



Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research

ISSN: 1695-7253

ISSN: 2340-2717

investig.regionales@aecr.org

Asociación Española de Ciencia Regional

España

Fernández Méndez, Diana; Fernández Fernández, Melchor; Meixide Vecino, Alberto  
**La generación real y potencial de empleo de la ley de dependencia: un análisis regional**

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, núm. 43, 2019, pp. 83-101

Asociación Española de Ciencia Regional

España

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28958264013>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Journal of Regional Research

# Investigaciones Regionales



ISSN: 1695-7253 e-ISSN: 2340-2717

[investig.regionales@aecr.org](mailto:investig.regionales@aecr.org)

AECR - Asociación Española de Ciencia Regional

[www.aecr.org](http://www.aecr.org)

España - Spain

## La generación real y potencial de empleo de la ley de dependencia: un análisis regional

---

Diana Fernández Méndez, Melchor Fernández Fernández, Alberto Meixide Vecino

La generación real y potencial de empleo de la ley de dependencia: un análisis regional

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 43, 2019

Asociación Española de Ciencia Regional, España

Available on the website: <https://investigacionesregionales.org/numeros-y-articulos/consulta-de-articulos>

### Additional information:

To cite this article: Fernández, D., Fernández, M. y Meixide, A. (2019). La generación real y potencial de empleo de la ley de dependencia: un análisis regional. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 43, 83-101.

## La generación real y potencial de empleo de la ley de dependencia: un análisis regional

*Diana Fernández Méndez\**, *Melchor Fernández Fernández\**, *Alberto Meixide Vecino\**

Recibido: 28 diciembre 2017

Aceptado: 25 febrero 2019

### RESUMEN:

La puesta en marcha del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia ha supuesto la creación de miles de puestos de trabajo durante el periodo 2008-2015. Sin embargo, el empleo generado ha sido significativamente inferior al inicialmente estimado en el *Libro Blanco de la Dependencia* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005), y territorialmente ha mostrado diferencias muy significativas. El objetivo de este artículo es ofrecer una explicación a ambos hechos. Para ello, se estima el empleo directo bruto generado por el proceso de implantación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia en cada CC.AA. y se compara con el que potencialmente se podría haber alcanzado combinando dos situaciones hipotéticas. En primer lugar, que no existiesen prestaciones reconocidas y pendientes de provisión efectiva (situación conocida como el *limbo de la dependencia*) y, en segundo lugar, que el recorte de prestaciones introducido por el Real Decreto-ley 20/2012 no fuese aplicado. Las estimaciones realizadas permiten explicar las divergencias observadas por CC.AA. en relación con el empleo potencial no generado atendiendo a sus posibles causas (las preferencias de los propios dependientes, el efecto reforma y el efecto *limbo*). Las diferencias observadas entre CC.AA. son muy relevantes y obedecen mayoritariamente a la aplicación y gestión efectiva de la norma en cada territorio por los gobiernos regionales.

**PALABRAS CLAVE:** Servicios sociales; generación de empleo; Ley de Dependencia; efecto limbo; efecto reforma.

**CLASIFICACIÓN JEL:** H75; I38; J18; R59.

### Real and potential employment generation by the dependency law: a regional analysis

#### ABSTRACT:

The implementation of the System of Autonomy and Care for Dependency has led to the creation of thousands of jobs during the period 2008-2015. However, the employment generated has been significantly lower than initially estimated in *Libro Blanco de la Dependencia* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005), and territorially it has shown very significant differences. The objective of this article is to offer an explanation to both facts. For that, the gross direct employment generated by the process of implementing the Law for the Promotion of Personal Autonomy and Care for People in Situation of Dependence in each CC.AA. is estimated and it is compared with what could potentially have been achieved by combining two hypothetical situations. First, that there were no benefits recognized and pending of effective provision (situation known as limbo of dependence) and, second, that the cutback introduced by Royal Decree-Law 20/2012 was not applied.

---

\* Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia (IDEGA), Universidade de Santiago de Compostela. Avda. das Ciencias, Chalet nº 1, Campus Vida, CP 15782, Santiago de Compostela.

Autor responsable de la correspondencia: [di.fernandez.mendez@usc.es](mailto:di.fernandez.mendez@usc.es)

The estimations made allow to explain the divergences observed by CC.AA. in relation to the potential employment not generated taking their possible causes into account (preferences of the dependents themselves, reform effect and limbo effect). The differences observed between CC.AA. are very relevant and are mainly due to the application and effective management of the regulation in each territory by regional governments.

**KEYWORDS:** Social services; employment generation; Dependency Law; limbo effect; reform effect.

**JEL CLASSIFICATION:** H75; I38; J18; R59.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos 20 años los países europeos han dedicado una cantidad creciente de recursos públicos a la protección social. Y este proceso está lejos de haber terminado, ya que la población sigue envejeciendo y, como la esperanza de vida saludable no aumenta en paralelo a la esperanza de vida, los problemas de dependencia siguen aumentando<sup>1</sup>.

A pesar de su reconocimiento como derecho básico y de su importancia presupuestaria, el gasto social es considerando generalmente como improductivo, un gasto que no se justifica en rentabilidades de carácter económico. Sin embargo, el gasto en protección social tiene importantes rentabilidades en forma de empleo, riqueza y bienestar. Los servicios sociales, especialmente los vinculados a la autonomía personal y la protección de la dependencia, constituyen una gran oportunidad inversora con una enorme capacidad de generar empleo y riqueza (OIT, 2013; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005; Unión Europea, 2014; Schulz 2013), tanto directamente (Vaquero, 2009; Rodríguez y Jiménez, 2010 y Ramírez, 2011) como indirectamente en otros sectores que actúan de suministradores (Herce *et al.*, 2006; Federación Empresarial de la Dependencia, 2010; Gómez *et al.*, 2011; Gómez, *et al.*, 2012; Díaz, 2014). Además del impacto económico, el gasto social genera otra serie de beneficios para la sociedad como son la mejora de la calidad de vida y una mayor cohesión social, lo que lleva a considerarlo como una inversión que contribuye al desarrollo económico de las sociedades modernas (Díaz, 2014). Son también numerosos los estudios promovidos por la Unión Europea o la OCDE que insisten en la necesidad de adoptar una política de provisión de cuidados de larga duración adecuada. Carecer de políticas de atención a la dependencia tiene consecuencias negativas en términos de producción, empleo, igualdad de género y bienestar de los dependientes y sus familias (Costa-Font, 2011; Social Protection Committee and European Commission, 2014; Ranci y Pavolini, 2015 y Gori *et al.* 2016).

Efectivamente, la implantación de los servicios del catálogo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (conocida como *Ley de Dependencia* o LAPAD) se presentó como una excelente oportunidad de desarrollo económico. La memoria económica de esta Ley consideraba que una vez plenamente desarrollada en 2015 supondría un punto del PIB y una incidencia directa sobre el empleo próxima a los 300.000 puestos de trabajo. Sin embargo, aunque el potencial sigue intacto, la sobredimensión de las prestaciones económicas sobre los servicios profesionales y, sobre todo, la existencia del *limbo* de la dependencia (colectivo de personas con derecho a prestación reconocido, pero pendientes de provisión efectiva) no han permitido alcanzar los pronósticos iniciales<sup>2</sup>.

El objetivo de este trabajo es evaluar el impacto del proceso de implantación de la LAPAD sobre el empleo de las diferentes CC.AA. y relacionarlo con su potencial bruto de generación de empleo dado el volumen de dependientes reconocidos y sus preferencias por los diferentes servicios y prestaciones del catálogo. Las diferencias observadas se descomponen para cada CC.AA. en función de la existencia del llamado efecto *limbo*, en principio responsabilidad de la administración autonómica, y el impacto de la reforma de la ley introducida en 2012 que supuso significativos recortes en las prestaciones y aumento del copago.

<sup>1</sup> Las últimas estimaciones publicadas por la Unión Europea en *The 2015 Ageing Report, Economic and Budgetary Projections for the 28 UE Member States (2013-2060)* indican que el gasto en cuidados de larga duración en España pasará del 1% del PIB en 2013 al 2,4% en 2060.

<sup>2</sup> Al incumplimiento de las expectativas iniciales han contribuido muy significativamente las múltiples reformas normativas adoptadas en España en el periodo 2010-2013 que han ocasionado retrocesos significativos en todos los ámbitos del bienestar.

En síntesis, la evidencia obtenida sugiere que el distinto esfuerzo de las CC.AA. en el desarrollo de la LAPAD es el principal factor explicativo del diferencial existente en relación a la capacidad de generación de empleo. La reforma de 2012 también ha jugado un papel relevante en la explicación territorial de las diferencias dadas las marcadas diferencias en relación a los bienes y servicios proporcionados a los dependientes. Castilla La Mancha, Galicia, Andalucía y La Rioja son las CC.AA. más alejadas de su potencial de empleo, y Baleares, Navarra, Asturias y Castilla y León las más próximas. En ambas situaciones, las explicaciones difieren entre regiones. Mientras en Castilla y León la reforma ha sido muy negativa, en Aragón, Canarias o Comunitat Valenciana casi no ha tenido efectos sobre su potencial de creación de empleo.

