

LA LEY DE DEPENDENCIA Y EL EMPLEO EN LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

THE DEPENDENCY LAW AND EMPLOYMENT IN MUNICIPAL SOCIAL SERVICES

ANTONIO ÁLVAREZ MONTERO¹

Recibido: 15/06/2019

Aceptado: 21/06/2019

Resumen: La generalidad de la doctrina social y jurídica ha apreciado dos efectos socialmente trascendentes de la llamada Ley de Dependencia: que vino a implantar el “Cuarto pilar del Estado del Bienestar” y que vino a promover y consolidar una fuente de empleo parcialmente cualificada e íntimamente ligada a lugar de ubicación de las personas dependientes.

La crisis económica global, coetánea con la publicación de esta Ley, moderó fuertemente las expectativas puestas en ella a través de una legislación de desarrollo que ha disminuido sus efectos beneficiosos.

Aún así, los efectos positivos en la creación de empleo son evidentes y se han producido en cuatro direcciones: a) Creación de empleo profesional; b) Protección del personal cuidador no profesional; c) Creación empresas de servicios; d) Y contratación de trabajadores sociales. Teniendo todas ellas en común la profesionalización de la actividad del cuidado y la creación de empleo ligada al territorio.

Palabras clave: Ley de Dependencia, Estado del Bienestar, creación de empleo.

Abstract: The generality of social and legal doctrine has appreciated two socially significant effects of the so-called Law of Dependence: the implementation of the "Fourth Pillar of the Welfare State" and the promotion and consolidation of a source of employment partially qualified and closely linked to the location of the dependent persons.

The global economic crisis, coeval with the publication of this Law, strongly moderated the expectations placed on it through a secondary legislation that has diminished its beneficial effects.

Even so, the positive effects in the creation of employment are evident and have occurred in four directions: a) Creation of professional employment; b) Protection of non-professional caregivers; c) Creation of service companies; d) And hiring of social workers. All of them have in common the professionalization of the social care and the creation of local employment.

Keywords: Law of Dependence, Welfare State, creation of employment.

¹ Catedrático de Escuela Universitaria, Universidad de Jaén

La configuración del Estado como “social y democrático de derecho” en Título Preliminar de la Constitución obliga a los poderes públicos a establecer unos Servicios Sociales con naturaleza y objetivo evolucionado respecto de los tradicionales servicios de “beneficencia” y de la “asistencia” social de las Comunidades autónomas. A consolidar esta renovación han contribuido las respectivas leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas, entre ellas la Ley 9/2016 de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía. De otro lado la atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. A satisfacer esta necesidad social vino la Ley 39 /2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD).

La conjunción de ambas normas y los principios y fundamentos que las impulsan han tenido un efecto significativo en la generación de empleo aunque mejorable en términos de calidad del mismo y de profesionalización de los cuidados.

Antes de publicarse y tras más de un decenio de vigencia de la Ley /39 /2006 (LAPAD) que crea un nuevo derecho de ciudadanía para dar respuesta a la necesidad de promoción de la autonomía de personas dependientes, se afirmaba, y ahora comprobamos que su puesta en marcha ha supuesto una fuente de actividad económica sostenible constituyendo uno de los yacimientos de empleo creciente, permanente, con perspectiva de género y vinculado con el entorno cercano las personas dependientes (local).

Si bien son conocidas las diferencias y asimetrías entre territorios, lo cierto es que su implantación ha llevado aparejada una oferta de empleo generalizada en todo el territorio aunque cuando se analizan los ámbitos rurales aparecen dificultades para cubrir ciertos puestos de cuidadores motivadas por el envejecimiento de la población. Creación de empleo que no es homogénea en todas las comunidades, inferior a las expectativas y que cuando es referida al ámbito rural se agudizan los perfiles no siempre positivos.

