

A APLICACIÓN DA LEI DE DEPENDENCIA EN GALICIA: EFECTOS SOBRE A XERACIÓN DE EMPREGO

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

RECIBIDO: 2 de xaneiro de 2012 / ACEPTADO: 20 de decembro de 2012

1. INTRODUCCIÓN

Dado que finais do ano 2010 foi o ecuador do período de implantación gradual da Lei de dependencia, é un momento oportuno para avaliar as repercusións que sobre a creación de emprego tivo a posta en marcha do Sistema para a Autonomía e a Atención das Persoas en Situación de Dependencia (SAAD).

O principal obxectivo deste traballo é analizar a evolución do volume de emprego nos servizos sociais en España e en Galicia, tratando de darlles unha explicación ás discrepancias entre os datos observados e as estimacións iniciais incluídas no libro *Atención a las persoas en situación de dependencia en España. Libro Blanco* (LBD), publicado polo Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais (2005). A maiores, ofrécese unha estimación dos efectos sobre a xeración de emprego derivado do desenvolvemento e aplicación do SAAD en Galicia ao final do proceso de implantación, utilizando un modelo similar ao desenvolto no LBD, actualizando e ampliando a información de base.

2. A DEMANDA DE SERVIZOS Á DEPENDENCIA

A 31 de decembro de 2010, en España, dos 1.377.853 ditames emitidos, 899.633 correspondían a persoas en situación de dependencia con dereito a prestación no ano 2010, é dicir, de graos II e III. O resto dos ditames recoñecían situacións de dependencia moderada (309.400) ou referíanse a persoas valoradas como “sen grao” de dependencia (168.820). En Galicia emitíranse 72.267 ditames, dos cales 53.828 correspondían a persoas en situación de dependencia con dereito a prestación. Do resto dos ditames, 13.150 recoñecían dependencia de grao I e 5.289 eran de persoas “sen grao” de dependencia.

Os datos estatísticos do SAAD non ofrecen información relativa á distribución por grao e nivel de dependencia dos beneficiarios que perciben prestacións, pero si con respecto a todos os dependentes recoñecidos. Entón, dado o perfil dos beneficiarios con dereito a prestación, si se supón que a distribución dos graos e niveis de dependencia é análoga para beneficiarios recoñecidos e atendidos, pode

aproximarse a cantidade destes últimos segundo a súa tipoloxía. Os resultados preséntanse na táboa 1. Como era de agardar, tanto en España coma en Galicia a maior parte dos beneficiarios efectivamente atendidos son dependentes de grao III. A 31 de decembro de 2010, este grupo de persoas en situación de dependencia representaba o 59,4% do total de dependentes galegos, mentres que en España representaba o 54,7%.

Táboa 1.- Tipoloxía dos beneficiarios con dereito a prestación efectivamente atendidos (expedientes en vigor na data de referencia)

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

FONTE: Elaboración propia.

A pesar de que a cobertura do SAAD está lonxe de atender a todas as persoas en situación de dependencia, o ritmo de crecemento real do sistema está a ser moi superior ao que se estimaba cando se elaboraron o LBD e a memoria económica da Lei de dependencia. Neste último documento estimábase que os beneficiarios con dereito a prestación de grao III en Galicia serían 16.565 cando a aplicación da lei fose completa. Porén, a 31 de decembro de 2010, en Galicia para ese grao de dependencia había 31.959 persoas con dereito a prestación, das cales aproximadamente 19.338 xa estaban a recibir as prestacións asignadas. O mesmo ocorre no conxunto nacional, para o que o LBD estimaba 277.884 dependentes en 2020, cifra que a finais do ano 2010 xa era superada en máis de 87.000 persoas.