El artículo se estructura en seis epígrafes. Tras la introducción, en la sección segunda se describe brevemente el contenido de la LAPAD, así como las principales modificaciones que sufrió en 2012. En el tercer apartado, se realiza una revisión de la literatura que ha estudiado el impacto sobre el empleo de la introducción de sistemas de protección social a la dependencia en España. El epígrafe cuarto recoge la evolución de las cifras de empleo de las ramas de actividad vinculadas con la atención a la población dependiente. La quinta sección muestra los resultados de las estimaciones realizadas y, el sexto y último epígrafe, contiene las principales conclusiones de la investigación.

## 2. LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA

La Ley 39/2006 supuso un cambio fundamental en la sociedad española al conceder categoría de derecho a la atención a la dependencia. La LAPAD definió un nuevo modelo de atención alejado del cuidado informal tradicional donde la familia, especialmente las mujeres, eran los principales responsables de las tareas de cuidado. En el texto de la ley se especificaba una clasificación del grado de dependencia (Grado III o gran dependencia, Grado II o dependencia severa y Grado I o dependencia moderada)<sup>3</sup> con implicaciones sobre la intensidad del cuidado y se definía una cartera de prestaciones uniforme para toda España (Tabla 1). Además, con el fin de acompañar el desarrollo de las prestaciones con la creación de la infraestructura necesaria para su funcionamiento, se elaboró un calendario de aplicación gradual entre 2007 y 2015 donde se reconocería progresivamente el derecho a acceder a las prestaciones en función del grado y nivel de dependencia.

**TABLA 1.**  
**Catálogo de prestaciones a la dependencia**

Servicios de atención	Prestaciones económicas
Prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal	Vinculadas a servicio
Teleasistencia	Asistencia personal
Ayuda a domicilio	Cuidados familiares
Centros de día y noche	
Atención residencial	

**Fuente:** Ley 36/2006. Elaboración propia.

Las prestaciones en forma de servicio tienen carácter prioritario y se ofrecen a través de la red de servicios sociales de las distintas CCAA mediante centros y servicios públicos o concertados debidamente acreditados. En el caso de no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, se concedería una prestación económica vinculada a servicio. La LAPAD también establece la posibilidad de percibir una prestación económica de asistencia personal. Con carácter excepcional, cuando el beneficiario es atendido por su entorno

<sup>3</sup> El grado de dependencia se determina en función de la intensidad de la ayuda necesaria para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Se refiere a tareas elementales de la persona, que le permiten desarrollarse 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. Cada uno de los grados de dependencia establecidos constaba de dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad de cuidado que requieran. Con la entrada en vigor del RD-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifican las situaciones de dependencia, pero sin niveles.

familiar, se reconocería una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales.

El contenido de la LAPAD ha sido modificado en varias ocasiones con distinta incidencia sobre la capacidad de generar empleo de la Ley. Los cambios más significativos se produjeron con la aplicación del RD-ley 20/2012 que retrasó la efectividad del derecho a las prestaciones para las personas dependientes valoradas con grado I, eliminó la retroactividad de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (reduciendo también las cuantías de dicha ayuda), suprimió el convenio especial de la Seguridad Social para los cuidadores no profesionales, redujo el nivel mínimo de protección garantizado para todos los grados de dependencia y, sobre todo, introdujo una reducción de la intensidad horaria de cuidados para el servicio de ayuda a domicilio y el de asistencia personal (Tabla 2) que se habían mantenido inalterados desde el inicio de la aplicación de la Ley<sup>4</sup>.

**TABLA 2.**  
**Intensidad horaria de cuidados: ayuda a domicilio y asistencia personal**

Grado dependencia	Nivel dependencia	Horas mensuales	
		RD 727/2007	RD-ley 20/2012
III	1	70 - 90	46 - 70
	2	55 - 70	
II	1	40 - 55	21 - 45
	2	30 - 40	
I	1	20 - 30	hasta 20
	2	12 - 20	

**Fuente:** RD 727/2007 y RD-ley 20/2012. Elaboración propia.

La puesta en marcha de la LAPAD, además de responder a una creciente necesidad social, es una oportunidad para generar empleo y crear actividad económica sostenible. La atención a los dependientes se concreta en actividades de cuidados personales, muy intensivas en mano de obra de carácter estable. Además, este empleo no puede deslocalizarse, lo que convierte al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en una de las mejores formas de contribuir a la consolidación de un modelo de crecimiento endógeno más sostenible. El desarrollo de este nuevo sector de actividad tiene un enorme potencial económico y social vía creación de miles de puestos de trabajo e incrementando la calidad de vida de las personas en situación de dependencia y sus familias, como se reconocía en el *Libro Blanco de la Dependencia* (LBD) y la memoria económica de la LAPAD.

### 3. PROTECCIÓN SOCIAL A LA DEPENDENCIA Y EMPLEO: REVISIÓN DE LA LITERATURA

Desde mediados de la década de los 90 se han desarrollado diversos estudios que analizan los impactos económicos del gasto público en política social en España. La entrada en vigor de la LAPAD, inició un amplio debate acerca de las crecientes necesidades de cuidados de larga duración de la población y sus efectos sobre la producción y el mercado de trabajo (Tabla 3). El punto de partida fueron las estimaciones de empleo contenidas en el LBD (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005), que se toman generalmente como referencia a efectos comparativos. Empleando un modelo de coeficientes fijos en el LBD se estimaba la creación de 262.735 empleos directos, 40.000 indirectos y 20.000 inducidos durante el período 2005-2010. Posteriormente, Herce *et al.* (2006), también para el mismo período, realizaron una estimación del potencial

<sup>4</sup> 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.

de creación de empleo a través de distintas metodologías. A partir del *Marco input-output de España* del año 2000, suponiendo un sistema de dependencia 100% público, estimaron la creación de cerca de 174.500 puestos de trabajo directos, a los que se añaden 25.264 empleos derivados de los gastos de capital necesarios para generar la infraestructura de atención a la dependencia<sup>5</sup>. A partir del modelo macroeconómico HERMIN-España el impacto directo sobre el empleo obtenido fue de casi 170.000 puestos de trabajo, más 20.273 derivados de las inversiones en infraestructuras. Por último, a partir de la información disponible en la *Encuesta de apoyo informal a los mayores en España* de 2004 estimaron ecuaciones de participación laboral y, luego, imputando información de variables comunes de la EPA con la base de datos anterior, calcularon que la creación neta de empleo sería de poco más de 160.300.

**TABLA 3.**  
**Estudios del impacto sobre el empleo del gasto en protección social a la dependencia**

Referencia	Área geográfica	Período	Creación total de empleo a tiempo completo	Creación de empleo directo a tiempo completo
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005)	España	2005-2010	322.735	262.735
Herce, Labeaga, Sosvilla y Ortega (2006)	España	2005-2010	199.728	174.728
			190.128	169.855
			160.314	--
Vaquero (2009)	Ourense	2007, 2010 y 2017	--	6.759, 7.350 y 8.262
Federación Empresarial de la Dependencia (2010)	Comunitat Valenciana	2010	3.080	2.200
Rodríguez y Jiménez (2010)	España	2011 y 2015	--	497.146 y 635.930
Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011)	España	2009-2010	165.000	123.000
Ramírez (2011)	España	2011	--	45.501
Gómez, J. M.; Peláez, F. J y García, A. (2011)	Castilla y León	2005-2010	39.636	--
Gómez, Hernández, Martín y Sosvilla-Rivero (2012)	España	2006-2011	137.086	--
Díaz (2014)	Cantabria	2010	3.867	2.978
Comisión para el Análisis de la Situación del Sistema de Dependencia (2017)	España	2007-2015	144.471 (afiliados)	--

**Fuente:** Elaboración propia.

Volviendo sobre la base de un modelo de coeficientes fijos de empleo y usando las mismas hipótesis de asignación de recursos y coeficientes de empleo del LBD, Vaquero (2009) estimó la generación directa de empleo en la provincia de Ourense por la LAPAD para los años 2007, 2010 y 2017 a partir de la estimación del número de dependientes potenciales. Así, se llegó a una creación bruta de 8.262 empleos directos, siendo la mayoría creados al inicio del proceso de implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). La Federación Empresarial de la Dependencia (2010), analizando la información sobre financiación y empleo vinculada a los servicios residenciales y las prestaciones vinculadas a servicios,

<sup>5</sup> Bajo la hipótesis de un sistema mixto, 50% público y 50% privado, la creación de empleo directo sería ligeramente inferior, 171.288 nuevos empleos entre 2005 y 2010.

estableció que se crearían entre 26 y 42 empleos directos por cada millón de euros. En su análisis para la Comunitat Valenciana, estimaron la creación de más de 3.000 empleos en 2010 en este tipo de servicios, 2.200 de los cuales serían directos.

