

9. La asistencia a los mayores como derecho y compromiso social

M^a Ángeles Minguela Recover y José Antonio Camacho Ballesta

1. Introducción

El envejecimiento de la población, es sin duda, una conquista de la humanidad, pero simultáneamente pasa a ser uno de los retos del siglo XXI. En un escenario de cambio social como el actual, este reto es aún más relevante, ya que estará marcado por la intensificación de la inestabilidad económica y laboral, un aumento de la movilidad geográfica, una presencia divergente de la mujer en el mercado de trabajo, la disminución de las tasas de natalidad haciendo impensables los índices de reposición generacional y unas redes de apoyos cada vez más heterogéneas y dispersas en el territorio. Todo ello, hace aún más compleja la respuesta social al proceso de envejecimiento cuando entran en juego el género, la situación económica, el estado de salud, el estado civil, el nivel de estudios, el lugar de residencia...etc., como características que pueden dar lugar a la aparición o el sufrimiento de situaciones de discriminación y de vulneración de derechos de un grupo de población altamente vulnerable como son las personas mayores (Arcas, 2019).

España presenta una situación y unas perspectivas de futuro particularmente críticas, dado que la población mayor de 65 años representa actualmente al 19,1%, los octogenarios el 6,1% y los centenarios comienzan a notarse con 11.229 empadronados (Abellán *et al.*, 2019). El sobreenvjecimiento de la población se hará más acusado con la llegada de las voluminosas cohortes nacida durante el *baby boom* estimadas para 2030 y 2040, generando una preocupación añadida. Las proyecciones de población realizadas por Abellán *et al.* (2019) identifican que en 2068

podría haber más de 14 millones de personas mayores en España, es decir, el 29,4% del total de la población.

En las últimas décadas el diseño de políticas públicas en España para las personas mayores y personas con discapacidad se han orientado hacia la generación de nuevos derechos de ciudadanía como la atención a las personas en situación de dependencia, bajo el paradigma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Vilà *et al.*, 2019). La inclusión de la atención a la dependencia en la agenda política de nuestro país, respondía a las recomendaciones del Consejo de Europa y de la Unión Europea (Rodríguez, 2011), suscitando un intenso debate político marcado por "la renovación del Pacto de Toledo (2003), el acuerdo entre las organizaciones empresariales, sindicales y el gobierno (2005), los informes del Defensor del Pueblo (2000), del Consejo Económico Social (2006) y el Libro Blanco de la Dependencia (2005). El resultado sería la promulgación de la LAAD¹" (Alemán y Alonso, 2017, pp. 990-901). Ahora bien, que la expresión "atención a la dependencia" no existiera, tal y cómo la conocemos hoy, ni en nuestro ordenamiento jurídico ni en textos internacionales, no significa que se trate de una situación social novedosa. Alemán y Alonso (2017) restan importancia a dicha ausencia en nuestro ordenamiento jurídico y resaltan que el Tribunal constitucional reconoce que el derecho subjetivo de ciudadanía derivado de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (en adelante la LAAD) está basado en los artículos 49 y 50 de la constitución española de 1978.

La LAAD entiende la dependencia como:

Estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal (art. 2.2).

¹ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

La piedra angular de la LAAD es la persona, por un lado, reconoce que las respuestas a las situaciones de dependencia tienen naturaleza asistencial al necesitar de la atención de otra/s persona/s para la realización de las actividades básicas de la vida diaria. Se incorpora el carácter de prevención y promoción de la autonomía personal, el cual, permite abordar la heterogeneidad con la que se presentan estas situaciones. Y, por otro lado, trata de ser un complemento para la familia como sistema de referencia en la prestación cuidados, Zárate Rivero (2016) explica que:

La familia conoce, detecta y resuelve problemas desconocidos por los servicios públicos, y goza de mayor agilidad y eficacia en las acciones de cuidado. Por tanto, sólo allí donde la familia no es autosuficiente, el Estado tiene la facultad y el deber de intervenir. La familia sigue siendo la red social o el entorno de confianza del Estado para la solución de los problemas sociales (Aleman, 2005). En resumen, no se trata de sustituir a la familia, como tampoco de abandonar a su suerte, sino de complementarla. (p.7)

En términos de complemento, garantizar la atención y los cuidados a las personas en situación de dependencia se enmarcó dentro del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD), creado *ad hoc*, que permite hacer efectivo este derecho de ciudadanía (Muyor-Rodríguez, 2019). De esta manera, las prestaciones económicas y el catálogo de servicios se encuentran en el marco de los derechos sociales, constituyendo la esencia del SAAD (tabla 1).