Dificultades y asimetrías en la implantación plena de la Ley que se aprecian en diversos campos: el incomprensible retraso en su aplicación en algunas comunidades autónomas, las diferencias de criterios en la evaluación del estado de dependencia y la consecuente clasificación en uno de los tres grados (a partir de 2012 el Consejo Territorial de julio de 2012 el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y las comunidades autónomas acuerdan eliminar los niveles y mantener únicamente los tres grados), incluso, la preferencia por un tipo de prestaciones y/o e intensidad de los mismos, las diferencias, dificultades y peculiaridades propias del ámbito rural y, en lo que ahora más nos interesa, las expectativas incumplidas de alta profesionalización de los cuidados por la opción mayoritaria por los cuidados en el entorno familiar y la consiguiente precariedad de los cuidadores no profesionales.

Específicamente la LAPAD atribuye a las Comunidades Autónomas una función central y determinante en el SAAD en tanto facilitadores de información y orientación, gestores de los casos, responsables del programa individual de atención y prestadores de una importante oferta de servicios, especialmente de prevención de la dependencia, de promoción de la vida autónoma, de teleasistencia y de ayuda a domicilio. De ahí que la creación de empleo esté siendo unos de los efectos

fundamentales, aunque a ritmo más lento de lo esperado debido a la continua reducción de la asignación de recursos al sistema y al crecimiento no querido de los cuidados en el entorno familiar.

Aunque es difícil su cuantificación y el peso en el aumento del empleo, se puede afirmar que incluso en los primeros años de la recesión el efecto de la puesta en marcha del sistema de dependencia *se ha dejado sentir nítidamente en el empleo*. Como después se dirá, se aprecian cuatro vías fundamentales de proyección de crecimiento del empleo directo siendo más difícil de determinar el empleo inducido: En los cuidadores profesionales, en el cuidado no profesional en el entorno del hogar familiar, si bien con estatuto jurídico muy debilitado –semiprofesional-, el generado por la promoción de otras infraestructuras de atención a dependientes y el crecimiento mucho más reducido pero cuantificado por comunidad de los trabajadores sociales.

De otro lado la Ley, sin pretenderlo directamente, tiene un efecto directo y positivo desde la perspectiva de género en todas sus dimensiones por cuanto abre un nuevo nicho de empleo que será ocupado mayoritariamente por mujeres. Con ello se contribuye a la elevación de la tasa de actividad femenina acercándola a la hasta ahora mayor tasa de actividad de los hombres. Sin dejar de reconocer el posible sesgo negativo en el sentido de perpetuar a la mujer en trabajos de asistencia y atención a otras personas. Lo que se ha llamado *feminización del cuidado* que se observa también en sanidad y educación.

Esta irrupción de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a los dependientes que mayoritariamente estaban a cargo de familiares cercanos, desencadena una dinámica de visualización de los trabajos no remunerados de las mujeres, revela la mayor carga femenina de actividad con la llamada *dobles presencia*, y por tanto visualiza situaciones de desigualdad real en el trabajo remunerado y en la promoción en el mismo, y facilita a las mujeres la adopción de decisiones con menor presión para abandonar o pedir excedencias en el trabajo remunerado para atender a las personas dependientes. Presión que recae sobre todo en ellas por la idea perversa de considerar a la mujer *mejor dotada por su naturaleza* para el cuidado tanto de miembros de la familia dependientes por edad como por sus condiciones físicas o psíquicas.

Abundando en esta idea, la opción de la Ley por los “servicios” y por la atención profesional ha sido coherente con orientación progresista y su vocación de contribuir desde otra perspectiva a impulsar la igualdad efectiva. No es una Ley de Igualdad, pero de un lado contribuye a impulsar la permanencia de la mujer en el empleo externo aunque en el entorno a familiar existan personas dependientes. El trabajo remunerado es en muchas ocasiones un *parapeto* frente a la asignación tradicional y *no deseada o abusiva* del papel de cuidador(a)². El hecho socio- económico de contribuir a la elevación de las tasas de empleo femenino *obliga*, de otro lado, a sacar del entorno familiar el cuidado de la persona dependiente. De esta forma, la preferencia por los servicios que hace la Ley ofrece una importante dimensión igualitaria que se aprecia también en cuanto que la desigualdad real en el empleo -y la remuneración- y las menores expectativas profesionales facilitan que la mujer *compense* la falta de menores ingresos y mayores gastos si su opción fuera el cuidado personal y la

² El título de la Ponencia de la Plataforma Pública por un Sistema Público Vasco de atención a la Dependencia, en el IV Jornadas feministas de Euskalerría (abril de 2008): “No habrá igualdad sin servicios públicos y reparto del cuidado”. Aún así se aprecian hoy en día diferencias de hasta 25 puntos en la tasas de empleo.

consiguiente percepción económica y, ahora también, con la recuperación del *alta* especial en Seguridad Social a cargo del Estado.

