

- Muchas de las actividades vinculadas al empleo blanco se realizan en los domicilios. El derecho a la **inviolabilidad del domicilio** es la barrera fundamental que impide la realización de inspecciones de trabajo en los hogares. Desde la Inspección de trabajo, la única posibilidad de intervención se produce en el caso de que la persona trabaje a través de una empresa mediadora, en cuyo caso ésta sí puede ser inspeccionada.
- Otra de las dificultades apuntadas reside en el sustrato cultural y en los comportamientos de las propias personas trabajadoras, procedentes a menudo de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, que en algunas ocasiones prefieran no regularizar su situación, es decir, no darse de alta en la Seguridad Social, debido a la **incompatibilidad con prestaciones** de desempleo u otras ayudas de protección social que pueden estar recibiendo. Este tipo de comportamientos puede limitar el impacto de la recientemente aprobada Ley 27/2011.

4.2. Las dificultades desde el lado de la demanda de servicios

Mirando al otro lado del mercado de los servicios de cuidados a las personas es posible detectar otra serie de condicionantes, de frenos del lado de las personas demandantes de los servicios y sus familias, que están presentes en diversos grados y también tienen una incidencia significativa sobre la generación de empleo.

- **RETICENCIAS CULTURALES Y FALTA DE SENSIBILIDAD POR PARTE DE LAS FAMILIAS DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES.**

En España la cultura del cuidado, por el tipo de familia mediterránea predominante, se ha caracterizado por localizarse dentro de los hogares y desarrollarse a través de la red familiar o social, siendo generalmente asumido el rol del cuidado por las mujeres (como madres, hijas, hermanas y como esposas). Esta visión del cuidado ha tenido consecuencias notables en la gestión de la atención a la dependencia cuando ésta ha pasado a manos de la gestión del SAAD; así, muchas familias, llevadas por la **inercia cultural** del pasado, pueden haber mostrado resistencias a abrir las puertas del hogar a personas ajenas para que se encarguen del cuidado de la persona dependiente o a delegar en servicios exteriores el mismo. Todo ello, unido al desconocimiento en muchas ocasiones de los cuidados específicos que necesita la persona dependiente, se ha traducido en una **falta de sensibilización respecto a la necesidad de atención profesionalizada** conforme a las necesidades específicas de las personas dependientes.

Esta inercia y la escasa interiorización de la necesidad de recibir cuidados profesionalizados explicaría el hecho de que en el transcurso de las fases valorativas vinculadas a la LAPAD, donde **la voluntad de las personas usuarias** ha llegado a tener un peso superior a la opinión de las y los profesionales en la elección de la prestación, éstas hayan elegido recibir la PECEF, y como consecuencia se hayan **sobredimensionado las PECEF**. De este modo, las ayudas económicas se quedan en el entorno familiar, lo que no se traduce en generación de empleo profesional en el mercado regularizado.

Si bien es cierto que la LAPAD ha supuesto un cambio importante respecto al reconocimiento de las ocupaciones vinculadas al cuidado, la aún **escasa sensibilización social sobre la importancia de la atención profesionalizada**, que tradicionalmente se ha cubierto en el ámbito familiar o a través de redes informales, el elevado volumen de actividad que se desarrolla en el mercado negro, las malas condiciones laborales (baja retribución, alta rotación, etc.), la gran presencia de trabajadoras inmigrantes en situación irregular, la falta de organización sindical y patronal o la escasa formación de las y los trabajadores son muestra y fuentes del **escaso reconocimiento social** de estos empleos, lo que

contribuye a generar un círculo vicioso, que no contribuye a fomentar la contratación por parte del mercado privado de estos servicios profesionales.

En definitiva, el **sustrato cultural del modelo mediterráneo asistencial familiar** tradicional español constituye una **lastre** importante, que dificulta la aplicación de un modelo de atención a la dependencia, que se sitúa sin embargo más próximo a los modelos continentales y nórdicos, por lo que parece necesario tiempo y el desarrollo de profundos cambios sociales para esperar resultados de cambio en los patrones culturales.

- **LAS DIFICULTADES DE SOLVENCIA ECONÓMICA DE LAS FAMILIAS DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES.**

Ante un contexto como el actual, que se caracteriza por una situación de **crisis económica** y una falta de sensibilidad social respecto a la profesionalidad del cuidado, **el precio de los servicios profesionales** en el mercado privado supone aún un freno importante para el aumento de la demanda privada de servicios, y por lo tanto, para la creación de empleo. En un contexto de crisis económica como el actual, las economías familiares, con cada vez más miembros en situación de desempleo tienden a recortar gastos en aquellos servicios que pueden asumirse desde el entorno familiar; y en el marco de la aplicación de la LAPAD ven en las PECEF una oportunidad de obtener rentas complementarias.

De otro lado, y de manera complementaria, el elevado volumen de actividad que se desarrolla en la **economía sumergida** estaría funcionando como freno del desarrollo de la demanda de servicios profesionalizados y, por tanto, de la generación de empleo. Al hecho de que los precios de los servicios profesionalizados sean tan elevados se suma la existencia de un importante mercado irregular que presta los servicios de los cuidados a unos precios considerablemente inferiores del mercado, con los que difícilmente puede competir el mercado regularizado de servicios profesionales. Este mercado alternativo aumenta en periodos de crisis, vinculado a una mayor oferta de mano de obra disponible, lo que reduce a su vez el precio de los servicios ofertados.

- **LA CARGA DE LA BUROCRACIA ADMINISTRATIVA EN LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS REGULARIZADOS**

Otro de los elementos que contribuye a explicar también en parte el elevado volumen de actividades sumergidas, son además de las cargas económicas y tributarias, las dificultades administrativas que conlleva la contratación según los requisitos administrativos legales de personas autónomas para la prestación de determinados servicios.

Tal y como señala el *VI Dictamen del Observatorio* de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, por ejemplo, la modalidad de la *Prestación económica para Asistencia Personal* es residual y apenas se ha desarrollado, debido en buena medida a los condicionantes que implica para

las personas dependientes en términos de costes del salario y seguridad social que no son compensados por esta prestación.

4.3. Las dificultades vinculadas a las características de la mano de obra y sus condiciones laborales

El lento reconocimiento y profesionalización del sector de los empleos vinculados a este sector comienza a partir de los años 90, coincidiendo, como se ha señalado anteriormente, con el impulso que se da al sector tras la publicación de *Libro Blanco* de la Comisión Europea. Sin embargo, aún son numerosos los obstáculos vinculados a aspectos determinantes del mercado que afectan directamente a las personas ocupadas en el sector, a elementos intrínsecos que las caracterizan, que implican un freno considerable para el crecimiento del empleo y desarrollo de empleo de calidad en el sector.

- **RETRASO EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES Y LA FORMACIÓN INSTITUCIONALIZADA EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO BLANCO**

El sector de los empleos de los cuidados y atención a la dependencia se ha mantenido en España en una situación de casi **absoluta invisibilidad y en muchos casos irregularidad** hasta hace relativamente poco tiempo. En el momento en el que se aprueba la LAPAD se produjo un efecto de regulación y reconocimiento del sector que le va dando visibilidad y que también transparenta sus propias debilidades, entre las que se sitúa la falta de formación reconocida institucionalmente de muchos de los perfiles de las personas que hasta ese momento desempeñaban las tareas de atención a la dependencia.

Este sector, por lo tanto, **se ha comenzado a desarrollar sin una estructura de formación y cualificaciones oficial y reglada**, a pesar de que las exigencias relativas a las cualificaciones ya se recogían en el *Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad en los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)*. Como ya se expuso con anterioridad, la acreditación de centros, servicios y entidades pasa por el cumplimiento de unos requisitos de calidad mínimos en los ámbitos de recursos materiales, documentación e información y recursos humanos. Como se exponía en el apartado *La cualificación de las y los cuidadores no profesionales*, dentro de estos requerimientos de cualificación del personal, se determinan dos objetivos: en 2011 el 35% del personal con categorías de cuidador, gerocultor o similar, asistente personal y auxiliar de ayuda a domicilio debería estar cualificado, y como objetivo final, en 2015 el 100% del personal de dichas categorías debía estar acreditado y cualificado.

Si bien actualmente existe una descripción ocupacional bien definida para el desarrollo para las ocupaciones vinculados a los cuidados, según los datos disponibles y los agentes entrevistados, **aún existe una escasa oferta de personal con la formación y cualificación necesaria para cubrir las necesidades del sector.**

Para alcanzar los objetivos impuestos por el acuerdo alcanzado **las empresas** han tenido que realizar en el pasado inversiones con recursos propios para formar a sus plantillas, asumiendo también el riesgo de que ante las mejores condiciones laborales de otros sectores se produzca una fuga de personas. En este escenario las empresas también tienen una responsabilidad fundamental, que no siempre han asumido sin embargo.

- **LA SEGMENTACIÓN DEL MERCADO: CONCENTRACIÓN DEL TRABAJO DEL CUIDADO ENTRE LAS MUJERES.**

El análisis del perfil de las personas cuidadoras familiares en el SAAD confirma que el 93,4% son mujeres, lo que evidencia que aún se mantiene asociado el **rol del cuidado a las mujeres, del mismo modo que ocurría antes de la aprobación de la ley.** El hecho de que las mujeres continúen realizando las tareas de cuidado informal tiene un efecto claro sobre el empleo, ya que ralentiza las posibilidades de que se incorporen activamente al mercado laboral (uno de los objetivos tangenciales de la LAPAD). El elevado volumen de mujeres cuidadoras tiene una traducción en términos de impacto de género que también debe ser considerado: se podrían estar perpetuando los roles sexistas y la segmentación en el mercado de trabajo del empleo blanco. Por lo tanto, la gestión y el funcionamiento del SAAD en lo relativo a la elevada concesión de PECEF también influyen negativamente en el fomento de la **igualdad de oportunidades en ambos sexos, y en la incorporación de la mujer al mercado laboral.**

De otro lado, la concentración de los empleos blancos entre las mujeres, como ha sucedido históricamente con otros sectores de actividad desarrollados en el ámbito de lo doméstico, implica una **falta de reconocimiento social** de este tipo de empleos y una **precarización de las condiciones de trabajo.**

- **LA ALTA PRESENCIA DE MANO DE OBRA INMIGRANTE EN CONDICIONES DE IRREGULARIDAD**

Tal y como se ha señalado anteriormente y revelan los estudios centrados en este tema (Rocha, 2011: Enred, 2009, etc.) buena parte de las personas que se mueven dentro de la economía sumergida en este tipo de empleos son personas extranjeras con una **situación laboral no regularizada, desprotegidas legalmente** (no cotizan y por tanto no tienen reconocidos sus derechos). Las **razones** por las que hay una fuerte presencia de trabajadores extranjeros que desarrollan actividades de forma irregular son diversas: entre otras el hecho de que en muchos casos sea una actividad desarrollada en un hogar, que

culturalmente no se concibe como una actividad laboral o empresarial, que escapa de las inspecciones de trabajo, que es poco valorada socialmente y que tiene bajos salarios.

Son muchas las personas extranjeras con dificultades para legalizar su situación en nuestro país, lo que a su vez implica que desarrollen actividades en estas condiciones de irregularidad o informalidad, que a su vez tiene consecuencias limitantes para el crecimiento del empleo, en la medida que favorece que se perpetúe una [oferta paralela de servicios al mercado regular](#), no profesionalizada y sin criterios de calidad, pero a un precio más barato, lo que detrae la creación de empleos regulares.

- **LAS CONDICIONES LABORALES DEL SECTOR DEL EMPLEO BLANCO**

Los empleos generados en el entorno del trabajo de los cuidados y la dependencia no ofrecen unas condiciones laborales que favorezcan la estabilidad de la mano de obra. Los turnos rotativos y los bajos salarios, sobre todo en algunos de los servicios del sector como las residencias o los centros de día son elementos que determinan [la inestabilidad](#) de este sector de actividad, así como una [elevada rotación](#).

Un factor que ha sido señalado por los agentes económicos y sociales en repetidas ocasiones es la competencia entre este sector de actividad de los cuidados y atención a la dependencia y el sector sanitario. En ambos sectores coinciden perfiles profesionales y actividades, sin embargo, las condiciones económicas y laborales que ofrece el sector sanitario son sustancialmente mejores que las de los empleos del sector de los cuidados y atención a la dependencia. Estas diferencias, especialmente las salariales, producen un [trasvase de mano de obra del sector de atención a la dependencia al sanitario](#). Conviene apuntar que este trasvase de un sector a otro se produce cuando la o el trabajador está formado (en muchos casos a cargo de la empresa) y cuenta con cierta experiencia, lo que implica que pierde no sólo a la persona trabajadora sino también la inversión en formación realizada.