El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011,) en su informe de evaluación para 2009-2010, a partir del modelo HERMIN-España cifró el crecimiento del empleo bruto derivado del nuevo gasto en atención a la dependencia en 165.000 trabajos, de los cuales 123.000 serían empleos directos en las actividades de servicios sociales. Rodríguez y Jiménez (2010) estimaron el potencial de generación de empleo del SAAD para 2011 y 2015 utilizando la misma metodología que el LBD. Para calcular la población dependiente cubierta partieron de las tasas de dependencia por sexo y edad. La hipótesis de asignación de recursos por edad y grado de dependencia las diseñaron teniendo en cuenta la experiencia en la estructura de atención de servicios a la dependencia de los países desarrollados del entorno español y las ratios de empleo por cada tipo de recurso provenían de la normativa vigente y del LBD. Así, dado un grado de cobertura del 100% de la población dependiente, obtuvieron una creación bruta de casi medio millón de empleos directos en 2011 y de cerca de 636.000 en 2015. Ramírez (2011) realizó una simulación, también con la metodología de coeficientes fijos, para cuantificar cuánto empleo se habría creado hasta enero de 2011 si se hubiese atendido a todas las personas dependientes reconocidas de grados II y III. Para ello obtuvo las ratios de empleo de la normativa vigente y estableció como hipótesis la proporcionalidad de servicios y prestaciones económicas equivalente a la media según los datos de gestión del SAAD en esa fecha. Los resultados muestran que si se atendiese la lista de espera de la dependencia se hubiesen creado 45.501 empleos directos más de los efectivamente generados. Gómez *et al.* (2011), empleando la misma metodología de estimación, cuantificaron el impacto sobre el empleo derivado de la atención a la población dependiente de 65 y más años para Castilla y León en el período 2007-2015. Si la cobertura fuese del 100%, se estimó la creación de 39.636 puestos de trabajo brutos (33.526 netos) durante todo el período de implantación de la LAPAD. No obstante, este resultado incluye como nuevos puestos de trabajo aquellos dedicados a la atención informal<sup>6</sup> que ascenderían a 1.528. Por su parte, Gómez *et al.* (2012), partiendo de estimaciones del gasto no financiero presupuestado en atención a la dependencia para el período 2006-2011 y usando el modelo HERMIN-España, estimaron que, en promedio, se habrían mantenido o generado 137.086 empleos anuales durante los años 2007 a 2011, 685.428 puestos de trabajo durante el período 2007-2011 en términos acumulados.

Uno de los estudios más recientes es el de Díaz (2014) que analizó el impacto económico de los centros de atención a la dependencia en Cantabria en 2010. Teniendo en cuenta la legislación vigente sobre las ratios de personal por tipo de servicio y la jornada laboral máxima marcada por los respectivos convenios colectivos, estableció que la red de centros a la dependencia de Cantabria había generado casi 3.000 empleos directos. Utilizando la estructura de gasto de estos centros y las tablas input-output de Cantabria publicadas en 2010 calculó un impacto indirecto sobre el empleo de 889 puestos de trabajo.

Por último, la *Comisión de Análisis de la Situación del Sistema de Dependencia* creada en 2017, en su primer informe estimó que, desde la entrada en vigor de la LAPAD y hasta diciembre de 2015, el empleo en el sistema de Servicios Sociales había experimentado un crecimiento de 144.471 nuevas afiliaciones, cifra relevante pero muy lejos del empleo potencial estimado por los diferentes estudios analizados. Una elevada preferencia por las prestaciones económicas y la existencia de prestaciones reconocidas pendientes de provisión efectiva explican este elevado diferencial. En este trabajo, avanzamos en esta línea argumental para obtener una explicación de las diferencias observadas por CC.AA., lo que requiere una estimación del empleo potencial a escala territorial siguiendo una misma metodología.

---

<sup>6</sup> Para estimar el montante de cuidadores informales utilizan la misma información y el mismo modelo microeconómico que Herce *et al.* (2006), aunque con los datos específicos de Castilla y León. Esta equiparación de cuidador informal y empleado no está exenta de críticas pues se entiende que se realiza bajo el supuesto de que la persona dependiente sería beneficiaria de la prestación económica para cuidados familiares que no genera empleo por sí misma, sino de forma inducida a través del flujo circular de la renta. Otra lectura de este resultado sería que los cuidadores informales pasan a tener una relación laboral y reciben un salario por sus servicios, no obstante, de ser así se estaría hablando de trabajo formal.

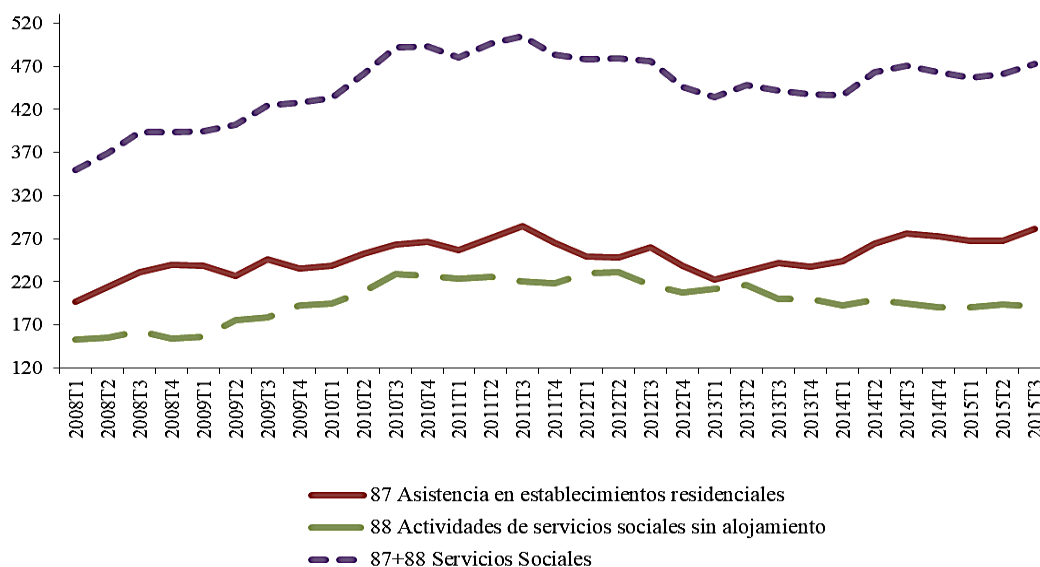
## 4. EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS DE EMPLEO EN LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

### 4.1. EVOLUCIÓN A NIVEL NACIONAL

Para analizar la evolución del empleo en servicios sociales durante el período de aplicación de la LAPAD se ha acudido a dos fuentes estadísticas oficiales, la Encuesta de Población Activa (EPA) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Dado que no existe un código de actividad específico para la atención a la dependencia se han utilizado los códigos que tienen mayor relación (divisiones 87, Asistencia en establecimientos residenciales, y 88, Actividades de servicios sociales sin alojamiento, de la CNAE-2009)<sup>7</sup>.

El empleo generado en las ramas de actividad de servicios sociales (Gráfico 1) tuvo un crecimiento paulatino en los primeros años de implantación del SAAD, alcanzando su máximo histórico en el tercer trimestre de 2011 (504,6 miles de ocupados, un 2,73% del total de la economía). A partir de ese momento comenzó una tendencia decreciente con descensos del número de ocupados especialmente pronunciados en el cuarto trimestre de 2011 (-4,10%) y de 2012 (-6,18%), coincidiendo con el cambio de gobierno y el inicio de las políticas de austeridad en el primer caso, y con la entrada en vigor del RD-ley 20/2012 en el segundo. Desde el segundo trimestre de 2014 se reanudó la senda de crecimiento de la ocupación en servicios sociales debido a la mejoría en la rama de asistencia en establecimientos residenciales. Las actividades de servicios sociales sin alojamiento fueron las más perjudicadas en cuanto a la pérdida de ocupación, pasando de un período de estabilidad iniciado en 2010 hasta que en el cuarto trimestre de 2012 empezó una senda decreciente que parece que se rompió en el último dato de 2015.