3. A EVOLUCIÓN DAS PRESTACIÓNS Á DEPENDENCIA

Ao finalizar o ano 2010, en España as prestacións do SAAD en vigor ascendían a 800.009 e eran percibidas por 668.578 beneficiarios. A prestación maioritaria era a económica para cuidados familiares que, a pesar do seu teórico carácter excepcional, se converteu con diferenza na prestación máis popular, representando case a metade das prestacións asignadas e sendo percibida por máis da metade dos dependentes efectivamente atendidos. Tamén resulta curiosa a baixa asignación da axuda a domicilio, que estaba chamada a ser a máis importante nun sistema que, segundo establece a Lei de dependencia, aposta pola permanencia das persoas dependentes na súa contorna sempre que sexa posible.

En Galicia, as prestacións correspondentes con expedientes en vigor ascendían a 33.695 e eran percibidas por 32.572 persoas. Ao igual que no conxunto nacional, en Galicia a prestación económica para cuidados na contorna familiar é a que ten un maior peso relativo. Aínda que se aprecia unha tendencia ao descenso do seu peso, a 31 de decembro de 2010 aínda representaba o 54,6% do total das prestacións, máis de seis puntos porcentuais por riba da media nacional (48,1%)¹.

4. EVOLUCIÓN DO EMPREGO DEDICADO Á ATENCIÓN Á DEPENDENCIA

Segundo o LBD, o desenvolvemento do sistema de protección da dependencia traduciríase na xeración de máis de 260.000 novos empregos directos (352.235 en termos brutos). Para realizar a estimación, o LBD usa un modelo de coeficientes fixos para calcular a demanda, baseado en hipóteses acerca da asignación dos recursos e dos coeficientes de emprego por persoa dependente, para cada tipo de recurso e para cada grao de dependencia.

4.1. EVOLUCIÓN REXISTRADA DO EMPREGO EN SERVIZOS SOCIAIS NO PERÍODO 2005-2010

Tendo en conta as ramas que a literatura especializada considera como o emprego vinculado aos servizos sociais², podemos analizar a evolución do emprego a partir do número de traballadores dados de alta na Seguridade Social, xunto cos cuidadores non profesionais acollidos ao *Convenio especial de la Seguridad Social* (táboa 2). Non obstante, aínda que estes cuidadores son persoas afiliadas en tanto que teñen subscrito un convenio especial e se cotiza por elas, optouse por non incluílos na análise, xa que non as consideramos como ocupadas³.

O número de afiliados en alta laboral nas ramas de atención á dependencia pasou de 265.948 a 400.779 persoas en España, e de 11.415 a 17.743 persoas en Galicia. Isto supón un incremento de 134.831 e de 6.328 afiliados en España e en Galicia, respectivamente. Se engadimos, ademais, aos cuidadores non profesionais, en España temos 284.396 novas altas e 15.079 en Galicia.

Sen dúbida, o balance no período 2005-2010 no sector de atención á dependencia é moi positivo tanto en Galicia coma en España. De feito, rexistrouse un crecemento sostido no número de afiliados en alta laboral nas ramas de actividade 87 e 88. Esta evolución contrasta co ocorrido para o conxunto da economía,

1 O peso deste tipo de prestacións está diminuindo significativamente (no caso de Galicia máis de dez puntos porcentuais nos últimos dez meses).

2 Divisións 87, *Asistencia en establecementos residenciais*, e 88, *Actividades de servizos sociais sen aloxamento*, da CNAE-2009.

3 A *Encuesta de Población Activa* (EPA) do INE define a poboación ocupada como "as persoas de 16 ou máis anos que durante a semana de referencia estiveron traballando durante cando menos unha hora a cambio dunha retribución en diñeiro ou especie ou aqueles tendo traballo estiveron temporalmente ausentes ou mesmo por enfermidade, vacacións, etcétera". Polo tanto, os cuidadores non profesionais non poden considerarse poboación ocupada desde un punto de vista estrito.

que sufriu unha fortísima destrución de emprego a partir do segundo semestre do ano 2008.