El SAAD “es una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social” (EM, 2, Ley 39/2006). Se incorporó al sistema público de servicios sociales por la amplia experiencia en la gestión de prestaciones económicas y de servicios, para impulsar la mejora de la situación de los servicios sociales de nuestro país y para avanzar en el modelo de Estado social que consagra el texto constitucional.

Las expectativas generadas por la LAAD, no solo se centran en dar respuesta a las recomendaciones internacionales y europeas acerca del riesgo de la dependencia, sino que además pretendía cerrar la instauración del Estado de Bienestar en España. El Libro Blanco de atención a la

dependencia (2004) proyectó con horizonte 2010 las potencialidades de generación de empleo del sector, por un lado, estimó que se crearían aproximadamente unos 330.000 puestos de trabajo directos y unos 40.000 puestos de trabajo indirectos a jornada completa. Por otro, justificó que este nuevo escenario induciría la adaptación de antiguos puestos de trabajo, la afloración de empleo sumergido y la incorporación de antiguos cuidadores familiares al mercado de trabajo. Pero en ningún caso se consideró que, desde el verano de 2007, España iba a estar inmersa en una fuerte crisis económica con graves consecuencias en términos de empleo y sociales...entre otros. En esta línea, Camacho Ballesta *et al.* (2015) muestran como durante el periodo 2008-2012, años en los que los desempleados se contabilizaban por millones, los servicios relacionados con la atención a la dependencia alcanzaban los 438.300 ocupados, superando a las previsiones del Libro Blanco, siendo un verdadero yacimiento de empleo.

Tabla 1 Prestaciones y Catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía

Prestaciones del SAAD	
<i>Prestaciones de servicios</i>	<i>Prestaciones económicas</i>
Servicios de prevención de las situaciones de dependencia	Prestación económica vinculada al servicio.
Servicios de promoción de la autonomía personal	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.
Servicio de Teleasistencia.	
Servicio de Ayuda a Domicilio.	Prestación económica de asistencia personal.
Servicio de Centro de Día y de Noche.	
Servicio de Atención residencial.	

Fuente: art. 2 Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

No cabe duda de la gran aceptación por parte de la clase política y de la ciudadanía la entrada en vigor de la LAAD. Desde entonces las comunidades autónomas dan un paso adelante y publican nuevas leyes de servicios sociales en las que contemplan las prestaciones y servicios

relacionados con la atención a personas en situación de dependencia como prestaciones garantizadas en su condición de derecho subjetivo.

La estructura del presente capítulo responde a sus objetivos, tras esta breve introducción, el segundo apartado trata de describir cómo ha sido el proceso de implantación de la LAAD en clave de empleo en España, incidiendo en el impacto del Real Decreto-ley 20/2012 que supuso un cambio estructural de la LAAD y en su proceso de implantación. En el tercer apartado, descenderemos a la comunidad autónoma de Andalucía y en concreto nos centraremos en sus entornos rurales para describir como el potencial de creación de empleo derivado de la LAAD es una oportunidad laboral intergeneracional y una alternativa a la despoblación que sufren estos territorios. Para finalizar con unas recomendaciones que inciden en la atención a las personas mayores como derecho y como compromiso social.

2. Las luces y las sombras de la implantación de la LAAD en tiempos de crisis en España

La situación de crisis llevó al gobierno a desarrollar políticas de contención del gasto como el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que supuso un cambio estructural de la LAAD y la paralización del SAAD desde julio de 2012 hasta julio de 2015. Fernández, Fernández y Meixide (2019) resumen los cambios más significativos que supusieron para las personas beneficiarias de prestaciones como para las potencialmente dependientes:

La aplicación del RD-ley 20/2012 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 que se habían mantenido inalterados desde el inicio de la aplicación de la Ley.(p.86)

García *et al.* (2018) afirman que entre los años 2010 y 2015 la proliferación de políticas neoliberales supuso una disminución en la inversión en servicios sociales, una privatización en la gestión de los recursos sociales y un acusado asistencialismo en la cobertura de atención de la LAAD. Sin embargo, Del Pozo y Escribano (2012) constatan la viabilidad de invertir en servicios sociales de atención a la dependencia como generador de empleo y estímulo de crecimiento económico, a pesar de que las políticas sociales no ocupan un espacio principal en la recuperación económica del país. Por un lado, Peña *et al.* (2016) y Molero (2017) muestran como éstas políticas de contención del gasto han supuesto una ralentización al potencial de generación de empleo especificado en el libro Blanco de la atención a la dependencia publicado en 2004. Y, por otro lado, sin cuestionar la capacidad de generación de empleo del SAAD la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2019) afirman que en los últimos seis años se ha ralentizado el ritmo de creación de empleo, no alcanzando los 30.000 puestos de trabajo necesarios para el mantenimiento del sistema; rompiendo la tendencia de crecimiento de la LAAD en sus primeros años de implantación. Ahora bien, afirman que los servicios vinculados con el cuidado formal de personas en situación de dependencia generan un empleo potencialmente más estable que los existentes para el conjunto del sector servicios (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2019)