**GRÁFICO 1.**  
Evolución de la ocupación en las actividades de servicios sociales (miles de personas). España, 2008T1-2015T4

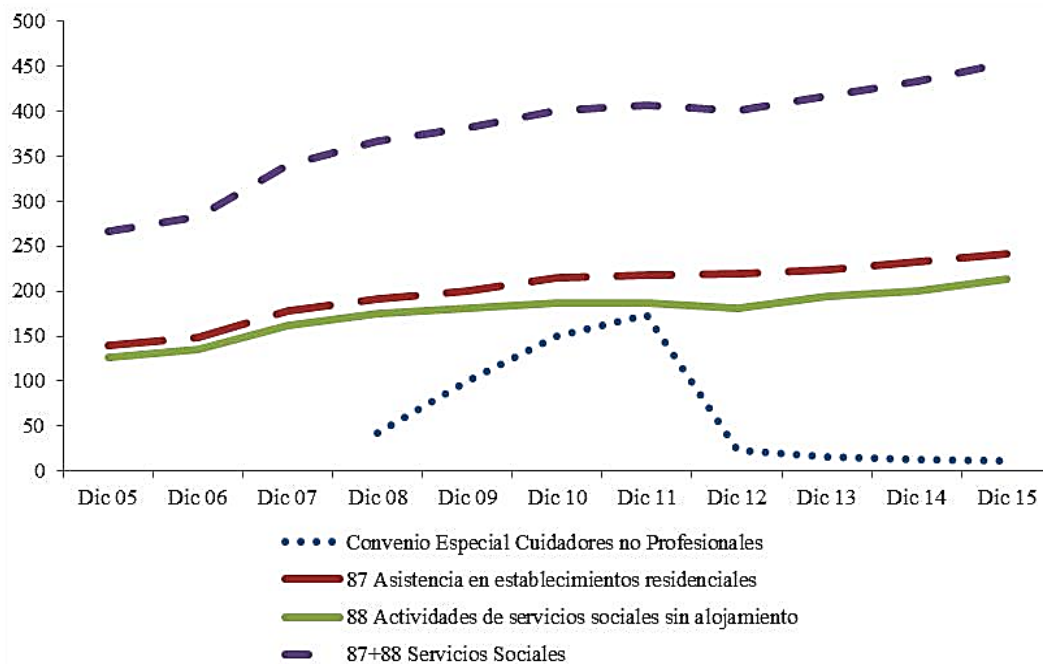


Fuente: EPA (INE). Elaboración propia.

<sup>7</sup> Estas dos divisiones son el núcleo del denominado *empleo blanco* (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011) concepto con el que se trata de identificar las ocupaciones vinculadas al cuidado y atención a la dependencia. Por supuesto, hay ocupaciones como las de la medicina especializada u otras actividades sanitarias que estarían en la división 86 (Actividades sanitarias) o las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (división 97) que prestan también sus servicios a personas dependientes. Dadas las dificultades para desagregar la información en ambas divisiones, no se consideran en los análisis sobre la generación de empleo vinculado a la atención a la dependencia.

Alternativamente, se puede analizar la evolución del empleo (Gráfico 2) a partir del número de trabajadores dados de alta en la Seguridad Social en las mismas secciones 87 y 88 de la CNAE-2009 (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011)<sup>8</sup>. La evolución de las afiliaciones a la Seguridad Social en los servicios sociales tuvo una tendencia global creciente similar a la observada en las cifras de la EPA. La mayor ganancia de afiliados se produjo en la primera parte del período de implementación del SAAD, es decir, hasta 2010; siendo 2007 el mejor año con más de 57.000 nuevos afiliados. Coincidiendo con las reformas más restrictivas de la LAPAD, 2012 es el único ejercicio en el cual se perdieron afiliados, casi tantos como los ganados el año anterior. A partir de ese momento se reanudó la senda de crecimiento.

**GRÁFICO 2.**  
**Evolución de la afiliación en los servicios sociales (miles de afiliados). España, dic 2005-dic 2015**



**Fuente:** Tesorería General de la Seguridad Social. Elaboración propia.

Resulta difícil establecer el número exacto de puestos de trabajo generados por el SAAD, pero dado que no concurren otros factores que puedan justificar el importante incremento del empleo en las ramas de servicios sociales, se puede asumir que se debe principalmente a la entrada en vigor de la LAPAD. Sin embargo, a pesar de la evolución positiva que tuvo el empleo en las actividades vinculadas a la atención a la dependencia, las expectativas iniciales no se alcanzaron. Si bien la EPA no ofrece series enlazadas que incluyan el año 2007, los datos muestran que el incremento de la ocupación en los servicios sociales fue de 120.100 personas entre el primer trimestre de 2008 y el cuarto de 2015. Por su parte, los datos de la Seguridad Social muestran un aumento de 170.543 afiliados entre diciembre de 2006 y diciembre de 2015<sup>9</sup>. Ambas cifras, están muy alejadas de la estimación que ofrecía el LBD de 262.735 empleos directos tras la plena implantación del sistema de dependencia.

<sup>8</sup> En el gráfico 2 se incluye a los cuidadores no profesionales acogidos al convenio especial de la Seguridad Social. Desde su creación en 2008 y hasta la última reforma de 2012 la evolución fue muy positiva, llegando a cuadruplicarse el número de afiliados. Tras la entrada en vigor del RD-ley 20/2012, estas cifras se han desplomado (-86,20% de 2011 a 2012, y -30,07% de 2012 a 2013) y su tendencia continúa siendo descendente. Dado que la prestación de cuidados familiares es una transferencia de renta y no una remuneración salarial, los cuidadores no profesionales no se incluyen en las estimaciones de impacto potencial sobre el empleo de la LAPAD.

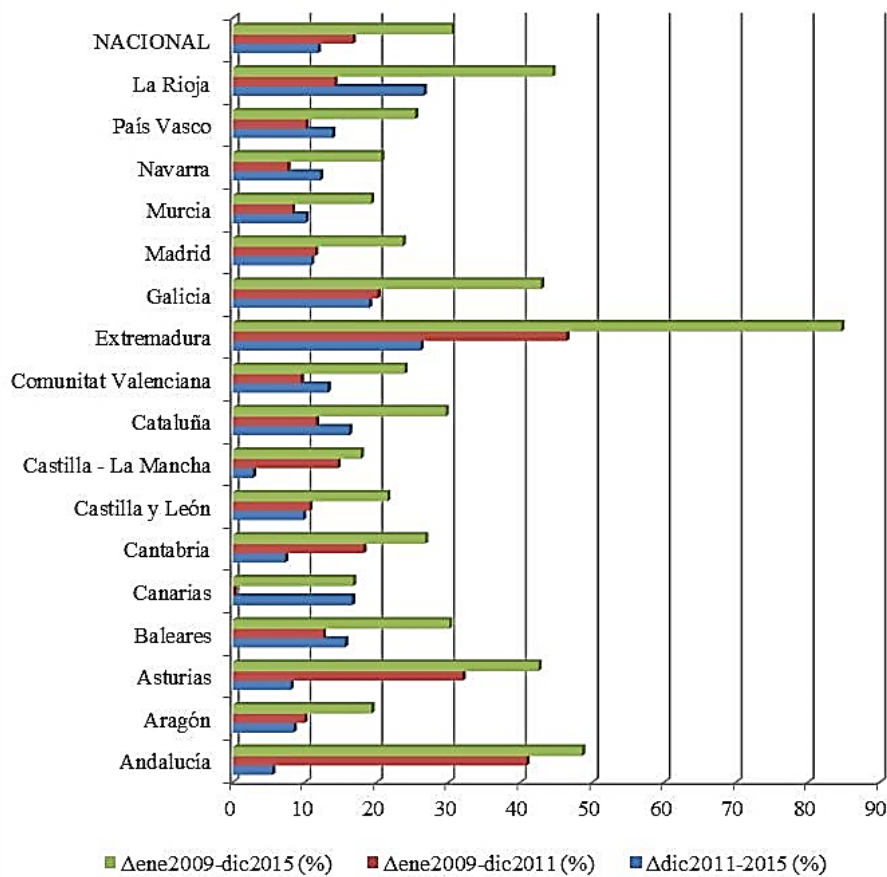
<sup>9</sup> Aunque las cifras no son comparables (encuesta frente a registro), la evolución del empleo en ambas fuentes es equivalente, lo que justifica la utilización de los datos de afiliación en el posterior análisis regional, ante la imposibilidad de contar con la información regional suficientemente desagregada a partir de la EPA.

Las discrepancias observadas se explican básicamente por unas hipótesis de partida en las estimaciones del LBD que no fueron acertadas. La infravaloración de la población dependiente fue sobradamente compensada por unos supuestos sobre asignación de recursos muy sesgados hacia los servicios especializados, más intensivos en empleo. El LBD suponía que el 71,1% de los dependientes recurrirían a recursos formales de atención y solo el 28,9% recibirían cuidados informales. Según los datos de gestión del SAAD, a 31 de diciembre de 2015, en España el 36,12% de los recursos de atención a la dependencia eran de carácter informal<sup>10</sup>. Por último, las ratios de empleo utilizadas por el LBD para realizar la estimación eran sensiblemente superiores a las exigidas en los servicios de atención residencial y de atención en centros de día y noche según la Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaria de Estado en Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad (Tabla A.1 en el Anexo).

#### 4.2. EVOLUCIÓN A NIVEL REGIONAL

En el Gráfico 3 se muestra la evolución de los afiliados en alta laboral para cada CC.AA. en las ramas de servicios sociales, desde enero de 2009 hasta diciembre de 2015. La tendencia del número de afiliados considerando globalmente todo el período fue creciente, sin embargo, el análisis desagregado por CC.AA. muestra patrones de comportamiento diferentes.

**GRÁFICO 3.**  
**Evolución regional de la afiliación en los servicios sociales, ene 2009-dic 2015**



**Fuente:** Tesorería General de la Seguridad Social. Elaboración propia.

<sup>10</sup> Casi tres años después de que la cobertura del SAAD se extendiese a todos los grados de dependencia la proporción de recursos informales continúa decreciendo. No obstante, a 31 de octubre de 2018 todavía representan el 31,07% del total de prestaciones asignadas, con importantes diferencias entre CC.AA., desde el 15% de Madrid al 55% de Navarra.