Por lo que ahora interesa, es de destacar en la LAPAD el protagonismo de las administraciones locales en la configuración de la Dependencia si bien no es el más significativo, sí es esencial y relevante en la Ley que la regula comparada con la intervención en los otros pilares del Estado de bienestar (sanidad, educación y pensiones). La Ley ha configurado un *sistema red* en el que de forma compleja en lo jurídico y en lo organizativo y, en cierto modo difuso, intervienen los tres niveles de administración (local, autonómica y estatal) en la financiación pero sobre todo en la ejecución.

El sistema requiere de una intensa cooperación interadministrativa de las tres administraciones territoriales con órganos de coordinación y reservando a las administraciones locales la participación en la “gestión” de los servicios. Junto a ella, la Ley 7/1985, de 2 de abril (LBRL) establece que las entidades locales ejercerán las competencias en materia de prestación de servicios sociales de conformidad con la legislación autonómica. En Andalucía, la Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía exige a la Administración Andaluza la garantía de los derechos en “cooperación y coordinación con los entes locales” para la “organización y gestión de estos servicios” (art. 27), mediante “convenios de colaboración” (art. 50). Concretando en el art. 51 un amplio listado de competencias propias que ejercerán por sí mismas o a través de “fórmulas de colaboración interadministrativa”. Siendo es esta colaboración muy importante como se después se dirá en municipios de menos de 20.000 habitantes.

Todos los estudios y la realidad de los países que los han implantado constatan que el desarrollo de los servicios ligados al cuidado de las personas dependientes supone un importante yacimiento de empleo y aún existe potencial de crecimiento en relación con los niveles de la UE.

Las principales parcelas o “nichos” de creación de empleo en el entorno territorial de las personas dependientes van fundamentalmente en cuatro direcciones:

a) Una primera y fundamental, la contratación de personal cuidador de las personas dependientes a través de diversas fórmulas (directamente como personal del propio Ayuntamiento, empresas de prestación de servicios, cooperativas, etc). La propia Agencia de Servicios Sociales de Andalucía calcula hasta 2018 que se han creado “...más de 45.000 empleos estables”-

b) Otra, residual, de perfiles más difusos, no profesional aunque con rasgos propios del trabajo profesionalizado, especialmente el alta en seguridad social, mediante convenio especial, del personal cuidador no profesional en el entorno familiar ocupado por mujeres en el 93%³. Que, desde otra perspectiva, ha permitido y ha dado en visibilidad y ha permitido dar mayor reconocimiento y derechos al cuidado en el entorno familiar que ya se venía produciendo pero sin “profesionalizar” en todas sus dimensiones y con todos sus efectos.

Los cuidados no profesionales en el entorno familiar con su prestación económica que se ha convertido en la más frecuente forma de atención al dependiente

³ Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social. Contabilidad de Convenios especiales de cuidadores para el año 2009.

pese a su configuración en la Ley con carácter excepcional, pero que ha devenido, con diferencia, en la prestación más “popular”, teniendo sin duda un efecto negativo para el crecimiento del empleo profesional y para garantizar un servicio de calidad.