A pesar de que [los convenios colectivos](#) aprobados hasta el momento han ofrecido un marco unificado a un sector que hasta hace relativamente poco tiempo no existía en términos de mercado y que dependía del sistema asistencial o la caridad para su financiación o permanecía aislado en el hogar familiar, aún queda un largo camino por recorrer.

El convenio colectivo vigente en la actualidad finaliza el 31 de diciembre de 2011 y se está negociando el futuro convenio. Sin embargo, las expectativas no son especialmente alentadoras, teniendo en cuenta la situación económica actual, por lo que es probable que no se produzcan sustanciales mejoras respecto a las condiciones laborales anteriores.

5. MODELOS DE DESARROLLO DEL SECTOR DEL EMPLEO BLANCO EN EUROPA

Los modelos de atención a la dependencia en Europa se mueven en un continuum derivado de la combinación de diversos componentes, de modo que en función del peso que cada uno adopta se configura uno u otro modelo. Así, en un extremo se situaría una apuesta por la defensa del derecho subjetivo de la ciudadanía y una socialización del riesgo de la dependencia, asumiendo el Estado unos servicios y prestaciones públicas y, en el otro, una apuesta por la defensa de la elección del consumidor y una individualización del riesgo, produciéndose una mercantilización de los servicios, que pasan a ser de naturaleza privada (Rodríguez Cabrero, 2011).

Tal y como señala este autor, el sistema español es un modelo complejo en el que la cobertura del riesgo es compartida por varios agentes institucionales y sociales, personas dependientes y familiares, en el que se garantiza la cobertura universal mediante un sistema de prestaciones básicas, que se gestiona de manera descentralizada y en el que la provisión de servicios es mixta, apoyada por un escenario de competencia entre el sector mercantil y el tercer sector. En definitiva, se trata de una extensión del Estado de bienestar actual, que viene a reforzar el mismo, lo que hace que este sistema se sitúe entre el modelo nórdico (cobertura universal, financiación mediante impuestos, orientación a los servicios sociales) y el continental (regulación estatal de la valoración de la dependencia, importancia de la libre elección de las personas y sus familias y protección de la persona cuidadora no profesional, entre otros rasgos).

La premisa de partida de este estudio radica en la apuesta social y política por la conservación y mejora del desarrollo de un modelo de atención a las personas en situación de dependencia que asume el Estado como uno de los nuevos pilares del Estado de Bienestar, reconociendo un nuevo derecho social subjetivo, en la medida en que se trata de un modelo que ha alcanzado un **alto consenso social y político**, con una ley que la regula que ha sido **aprobada casi por unanimidad**, y cuya aplicación se ha generalizado y extendido a todo el Estado, alcanzando el sistema una **notable estabilidad**. Dado que, como se ha mostrado anteriormente, este modelo ha tenido notables retornos sociales, una valoración positiva por parte de las personas que reciben los servicios y sus familiares³⁵ y un impacto positivo en el empleo, si bien no ha alcanzado todo el potencial de generación de empleo, a continuación se realiza una revisión de otros modelos europeos de gestión y atención a la dependencia, que pueden servir como referentes para la mejora del desarrollo del modelo español, e incluso para complementarlo.

³⁵ Tal y como se manifiesta desde la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO.

Partiendo de esta variada realidad de escenarios y contextos socio-económicos, se han revisado por tanto otros modelos o sistemas de atención a la dependencia en Europa, así como la literatura disponible, atendiendo prioritariamente a su traducción en empleo, buscando algunos referentes que pudieran trasladarse a la realidad española, que pudieran inspirar el desarrollo normativo y laboral del sector.

- **EL MODELO NÓRDICO**

De entre los diferentes modelos de protección de la dependencia de la Unión Europea, el nórdico ha sido el habitualmente señalado como el modelo de *referencia*, del que beben otros modelos de atención a la dependencia, entre ellos nuestro país. El **modelo nórdico** se caracteriza por considerar la atención a la dependencia como un derecho universal que el Estado debe cubrir como necesidad básica de la ciudadanía (como la sanidad o la educación) y que se financia a través de los impuestos (muy elevados).

Existen algunos elementos sobre los que se sustenta este modelo que resultan clave a la hora de valorar la posibilidad de transferir elementos de este modelo a nuestro país. En primer lugar, desde el punto de vista cultural, la **concepción de la familia**. En este modelo, una de las características que lo diferencia radicalmente de otros es el hecho de que la sociedad no atribuye a la familia un rol de responsabilidad en el cuidado, algo que sí caracteriza otros modelos como el mediterráneo (o latino), donde culturalmente el cuidado se sustenta y ha sustentado históricamente por la familia, principalmente por las mujeres, es decir, esposas, madres e hijas. El modelo mediterráneo, fuertemente *familista*, ha sido el predominante en países como España, Italia, Grecia, Portugal. La fuerte recaudación fiscal y el intervencionismo del Estado son elementos clave para poder desarrollar este modelo nórdico de atención a la dependencia.

En estos países se apuesta de manera firme y clara por la **garantía de la calidad y mejora continua**, para lo que se trabaja en diversas líneas:

- Con el objeto de mejorar la cualificación de la población trabajadora del sector, el gobierno sueco ha desarrollado acciones de gran importancia que están enfocadas a su profesionalización. El **proyecto *Steps for Skills***³⁶ se llevó a cabo entre 2005 y 2007 y contó con una inversión de 1.000 millones de euros. El objetivo principal del mismo era atender a la demanda de los ayuntamientos de mejorar la calidad de los servicios y contar con una plantilla profesional y cualificada. Para ello, a

³⁶ *Steps for skills* se traduce como "Pasos hacia el desarrollo de habilidades"

lo largo del periodo de vigencia del proyecto se realizaron 20 conferencias en diferentes municipios o condados de los ayuntamientos participantes. Estas conferencias, estaban dirigidas las personas trabajadoras del sector, y permitían que se establecieran contactos y redes entre las y los profesionales. Las conferencias tenían una parte formativa que giraba en torno a tres áreas específicas solicitadas por los ayuntamientos: profesionalidad, organización y valores fundamentales/actitudes hacia las y los pacientes. En este proyecto se prestaba especial atención a desarrollar una formación fundamentalmente práctica, flexible y adaptada a las necesidades de las y los trabajadores, las personas mayores residentes y sus familiares. Una parte importante del proyecto *Steps for skills* fue el desarrollo de un portal web que se alimentaba con toda la información de conferencias, con noticias, buenas prácticas del sector, que permitía a las personas usuarias contactar e intercambiar experiencias

- Asimismo, el compromiso del gobierno sueco respecto a la profesionalización y cualificación de las personas profesionales del sector también se ha cubierto a través de la realización de una encuesta entre 2007 y 2008 sobre los **requisitos profesionales en la atención a las personas mayores** (*Yrkeskrav i äldreomsorg*). A partir de los resultados de la misma se definirían criterios uniformes sobre qué capacidades profesionales eran necesarias.
- Entre las líneas de impulso y garantía de la calidad de los servicios de atención al envejecimiento desarrollado por Suecia destacan los **estudios de atención social y sanitaria**. Muchos de ellos son publicaciones anuales que se alimentan de indicadores definidos específicamente para el seguimiento de los objetivos marcados. Los efectos de estas acciones constituyen un impulso para la mejora continua de los servicios.

Estos elementos (formación continua, redes profesionales, investigación constante), parte fundamental del propio modelo, marcan diferencias respecto a otros modelos y determinan líneas claras de mejora, que sin duda lo fortalecen, y deberían ser parte fundamental de nuestro modelo de atención a las personas dependientes.

Otro modelo que resulta un referente para el futuro desarrollo de la atención y cuidados a las personas dependientes es el **modelo danés**, en tanto en cuanto éste ha concentrado sus esfuerzos en el fomento de los **servicios de carácter domiciliario**³⁷, lo que implica una atención personalizada en función

³⁷ Los porcentajes de ayuda domiciliaria en Escandinavia se sitúan entre el 8% en Suecia y el 25% en Dinamarca para las personas mayores de 65 años, y entre el 19% en Suecia y el 50% en Dinamarca para las mayores de 80. La mayoría de los

de las necesidades en el hogar (Arriba, 2009). En este país se han implantado además sistemas de visitas al hogar de las personas dependientes para la prevención temprana, otro de los campos de actuación y nicho de generación de empleo que se ha desarrollado de manera insuficiente en nuestro país: el apoyo a la autonomía, la prevención de la dependencia, y el envejecimiento activo. Éste parece ser el referente en España a seguir, al objeto de dar una respuesta más flexible a la demanda de las personas dependientes que prefieren de manera mayoritaria, y mientras su estado de salud se lo permita, permanecer en el hogar, además de por ser el modelo que ha apostado más directamente por la prevención como mecanismo de evitación de dependencias severas en el futuro.

En un contexto de crisis financiera y de necesidad de ajustes, la estrategia adoptada en los últimos años en los países nórdicos ha sido lo que se ha denominado: *targeting*, proceso de reducción y selección de la provisión de servicios. Su aplicación más radical se ha producido en Suecia, donde la prestación de servicios de carácter universal ha sido radicalmente reducida, pasando, por ejemplo, desde un 20% de ayuda a domicilio para los mayores de 65 años, a menos de un 10% hoy. A cambio, los niveles de servicios para las personas beneficiarias que permanecen en dichos esquemas se han incrementado y la creciente selectividad en la asignación de servicios ha protegido a los más necesitados.

- **El modelo francés**

El modelo francés de desarrollo de los servicios a las personas se mueve en un modelo mixto público privado, que ha priorizado el principio de elección del consumidor, y que ha mercantilizado los servicios de manera generalizada, mediante un sistema de apoyo fiscal contributivo. Este modelo se desarrolla a partir de la aprobación de la [Ley Borloo](#) (Ley 2005/851 de 26 de julio de 2005), que introdujo cambios sustanciales en el sector, facilitando la puesta en relación entre la oferta y la demanda de servicios a través de distintos instrumentos financieros, medidas de carácter fiscal y la creación de la Agencia Nacional de los Servicios a la Persona. Uno de sus más destacados impactos ha sido, además de la creación de numerosos puestos de trabajo (según los documentos elaborados por AESP, 500.000 desde la aprobación de la ley), el afloramiento de la actividad sumergida de la economía francesa³⁸.

Teniendo en cuenta las notables distancias entre los dos grandes ámbitos de intervención que cubre la Ley: la atención a la dependencia y los servicios a la persona (servicio doméstico, servicios personales,

países de la OCDE tiene porcentajes de cuidados domiciliarios entre el 5 y el 12% para los mayores de 65, y en caso de algunos países incluso menores.

³⁸ Los informes de la AESP recogen con detalle el funcionamiento y la aplicación del sistema francés, así como las ventajas y el impacto de su puesta en funcionamiento.

etc.); y partiendo de la base de que la atención a la dependencia es un derecho adquirido en nuestro régimen de bienestar español al que no ha de renunciarse, resulta interesante reflexionar no obstante sobre el modelo francés y su posible aplicación en determinadas situaciones y contextos, de manera complementaria al modelo existente en nuestro país, evitando esquemas duales de protección que aumentan las desigualdades sociales.

El impacto de este modelo sobre el empleo, haciendo **aflorar** un importante volumen de la **economía sumergida**, ha sido notable; de otro lado, la ley supuso la reordenación de un sector de actividad que hasta el momento de su aprobación se caracterizaba por estar indefinido, desestructurado y con una gran presencia en el mercado sumergido. Esta normativa, que supuso un impulso clave para el sector de servicios a la persona (que engloba los servicios a la infancia, los servicios para la calidad de vida y la salud y los servicios para el hogar), establecía un plan con diferentes **líneas de acción**:

1. Por un lado, se desarrollaron una serie de medidas para reforzar la solvencia de demanda, **medidas de desgravación fiscal**, que pretenden reforzar la demanda de los servicios por parte de la población destinataria: la aplicación de un IVA reducido (al 5,5%) y la reducción del impuesto sobre la renta del 50% para los gastos de estos servicios hasta unos topes fijados, o el crédito de impuestos para las empresas que facilitan estos servicios a sus personas empleadas y familias.
2. Medidas para **reducir el peso de las cotizaciones sociales patronales** en beneficio de las personas o entidades/empresas que prestan estos servicios.
3. Por otro lado, se creó el **Cheque Empleo Servicio Universal (CESU)**, bajo dos modalidades (el cheque bancario y el prefinanciado), instrumento de pago que permite mejorar la solvencia de la demanda, así como articular el encuentro entre la oferta y la demanda, haciendo aflorar el mercado irregular.
4. Por último, el Estado sería el responsable de **acreditar a las empresas** que ofrecieran los servicios de manera que cumplieran unos **criterios de calidad estandarizados**. Esta medida que contribuye a la profesionalización del sector se articula mediante la creación de una agencia estatal de la dependencia.