En términos relativos, la región que más afiliados ganó fue Extremadura con casi un 85%, seguida de La Rioja, Galicia y Asturias que superan el 40%. Por su parte, las regiones con menor incremento, inferior al 20%, fueron Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y Aragón. Pero el incremento de la afiliación no fue ni constante ni homogéneo. En nueve regiones el crecimiento fue más intenso hasta 2011, al igual que a nivel nacional, mientras que en otras ocho ocurrió lo contrario. Tan solo en dos de ellas (Extremadura y Galicia) se incrementó la afiliación en servicios sociales durante todo el período considerado<sup>11</sup>. Los datos ponen de manifiesto cómo el impacto negativo sobre el empleo de los recortes presupuestarios se comenzó a notar durante el año 2011, a pesar de que a nivel nacional el crecimiento neto fue positivo.

## 5. IMPACTO DIRECTO EN EL EMPLEO DE LA *LEY DE DEPENDENCIA*

El proceso de implantación de la LAPAD terminó el 1 de julio de 2015 con la cobertura de las personas en situación de dependencia moderada. A partir de esa fecha toda la población dependiente que tenga reconocida dicha situación en cualquier grado de severidad debería estar bajo la protección del SAAD. Dado que la última fase de aplicación se refiere a la protección de los dependientes de menor gravedad, es lógico esperar que la mayor parte del potencial de generación de empleo ya se hubiese desarrollado en las etapas de aplicación precedentes.

En esta sección se trata de aproximar la generación directa de puestos de trabajo en términos de empleos equivalentes a jornada completa en España y sus CC.AA. La estimación se realiza en términos brutos<sup>12</sup>, es decir, los resultados muestran cuánto empleo se crearía con la LAPAD en comparación con una situación donde no existiese ningún tipo de protección social a las personas dependientes. A partir de los datos de población dependiente a 31 de diciembre de 2015, de la distribución de las prestaciones a la dependencia y las ratios de empleo exigidas legalmente, y siguiendo la metodología del LBD (un modelo de coeficientes fijos de empleo), se obtienen resultados para el empleo potencial bajo cuatro escenarios diferentes definidos por la aplicación de la modificación legislativa del RD-ley 20/2012 (escenarios post RD-ley 20/2012 y pre RD-ley 20/2012 respectivamente) y por la cobertura efectiva de todos los dependientes con prestaciones reconocidas y pendientes de provisión efectiva (con *limbo* y sin *limbo*). La combinación de ambas hipótesis define 4 escenarios para las simulaciones (post reforma con *limbo*; post reforma sin *limbo*, pre reforma con *limbo*, pre reforma sin *limbo*).

### 5.1. HIPÓTESIS

El número de beneficiarios que percibían prestación a finales de 2015 (796.109 en el conjunto nacional), es el punto de partida de las simulaciones realizadas. Para cada CC.AA. se dispone de la distribución de las prestaciones, la cual es tomada como hipótesis de asignación de recursos (Tabla 4)<sup>13</sup>.

En el caso del servicio de teleasistencia, siguiendo la metodología de coeficientes fijos del LBD, no se incluye directamente como un componente de la hipótesis de asignación de recursos, sino que se asume que todos aquellos dependientes atendidos en centros de día o que dispongan de los servicios de ayuda a domicilio o de asistencia personal, así como aquellos que sean atendidos de manera informal, serían potenciales usuarios del servicio de teleasistencia.

<sup>11</sup> Para más detalle sobre la evolución de la afiliación por CC.AA. véase Tabla A.2 en el Anexo.

<sup>12</sup> Como no se dispone de información suficiente para aproximar la cantidad de puestos de trabajo iniciales en los distintos servicios que se prestan a la población en situación de dependencia antes de la entrada en vigor de la LAPAD, solo se puede estimar el empleo generado bruto.

<sup>13</sup> Para establecer la hipótesis de asignación de recursos es necesario equiparar las prestaciones establecidas en el catálogo del SAAD con las tenidas en cuenta en el LBD, pues son estas últimas para las que se dispone de la información sobre los coeficientes de empleo. Dicha equiparación se detalla en la Tabla A.3 en el Anexo.

**TABLA 4.**  
**Asignación de recursos del SAAD (%), 2015**

	Residencia	Centros de día	Ayuda a domicilio	Asistencia personal para la autonomía	Recursos informales	Total
Andalucía	15,65	8,04	29,52	0,01	46,78	100
Aragón	39,54	6,42	0,55	0,05	53,45	100
Asturias	26,59	12,31	15,14	4,07	41,90	100
Baleares	22,57	7,63	0,84	0,81	68,14	100
Canarias	35,59	24,07	0,22	0,24	39,88	100
Cantabria	28,50	11,02	6,44	0,00	54,04	100
Castilla y León	32,82	9,09	20,85	13,38	23,86	100
Castilla-La Mancha	31,06	5,80	18,71	8,76	35,66	100
Cataluña	24,83	7,97	13,32	1,42	52,45	100
Comunitat Valenciana	35,74	14,23	0,00	0,59	49,44	100
Extremadura	57,63	6,01	2,36	2,48	31,53	100
Galicia	28,35	13,90	28,06	4,70	24,99	100
Madrid	32,93	13,79	23,40	3,40	26,49	100
Murcia	16,27	10,61	0,42	10,74	61,97	100
Navarra	31,33	2,90	5,81	1,61	58,34	100
País Vasco	25,10	10,90	11,56	5,44	47,01	100
La Rioja	23,42	10,35	24,65	10,09	31,48	100
Ceuta y Melilla	8,19	2,76	23,73	12,51	52,81	100
NACIONAL	27,07	9,84	17,22	3,84	42,03	100

**Fuente:** Estadísticas del SAAD (IMSERSO). Elaboración propia.

Los coeficientes de empleo (número de empleados a tiempo completo requeridos por usuario en cada servicio, Tabla 5) proceden de la normativa vigente en cada momento y de la información disponible en el LBD. En primer lugar, de la Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad se toman los ratios de empleo exigibles a partir de 2011 en residencias de mayores y centros de día y noche. Esta elección se debe a la falta de información para establecer factores de ponderación entre la distinta tipología de residencias y centro de día y noche. Del LBD se toma la ratio de empleo para el servicio de teleasistencia. Para el servicio de ayuda a domicilio se toman los coeficientes de empleo incluidos en el RD 727/2007 y el RD-ley 20/2012 donde se establecen respectivamente los intervalos de intensidad horaria en función del grado de dependencia del usuario anteriores y posteriores a la reforma de 2012. Cabría esperar que, en el caso de la ayuda a domicilio, que no está sujeta a regulación de personal, no se alcance la máxima ratio de empleo posible ya que es poco probable que la intensidad de cuidados asignada en el Programa Individual de Atención (PIA) sea la máxima para cada tipo de usuario; por lo tanto, se toman tanto las ratios medias como las máximas para realizar la estimación y establecer un rango de creación de puestos de trabajo. Por último, al igual que en el LBD, el coeficiente de empleo para los servicios de asistencia personal para la autonomía se identifica con el coeficiente de empleo de ayuda a domicilio para los dependientes de grado III.

Dado que se conoce la cantidad total de dependientes con derecho a prestación efectivamente atendidos, pero no su distribución por grado, se tiene que asumir que esta distribución es análoga a la de los beneficiarios reconocidos para poder aplicar los coeficientes de empleo en aquellos servicios donde se diferencia por grado de dependencia. Esta asunción es avalada por el estudio de Prada y Borge (2014) según el cual las distribuciones de los beneficiarios reconocidos y de las prestaciones asignadas, ambas en función del grado de dependencia, son muy similares.

**TABLA 5.**  
**Coefficientes de empleo, 2015**

Tipo de servicio	Ratio pre-reforma	Ratio post-reforma
<b>Residencia</b>		
Gran dependencia	0,47	0,47
Dependencia severa	0,45	0,45
<b>Centro de día y noche</b>		
Gran dependencia	0,24	0,24
Dependencia severa	0,23	0,23
<b>Ayuda a domicilio</b>		
Gran dependencia	0,50 / 0,64	0,41 / 0,50
Dependencia severa	0,29 / 0,39	0,24 / 0,32
Dependencia moderada	0,14 / 0,21	0,07 / 0,14
<b>Asistencia personal para la autonomía</b>	0,50 / 0,64	0,41 / 0,50
<b>Teleasistencia</b>	0,01	0,01

**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), Real Decreto 727/2007, Real Decreto-ley 20/2012 y Resolución de 2 de diciembre de 2008. Elaboración propia.

## 5.2. RESULTADOS

El primer escenario de estimación trata de evaluar cuánto empleo bruto directo se habría creado durante todo el proceso de implantación del SAAD dadas las modificaciones legislativas sufridas por la LAPAD a través del RD-ley 20/2012 y dadas las prestaciones efectivas. Se trata del escenario más próximo a la realidad, aunque es posible que utilizando estos datos se esté sobrevalorando el potencial medio de generación de empleo del SAAD ya que, en los datos existentes, al haberse priorizado la atención a los grados II y III, se está dando mayor importancia relativa a aquellos servicios que poseen un mayor potencial de crear puestos de trabajo.