Táboa 2.- Afiliados en alta laboral nos servizos sociais de atención á dependencia

	ESPAÑA			GALICIA		
	Decembro 2005	Decembro 2010	Δ 2005-2010	Decembro 2005	Decembro 2010	Δ 2005-2010
87 Asistencia en establecementos residenciais	139.100	214.266	75.166	5.104	8.582	3.478
88 Actividades de servizos sociais sen aloxamento	126.848	186.513	59.665	6.311	9.161	2.850
Servizos sociais (87+88)	265.948	400.779	134.831	11.415	17.743	6.328
Convenio especial de cuidadores non profesionais	--	149.565	149.565	--	8.751	8.751
Total afiliados na atención á dependencia	265.948	550.344	284.396	11.415	26.494	15.079

FONTE: Elaboración propia a partir dos datos de afiliación á Seguridade Social (Ministerio de Traballo e Inmigración, 2011).

4.2. EMPREGO ESTIMADO *VERSUS* EMPREGO REXISTRADO

A primeira vista, comparando os datos de afiliación⁴ coas estimacións do LBD, a diferenza entre emprego xerado e estimado é moi significativa. A cifra estimada (262.735 novos postos de emprego directo equivalentes a xornada completa) case duplica o incremento no número de afiliados (134.831). Ademais, temos que ter en conta que o LBD fai referencia a postos de emprego equivalentes a xornada completa, mentres que as afiliacións á Seguridade Social non distinguen entre traballo a tempo completo ou a tempo parcial. Polo tanto, pode afirmarse que, a pesar de que o número de dependentes medrou moito máis do que inicialmente se agardaba, as expectativas iniciais sobre xeración de emprego están lonxe de conseguirse, tanto en Galicia coma en España.

Cales son as razóns deste importante desaxuste? Non podemos falar dunha soa causa, senón dun conxunto de supostos “equivocados” que sumados provocan as diferenzas observadas. A incorrecta asignación de recursos establecida no LBD, a cal lles concede un peso demasiado elevado ás prestacións de carácter formal (71,1%), é a máis relevante. Os datos do SAAD sitúan nun 51,9% as prestacións de atención á dependencia de carácter formal (45,4% en Galicia). A proliferación das prestacións económicas para cuidados familiares, en detrimento do desenvolvemento de servizos domiciliarios e doutros que atendan ás persoas dependentes, reduce o potencial de xeración de emprego do sistema. A isto debemos unir que os

4 Asumimos aquí que os postos de traballo vinculados ao desenvolvemento de servizos e prestacións relacionados co SAAD poden aproximarse pola variación entre as persoas afiliadas antes da entrada en vigor da Lei e as que están nesta mesma situación a 31 de decembro de 2010. É dicir, consideramos que a orixe desta variación se debe fundamentalmente á entrada en vigor da Lei de dependencia, posto que non concorren outros feitos obxectivos que xustifiquen eses incrementos.

coeficientes de emprego considerados no LBD para realizar as estimacións son sensiblemente superiores aos observados nos servizos de atención residencial e de atención en centros de día e noite. Ademais, o LBD supoñía que ao final do ano 2010 a cobertura do sistema sería do 100% para os graos con dereito a prestación, situación moi lonxe de ser certa⁵. Por último, o feito de que boa parte das persoas que foron valoradas como dependentes nos inicios da implantación do SAAD xa estaban recibindo atención, principalmente institucionalizada, e a desfavorable situación económica na que se está levando a cabo a implantación da Lei de dependencia son argumentos para que o emprego efectivamente xerado sexa moi inferior ao estimado.

4.3. NOVAS ESTIMACIÓNS DE EMPREGO

A continuación estimamos e comparamos para o ano 2010 a xeración potencial de postos de traballo en termos de empregos equivalentes a xornada completa a partir dunha simple simulación que segue a metodoloxía utilizada polo LBD. Párase da estimación de emprego do LBD para España e da súa réplica para Galicia e, a partir de aí, vanse modificando de forma progresiva as hipóteses do modelo: 1) sobre o número de dependentes cubertos polo sistema, 2) sobre a asignación de recursos, e 3) sobre os coeficientes de emprego. O modelo aliméntase dos datos do SAAD a 31 de decembro de 2010 e da información sobre os coeficientes de emprego existentes para os servizos de atención á dependencia. O principal obxectivo desta simulación é confirmar a validez dos argumentos ofrecidos nos parágrafos anteriores para explicar a diferenza observada entre o emprego estimado e o emprego rexistrado.