Tras la aprobación de la Ley Borloo en Francia, las personas demandantes de un servicio de los catalogados como pertenecientes al sector de atención a la persona podrían adquirir el CESU en los establecimientos autorizados (pudiendo estar, dependiendo de la actividad, parcialmente cofinanciado

el servicio por el Estado) y contratar servicios a empresas autorizadas. El sistema ha tenido resultados visibles para el afloramiento de la actividad sumergida y por ende para la creación de empleo y el crecimiento económico.

Sin embargo, la articulación y puesta en marcha de un modelo de estas características requiere de un [sostenimiento en el tiempo de los sistemas de incentivos y desgravaciones fiscales](#), pues de otra manera la demanda de servicios decae, al dejar de resultar competitivos los servicios prestados frente al mercado sumergido, con lo que ello implica de destrucción de empleo³⁹. En una sociedad como la española, muy anclada aún en un modelo mediterráneo de defensa del cuidado de las personas por el entorno más cercano, con notables resistencias a la mercantilización de este tipo de servicios de cuidado a las personas, sólo resultaría viable un modelo de prestación de servicios privados mediante un sistema continuado de apoyo económico público que fuera realmente competitivo en precio, especialmente en una coyuntura de crisis como la actual.

Por otro lado, el desarrollo del modelo francés ha sido posible, en buena medida, tal y como reconocen los propios defensores del modelo, gracias a un trasvase del potente sistema de protección social en Francia a este sistema; proceso que en España no sería factible en los mismos términos. Por otro lado, el sostenimiento de un modelo de esta índole para la prestación de servicios destinados a la atención de las personas dependientes choca con el modelo español en el que la atención a la dependencia se ha reconocido como un derecho social, cuya gestión y prestación corresponde a la Administración pública.

Sin embargo, partiendo de la diferencia entre los servicios de cuidados socio-sanitarios esenciales para las personas y otros servicios complementarios para las personas dependientes, cabe realizar una reflexión en profundidad sobre la posible aplicación de un [modelo de colaboración público-privada](#) similar al francés para determinadas actividades que pudieran complementar la prestación de servicios (los que van más allá de los servicios de cuidados socio-sanitarios fundamentales) a las personas con niveles de dependencia menos severos, mediante sistemas de desgravación fiscal progresivos, que atendieran a los niveles de renta de las personas y/o a los colectivos más desfavorecidos, dando quizá un mayor protagonismo al mercado privado y al tercer sector, es decir, se trataría de complementar el modelo de prestación social universal.

³⁹ Según los datos facilitados por Ana M^a Corral, del Departamento de Migraciones de UGT, en la conferencia organizada por AESP en Madrid el 3 de octubre de 2011, titulada: "Los servicios a la persona: fuente de empleo y nuevos negocios. Análisis práctico de la experiencia francesa: Ley Borloo", a partir de 2010, en que el gobierno francés retira parte del sistema de desgravaciones fiscales y exenciones para las empresas se produjo una pérdida de más de 10.000 puestos de trabajo anuales.

6. FACTORES DETERMINANTES PARA POTENCIAR EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO BLANCO EN ESPAÑA

En un marco económico como el que actualmente se vive en España, el hecho de que un sector económico haya crecido tanto en número de trabajadores como de empresas es, sin ninguna duda, una gran noticia. Mientras la tasa de paro ha ido aumentando gradualmente hasta superar el 20%⁴⁰ en el segundo trimestre de 2011, el sector de servicios sociales no solo ha esquivado parcialmente la crisis, sino que ha creado empleo (en los dos años de mayor intensidad de la crisis económica en que prácticamente todas las actividades productivas han destruido más de un millón de empleos, los servicios de atención a la dependencia han creado más de 145.000 nuevos puestos de trabajo – trabajadores en alta en la Seguridad Social, según el informe de CC.OO. de 2010).

En el apartado anterior se han expuesto estos obstáculos o dificultades diferenciándolas según su vinculación con la demanda del servicio, la estructura del mercado (oferta) y la mano de obra. Lógicamente, la crisis económica como telón de fondo afecta de manera considerable al sector, engrandeciendo una parte importante de los obstáculos y las dificultades.

Partiendo de la idea de que el sector tiene un gran potencial de creación de empleo, en el presente capítulo se exponen algunos de los elementos y vías de intervención para remover los obstáculos detectados y para potenciar la creación de empleo. El capítulo mantiene la estructura del análisis de los obstáculos y dificultades.

- En primer lugar, se exponen elementos vinculados a la gestión de la LAPAD y la puesta en funcionamiento del SAAD.
- En el segundo apartado se recogen las vías de mejora y de superación de los obstáculos asociados a la estructuración del mercado privado
- El siguiente punto hace alusión a la demanda de servicios y las vías para potenciar el uso de los servicios profesionales de atención a la dependencia.
- El último apartado se centra en las vías de intervención relacionadas con la caracterización de la mano de obra del sector.

⁴⁰ La tasa de paro para el segundo trimestre del año 2011 es de 20,86% según los datos del Instituto Nacional de Estadística.

6.1. Factores de mejora de la gestión del SAAD

La premisa de partida de este conjunto de vías de intervención es la asunción de que el SAAD está llamado a convertirse en el [cuarto pilar del Estado de Bienestar](#), lo que implica una serie de apuestas e inversiones para su mantenimiento y lograr eficazmente los objetivos marcados en los plazos fijados.

- **AGILIZAR LA GESTIÓN DE LA SAAD**

Como se ha venido haciendo en estos años, desde que se aprobara la ley, la implantación ha sido más lenta de lo que inicialmente se pensaba, fundamentalmente en la última fase del proceso, en la concesión efectiva de la prestación. Es cierto que, como se recoge en los diferentes Dictámenes del Observatorio de la Ley, [se ha mejorado](#), pero aun hay un importante número de personas en el denominado “limbo de la dependencia”.

Tal y como se apunta desde el Imserso, las excesivas expectativas generadas por la Ley, así como la politización en el inicio de la aplicación de la LAPAD, ha generado que se esté llamando la atención de manera excepcional sobre esta situación de espera, que podría resultar similar o incluso mejor que la de otros sistemas de protección social, como el sanitario. De otro lado, ha de tenerse en cuenta que se trata de un sistema que reconoce una serie de derechos, por lo que todo el proceso de tramitación ha de realizarse con el celo correspondiente y todas las garantías para determinar los derechos generados. En este sentido, la progresiva fijación de [protocolos](#) en cuanto a los tipos de servicios que deben fijarse en función de los diversos tipos y niveles de dependencia han de contribuir a agilizar el sistema.

El gran volumen de personas que aún no han recibido los servicios correspondientes para atender la dependencia reconocida son usuarias potenciales de servicios, y en cuanto tal constituyen una palanca de generación de empleo. Según el *VI Dictamen* del Observatorio de Asociación de Directoras de Servicios Sociales se estima que [si se atendiese el “limbo de la dependencia” se crearían 45.501 puestos de trabajo y 53.355 cuidadores no profesionales cotizarían en el Convenio Especial](#).

Desde la Asociación también consideran que un [refuerzo en las estructuras de los servicios sociales](#) de las administraciones locales (ayuntamientos) agilizaría el desarrollo del SAAD, evitando la concentración de personas no atendidas en el denominado “limbo de la dependencia”. Ésta es la dirección que han tomado administraciones como la andaluza, donde se ha hecho un esfuerzo considerable por parte de la administración autonómica para financiar el refuerzo de profesionales de los servicios sociales comunitarios.

En este sentido, la clave para evitar o desbloquear estas listas de espera se sitúa en [voluntad política y una apuesta financiera](#) para el desarrollo de la ley. Así, por ejemplo, administraciones como la de La

Rioja, en la que según sus propios datos, su lista de espera es prácticamente inexistente (según los datos de septiembre de 2011, la cobertura del sistema en esta comunidad es del 99,49%), se ha hecho una apuesta por la aplicación de la LAPAD, contribuyendo, según sus propios datos, con un 80% de financiación autonómica al coste total de la puesta en marcha y aplicación del sistema. A ello ha contribuido también la [fijación de objetivos temporales](#) de obligado cumplimiento en la atención a las personas; en este caso, el reto que se ha fijado la administración riojana es que no transcurra más de un mes desde el momento de la solicitud hasta la realización de la valoración (que se incumple únicamente en los casos en los que hay que solicitar documentación adicional a la entregada por la persona). De otro lado, otros mecanismos que han contribuido a la agilización del sistema son la constitución dentro de la administración de un [organismo específico para su gestión](#), la [contratación específica](#) para la aplicación de la ley de [valoradores](#), la [contratación de personal adicional](#) para los servicios sociales por parte del gobierno autonómico, en lugar de por las administraciones locales, al objeto de solventar las dificultades económicas de estas últimas.

- **EL FOMENTO A LA CREACIÓN DE EMPLEO EN ESTE SECTOR DE ACTIVIDAD PASA, IRREVOCABLEMENTE, POR LA NECESIDAD DE RETOMAR LA IDEA DE DESARROLLAR UNA LEY DE SERVICIOS PROFESIONALES.**

Una simple mirada a los datos de prestaciones concedidas muestra que el desarrollo de la ley se ha desviado de la idea inicial y está fomentando la concesión de prestaciones económicas (PECEF que fueron anunciadas en la ley como un mecanismo de *excepcionalidad*). Ha de ser un objetivo prioritario frenar y cambiar la tendencia de crecimiento de la prestación económica a cuidadores familiares, puesto que va en contra de lo expuesto en la ley, mantiene un modelo de cuidado tradicional, en el que las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado de sus familiares, y no favorece la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Para retomar la idea original de la Ley, tal y como fue concebida, será necesario [reducir el volumen de PECEF](#) en todas las comunidades autónomas, adoptando un [umbral máximo que responda a la excepcionalidad](#) que se recoge en la ley⁴¹ y unos requisitos específicos para la concesión de la misma, considerando tanto las necesidades de la persona como las condiciones del cuidador para ejercer la tarea. Si bien es lógico mantener la priorización de la voluntad de las personas dependientes y sus familias, ésta [ha de equilibrarse del lado del criterio profesional](#), atendiendo al grado de dependencia de las personas y sus necesidades. De hecho, el sistema es más estricto a la hora de determinar el tipo de servicios que deben recibir las personas en el grado I, y ésta debería ser la tendencia, logrando siempre el consenso y la [aceptación de las personas beneficiarias](#). Esta tendencia viene avalada por el

⁴¹ Por ejemplo, CC.OO. estableció el umbral de la excepcionalidad de la PECEF en torno al 25% del total de prestaciones.

funcionamiento de otros pilares del estado de bienestar como la educación o la sanidad, donde no es la persona usuaria quien elige los servicios, sino que un profesional decide el tratamiento que debe recibir cada persona en función de sus necesidades, si bien ésta puede aceptarlo o no.

Sin duda, el haberse desvirtuado la *excepcionalidad* que se recogía en la ley en relación con los PECEF hasta el punto de representar más del 50% del total de prestaciones requiere de un debate profundo, y en la medida en que es la elección de la persona la que determina el funcionamiento del sistema, se requiere de un **profundo cambio cultural**, que también requiere de tiempo para que cambien los patrones del cuidado familiar.