En el gráfico 1 se muestra la evolución respecto al cuarto trimestre de 2008, que ha tenido la ocupación en las ramas de actividad² y la atención a personas en situación de dependencia como la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales

²Las investigaciones de Jiménez Lara (2011), Krüger y Jiménez (2013), Jiménez Lara y Rodríguez Castedo (2012) y Camacho Ballesta, Ruiz Peñalver y Minguela Recover (2015) que analizan el mercado de trabajo relacionado con la atención a la dependencia, toman como referencia las ramas de actividad de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2009 (CNAE09): 87. Asistencia en establecimientos residenciales y 88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento. De esta forma queda justificada la pertinencia de trabajar con ambas ramas de actividad en este trabajo.

(PECEF, en adelante); figura que fue utilizada masivamente por muchas comunidades autónomas hasta el año julio 2012 (Martínez-Pérez *et al.*, 2018, p.2). Al respecto Fernández Collados (2018) argumenta que:

Las prestaciones económicas, en concreto por los cuidados en el entorno familiar, y las razones son más que conocidas: las personas dependientes, si pueden, escogen ser asistidos en su propio hogar y por familiares o personas de su confianza, no sólo porque los cuidados familiares forman parte de nuestra idiosincrasia, también porque precisamente por ello no se cuenta con la infraestructura necesaria para la prestación de servicios, cuyo coste es por ello superior, argumentos que han sido esgrimidos por quienes se posicionan a favor de mantener las prestaciones económicas, cuestionándose su régimen de excepcionalidad. En el sentido opuesto, el Consejo Territorial pone de manifiesto como la opción por la prestación económica ha supuesto el incumplimiento de las expectativas de empleo y el fuerte impacto de género que conlleva. (p.51)

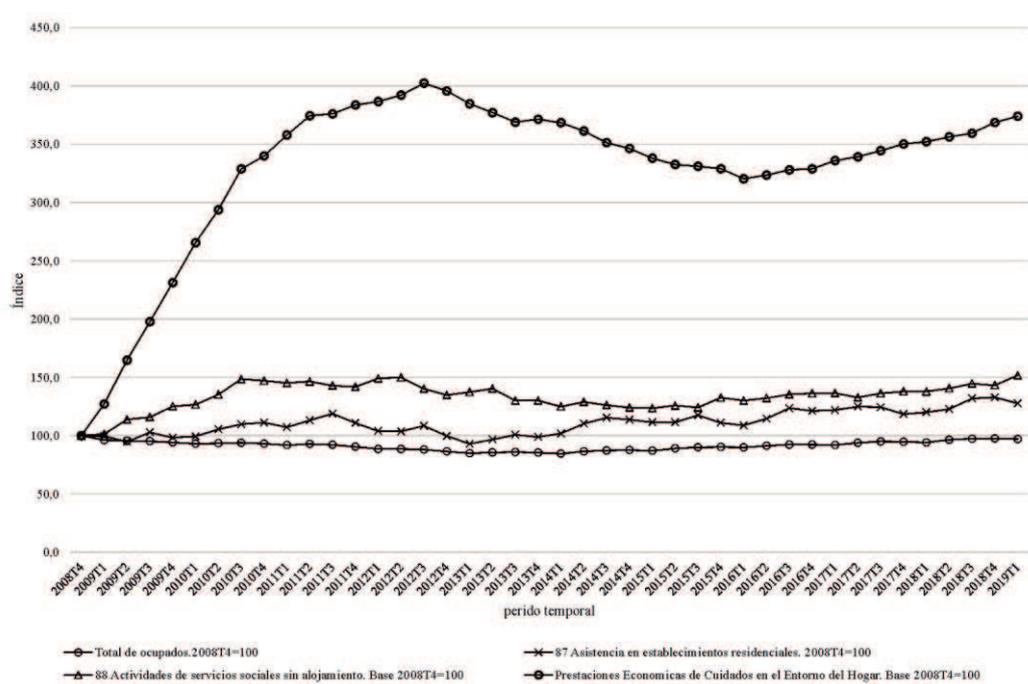
El sobredimensionamiento de las PECEF, podría ser explicado por la inevitable situación de crisis por la que atravesaba el país, por la debilidad de la red de equipamientos de servicios sociales públicos, las elevadas tasas de desempleo dentro de las familias españolas y la preeminencia del criterio de elección de éstas prestaciones económicas que supusieron un complemento de rentas para muchas de ellas (Susó *et al.*, 2011). Todas estas circunstancias, además del reconocimiento de la situación de dependencia de esas personas que ya recibía el servicio de atención residencial antes de la puesta en marcha de LAAD, pudieron repercutir en la no generación de empleo durante el periodo del 2009 al 2013 respecto al cuarto trimestre de 2008, gráfico 1. A partir del cuarto trimestre de 2013 las ocupaciones en los servicios de atención residencial comienzan a crecer manteniéndose estas dinámicas desde entonces.