Os cálculos do LBD estimaban para o ano 2010 a creación de 352.235 empregos brutos equivalentes a xornada completa en España e de 28.179 en Galicia. Se estimamos a creación de emprego utilizando o número de beneficiarios efectivamente atendidos a finais do ano 2010 (32.572 en Galicia e 668.578 en España, os cales se corresponden con situacións de dependencia de graos II e III), e mantendo o resto dos supostos, a xeración bruta de emprego redúcese de forma moi significativa, pasando a 265.841 e a 13.053 empregos equivalentes a xornada completa en España e en Galicia, respectivamente.

Como coñecemos para todos os beneficiarios efectivamente atendidos a prestación que perciben, podemos utilizar esta información como nova hipótese de asignación de recursos. Os resultados desta nova estimación indican que o potencial de xeración bruto de emprego do SAAD sería de 161.825 postos de traballo equivalentes a xornada completa en España e de 7.832 en Galicia.

5 O VI Dictamen de enero de 2011. *Evaluación del SAAD después de cuatro años* (Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España, 2011a) estima en 45.501 empregos e en 52.235 novas cotizacións ao réxime especial o emprego xerado por prestarlles o servizo demandado a todos os que no ano 2010 tiñan prestación recoñecida pero non estaban sendo atendidos (o que se coñece como "limbo da dependencia").

Por último, introducindo no modelo os coeficientes de emprego existentes para os servizos de atención á dependencia, obtense que ata o ano 2010 o potencial de xeración bruto de emprego do SAAD nas actividades relacionadas coa atención á dependencia foi de 132.178 empregos equivalentes a xornada completa en España e de 6.430 en Galicia⁶.

5. XERACIÓN DE EMPREGO EN GALICIA NO HORIZONTE DO ANO 2015

No ano 2015 toda a poboación dependente debería estar baixo a protección do SAAD. Dado que as fases de aplicación do SAAD que faltan por completarse se refiren á protección dos dependentes de menor gravidade, sería lóxico agardar que a maior parte do emprego potencial xa se xerara nas etapas de aplicación precedentes.

Nesta sección estímase o potencial de xeración de postos de traballo da plena implantación do SAAD en Galicia. Para iso, séguese a metodoloxía empregada polo LBD, pero utilízase como hipótese de asignación de recursos a distribución extraída dos datos do SAAD a 31 de agosto de 2012, e os datos de coeficientes de emprego esixibles para os servizos de atención á dependencia⁷. Considéranse dous escenarios: no escenario 1, para calcular a poboación dependente empréganse as taxas de prevalencia extraídas do LBD, e no escenario 2, as obtidas dos datos estatísticos do SAAD.

No escenario 1 obtense unha xeración potencial bruta de emprego en Galicia, coa plena implantación do SAAD, de 19.861 postos de traballo equivalentes a xornada completa. No escenario 2, a xeración de emprego redúcese a 17.728 postos de traballo equivalentes a xornada completa (táboa 3). Esta diferenza é unha consecuencia directa de tomar as taxas de prevalencia extraídas do SAAD, pois levan a obter un número de persoas dependentes inferior que coas taxas de prevalencia do LBD. Non obstante, hai que ter en conta que estes resultados son en termos brutos, non se desconta o emprego existente antes da constitución do SAAD (pois non se dispón de información fiable para o cálculo dos empregos existentes con anterioridade ao ano 2007). Porén, comparando os resultados obtidos para os anos 2010 e 2015, o emprego que debería crearse entre estes dous anos para darlle cobertura a toda a poboación dependente estimada proporciona unha aproximación ao número de postos de traballo netos que quedarían por xerar.