Una de las hipótesis que se ha manejado, tal y como se ha señalado, centra la responsabilidad de esta situación sobre la **coyuntura de crisis**: muchas familias españolas han visto en esta prestación la manera de adquirir un ingreso extra. Sin duda, lo que sí es una realidad es que la falta de control una vez es concedida la PECEF permite que ocurran éstas y otras situaciones fraudulentas. Por ello, **se considera prioritario que la concesión de las PECEF implique también una evaluación a posteriori sobre el destino real de la prestación, la evolución de la persona dependiente y el resultado del cuidado.**

Un ejemplo de este tipo de medidas se localiza en La Rioja, donde partiendo de la premisa del respeto de la decisión individual de la persona y del alargamiento al máximo de la estancia de la persona en su entorno, se realiza un proceso de control de las prestaciones concedidas. Tal y como se señala desde la Dirección General de Atención a la Dependencia y Prestaciones Sociales del Gobierno de La Rioja, en esta comunidad se produce un control de prácticamente el 100% de las prestaciones económicas a cuidadores familiares, lo que asegura que el cuidado que se esté dando a las personas dependientes sea de calidad y que la persona esté bien atendida. De esta manera se intenta combatir también el fraude de que esta prestación sirva para subcontratar a personas como cuidadoras informales, pues se inspecciona en la propia casa. Para regular dichas actuaciones se acaba de aprobar el “Plan de lucha contra el fraude de prestaciones de *atención a la dependencia*”.

Del resultado de los controles y evaluaciones de este tipo dependerá que las personas que reciben una PECEF continúen recibéndola, se les complemente con otros servicios (como ayuda a domicilio), o directamente se le cambie de tipo de prestación. **La evaluación permitirá además controlar que se está cumpliendo con el objetivo de la ley, y también tendrá un efecto dinamizador del mercado.** Así mismo, con este mecanismo se podrán detectar casos en los que se esté produciendo un fraude, como por ejemplo, la subcontratación en el mercado irregular de una persona externa para realizar las tareas de cuidado o el no cumplimiento del cuidado por parte del familiar. Sin duda, **la evaluación es una garantía de calidad que debe ser potenciada en todo el SAAD.** En el caso que nos ocupa, el

seguimiento de las concesiones de PECEF sería una vía fundamental, que además dinamizaría este sector de actividad (así como otros sectores colaterales).

Otro elemento importante, que en el caso de La Rioja, ha sido un incentivo para el desarrollo del sector, que sin duda ha de redundar en la generación de empleo es la apuesta realizada por la **compatibilidad de las prestaciones económicas a familiares con otros servicios** (ayuda a domicilio, teleasistencia, y centros de día). En el caso de Andalucía, ésta comunidad es pionera en la compatibilidad de la teleasistencia con cualquier servicio del catálogo, a excepción de la atención residencial.

- **INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS**

Dado que las tendencias demográficas indican que el proceso de envejecimiento es irrevocable, las administraciones deben desarrollar políticas estratégicas de planificación, evitando la visión cortoplacista. Lógicamente **la crisis** ha tenido un efecto en las administraciones de ahorro y austeridad, pero cabe plantearse si éstos servicios deben sufrir dichos recortes y, sobre todo, si debe serlo un sector que ya se ha convertido en uno de los pilares del Estado de bienestar, con posibilidades reales de crecimiento y creación de empleo. De acuerdo con estas premisas, se plantea la necesidad de apostar por **potenciar el desarrollo de infraestructuras** donde desarrollar los servicios vinculados a la atención a la dependencia. Este tipo de inversiones tendrían efectos positivos también en otros sectores de actividad como la construcción, duramente afectado por la crisis económica.

En esta misma línea, España podría desarrollar aún más el gran potencial que tiene para convertirse en un **país de destino para personas extranjeras mayores de 65 años en situación de dependencia** a través de la oferta de servicios de atención y cuidado. Si en la actualidad nuestro país es un destino para la ciudadanía europea⁴² que vive permanente o temporalmente en lugares costeros de nuestra geografía, el desarrollo de infraestructuras y servicios específicos de atención a la dependencia para estas personas pueden abrir una vía de desarrollo clave para este sector en concreto, lo que indirectamente también puede suponer un motor para la dinamización de otras actividades.

- **EL FOMENTO DE LA CALIDAD DEL SECTOR Y DEL SAAD Y DE MECANISMOS DE EVALUACIÓN**

Una premisa de partida compartida en todos los análisis realizados es la importancia concedida al **fomento de la calidad** en todas las dimensiones del SAAD. En la medida en que se impulse el desarrollo de unos servicios de calidad regulados a través de una acreditación básica común, el sector irá transformándose y profesionalizándose en dichos términos. Este proceso es necesario, por lo tanto,

⁴² En torno a 500.000 personas mayores de 64 años (provenientes de la UE 15, Noruega y Suiza) residen en España según los datos del INE de los últimos años.

para que desaparezcan fórmulas de servicios prestados que ya no cubren las necesidades de acuerdo con la nueva realidad y las nuevas exigencias de calidad, a pesar de que esto implique el cierre de empresas o la reformulación de parte del mismo.

Sería necesario valorar la puesta en marcha de [medidas específicas de ayuda para la reconversión](#) de aquellas empresas que no puedan alcanzar los requisitos de calidad, de manera que adapten su servicio a una actividad concreta. Este tipo de planes de ayuda sectorial, que se han puesto en marcha en otros sectores, podrían articularse en modo de ayudas para infraestructuras que permitan la especialización en un determinado servicio. La vía de la [especialización](#) ha sido subrayada por algunos informantes como una oportunidad para el crecimiento del sector.

Es necesario que los requisitos de calidad estén acompañados por [procesos de control e inspección](#). Los procesos de seguimiento y evaluación de los servicios y de la propia ley constituyen la manera de comprobar que se mantienen los niveles de calidad adecuados así como de detectar posibles elementos de mejora en el sistema. Estos mecanismos de control y calidad suponen en sí mismos una palanca de potenciación del empleo y el sector así como la forma de mejorar el SAAD. Un ejemplo singular en esta dirección es el de la comunidad andaluza, que en cumplimiento de las previsiones del *Plan General de Inspección de Servicios Sociales* para el cuatrienio 2009-2012, ha realizado además de más de 2.000 actuaciones de inspección en distintos centros residenciales, actuaciones de seguimiento de prestaciones económicas para cuidado en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, así como actuaciones de seguimiento del servicio de ayuda a domicilio. En estas visitas de carácter domiciliario se incide fundamentalmente en el control y verificación de los requisitos en materia de personal de atención a las personas usuarias, en base a protocolos establecidos.

En este sentido, conviene recordar que estaba previsto que la ley fuera evaluada en el tercer año de vigencia; evaluación que tal y como se señala desde el Imsero está en fase de realización-publicación. Debería ser prioritario desarrollar evaluaciones que permitan profundizar en las desviaciones que están teniendo lugar en la puesta en marcha y desarrollo de la ley, para establecer vías correctoras para los años que restan hasta la fecha final de implantación.

En resumen, es conveniente reflexionar profundamente sobre los recortes que se están desarrollando en este sector fruto de la crisis. Este sector de actividad ha sido de los pocos que ha crecido en estos años de dura situación económica y por lo tanto las políticas deberían estar dirigidas a potenciar aún más la capacidad de empleo. [Una mayor inversión presupuestaria sobre los términos de desarrollo de la Ley conllevaría una mejor implementación de la misma y un impulso para el desarrollo de empleo.](#)

6.2. Vías de intervención para remover los obstáculos vinculados a los condicionantes del mercado privado

- **CAMBIOS EN EL SISTEMA DE CONCURSOS PÚBLICOS.**

La crisis no puede traducirse en una reducción de la calidad de un derecho que es considerado un pilar del Estado de Bienestar. La tendencia a convertirse en un procedimiento semejante al de la subasta debería evitarse en actividades de esta naturaleza orientadas a desarrollar un servicio *sociosanitario* a personas en situación vulnerable de dependencia. Los [concursos públicos tienen un impacto directo sobre las posibilidades de desarrollo del sector](#), por lo que deberían reconsiderarse en la redacción de los pliegos los criterios de calidad y los ratios de trabajadores por persona usuaria (de acuerdo con la normativa vigente), así como los convenios colectivos del sector.

El objetivo de visibilizar el sector, mejorar su imagen pública y atraer a profesionales vocacionales con una formación adecuada se perfila imposible si persiste la dinámica en los concursos públicos por parte de las administraciones públicas de priorizar el criterio precio, e incluso plantearlo en términos de subasta. Teniendo en cuenta que el volumen de actividad que moviliza la administración pública mantiene una tendencia de crecimiento, a causa de la universalización del derecho de atención a la dependencia, esta contratación de servicios debería desarrollarse sobre [criterios de calidad](#) que beneficien a todas las partes.

Las posturas de la Administración, los agentes económicos y los movimientos asociativos y empresariales consultados no son coincidentes en esta cuestión. Desde algunas posiciones, más del lado de las asociaciones empresariales, consideran que habría que acabar con el modelo de concursos públicos y apostar por una [liberalización del mercado](#). Con un libre mercado de empresas que ofertan servicios de acuerdo con el catálogo de la LAPAD, sería la persona usuaria quien, por voluntad propia, y a través de un documento oficial con el que pudiera acceder al servicio (una especie de cheque no canjeable) decidiría a qué empresa dirigirse para contratar su servicio. Las personas más afines a este modelo, que ya se utiliza en países europeos e incluso en algunas comunidades autónomas⁴³, consideran que esta fórmula permitiría una mayor competencia entre las empresas, dinamizaría el mercado, y obligaría a las empresas a cumplir con la calidad para recibir y mantener la homologación. Acabar con el sistema del concurso público y favorecer otro tipo de fórmulas que permitan la elección de la persona usuaria favorecería, según los defensores de este enfoque, la diversificación y la competencia empresarial, la creación de empleo y activaría el mercado.

⁴³ La Comunidad de Madrid ha desarrollado un “cheque” para la prestación económica para el servicio que responde a este modelo.

Por otro lado, desde la perspectiva sindical y de la administración fundamentalmente, se considera que es necesario [continuar con las fórmulas de concertación de los servicios mediante concursos públicos, pero exigiendo y controlando la calidad](#). La articulación de mecanismos de control por parte de las CC.AA. debería impedir que el sistema de concursos afecte a la calidad de los servicios a prestar, en tanto en cuanto las horas y la calidad que deben tener los servicios están prefijadas. En un momento de crisis, según se apunta desde el Inmerso, el mercado se autorregula, lo que implica necesariamente un ajuste de los precios. Así mismo, para estos agentes, éste parece un contexto proclive para el [desarrollo del Tercer Sector](#), que también viene prestando servicios en este entorno, cuya actuación se podría priorizar mediante la fijación de [cláusulas sociales](#) en la contratación, dando prioridad a entidades del tercer sector.

En cualquier caso, mientras se mantenga la fórmula de concurso, una vía de solución posible es el establecimiento de un [límite de baja temeraria](#) que atienda a los estándares de precios fijados por el convenio, que garantice la calidad de los servicios, de manera que se evite que los concursos se ganen con un coste en la calidad del servicio, y que el sistema siga produciendo el desgaste del empleo y de las empresas prestadoras de servicios.

- **MECANISMOS PARA EL AFLORAMIENTO DE LA ECONOMÍA SUMERGIDA**

A pesar de la escasa información que existe respecto al volumen real del mercado irregular que se mueve en este sector, las estimaciones señalan que éste es muy elevado. Para minimizar la actividad irregular y obtener todos los beneficios que en ella se concentran (empleo, retornos económicos, recaudación fiscal) se postulan varias vías:

- Por un lado, han de [establecerse vías que permitan hacer emerger los empleos ya existentes](#). El *Real Decreto- ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas* se considera un plan de urgencia, habilitado mediante sanciones, que en buena medida ya existían con anterioridad. Si bien es pronto para un análisis de su impacto, pues se encuentra en una fase de aplicación muy incipiente, se intuye insuficiente en esta dirección, sobre todo para aquellas actividades, que por su naturaleza, escapan de los ámbitos productivos públicos como las que se realizan dentro de los hogares.

Como complemento a esta ley se sugiere desarrollar medidas que respondan a la realidad de este sector, interviniendo sobre los factores que obstaculizan la emergencia de la economía sumergida, y no reduciéndolo a una sanción, que de momento no parece haber contribuido a que el empleo emerja y se mantenga en el mercado regular.

- Por otro lado, es necesario centrar **la atención en tratar de frenar el crecimiento de la actividad sumergida**. Una parte importante del mercado negro coincide con las actividades que se desarrollan en el domicilio, que históricamente se regulaban mediante contratos o acuerdos informales entre personas cercanas. La particularidad del contrato y del emplazamiento son, probablemente, razones que explican que la sociedad sea más permisiva en este tipo de actividades fraudulentas. Es necesario por ello desarrollar medidas adicionales que impulsen a las personas a realizar actividades en el mercado regular y a las personas usuarias a contratarlas en éstos términos. Para ello se sugiere desarrollar **medidas fiscales** que reduzcan los costes y las gestiones en la contratación de los servicios, priorizándose aquellos que tienen más peso en el mercado sumergido (como aquellas actividades que se realizan en los domicilios), de manera que a nivel de economía familiar sea más factible y rentable adquirir estos servicios en el mercado. Estas medidas de **reducción de la carga fiscal** para el/la empleado/a y empleador/ra podrían favorecer no solo el afloramiento de esta actividad, sino también el desarrollo de este sector en términos de empleo.