Cuidadores con Convenio Especial de Seguridad Social que atribuye derecho a prestaciones importantes pero, en conjunto, con estatuto protector del cuidador *devaluado* en relación con trabajadores por cuenta ajena. Sin duda el RD-L 8/2009 contribuyó a la promoción, reconocimiento y semiprofesionalización de estos cuidadores, la mayoría mujeres, con la recuperación en su Disp. Final segunda.tres de la cotización a cargo de la Administración General del Estado a partir del 1 de abril de 2019.

c) Otro yacimiento de empleo genérico y más difuso lo constituye la generación de las infraestructuras que se están creando entorno a la dependencia como centros residenciales, unidades de estancia diurna, servicios de teleasistencia, viviendas tuteladas, de centros de servicios sociales, de atención primaria, adaptación accesibilidad, y nuevos tipos de alojamientos, nuevas actividades de rehabilitación y mantenimiento de la autonomía, servicios relacionados con la formación etc.

d) Y una cuarta, menos importante cuantitativamente y más cualificada referida a la contratación de personal específico de gestión y sobre todo de trabajadores sociales que van a realizar todo el proceso de gestión desde la recepción de la solicitud hasta la determinación de PIA específico y posteriores revisiones del mismo.

En este sentido tenemos debemos partir de la consideración de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios como la *puerta de entrada* al Sistema Público de Servicios Sociales, desde donde se atiende a toda la población de un determinado territorio: el municipio. El trabajo que llevan a cabo es muy amplio desde la información sobre los recursos sociales existentes, facilitar el acceso a las ayudas y programas dirigidos a la atención de las necesidades sociales de las familias, personas mayores, personas discapacitadas, mujeres, menores, inmigrantes, etc., con el fin de mejorar su calidad de vida de las personas con mayores necesidades potenciales de allegar recursos y acceso a servicios públicos en general.

Con ocasión de la Ley de Dependencia, desde sus inicios en 2006, se produjo el incremento de forma sustantiva de las necesidades de personal en los servicios sociales que se han mantenido durante la crisis puesto que el proceso de identificación de las necesidades y evaluación hasta finalizar en el PIA se ha incrementado progresivamente. Y ello porque, si bien ha disminuido sustancialmente la intensidad de las prestaciones económicas y de servicios, en concreto se ha ajustado intensidad de la ayuda a domicilio, que se ajustó en el Real-Decreto 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad y la desviación no pretendida hacia el cuidado no profesional de personas en el entorno familiar, se ha conservado la actividad propia de los trabajadores sociales.

En este sentido, y una vez constatada la merma sustancial de las cantidades que corresponde aportar a la Administración Central, las comunidades autónomas han soportado el mayor peso de la financiación del sistema. Así en la Comunidad Autónoma de Andalucía se han previsto en años sucesivos partidas presupuestarias concretas para financiar año tras año la contratación y posterior el mantenimiento de los contratos de los trabajadores sociales que forman parte del personal de refuerzo para la atención a la dependencia en la comunidad autónoma.

Específicamente todos los años se publica un Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta por el que distribuyen créditos entre ayuntamientos de más de

20.000 habitante y de las diputaciones con objeto de financiar la “contratación de personal con la titulación de Trabajo Social para la atención a personas en situación de dependencia” por importe que se ha mantenido constante entorno a los 10 millones de euros. Contratación que se lleva a cabo mediante diversas fórmulas con personal propio en municipios grandes o mediante contratación de las diputaciones que los adscribe a los municipios pequeños. Así se garantiza la incorporación estas tareas de unos 250 profesionales. La Diputación de Jaén, en concreto, mantiene la contratación de 20 trabajadores sociales adscritos vinculados a las actividades de dependencia.

Y así en todas las comunidades autónomas. Por ejemplo, en la CA de Castilla-La Mancha también se establecen programas anuales que tiene por objetivo reforzar los equipos provinciales con el fin de agilizar la tramitación de los expedientes de personas dependientes, logrando la reducción del tiempo de tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de fijación y establecimiento del PIA.

Por último y a modo de resumen, yo destacaría tres “virtudes” de la Ley de dependencia en su proyección de fomento del empleo: Que se crea un empleo cercano, vinculado al territorio (municipio) por lo que cumple otras funciones colaterales en municipios rurales como es la fijación de la población al territorio; Que en la creación de empleo *feminizado* se aprecia una importante perspectiva de género; Y, finalmente ha contribuido a producir una pequeña revolución en la concepción y función de los Servicios Sociales y a un necesario y cuantificado aumento de las plantillas de los mismos en municipios medianos y grandes o bien las necesidades se ha cubierto con personal adscrito a los pequeños núcleos de población procedente y contratados por las otras administraciones locales: las diputaciones provinciales.