⁶ A estimación para o conxunto de España é algo superior ao dato de impacto directo sobre o emprego ofrecido no *Informe del Gobierno para la evaluación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (Ministerio de Sanidade, Política Social e Igualdade, 2011) (123.000 empregos) a partir dun complexo modelo econométrico baseado no modelo HERMIN-España.

⁷ Normativa aplicable: Resolución de 2 de decembro de 2008, da Secretaría de Estado de Política Social, Familias e Atención á Dependencia e á Discapacidade, e Real decreto-lei 20/2012, de 13 de xullo.

Táboa 3.- Poboación dependente estimada e xeración de emprego en Galicia, 2010-2015 (empregos equivalentes a xornada completa)

	Xeración bruta de emprego	Poboación dependente cuberta	Xeración neta de emprego 2010-2015
Estimación 2007-2010	6.430	32.572	--
Escenario 1	19.861	80.933	13.431
Escenario 2	17.728	72.241	11.298

FONTE: Elaboración propia.

Como se mostra na táboa 3, entre os anos 2010 e 2015 poderían xerarse como máximo entre 11.298 e 13.431 novos empregos equivalentes a xornada completa nas actividades relacionadas coa atención á dependencia.

6. CONCLUSIÓNS

Segundo as estimacións do LBD, a introdución dun sistema de atención á dependencia levaría asociada a creación de 262.735 novos postos de traballo equivalentes a xornada completa nas actividades relacionadas coa atención ás persoas dependentes. Pola contra, os datos dispoñibles indican que o incremento real no emprego rexistrado derivado da implantación do SAAD está lonxe de acadar as expectativas. O número de afiliados á Seguridade Social en situación de alta laboral medrou en 134.831 e en 6.328 novos afiliados en España e en Galicia, respectivamente.

Aínda que o impacto sobre o emprego da posta en marcha do SAAD é indiscutible, os postos de traballo asociados á atención da dependencia estanse xerando a un ritmo máis lento do agardado debido, principalmente, á profunda crise económica e á expansión das prestacións para coidados familiares. Cómpre lembrar que estas prestacións non xeran por si mesmas emprego, aínda que poden ter algúns efectos indirectos sobre o nivel de ocupación, xa que supoñen unha transferencia de renda á persoa dependente e á súa familia que, en parte, se trasladará ao consumo.

Realizando unha estimación *ex-post* do potencial bruto de xeración de emprego do SAAD, estimamos que no ano 2010 se xerarían en España pouco máis de 132.000 empregos brutos equivalentes a xornada completa, mentres que no caso de Galicia esta cifra se sitúa en 6.430. Ambas as dúas cifras son consistentes coa evolución observada nas estatísticas oficiais e coa estimación ofrecida polo Ministerio de Sanidade, Política Social e Igualdade.

Por último, estimamos a xeración bruta de emprego para Galicia para a plena implantación do SAAD. O impacto directo oscila entre os 17.728 e os 19.861 postos de traballo equivalentes a xornada completa. Aínda que parece lóxico que a maior parte do potencial de xeración de emprego tiña que estar xa despregado no ano 2010 coa protección dos dependentes de graos II e III, a realidade é que a enorme brecha existente entre beneficiarios recoñecidos e beneficiarios atendidos

atrasou a xeración deses empregos. Entre os anos 2010 e 2015, período no que teoricamente só faltan por cubrir os dependentes de grao I, en Galicia deberíanse crear entre 11.298 e 13.431 empregos, o que supón bastante máis da metade dos empregos potenciais totais que levaría asociada a posta en marcha do SAAD. Non obstante, parte destes postos de traballo poderían non ser de nova xeración debido a un proceso de conversión de empregos que, aínda que na actualidade non se contabilizan como vinculados á atención de dependentes, no futuro poden selo grazas ao recoñecemento das situacións de dependencia dos seus usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

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