En Francia en el año 2005, ante un panorama similar de fuerte actividad irregular, se aprobó la *Ley Borloo* enfocada al sector de *Servicios a la Persona*. Esta ley desarrolló un plan de **medidas fiscales**, que además de minimizar los costes de contratación de las personas prestadoras de los servicios, igualó el precio de los servicios en ambos mercados a través de la cofinanciación del Estado, previendo el retorno de lo invertido a partir de los propios beneficios generados en el afloramiento de la actividad.

- Dado que otro de los elementos que han favorecido el crecimiento de la economía irregular en algunas actividades es el hecho de que los **precios** de un mercado y otro no son competitivos, se considera importante impulsar medidas que minimicen esas diferencias, buscando fórmulas alternativas de cofinanciación por parte de entidades privadas, entidades sociales o la propia administración. Fórmulas como las de la puesta en marcha de iniciativas de cheque-servicio y la articulación coordinada de Centrales de servicios de proximidad han funcionado en otros países y contextos, y en nuestro país se podría analizar su aplicación para la prestación de determinados servicios.
- Por último, es importante **incrementar las medidas de control y detección de fraudes, así como sensibilizar a la sociedad**. La realización de un plan que pretenda erradicar la economía sumergida en profundidad requiere no solo sancionar, algo que recoge adecuadamente la ley de economía sumergida (Ley de Empleo 5/2011), sino que ha de trabajarse en concienciar a la población potencialmente demandante de estos servicios de lo que implica la actividad

fraudulenta, tanto en términos de riesgos como de las consecuencias globales para la economía; así mismo es necesario implicar a la sociedad, los agentes sociales, y coordinar a las administraciones públicas. En España la postura respecto al fraude ha cambiado mucho en los últimos años, pero aún puede considerarse *laxa*. Por ello, se considera importante realizar **campañas** que favorezcan el cambio de mentalidad respecto a esta actividad.

- En cuanto a la llamada economía informal, la recientemente aprobada *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, supondrá a partir de 2012 un importante impulso para la **regularización de las personas que se mueven en el mercado informal**, dado que tanto las empresas como las y los empleadores que tengan a personas en su hogar estarán obligados a dar de alta en la Seguridad Social a la persona que trabaja allí. En este sentido, las medidas que pueden impulsar el afloramiento del empleo informal (ante resistencias de personas con prestaciones incompatibles con el empleo, por ejemplo), han de ir por la vía de medidas que impulsen al o la trabajadora a darse de alta y declarar su trabajo, y al empleador a sacar a la luz esta relación laboral (medidas similares a las aprobadas para el afloramiento de los alquileres ocultos). En esta dirección, la ley prevé ciertas medidas fiscales de bonificación al empleo nuevo aflorado durante los dos próximos años, lo que parece un incentivo destacable en las actuales circunstancias.

6.3. Alternativas para remover los obstáculos relacionados con la demanda de servicios y las personas potencialmente usuarias

- **MEJORAR LA IMAGEN DEL SECTOR Y DEL CUIDADOR PROFESIONAL**

En España la actividad del cuidado a las personas dependientes se ha mantenido oculta en los hogares hasta hace relativamente poco tiempo. El hecho de que el cuidado haya sido una responsabilidad familiar más ha supuesto, y aún supone, un obstáculo para el desarrollo del sector. Esta reticencia cultural ha influido notablemente en el desarrollo de la Ley, tal y como muestra el elevado número de PECEF, que sin duda es la prestación que más se asemeja al modelo tradicional de cuidados y que de alguna manera tiende a reproducir el modelo tradicional, con una compensación económica.

A pesar de que la imagen del sector ha cambiado, aún queda una labor importante de **sensibilización social sobre la importancia de la atención a la dependencia profesionalizada**. En una parte importante de la bibliografía se señala que la forma en la que se promulgó la Ley conllevó un efecto de desinformación; así, se generaron expectativas erróneas que todavía se mantienen, como la existencia de una “paga” por dependencia. Para solventar este desconocimiento, es necesario que se produzca un

mejor asesoramiento a las personas dependientes y sus familias a lo largo de las fases que conforman el proceso definido por el SAAD. Además de un mejor asesoramiento sobre qué es la LAPAD y qué derecho reconoce para la ciudadanía, parece pertinente realizar un trabajo específico exhaustivo con las familias de las personas dependientes en el proceso de valoración de información y sensibilización sobre las oportunidades que ofrecen los servicios profesionalizados. Un mejor conocimiento de la ley y sus posibilidades podría favorecer el desarrollo de servicios que hasta ahora no han sido suficientemente utilizados, como la ayuda a domicilio, y reducir el volumen de PECEF. Lógicamente, un mejor conocimiento de la ley tendría un efecto positivo en la propia imagen del sector de la atención a la dependencia.

Sin duda, otra de las vías de intervención fundamentales se sitúa del lado de la mejora de la formación y la cualificación de las y los trabajadores del sector, lo cual a su vez contribuirá a mantener unos estándares de calidad de los servicios prestados por las empresas y a derribar ciertas barreras que ahora se interponen para la recepción de estos servicios. El reconocimiento social de esta actividad supondrá un aumento de la demanda, lo que a su vez se ha de traducir en un crecimiento del sector y probablemente una mejora de las condiciones salariales.

- **AGILIZACIÓN Y FACILITACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS PRESTADORAS DE LOS SERVICIOS DE CUIDADOS**

Como se sugería anteriormente, con relación a la economía sumergida, es necesario el desarrollo de mecanismos que agilicen la contratación de servicios profesionales en el mercado regular. La o el usuario de este tipo de servicios accedería más fácilmente a la adquisición de servicios en el mercado si dispusiera de vías más sencillas, administrativamente hablando, y menos costosas para que una persona con derecho a una prestación pueda contratar servicios de esta naturaleza, ya que sin duda este es un freno fundamental del desarrollo del sector.

No obstante, ha de recordarse de nuevo que la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, exigirá a partir de 2012 la regularización de las personas que se mueven en el mercado informal. La disposición de medidas de bonificación al empleo nuevo aforado puede resultar un incentivo en las actuales circunstancias, que no obstante deberá ser acompañado de medidas informativas y de simplificación del proceso para evitar el fraude.

- **APOYO AL DESARROLLO DEL MERCADO PRIVADO A TRAVÉS DE BENEFICIOS SOCIALES PARA PLANTILLAS**

En algunos países europeos y en España, se ha desarrollado con fuerza el sector de servicios a la persona por parte de un determinado sector empresarial. En el caso español se trata de productos

destinados al mercado particular, pero sobre todo al de las **grandes empresas**, a las que se ofrecen un paquete de servicios a la persona, destinados a la conciliación de la vida familiar y laboral de su plantilla (lo que se ha denominado *marketing social*), que son ofertados como beneficios sociales complementarios a los salarios de las personas empleadas.

El fomento del desarrollo de este sector, que, en su sentido más amplio, comprende servicios vinculados con la atención a la dependencia y promoción de la autonomía, implicaría una serie de transformaciones en el sistema de deducciones, en la dirección de las antes apuntadas en el sistema francés, como la creación de **ventajas fiscales** vinculadas a estas actividades, que a su vez obligaría a definir y acotar el sector.

6.4. Factores de mejora de la situación de la mano de obra

- **LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SECTOR A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LA CUALIFICACIÓN**

En la medida en que las y los trabajadores tengan una **formación y cualificación adecuada**, las oportunidades de desarrollo del sector aumentarán. Resulta clave, por lo tanto, que se establezca una **oferta adecuada tanto de formación reglada como no reglada (formación para el empleo)**, que permita desarrollar las aptitudes necesarias para trabajar en el sector.

La línea fundamental de actuación para la mejora de la formación y de la cualificación de las personas trabajadoras se sitúa del lado del desarrollo del **proceso de acreditación de la cualificación** mediante los **certificados de profesionalidad**. Si bien este proceso se ha iniciado favorablemente en varias comunidades autónomas⁴⁴, para avanzar en este proceso en la actualidad es necesario que se **activen las convocatorias de pruebas** en todas aquellas comunidades autónomas en las que todavía este proceso no se ha iniciado, así como el desarrollo de convocatorias periódicas que permitan la cualificación del mayor número de personas posibles, que de hecho están trabajando en el sector. Todo ello ha de contribuir a **hacer aflorar el máximo de personas que trabajan en el sector en la economía irregular o informal**, lo que implica su profesionalización, la mejora de la calidad del servicio y la mejora del reconocimiento del sector; cadena de procesos que han de redundar en el fortalecimiento del sector y el crecimiento del empleo.

⁴⁴ Ha de tenerse en cuenta que éste es un proceso lento, que comienza por la formación de los agentes implicados en el procedimiento, la habilitación de las personas asesoras y evaluadoras de las unidades de competencia y que continúa hasta la realización de las pruebas y la acreditación de las personas.

La **administración** más directamente vinculada a la gestión del SAAD ha de estar también necesariamente implicada en el desarrollo de **planes de formación y cualificación** de las personas que trabajan dentro del sistema. En este sentido, un ejemplo destacable por el formato y las cifras que arroja, es el caso de Andalucía, donde se ha realizado una fuerte apuesta por la formación de los recursos humanos. Según los datos proporcionados: desde 2006 y hasta el primer cuatrimestre de 2011 se ha contado con 28.561 participantes, que han valorado muy positivamente la formación impartida por el Plan de Formación; se han impartido más de 300 talleres y se ha apostado por un aula itinerante (Cuidabús), que ha recorrido 250 municipios de toda Andalucía. Esta formación se ha destinado tanto a cuidadores formales como informales.

Por otro lado, apostar por una **formación profesionalizada de las y los cuidadores informales en edad activa** es también una manera de “activar” laboralmente a las personas que están formando parte del sector, pudiendo convertirse además, en una vía profesional de futuro, fuera del mercado irregular. Del mismo modo que se exige al cuidador profesional una cualificación y una profesionalización (como se ha señalado anteriormente, el *Acuerdo* establece un calendario de objetivos de cualificación para el personal laboral), resulta lógico que las personas que están realizando el cuidado de forma informal, tengan los conocimientos necesarios para ofrecer un cuidado de acuerdo con las necesidades de las personas.

Sin duda **las empresas** también han de cumplir un importante papel, garantizando la recualificación constante de sus trabajadores y facilitando la misma a través de procesos formativos internos y externos a las mismas. Éste ha de ser un camino que deben recorrer las empresas en el tiempo intermedio que lleve a la armonización del calendario de acreditación de las competencias y cualificación al 100% de las y los profesionales del sector.

Por último, las principales **necesidades formativas** podrían situarse del lado de los empleos vinculados a los emergentes empleos relacionados con la prevención de la dependencia y la promoción de la autonomía; actividades que aún tienen un amplio margen de desarrollo en nuestro país y una escasa tradición.

- **LA ERRADICACIÓN DE LA IRREGULARIDAD Y LA MEJORA DE LAS CONDICIONES LABORALES**

La herramienta fundamental que a partir de 2012 ha de abrir el camino para proceder a mejorar las condiciones laborales de este sector, en el que se produce una alta concentración de mujeres inmigrantes, es la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*. Ésta constituye la vía fundamental para impulsar una verdadera política sectorial en torno a los empleos blancos. Esta ley puede contribuir así mismo a vigilar y erradicar

cualquier situación de irregularidad, no solo en el empleo sino en la residencia, obligando a potenciar el refuerzo de los mecanismos existentes de información, asesoramiento y redirección hacia los servicios correspondientes de regularización de la situación legal en nuestro país.

El [convenio colectivo](#) puede ser también una de las herramientas fundamentales para mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores de este sector productivo. En los últimos años, el sector de atención a la dependencia ha sido definido y estructurado de forma homogénea en términos de profesionalidad y cualificación en el convenio colectivo correspondiente. Sin embargo, la negociación en la que patronales y sindicatos están inmersos actualmente, no augura grandes mejoras respecto al documento anterior. La situación de crisis y muchas de las dificultades comentadas en este documento parecen ser elementos que restan esperanza al futuro de la actividad.