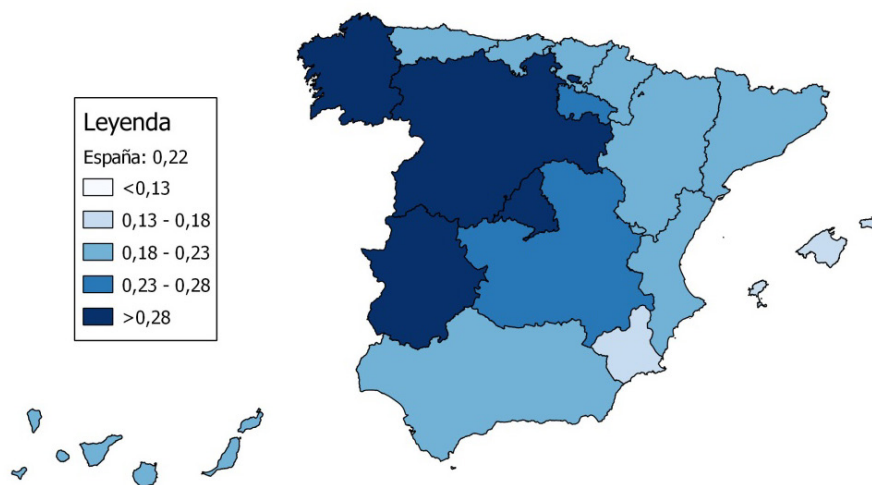
Los resultados de la estimación muestran que para el conjunto de España la generación bruta de empleo en las actividades relacionadas con la atención a la dependencia oscila entre 162.708 (ratio media de ayuda a domicilio) y 176.506 (ratio máxima en ayuda a domicilio) puestos de trabajo directos equivalentes a jornada completa. Estos resultados son similares a los obtenidos por Herce *et al.* (2006) que cifraban la creación de empleo directo del SAAD entre 160.314 y 174.464 tras su plena implantación. La estimación también es similar al dato de incremento de la afiliación en las ramas 87 y 88 (170.543 entre 2007 y 2015). La mayoría del empleo se habría generado en el servicio de atención residencial y una parte menor del empleo se daría en el servicio de teleasistencia.

En relación a la creación bruta de puestos de trabajo por dependiente efectivamente atendido (Gráfico 4) se obtiene un valor de 0,22 para el conjunto nacional con significativas diferencias territoriales. Destaca especialmente la ratio de las CC.AA. del centro y el oeste de la península.

Esta concentración geográfica en cuanto a generación de empleo podría obedecer a un mayor nivel de envejecimiento relativo (mayor intensidad de cuidados). Sin embargo, el resultado parece estar más vinculado al tipo de prestación mayoritaria en cada territorio. Galicia, Madrid, Castilla-León y Extremadura son las CC.AA. con menor peso de los recursos informales (prestaciones económicas).

A finales de 2015 había 1.180.435 dependientes con derecho a prestación, de los cuales más de 380.000 no estaban atendidos. Si este retraso en la prestación efectiva no existiese, manteniendo el resto de hipótesis (segundo escenario de estimación), el potencial bruto de generación de empleo directo del SAAD en el horizonte de 2015 estaría entre 237.858 y 257.646 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa (un 46% más). Es decir, la existencia del *limbo* de la dependencia habría implicado dejar de generar entre 75.150 y 81.140 empleos directos en los servicios sociales.

**GRÁFICO 4.**  
**Generación bruta de empleo directo estimado por cada dependiente atendido por el SAAD, 2015.**  
**Escenario Post reforma y con *limbo***



**Fuente:** Elaboración propia.

La distribución regional y por prestaciones del potencial bruto de empleo no varía significativamente con respecto a la estimación anterior. En relación a la importancia relativa del empleo generado por dependiente atendido y sobre la afiliación existente en las distintas CC.AA. se observa, como era de esperar, que las regiones con mayor efecto del *limbo* son las que más mejoran. Así, en el primer caso se tendría que a nivel nacional se crearían 0,32 puestos de trabajo por cada persona dependiente, cifra que a nivel regional oscila entre el 0,19 de Baleares y el 0,48 de Canarias.

El tercer escenario de estimación trata de evaluar cuánto empleo bruto directo se habría creado durante todo el proceso de implantación del SAAD si no se hubiese reducido la intensidad horaria de atención en la ayuda a domicilio a la población dependiente efectivamente atendida a partir de 2012. En este caso, se habrían generado entre 174.907 y 190.650 empleos brutos a jornada completa al finalizar el año 2015. Si además se atendiese a todos los dependientes con derecho a prestación (cuarto escenario de estimación), el potencial bruto de generación de puestos de trabajo se incrementaría substancialmente y se movería entre 255.308 y 277.730 empleos.

**TABLA 6.**  
**Resultados agregados por Escenario (empleos a tiempo completo, 2015)**

	<b>Pre reforma</b>	<b>Post reforma</b>
Con dependientes con derecho no atendidos (con limbo)	174.907 - 190.650	162.708 - 176.506
Sin dependientes con derecho no atendidos (sin limbo)	255.308 - 277.730	237.858 - 257.646

**Fuente:** Elaboración propia.

Los resultados de las distintas estimaciones realizadas (Tabla 6), además de mostrar los potenciales de creación de empleo en los escenarios considerados, permiten descomponer el empleo no generado atendiendo a sus posibles causas a partir de la Eq.1. El potencial de generación de empleo antes de la reforma y teniendo en cuenta la prestación efectiva a todos los dependientes es el escenario potencial máximo (*Pre reforma-sin limbo*) que puede ser comparado con la estimación del potencial de empleo con reforma y sin cobertura efectiva de las prestaciones (*Post reforma con limbo*, que es la situación más próxima a la real). También se han estimado dos escenarios adicionales (considerar la reforma, pero eliminar el *limbo* o no considerar la reforma, pero si tener en cuenta el *limbo*) que permiten realizar la siguiente descomposición (*efecto reforma* y *efecto limbo*) del empleo no generado:

$$\begin{aligned} \text{Empleo no generado} &= \text{Pre reforma sin limbo} - \text{Post reforma con limbo} = \\ &(\text{Pre reforma sin limbo} - \text{Post reforma sin limbo}) + (\text{Post reforma sin limbo} - \\ &\text{Post reforma con limbo}) = \text{Efecto reforma} + \text{Efecto limbo} \end{aligned} \quad (1)$$

**TABLA 7.**  
Descomposición del empleo directo estimado no generado: *efecto reforma* y *efecto limbo* (empleo equivalente a jornada completa)

	Efecto total		Efecto reforma		Efecto <i>limbo</i>	
	Máximo	Medio	Máximo	Medio	Máximo	Medio
Andalucía	23.482	21.091	5.611	5.480	17.871	15.610
Aragón	2.853	2.845	15	13	2.838	2.831
Asturias	1.338	1.210	368	309	970	901
Baleares	755	740	30	22	726	718
Canarias	3.607	3.596	15	11	3.591	3.585
Cantabria	981	952	85	82	896	870
Castilla y León	5.302	4.418	2.820	2.168	2.482	2.250
Castilla-La Mancha	8.564	7.630	1.647	1.321	6.917	6.308
Cataluña	16.934	15.825	2.262	2.113	14.672	13.712
Comunitat Valenciana	4.962	4.929	56	36	4.906	4.893
Extremadura	3.789	3.692	180	133	3.608	3.559
Galicia	8.472	7.563	1.828	1.556	6.644	6.007
Madrid	10.553	9.509	2.960	2.510	7.593	6.999
Murcia	2.561	2.220	613	398	1.947	1.822
Navarra	852	815	82	72	770	744
País Vasco	4.860	4.392	1.097	889	3.763	3.503
La Rioja	1.211	1.054	323	263	888	790
TOTAL NACIONAL	101.224	92.600	20.083	17.450	81.140	75.151

**Nota:** Las columnas “Máximo” indican estimaciones con las ratios de empleo máximas para la asistencia a domicilio, y las columnas “Medio” estimaciones con la ratio media de empleo.