Es necesario por ello insistir en que este sector ha mantenido una evolución positiva en términos de empleo aún en un contexto económico muy complicado. En la medida en que se trata de un sector con capacidad para crecer y crear empleo, debe apostarse y materializar un esfuerzo por mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores y superar las dificultades actuales, pues todo ello redundará en una mejora de la calidad del servicio y en un crecimiento del sector.

7. CONCLUSIONES

El sector del empleo blanco **ha generado en nuestro país en los últimos dos años** gracias a la ley 165.000 empleos, el 74% de ellos relacionados directamente con la atención a las personas con dependencia, y el resto serían empleos indirectos en otros sectores productivos, **que podrían ampliarse al finalizar 2011 hasta 190.000**, según las previsiones de CC.OO.

Este sector ha contribuido a generar empleo en dos segmentos de la población activa con más dificultades para insertarse laboralmente: las mujeres y la población inmigrante. De hecho, se trata de un **sector fuertemente feminizado** (en 2010 las mujeres representaban el 86% de las personas asalariadas), y con una **presencia notable de población inmigrante**: según los datos de afiliación de la Seguridad Social, el 9% aproximadamente de las personas afiliadas a actividades relacionadas con la atención a personas dependientes eran extranjeras.

El sector del empleo blanco es uno de los pocos que sigue generando empleo y en el que sigue creciendo el número de nuevas empresas en un contexto de crisis generalizada, de destrucción de empleo y de desaparición de numerosas empresas en todos los sectores productivos. Así, según el DIRCE, el conjunto de **empresas** que desarrollan su actividad en el entorno del empleo blanco definido ha aumentado un 5,5% entre 2008 y 2010, frente al descenso del conjunto de empresas de un 3,8%. Por otro lado, las personas ocupadas en el sector del empleo blanco han experimentado un crecimiento del 26,2% desde 2008 hasta 2010, situándose los mayores incrementos en los servicios prestados a las personas dependientes no institucionalizadas, es decir, en los servicios domiciliarios y asistenciales y en los centros de día, actividades que parecen consolidarse como principales generadoras de empleo; a ello hay que unir el empleo generado en los propios servicios sociales, maquinaria necesaria para el buen funcionamiento del sistema.

No obstante, el potencial de generación de empleo de este sector no se ha desarrollado por completo, pues, tal y como apuntaban todos los análisis de proyección del impacto de la aplicación de la Ley de dependencia, **este sector no ha crecido tanto como a priori se esperaba**: las previsiones más optimistas de aplicación de la **LAPAD situaban el número de puestos de trabajo creados en 500.000 hasta 2011 y 635.000 hasta 2015** (estimaciones basadas en el ratio de profesionales por persona usuaria atendida, que se recoge en el *Acuerdo sobre Criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del SAAD*).

Por tanto si bien el sector ha tenido un crecimiento considerable en el actual contexto de crisis, éste resulta moderado, especialmente si se compara con las previsiones existentes. No obstante, los

balances y las expectativas siguen siendo optimistas, situando la **previsión de generación de empleo hasta 2015, en al menos 200.000 puestos de trabajo adicionales (CC.OO)** si se remueven una serie de obstáculos, se hace frente a una serie de retos, y se produce una aplicación de la LAPAD en los términos fijados de una ley de servicios.

Los principales **obstáculos** que han de ser removidos en el corto-medio plazo de los próximos tres años para posibilitar la generación de empleo en este nicho de mercado se sitúan en los siguientes frentes:

- a) Respecto a la **aplicación de la LAPAD**, dado que, como media, el **50% de las prestaciones concedidas** son **prestaciones económicas a cuidadores familiares**, es condición *sine qua non* para la ampliación de los servicios prestados y la generación del empleo asociado la **reducción y/o el control de estas prestaciones**. La reducción de este tipo de prestaciones ha de ser el resultado combinado de diversas actuaciones: fijar un umbral máximo, recuperando la filosofía de la excepcionalidad de esta prestación; ofrecer la posibilidad de compatibilizar esta prestación con otros servicios; ampliar la red de servicios sociales e infraestructuras para la prestación de servicios; equilibrar o dar un mayor peso al criterio de los profesionales en la decisión del tipo de ayuda que deben recibir las personas; aumentar la realización de controles e inspecciones domiciliarias sobre el destino real de la prestación.

La **crisis económica** ha actuado sin duda como telón de fondo, convirtiendo esta ley en muchos casos en una oportunidad de ingresos adicionales para familias que atraviesan dificultades económicas, lo que ha aumentado el volumen de cuidadores informales, y ha limitado la creación de empleo. Por otro lado, las **dificultades de solvencia económica** de la demanda de servicios del mercado privado se agudizan en un contexto de **crisis económica** como el actual.

En la medida en que se produzca un **refuerzo de las infraestructuras de los servicios sociales** de las administraciones locales (ayuntamientos), mediante una apuesta política y económica por parte de las CC.AA., será más factible **reducir algunas de las listas de espera** aún existentes, lo que redundará en la creación de puestos adicionales de empleo en ambos frentes.

Es conveniente por tanto reflexionar sobre los recortes que se están desarrollando en este sector fruto de la crisis. **Una mayor inversión presupuestaria en los términos en que fija la Ley**, teniendo en cuenta que se trata de uno de los pocos sectores de actividad que ha crecido en estos años de crisis, implicaría, como han demostrado las CC.AA. que así lo han hecho, no sólo una mejor implementación de la misma, sino un impulso para el desarrollo de empleo. Según señalan algunos

informes contrastados, con que se atendiese el “limbo de la dependencia” se crearían 45.501 puestos de trabajo adicionales.

- b) **La economía irregular** en este sector en España, que podría suponer cerca del 12% de su volumen, con una alta presencia de personas extranjeras no regularizadas, opera a precios considerablemente más bajos con los que no puede competir el mercado, lo que frena su desarrollo. Si bien su reducción requiere de un **cambio cultural y de mentalidad en el medio y largo plazo**, durante este año se han aprobado algunas **normativas y reformas legislativas** que pueden ir contribuyendo al afloramiento de la misma: el *Real Decreto-Ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido*, y la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social*, que contempla, entre otras medidas, incentivos para la regularización de las personas que trabajan en la economía informal. Para garantizar el impacto positivo de su aplicación es imprescindible un **seguimiento** de la misma, y la realización de **campañas de sensibilización social**, así como la movilización de los agentes sociales y la coordinación entre los diversos organismos de la Administración implicados.
- c) Uno de los elementos que es apuntado como freno para el desarrollo del sector es la **sobrevaloración del precio de las ofertas, en detrimento de la calidad del servicio** en el actual **sistema concursal** para la prestación de servicios por parte de las empresas. Para evitar que las exigentes condiciones económicas y técnicas, muchas veces por debajo de lo establecido por el convenio, impliquen el **deterioro de las condiciones laborales** y sigan frenando **la creación de nuevos empleos y la supervivencia de las empresas y los puestos de trabajo del sector** resulta preciso garantizar al menos las condiciones fijadas en el convenio y establecer **límites de baja temeraria** para las ofertas.
- d) Uno de los retos fundamentales de este sector es la **cualificación y profesionalización de las y los trabajadores**, **vía fundamental para desarrollar el empleo del sector**. Ya se ha hecho en numerosas CC.AA. un esfuerzo importante por desarrollar la que se perfila como una herramienta fundamental para la acreditación de la formación de las personas que pueden haber desarrollado los trabajos de los cuidados durante mucho tiempo sin contar con el reconocimiento de la cualificación: los **certificados de profesionalidad**. La priorización que se ha dado en el proceso de acreditación de las cualificaciones de varias de las cualificaciones del sector supone un **impulso fundamental para la cualificación y profesionalización del mismo**. Es necesario avanzar en esta dirección en las CC.AA. en las que dicho sistema aún no se ha podido poner en marcha.

La oferta formativa parece considerable y suficiente para dar respuesta a las necesidades de formación detectadas, fundamentalmente de carácter transversal, si bien por otro lado, es

necesario para garantizar la profesionalización del sector que las empresas aumenten su esfuerzo en dotar al personal de la formación necesaria para garantizar los requisitos de cualificación del sector.

- e) La **mejora de la imagen y la valoración social, así como las precarias condiciones de trabajo** son retos fundamentales para el sector. La aplicación de la *Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social* ha de contribuir a vigilar y erradicar cualquier situación de irregularidad y a mejorar las condiciones laborales de la mano de obra de este sector y especialmente de las personas extranjeras; el apoyo de la implementación de la ley requerirá de un seguimiento y control exhaustivo. La reducción de la inestabilidad y rotación del personal pasa a su vez por una reforma del **convenio colectivo**, que ha de mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores del sector, fijando condiciones que reduzcan la precariedad del empleo.

Las actividades con mayor potencial de generación de empleo en el corto y medio plazo se sitúan en:

- Las **prestaciones más intensivas en mano de obra** son los servicios de ayuda a domicilio, los centros de día/noche (actividades por cuya potenciación y desarrollo apuesta la administración central) y la atención residencial, que tienden a respetar la premisa de la permanencia de la persona en su entorno habitual, y que son las que precisamente mayor impulso por parte de la administración están teniendo.
- Las actividades relacionadas con la **promoción de la autonomía personal y la prevención de la dependencia**, es decir, con el **desarrollo de los servicios para los niveles de dependencia más moderados** (grado I), que no necesitan de ayuda muy intensiva, sino de servicios de promoción de la autonomía personal. Ello implica el **fomento de los servicios de ayuda a domicilio y el desarrollo de los “servicios de respiro”, como los centros de día**, espacios en los que se trabaja con **profesionales muy cualificados** (fisioterapeutas, psicólogos, trabajadores sociales, etc.) Este tipo de servicios entroncan con las políticas de **fomento del envejecimiento activo**, aún en incipiente desarrollo en nuestro país.
- Otro de los ámbitos que ha sido considerado por diversos analistas como potencial foco de creación de empleo en este sector es el de los **servicios de atención a la dependencia para personas extranjeras** mayores de 65 años residentes o no en nuestro país.

- La escasa cobertura y alcance de los servicios de atención a la dependencia en el **entorno rural** español, que aglutina al 15% de la población en España, con altas tasas de envejecimiento, constituye otro de los nichos de mercado más importantes.

Los **modelos nórdicos** constituyen el **referente para el mejor desarrollo del modelo español de atención a la dependencia y el fomento del empleo**. Si bien una de las debilidades del modelo español se sitúa en un mayor desarrollo de infraestructuras y servicios asociados a ellas, la tendencia apunta a que, como en el modelo nórdico, y especialmente en el danés, los esfuerzos se concentren en el fomento de los **servicios de carácter domiciliario, en los servicios de atención y prevención temprana y en el fomento del envejecimiento activo**, donde estos países nos llevan considerable ventaja. En definitiva, se trata de mirar a modelos donde se ha priorizado una respuesta flexible a la demanda de las personas dependientes, que en la mayor parte de los casos prefieren permanecer en el hogar.

Otros modelos como el **francés** de fomento de los servicios de proximidad puede ser un referente como modelo complementario para la prestación de determinados servicios de apoyo a personas con menores niveles de dependencia, dando un mayor protagonismo al mercado privado y al tercer sector, y desarrollando incentivos fiscales de apoyo al desarrollo del sector.

En el siguiente esquema, se detallan a modo de resumen, de manera sintética, los principales obstáculos que se han detectado desde diferentes dimensiones de análisis para el desarrollo del sector del empleo blanco, así como las vías de solución o palancas que podrían remover dichos obstáculos, así como las entidades u organismos en los que radica la responsabilidad de activarlas.

DIFICULTADES U OBSTÁCULOS	ELEMENTOS PARA REMOVER DICHOS OBSTÁCULOS	AGENTES RESPONSABLES
A) DIFICULTADES VINCULADAS A LA ESTRUCTURACIÓN DE LA OFERTA EN EL MERCADO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD DEL EMPLEO BLANCO		
A.1) LA GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)		
<ul style="list-style-type: none"> • “El EFFECTO DESACELERACIÓN” ante las expectativas generadas por la aprobación de la LAPAD. 		
<ul style="list-style-type: none"> • El RETRASO Y LA FALTA DE AGILIDAD en la resolución de las ayudas, generando el llamado “limbo de la dependencia”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de los procedimientos y resoluciones administrativas. Fijación de PROTOCOLOS. • REFUERZO de estructuras DE SERVICIOS SOCIALES • Fijación de OBJETIVOS TEMPORALES 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores del SAAD de las CC.AA.
<ul style="list-style-type: none"> • El sobredimensionamiento en la concesión de las PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA CUIDADORES FAMILIARES (PECEF) y la FALTA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO de las ayudas concedidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción de un UMBRAL MÁXIMO DE PECEF • Potenciar el CRITERIO PROFESIONAL en decisiones. • CONTROL Y EVALUACIÓN a posteriori de PECEF • Necesidad de CAMBIO CULTURAL en patrones de cuidado 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores del SAAD de las CC.AA. • Familias personas dependientes
A.2) LOS CONDICIONANTES DEL MERCADO PRIVADO		
<ul style="list-style-type: none"> • Las DIFICULTADES PARA REALIZAR INVERSIONES en pymes para responder a los ESTÁNDARES DE CALIDAD. 		
<ul style="list-style-type: none"> • La prevalencia del sistema de subasta en los CONCURSOS públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de LIBERALIZAR EL MERCADO. • Mantenimiento de concursos, establecimiento de LÍMITES DE PRECIO MÍNIMO y priorización de criterios objetivos de calidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores del SAAD de las CC.AA. y Admin. local
<ul style="list-style-type: none"> • El estrangulamiento provocado por la Administración en las empresas por el RETRASO DE LOS PAGOS 		<ul style="list-style-type: none"> • Gestores del SAAD de las CC.AA.
<ul style="list-style-type: none"> • La competencia de la ECONOMÍA SUMERGIDA con bajos precios, que obstaculiza el crecimiento del empleo en el sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN social • COORDINACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES implicadas del control de la economía irregular. • SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA aprobada para el afloramiento de la economía irregular. • Estudio y valoración de MEDIDAS FISCALES que disminuyan en determinadas actividades la presión para empleados y empleadores. 	<ul style="list-style-type: none"> • MINISTERIO DE TRABAJO Y CC.AA. • TODAS LA ADMINISTRACIONES DEL ESTADO • INSPECCIÓN DE TRABAJO • MINISTERIO DE HACIENDA
B) LAS DIFICULTADES DESDE EL LADO DE LA DEMANDA		

DIFICULTADES U OBSTÁCULOS	ELEMENTOS PARA REMOVER DICHOS OBSTÁCULOS	AGENTES RESPONSABLES
<ul style="list-style-type: none"> • RETICENCIAS CULTURALES y falta de sensibilidad por parte de las familias de las personas dependientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campañas de SENSIBILIZACIÓN SOCIAL • Información y sensibilización FAMILIAS sobre servicios profesionales • FORMACIÓN Y CUALIFICACIÓN de trabajadores para prestación de servicios de calidad y obtención de reconocimiento social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores del SAAD de las CC.AA. • MEC, y Servicios Públicos de empleo Autónomicos, empresas
<ul style="list-style-type: none"> • Las DIFICULTADES DE SOLVENCIA ECONÓMICA DE LAS FAMILIAS de las personas dependientes: elevados precios y preferencia por el mercado de la economía sumergida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de CARGA FISCAL del mercado privado regularizado. • BONIFICACIONES A LA REGULARIZACIÓN de servicios en el mercado privado 	<ul style="list-style-type: none"> • MINISTERIO DE HACIENDA • SEGURIDAD SOCIAL
<ul style="list-style-type: none"> • La carga de la BUROCRACIA ADMINISTRATIVA en la contratación de servicios regularizados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación obligada de LEY 27/2011 • INFORMACIÓN Y MECANISMOS DE SIMPLIFICACIÓN de contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> • FAMILIAS personas dependientes • SEGURIDAD SOCIAL
C) LAS DIFICULTADES VINCULADAS A LA MANO DE OBRA		
<ul style="list-style-type: none"> • RETRASO EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES Y LA FORMACIÓN INSTITUCIONALIZADA de los empleos blancos: escasa oferta de personal con formación y cualificación necesaria para el empleo en el sector. 	<ul style="list-style-type: none"> • ACTIVACIÓN DE CONVOCATORIAS de acreditación de competencias profesionales EN TODAS LAS CC.AA. • FOMENTO DE LA PERIODICIDAD DE LAS CONVOCATORIAS para la acreditación de mayor número posible de trabajadores. • FORMACIÓN PROFESIONALIZADA DE LAS Y LOS CUIDADORES INFORMALES en edad activa • Mayor protagonismo de la FORMACIÓN EN LAS EMPRESAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondientes ORGANISMOS DE ACREDITACIÓN EN CC.AA. • EMPRESAS DEL SECTOR
<ul style="list-style-type: none"> • CONCENTRACIÓN del trabajo de cuidado ENTRE MUJERES, perpetuando la segmentación de mercado, FALTA DE RECONOCIMIENTO SOCIAL DE LOS EMPLEOS Y PRECARIEDAD. 	<ul style="list-style-type: none"> • Progresión en la aplicación de una LEY DE SERVICIOS Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SECTOR. • Aplicación de la LEY 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. • Avanzar en la mejora de las condiciones laborales a través del CONVENIO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores del SAAD de las CC.AA. • SEGURIDAD SOCIAL • INSPECCIÓN DE TRABAJO • AGENTES ECONÓMICOS Y SOCIALES
<ul style="list-style-type: none"> • La alta oferta de mano de obra inmigrante en MERCADO IRREGULAR, con dificultades de regularización, ofertando un SERVICIO MÁS BARATO (competencia). 		
<ul style="list-style-type: none"> • DURAS CONDICIONES LABORALES del sector, con ALTA INESTABILIDAD Y ROTACIÓN, y bajos salarios. 		



8. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, A.; CATALÁN, C. (2009): *Solidaridad familiar y dependencia entre las personas mayores*. Madrid, Informes Portal Mayores, nº 99
- AESP (2010): *Cómo mejorar la calidad de vida y conciliar trabajo/familia en España creando un millón de puestos de trabajo*. Informe AESP, Asociación Española de Servicios a las Personas.
- AESP (2010): *Los servicios a la persona en España*, Asociación Española de Servicios a las Personas.
- ALARES, Fundación (2010): *Informe sobre el estado de 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. Avances y Retos en la Calidad de Vida de las Personas*. Fundación Alares
- ALTIA CONSULTORES (2010): *Detección de necesidades formativas en Atención de la Dependencia*.
- ARAGÓN, J.; CRUCES, J.; ROCHA, F. (2007): *Sector de la atención a la dependencia y negociación colectiva*. Informes y estudios. Relaciones Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. nº 81.
- ARAGÓN, J.; CRUCES, J.; ROCHA, F. (2008): *Las condiciones laborales en el sector de atención a personas en situación de dependencia: una aproximación a la calidad del empleo*. Estudios de la Fundación 1º de Mayo.
- ARRAZOLA, M., HEVIA, J., MAULEÓN, I., SÁNCHEZ, R. (2011): "La economía sumergida en España", en *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, p.13-68, Fundación de las Cajas de Ahorros.
- ARRIBA, A., MORENO, F. (2009): *El tratamiento de la dependencia en los regímenes de bienestar europeos contemporáneos*, Madrid, IMSERSO.
- ASISTER, Asistencia familiar de Teruel (2011): "Sanidad y Servicios Sociales. La economía Sumergida Española Supuso el 20% del PIB en 2009". Heraldo de Aragón. Disponible en: <http://www.asister.es/index.php?type=public&zone=items&action=view&categoryID=15&codelD=144>, (última visita: 27 Abril de 2011).
- BARRIGA, L. et al. (2011): *VI Dictamen del Observatorio. Informe de evaluación de la Ley cuatro años después*. Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales.

- BERMUDEZ, L., GUILLÉN, M. (2008): *Algunas Implicaciones sociales y económicas de la longevidad y la dependencia*. Universitat de Barcelona.
- CAMACHO J.A, RODRIGUEZ M. y HERNANDEZ M. (2008): “El sistema de atención a la dependencia en España: Evaluación y comparación con otros países”, *Cuadernos Geográficos*, nº 42, p.37-52.
- CANTARRERO-PRIETO, D.; MORENO-MENCÍA, P. (2010): *Dependencia y empleo: Un análisis empírico con la encuesta de discapacidades y atención a la dependencia (EDAD) 2008*. Fundación de las Cajas de Ahorro, Nº 578/2010.
- CASER, Fundación. (2009): *Ayudas a la Dependencia en España. Situación Actual. Resultados Encuesta*.
- CC.OO. (2010): *Informe Implantación del Sistema de Dependencia (SAAD) por CC.AA. Propuesta de “Plan para la promoción de los Servicios de Dependencia y la creación de Empleo”*.
- CCOO, Canarias (2006): *Estudio y Erradicación de la Economía Sumergida en Canarias*. Canarias. Gobierno de Canarias.
- CEBRIÁN LÓPEZ I. y MORENO RAYMUNDO G. (2008):“La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos” *Economía Industrial*, nº 367 (Ejemplar dedicado a: Retos y oportunidades para el sistema productivo español), págs. 121-137
- CERRUTTI, M.; MAGUID, A. (2010): *Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España*. Santiago de Chile. División de Desarrollo Social.
- CINCO DÍAS (2011): *Trabajo endurecerá las sanciones a las empresas y los empleados sumergidos*. Madrid. Disponible en: http://www.cincodias.com/articulo/economia/Trabajo-endurecera-sanciones-empresas-empleados-sumergidos/20110418cdscdieco_6/ (última visita: 27 abril 2007).
- COLECTIVO IÓE (2003): *El cuidado de personas mayores dependientes realizado por población inmigrante en la comunidad de Madrid*, Madrid.
- COLECTIVO IÓE (2008): *Inmigrantes, nuevos ciudadanos, ¿Hacia una España plural e intercultural?* Confederación de Cajas de Ahorros.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007): *Comunicación de la comisión al consejo, al parlamento europeo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado*. Bruselas. COM (2007) 628 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2009): *Investing in the Future of Jobs and Skills Scenarios, implications and options in anticipation of future skills and knowledge needs Sector Report. Health and Social Services*

D'ALEPH (2010): *Informe sectorial: Servicios sociales*. Barcelona Activa. Capital humano

EL PAÍS (2011): *El Gobierno ha pagado el grueso del coste de la dependencia en Canarias, Valencia, Madrid y Galicia*. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Gobierno/ha/pagado/grueso/coste/dependencia/Canarias/Valencia/Madrid/Galicia/elpepusoc/20111103elpepusoc_16/Tes

EL PAÍS (2011): *El plan contra el empleo sumergido incluirá incentivos durante año y medio*. Madrid. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/plan/empleo/sumergido/incluire/incentivos/durante/ano/medio/elpepueco/20110325elpepueco_12/Tes última visita: 27 abril 2011-04-27

EL PAÍS (2011): *El rechazo sindical demora el plan de Trabajo contra el empleo sumergido*. Madrid. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/rechazo/sindical/demora/plan/Trabajo/empleo/sumergido/elpepieco/20110420elpepieco_4/Tes última visita: 27 abril 2011

ELÍAS, J. (2011) *Inmigración y mercado laboral: antes y después de la recesión*. Documentos de Economía de "la Caixa".

ENRED (2009): *Análisis de la situación laboral de las mujeres inmigrantes. Modalidades de inserción, sectores de ocupación e iniciativas empresariales*. Madrid. Instituto de la Mujer, Ministerio de Igualdad.

ENTERPRISING SOLUTIONES FOR HEALTH (2010): *Cuidadores profesionales en España: Formación, empleabilidad y oportunidades de empleo*. Fundación Caser.

ESPARZA, C. (2011): *Discapacidad y dependencia en España*. Madrid, Informes Portal Mayores, nº108.

EUROPEAN COMMISSION (2007): *Special Eurobarometer 284. Undeclared Work in the European Union*.

EXPANSIÓN.COM (2010): *La Economía sumergida en España ronda el 20% del PIB*. Disponible en: <http://www.expansion.com/2010/12/14/economia/1292331491.html>

FACTORIA DE IDEAS (2009): *Cuidadores de personas mayores con discapacidad y Unidades de Estancia Diurna en Andalucía*. Sevilla. Fundación centro de Estudios Andaluces.