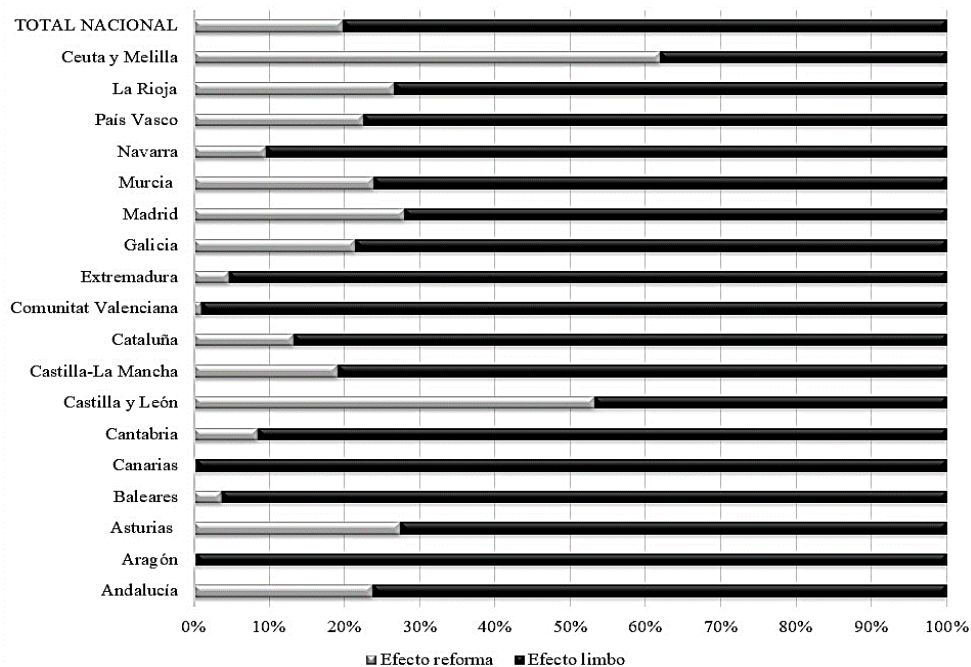
**Fuente:** Elaboración propia.

Así, se tiene que a nivel nacional se hubiesen podido crear entre 92.600 y 101.224 empleos directos equivalentes a jornada completa más, de los cuales 17.450 - 20.083 se habrían perdido por el efecto reforma y 75.151 - 81.140 por el *efecto limbo*. A nivel regional el impacto es heterogéneo (Tabla 7). En términos comparativos, aquellas CC.AA. que tienen una mayor asignación de servicios domiciliarios sufren un mayor *efecto reforma*, y las regiones que tienen una mayor cantidad de dependientes con derecho a prestación sin atender un mayor *efecto limbo*. En general el *efecto limbo* es superior al *efecto reforma*, salvo para Castilla y León. De hecho, en regiones como Aragón o Canarias el efecto reforma es muy pequeño (15 puestos de trabajo en cada caso). El *efecto limbo* es por tanto el que más habría lastrado la creación de puestos de trabajo y llama especialmente la atención su magnitud en autonomías como Andalucía o Cataluña que juntas representan el 40,11% del *efecto limbo* nacional.

La intensidad de la pérdida de empleo potencial (empleo no realizado respecto al empleo existente) también difiere considerablemente por CC.AA., con Castilla-La Mancha (47,13%), Galicia (38,55%) y Andalucía (31,67%) a la cabeza. Las estimaciones realizadas nos indican que la pérdida de empleo potencial está muy relacionada con la gestión de la LAPAD a nivel autonómico (*efecto limbo*, ver Gráfico 5), lo que parece que está muy condicionado por la capacidad financiera de cada economía regional (Gráfico 6). Las CC.AA. con mayores niveles de renta han sido capaces de acercar más su empleo real al potencial. Una norma

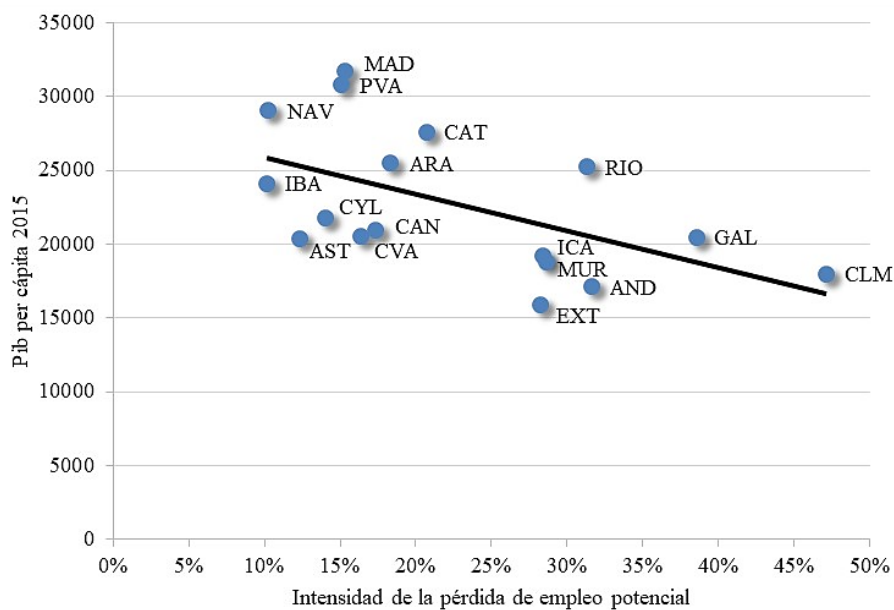
nacional que debería tener efectos redistributivos relevantes parece que, por el momento, puede estar generando mayores desigualdades entre CC.AA. en relación no solo de la atención a los dependientes, sino también en relación con su capacidad de generar empleo y producción.

**GRÁFICO 5.**  
Descomposición del empleo directo estimado no generado: *efecto reforma* y *efecto limbo* (%)



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 6.**  
Relación PIB per cápita regional (2015) e intensidad de la pérdida de empleo potencial (% sobre empleo afiliado)



Fuente: Elaboración propia.

## 6. CONCLUSIONES

A pesar de la desfavorable coyuntura económica, la evolución del empleo en servicios sociales desde el año 2007 fue muy positiva, aunque significativamente inferior a la estimada en el *Libro Blanco de la Dependencia*. A nivel agregado, utilizando la misma metodología seguida en el propio LBD y en trabajos posteriores (Vaquero, 2009; Rodríguez y Jiménez, 2010; Ramírez, 2011; Gómez *et al.*, 2011) se estima que el potencial bruto de creación de empleo directo de la plena implantación del SAAD se situaría entre 162.708 y 176.506 puestos de trabajo equivalentes a jornada completa, lo que se traduce en 22 empleos por cada 100 dependientes atendidos, muy lejos de los 300.000 puestos de trabajo estimados por el LBD.

Al incumplimiento de las expectativas iniciales han contribuido con diferente intensidad, en primer lugar, el desajuste entre las preferencias reales de los dependientes y las estimaciones de uso de servicios supuestas en el LBD, en segundo lugar, las múltiples reformas normativas adoptadas que han supuesto recortes significativos en la intensidad del cuidado y, sobre todo, la existencia de una bolsa importante de dependientes que con el derecho a prestación reconocido se encuentran a la espera de que les sea asignada alguna de las ayudas económicas o servicios de los establecidos en la LAPAD. De hecho, el empleo potencial que podría generarse si no se hubiese producido la reforma de 2012 y reduciendo a cero el colectivo de dependientes en espera de asignación de servicio es aproximadamente de 100.000 empleos, lo que en conjunto supondría una cifra total de empleo similar a la estimada inicialmente en el LBD. Del total de empleos no generados más del 80% se deben a la existencia del *limbo* de la dependencia que, en general, tiene un efecto negativo superior al que se deriva de la reforma restrictiva introducida por el RD-ley 20/2012.

Siguiendo la misma metodología se ha estimado el empleo potencial para cada CC.AA. en diferentes escenarios en función de la aplicación o no de la reforma y la existencia de la bolsa de dependientes en espera de prestación. Los resultados muestran significativas diferencias entre CC.AA. que obedecen básicamente a diferencias en la gestión regional de la Ley<sup>14</sup>. La apuesta por un modelo de atención centrado en servicios profesionales y el compromiso con una gestión eficiente de los expedientes (reduciendo a cero el *limbo* de la dependencia) facilitan que el potencial de empleo de la LAPAD sea más elevado y a la vez se aproxime al empleo realmente observado. La responsabilidad de la administración autonómica queda claramente identificada en los resultados presentados ya que, salvo para Castilla y León, el efecto *limbo* es superior al efecto reforma. Aragón, Canarias o la Comunitat Valenciana son casos extremos donde la mejora interna en la gestión de la LAPAD ofrece importantes resultados en términos de empleo, especialmente en el caso de Canarias, ya que en los otros dos casos la opción por el cuidado informal es muy elevada lo que reduce considerablemente el potencial de creación de empleo.

Los resultados cuantifican en términos de empleo y para cada CC.AA. uno de los grandes lastres de la aplicación de la LAPAD, la existencia de una importante brecha entre beneficiarios reconocidos y atendidos. Si bien se ha avanzado en este aspecto, el *limbo* de la dependencia a nivel nacional todavía asciende al 21%, (SAAD) siendo Castilla y León la CC.AA. con menor incidencia (2%), aspecto por el que esta región siempre ha destacado sobre las demás en relación al desarrollo de la *Ley de Dependencia* y sus efectos sobre la economía y el empleo regional.