- FEDERACIÓN MUJERES PROGRESISTAS (2008): *Tenemos la persona que necesita. Tres meses de garantía. Una mirada con perspectiva de género al sector de empleo doméstico*. Madrid.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. (2004): "Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y Seguridad Social de cuidadores no profesionales" *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 74.
- FUNDACIÓN EDAD&VIDA (2007): *La implantación y la gestión del sistema de atención a las personas con dependencia en España: las necesidades de los ciudadanos*.
- FUNDACIÓN EDAD&VIDA (2009): *Posicionamiento de Edad&Vida sobre el desarrollo de la Ley de Dependencia y la implantación del SAAD*.
- FUNDACIÓN EDAD&VIDA (2010). Balance y recomendaciones de Edad&Vida para la implantación del SAAD.
- FUNDACIÓN IDEAS (2010): *Ideas para una nueva economía. Hacia una España más sostenible en 2025*. Madrid.
- FUNDACIÓN REY ARDID (2008) *Necesidades de formación para el empleo en el grupo de trabajadores afectados por la aplicación de la Ley de Dependencia en Aragón*.
- GARCIA, M. F. (2008): *Empleo doméstico, género e inmigración*. País Vasco. Universidad País Vasco.
- GARCÍA, M.V.; CALVO, I.; RODRÍGUEZ, R.; VÁZQUEZ, A.M. y LÓPEZ, J. (2008): *La atención a la dependencia como reto de futuro para la terapia ocupacional*. A Coruña. (Revista en Internet) Disponible en: www.revistatoq.com.
- GÓMEZ, J.M. (2009): *La economía irregular en la Unión Europea: Informes de la Comisión*. Documentación Europea. Universidad de Sevilla.
- IMSERSO (2005): *Informe integrado: Situación actual del servicio de ayuda a domicilio (SAD)*. Nº 962.
- IMSERSO (2009): *Acuerdo sobre criterios comunes en materia de formación e información de cuidadores no profesionales*. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- IMSERSO (2010): *Dependencia y familia: una perspectiva socio-económica*. Colección Estudios. Serie Dependencia.
- IMSERSO (2011): *Datos estadísticos*. Disponible en: http://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/index.htm (última visita: 27 abril 2011).

- IMSERSO (2011): *Información Estadística del SAAD. Situación a 1 de Enero de 2011*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- INE (2008): *Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD). Año 2008*. Notas de prensa.
- INE (2011): *Datos Estadísticos*. Disponible en: <http://www.ine.es/>
- IRCUAL (2009): *Estudio de los perfiles existentes y las necesidades formativas en el ámbito de las actividades ligadas a la Ley de Dependencia*. Madrid. Consejería de Empleo y Mujer.
- JIMENEZ-MARTÍN, S. (coord.) (2007): *Aspectos económicos de la dependencia y el cuidado informal en España*. Universidad Pompeu Fabra. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Fundación AstraZeneca.
- JIMENEZ-MARTÍN, S. y VILAPLANA PRIETO, C. (2009): *Perspectivas de la atención a la dependencia*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- KAHALE D. T., (2009): *La cobertura de la situación de dependencia*. Fundación Alternativas.
- KEARNEY, A. T. (2011): *The Shadow Economy in Europa o, La Economía Sumergida en España*, Fundación de las Cajas de Ahorro.
- LANG, G., RESCH, K. y HOFER, K. (2010): *La salud mental y el bienestar de las personas mayores. Hacerlo posible*. Boletín sobre el envejecimiento. Perfiles y tendencias. Observatorio de personas Mayores (disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/boletinsobreenvjec46.pdf>)
- MALEN ETXEA (2010): *Manos que mueven el mundo, Asociación Malen Etxea*.
- MARTÍNEZ, R. (2009): *¿Y qué pasa con mi cuidadora? Inmigración, servicio doméstico y privatización de los cuidados a las personas dependientes*. A Coruña. Universidade da Coruña. Zerbitzuan.
- MARTÍNEZ, R. (2009): *Inmigración y envejecimiento desde una perspectiva asistencial*. A Coruña. Universidade da Coruña.
- MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA COHÉSION SOCIALE (2011) *Informes finales del Debate sobre la Dependencia en Francia*. Disponibles en: <http://www.imsersodependencia.csic.es/documentacion/monograficos/especiales/dependencia-francia.html>

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN *Actualidad Internacional Sociolaboral* Nº 97 (Noviembre 2006)

MINISTRY FOR INTERGENERATIONAL AFFAIRS, FAMILY, WOMEN AND INTEGRATION OF THE STATE OF NORTH RHINE-WESTPHALIA (2010) *Envejecimiento activo de los migrantes mayores. Buenas prácticas en Europa*. Boletín sobre el envejecimiento. Perfiles y tendencias. Observatorio de personas Mayores (disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/boletinsobreenejec44.pdf>)

MOLINA, J.A.; ANDALUZ, J.; GIMÉNEZ, J.I. y MERCER, M. (2008): *Envejecimiento de la población y dependencia: la distribución intrafamiliar de los cuidados a mayores*. Zaragoza. Fundación Economía Aragonesa FUNDEAR. Nº49/08.

MULAS-GRANADOS, C. (2009): *El estado dinamizador antes y después de la crisis económica*. Documentos de debate. Madrid. Fundación Ideas.

NOVOTEC (2007): *Estudio de las necesidades formativas de los profesionales que prestan servicios de atención a la dependencia*. IMSERSO. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

OBSERVATORIO PARA EL DESARROLLO DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA(2010): *IV Dictamen del observatorio*. Ciudad Real.

PARLAMENTO EUROPEO (2010): *Informe sobre el papel de la mujer en una sociedad que envejece*. Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género.

POZO (del.), R.; ESCRIBANO, F. (2010): *Financiación de los cuidados de larga duración en España*. Fundación de las Cajas de Ahorro. Nº569/2010

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2010) *Situación del Servicio de Atención Residencial en España*.

REQUENA, M. (2002): *Juventud y dependencia familiar en España*. UNED. Estudios de Juventud nº 58/02.

REY ARDID, FUNDACIÓN (2008): *Necesidades de formación para el empleo en el grupo de trabajadores afectados por la aplicación de la Ley de la Dependencia en Aragón*. Zaragoza

RIVERO, A.; CORBELLA, C.; MARRERO, G.; GIL, M.I. (2009): *Guía sindical para la detección y actuación en las situaciones de empleo irregular*. Canarias. CCOO de Canarias.

ROCHA, F. (2011): *El trabajo no declarado en España*. Área de Empleo y Relaciones Laborales. Estudios de la Fundación 1º de Mayo.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2011): “Políticas sociales de atención a la dependencia en los Regímenes de Bienestar de la Unión Europea”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº1, vol.29, p.13-42.
- RODRÍGUEZ CASTEDO A. y JIMENEZ LARA A. (2010): *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
- RODRÍGUEZ, V., et al. (2010). *Inmigración y cuidados de mayores en los hogares de la Comunidad de Madrid*. Madrid. Informes Portal Mayores, nº102.
- ROGERO, J. (2010). *Los tiempos del cuidado. El impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*. Madrid. IMSERSO
- ROJO-PÉREZ, F.; FERNÁNDEZ-MAYORALAS, G.; FORJAZ, M.J.; DELGADO-SANZ, M.C.; AHMED-MOHAMED, K.; MARTÍNEZ-MARTÉN, P.; PRIETO-FLORES, M.E. y ROJO-ABUÍN, J.M. (2009): *Población mayor, Calidad de Vida y redes de apoyo: demanda y prestación de cuidados en el seno familiar*. Madrid. Escuela Nacional de Sanidad, Instituto de Salud Carlos III – Ministerio de Ciencias e Innovación.
- SÁEZ, F. (2010): “Notas generales sobre el empleo irregular”, *Seminario de empleo*, Fundación Ortega y Gasset, noviembre, 2010.
- SANABRIA, A. “La situación actual en la aplicación de la Ley de Dependencia” *Revista Alares* nº 07 (2010)
- SEPECAM (2011): *Mapa de Necesidades de Formación*. Castilla -La Mancha.
- SIMONAZZI, A. (2009): *New skills for new jobs? Status quo and perspectives for the elderly care sector in Europe*. Roma. Fondazione Giacomo Brodolini. European Employment Observatory (EEO) Thematic Paper.
- SOLÉ I PUIG, C “*Inmigración irregular y mercado de trabajo*”. Implicaciones de la Economía Sumergida en España. Libro Marrón. Madrid. Círculo de Empresarios. 2010
- SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS. (2009) *Desarrollo de políticas sobre envejecimiento en Suecia*. Boletín sobre el envejecimiento. Perfiles y tendencias. Observatorio de personas Mayores (disponible en:

http://www.imserso.es/imserso_01/documentacion/publicaciones/publicaciones_periodicas/boletín_envejecimiento/index.htm)

TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Datos estadísticos Disponibles en:

http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/index.htm

TOBÍO, C.; AGULLÓ, M^ªS.; GÓMEZ, M^ªV.; MARTÍN, M^ªT. (2010): *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. Barcelona. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales, nº28.

TOMILLO, CEE (2005): *La presencia de las mujeres en el empleo irregular*. Observatorio 4. Madrid. Instituto de la Mujer.

UGT (2006): *Contexto socioeconómico para un análisis sobre la economía sumergida y el trabajo irregular en Canarias*. Tomo I y II. Canarias.

VAN DER GIESSEN, A.; VAN DER ZEE, F.; GIJSBERS, G.; MAIER, D. (2009) *Investing in the future of jobs and skills: Distribution and trade - Sector report*.

WEBSITE (2009) *Nuevos yacimientos de empleo en el sector de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Fundación Once

LISTADO DE CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Sector del Empleo Blanco según los códigos de la CNAE 2009.	11
Cuadro 2: Desarrollo normativo de la Ley de dependencia	21
Cuadro 3. Calendario de la aplicación progresiva de la Ley.....	24
Cuadro 4: La articulación del sistema de formación PREGUNTAR A JAMBRI	52
Gráfico 1. Proyecciones de la población española por grupos de edad para los años 2030, 2035 y 2049.....	14
Gráfico 2. Pirámide de la población española 2010-2035	15
Gráfico 3. Etapas del SAAD	23
Gráfico 4. Distribución de las solicitudes de ayudas a la dependencia por CC.AA. (1/06/2011)	25
Gráfico 5. Distribuciones de las valoraciones de los dictámenes por grado de dependencia (1/06/2011).	29
Gráfico 6. Prestaciones totales concedidas por tipo (1/06/2011).....	33
Gráfico 7. Distribución de las empresas de Empleo Blanco distribuidas por CC.AA. 2010	43
Gráfico 8. Distribución de las personas cuidadoras no profesionales dadas de alta en la seguridad social por grupos de edad.....	49
Gráfico 9. Evolución de la dimensión de la economía sumergida en España y de la media de la OCDE (% sobre el PIB). 1999-2010.	67
Gráfico 10. Número de personas asalariadas y número de personas trabajadoras afiliadas en situación de alta en Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	70
Tabla 1. Estimación de la población dependiente, por grados, a 31 de diciembre de 2011	17
Tabla 2. Estimación de la población dependiente, por grados, a 31 de diciembre de 2015.....	17
Tabla 3. Tasas de actividad anual en España, por sexo. 1976 – 2010 (%).....	19
Tabla 4. Distribución de solicitudes por CC.AA. y ratio por la población de las CC.AA. (1/06/2011)	25
Tabla 5. Distribución de los dictámenes resueltos, solicitudes y su ratio (1/06/2011)	27
Tabla 6. Distribución de todas las personas con dictamen según el grado y el nivel de la valoración por CC.AA. (1/06/2011)	30
Tabla 7. Distribución de las prestaciones concedidas por tipo y CC.AA. (1/06/2011)	35
Tabla 8. Distribución del número de empresas vinculadas a la actividad de empleo blanco por actividades económicas (CNAE 2009 a tres dígitos) en 2008, 2009 y 2010 y tasa de variación (2008-2010).....	41
Tabla 9. Hombres y mujeres que trabajan en el sector del empleo blanco en los años 2008, 2009 y 2010.	45
Tabla 10. Número de personas afiliadas a la Seguridad Social en situación de alta. Años 2008 -2010 y variación interanual.....	46
Tabla 11. Número de personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en situación de alta (2009-2010).....	47
Tabla 12. Evolución de número de alumnas y alumnos matriculados en el T. G. M. “Cuidadores Auxiliares de Enfermería” por cursos y variación interanual total.....	54
Tabla 13. Evolución de número de alumnas y alumnos matriculados en el T. G. Medio. “Atención sociosanitaria” por cursos y variación interanual total.	54
Tabla 16. Objetivos en materia de cualificación.....	59
Tabla 14. Ratios de personal por persona usuaria atendida en 2011 y 2015. (según el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD).....	62
Tabla 15. Estimación del potencial de generación de empleo derivado de la LAPAD en 2011 y 2015.....	63