Reducir el *limbo* debería ser uno de los principales compromisos de las administraciones por su relevancia tanto social como económica. La falta de evaluación y compromiso por parte de la administración central está generando nuevas desigualdades territoriales en base a la aplicación de la LAPAD. La elevada correlación entre la intensidad del empleo potencial no generado y el nivel de renta per cápita regional indica que el objetivo redistributivo de la normativa no se está logrando, sino todo lo contrario, y no solo en la atención a los dependientes y su bienestar (objetivo prioritario de la Ley), sino también en sus efectos sobre el empleo y la renta.

<sup>14</sup> La LAPAD contempla una distribución de las competencias a tres niveles: Estatal, autonómico y local. El efectivo desarrollo de la LAPAD requiere la necesaria participación y colaboración de todas las administraciones públicas implicadas. La responsabilidad autonómica en el desarrollo de la LAPAD ha generado una normativa profusa, complicada y desigual, lo que ha supuesto una gestión burocrática muy lenta y con enormes dificultades para aplicar la cooperación interadministrativa.

Los resultados obtenidos deben ser considerados con cautela dado el modelo de estimación propuesto y todos los supuestos introducidos (por ejemplo, esta metodología no permite estimar el efecto indirecto e inducido de la actividad de cuidados y asume que la intensidad de empleo de los servicios es la mínima exigida legalmente). No obstante, las estimaciones realizadas pueden servir para llamar la atención sobre las desigualdades territoriales en la aplicación de la LAPAD. La evidencia obtenida sugiere que asegurar la atención a todos los dependientes será la mejor opción para mejorar la eficiencia distributiva de la norma. Avances en otras direcciones como una cartera de servicios común y unos criterios de financiación acordes con la situación real de cada territorio pueden facilitar la mejora del bienestar social y ayudar a reducir las importantes desigualdades territoriales existentes.

## 7. REFERENCIAS

- Comisión Europea (2015). The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). Bruselas: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.
- Comisión para el Análisis de la Situación del Sistema de Dependencia (2017). Informe de la comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia. Madrid: Autor.
- Costa-Font, J. (2011). *Reforming Long-Term Care in Europe*. Blackwell Publishing Ltd.
- Díaz, B. (2014). La atención a la dependencia como motor de desarrollo económico. *Revista Internacional de Sociología*, 72(1), 139-171.
- Unión Europea (2014). *Health and social services from an employment and economic perspective*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Federación Empresarial de la Dependencia (2010). *Estudio sobre los efectos económicos y sociales de una política social orientada a la prestación de servicios y PEVS*. Madrid: Autor.
- Gómez, M.; Hernández, J.; Martín, E. M. y Sosvilla-Rivero, S. (2012). La atención a la dependencia: Estimaciones del gasto presupuestario y de sus efectos macroeconómicos. *Presupuesto y Gasto Público*, 66, 137-148.
- Gómez, J. M., Peláez, F. J. y García, A. (2011). Dependencia, envejecimiento demográfico y economía social. Estimación de los potenciales efectos y valoración de la implantación del SAAD en Castilla y León. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 71, 101-128.
- Gori, C., Fernández, J. L. y Wittenberg, R. (eds.) (2016). *Long-term care reforms in OECD countries*. Bristol: Policy Press.
- Herce, J. A., Labeaga, J. M., Sosvilla, S. y Ortega, C. (2006). *Sistema Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo (Colección Estudios, Serie Dependencia nº 12.004)*. Madrid: IMSERSO.
- Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Ley 39/2006, 14 de diciembre). *Boletín Oficial del Estado*, nº 299, 2006, 15 de diciembre.
- 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: Autor.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004). *Situación y evolución del apoyo informal en España*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005). *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco*. Madrid: IMSERSO.
- OIT (2013). *Employment and social protection in the new demographic context (Report IV; International Labour Conference, 102nd Session)*. Ginebra: Autor.

- Prada, M. D. y Borge, L. M. (2014). Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación. Madrid: Fundación CASER para la dependencia.
- Ramírez, J. M. (2011). Impacto sobre el empleo del Sistema de la Dependencia. CIRIEC- España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 71, 77-100.
- Real Decreto 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 (Real Decreto 727/2007, 8 de junio). Boletín Oficial del Estado, nº 138, 2007, 9 de junio.
- Real Decreto-ley de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (Real Decreto-ley 20/2012, 13 de julio). Boletín Oficial del Estado, nº 168, 2012, 14 de julio.
- Resolución de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2 de diciembre). Boletín Oficial del Estado, nº 303, 2008, 17 de diciembre.
- Ranci, C., y Pavolini, E. (2015). Not all that glitters is gold: Long-term care reforms in the last two decades in Europe. Journal of European Social Policy, 25(3), 270 - 285.
- Rodríguez, A. y Jiménez, A. (2010). La atención a la dependencia y el empleo (Documento de Trabajo 159/2010). Madrid: Fundación Alternativas.
- Schulz, E. (2013). Employment in health and long-term care sector in European Countries. Supplement A to Neujobs, Working paper D12.1.
- Social Protection Committee-European Commission (2014): Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society. Informe conjunto elaborado por el Comité de Protección Social y la Comisión Europea. Luxemburgo: Autor.
- Vaquero, A. (2009). Generación de empleo en la provincia de Ourense por la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. En VV.AA. Ourense 2009-2017: Creación de Empleo en el Ámbito de la Atención a las Personas en Situación de Dependencia (501-534). Ourense: Deputación Provincial de Ourense.

## ORCID

Diana Fernández-Méndez <https://orcid.org/0000-0003-0380-7232>

Melchor Fernández <https://orcid.org/0000-0002-6255-2033>

## ANEXO

**TABLA A.1.**  
**Ratios de empleo globales existentes en las CC.AA. (en media) y ratios usados por el LBD**

Servicio	Ratio LBD	Ratio existente
Residencia de mayores	0,5	0,41
Residencia de personas con discapacidad física	0,6*	0,57
Residencia de personas con discapacidad intelectual	--	0,52
Centros de día y noche de mayores	0,35*	0,23
Centros de día y noche de personas con discapacidad física	--	0,28
Centros de día y noche de personas con discapacidad intelectual	--	0,29

Notas: \*El LBD no distingue entre residencias según tipo de discapacidad, ni hace ningún tipo de distinción entre los centros de día y noche.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005) y Resolución de 2 de diciembre de 2008.

**TABLA A.2.**  
**Evolución regional de la afiliación en los servicios sociales, ene 2009-dic 2015**

	Ene-2009	Dic-2009	Dic-2010	Dic-2011	Dic-2012	Dic-2013	Dic-2014	Dic-2015	$\Delta$ 2009-2015 (%)
Andalucía	49.901	59.978	67.051	70.288	69.805	71.143	70.807	74.141	48,58
Aragón	13.036	13.944	14.381	14.337	14.136	14.466	14.752	15.551	19,29
Asturias	7.592	8.739	9.351	10.017	9.953	10.157	10.431	10.821	42,53
Baleares	5.699	6.158	6.388	6.414	6.349	6.554	6.972	7.414	30,09
Canarias	10.889	11.049	10.953	10.902	10.471	10.959	11.754	12.708	16,70
Cantabria	4.455	4.825	5.277	5.265	5.204	5.085	5.399	5.647	26,76
Castilla y León	31.170	33.428	34.019	34.502	33.623	34.857	36.378	37.870	21,50
Castilla - La Mancha	15.425	16.868	17.786	17.677	16.555	16.817	17.348	18.171	17,80
Cataluña	63.025	68.035	70.513	70.308	71.599	74.346	78.949	81.685	29,61
Comunitat Valenciana	24.496	26.386	26.938	26.810	26.812	27.668	28.773	30.344	23,87
Extremadura	7.271	8.881	9.814	10.645	11.003	12.241	12.763	13.427	84,67
Galicia	15.384	16.595	17.743	18.477	18.521	19.258	20.150	21.978	42,86
Madrid	55.667	58.945	61.575	62.038	59.088	63.177	65.929	68.805	23,60
Murcia	7.489	8.024	8.287	8.107	8.030	8.243	8.393	8.928	19,21
Navarra	6.920	7.360	7.627	7.444	7.584	7.704	8.031	8.348	20,64
País Vasco	25.755	28.458	29.163	28.356	28.261	29.886	31.180	32.281	25,34
La Rioja	2.674	2.932	3.077	3.052	3.006	3.282	3.466	3.863	44,47
TOTAL NACIONAL	347.669	381.395	400.775	405.624	401.008	416.979	432.850	453.618	30,47

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social. Elaboración propia.

**TABLA A.3.**  
**Equivalencia entre las prestaciones del SAAD y del LBD**

LBD	SAAD
Residencia	Atención residencial + Prestación económica vinculada a servicio
Centro de día	Centro de día y noche
Ayuda a domicilio	Ayuda a domicilio
Asistencia personal para la autonomía	Prestación económica de asistencia personal + Prevención, dependencia y promoción de la autonomía personal
Teleasistencia	Teleasistencia
Recursos informales	Prestación económica para cuidados familiares

Fuente: Ley 39/2006 y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005). Elaboración propia.



© 2019 by the authors. Licensee: Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research - The Journal of AECR, Asociación Española de Ciencia Regional, Spain. This article is distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution, Non-Commercial (CC BY NC) license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).