En cambio, las actividades de servicios sociales sin alojamiento a lo largo del periodo de estudio han tenido una variación positiva, es decir, crearon empleo antes, durante y tras la crisis económica. En concreto, el tercer trimestre de 2012 justo tras la entrada en vigor del RD 20/2012, la variación respecto al 2008 las actividades de servicios sociales sin alojamiento aumentaron en un 140,3% y para las actividades de atención residencial 108,5%. Continuando esa tendencia de crecimiento, hasta el

primer trimestre de 2019 alcanzando un 151,7% y un 127,7%, respectivamente (véase la figura 1).

En cambio, las actividades de servicios sociales sin alojamiento a lo largo del periodo de estudio han tenido una variación positiva, es decir, crearon empleo antes, durante y tras la crisis económica. En concreto, el tercer trimestre de 2012 justo tras la entrada en vigor del RD 20/2012, la variación respecto al 2008 las actividades de servicios sociales sin alojamiento aumentaron en un 140,3% y para las actividades de atención residencial 108,5%. Continuando esa tendencia de crecimiento, hasta el primer trimestre de 2019 alcanzando un 151,7% y un 127,7%, respectivamente (véase la figura 1).

Figura 1. Evolución de la ocupación en las actividades relacionadas con la atención a personas en situación de dependencia y prestaciones económicas de cuidados en el entorno del hogar. España. Base 2008T4=100



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la EPA (2008T4 -2019T1) y los datos de gestión mensual del SAAD (diciembre de 2008 al marzo de 2019).

La tendencia SAAD hacia las prestaciones de servicios se vio reforzada con el Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial para la

mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, publicado por la Resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012), en el que se expone detalladamente que entre las razones para mejorar el SAAD es clave reforzar la profesionalización del cuidado, en tanto en cuanto, que generan empleo y dinamismo económico. Entonces a través de la vía de la financiación, el Estado diseñó un mecanismo donde la distribución de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado a transferir a las Comunidades Autónomas incorporase de forma progresiva una variable que pondera positivamente las prestaciones de servicios frente a la PECEF.

No cabe duda y así lo muestra la figura 1, que mientras que el conjunto del mercado de trabajo perdía ocupados respecto a 2008 las actividades económicas relacionadas con la atención a personas en situación de dependencia han ganado aproximadamente unos 150.000, transformándose en una oportunidad para la “incorporación y/o trasvases de ocupados de otros sectores económicos que han considerado la atención a las personas en situación de dependencia como una vía para salir de su propia crisis laboral”(Camacho *et al.*, 2015, p. 178). Además, como apunta Rodríguez Castedo y Jiménez Lara (2010) se han de tener en cuenta la creación de unos 25.000 puestos de trabajo directos adicionales en el sector de la atención para personas extranjeras mayores de 65 años residentes o no en nuestro país.

En definitiva, la malla de seguridad es el derecho subjetivo de ciudadanía que supone el derecho de atención ante estas situaciones, pero no menos importante es trabajar por conseguir un compromiso social a través del empleo ante las previsiones de crecimiento en los próximos años.

3. Del derecho de atención a la generación de empleo y alternativa para frenar la despoblación en las zonas rurales de Andalucía

La población que reside en las zonas rurales de Andalucía representa al 17,3% y las previsiones apuntan que la pérdida de población seguirá cayendo en los próximos años (IECA, 2019). Camarero (2008) afirma que

la crisis rural es una cuestión crónica y que está condicionada por el desequilibrio de tres factores: el primer factor es el sobreenviejamiento de la población y el elevado número de personas que potencialmente se encuentren en situación de dependencia precisando cuidados de larga duración. El segundo factor es la masculinización de las zonas rurales que está repercutiendo en los procesos de reproducción, composición familiar y en las expectativas vitales de la población rural en general. En Andalucía el índice de feminización de las zonas rurales alcanza el 95% (95 mujeres por cada 100 hombres) para el año 2017 (IECA, 2019) mostrando un desequilibrio entre mujeres y hombres, debido en gran parte por una mayor incidencia que el éxodo de rural-urbano tienen las mujeres. Y tercer factor son las desigualdades de género respecto a la participación en las tareas de cuidados y la “doble presencia de la mujer” con las dificultades respecto al acceso al mercado de trabajo y/o a puestos de trabajo de calidad en las zonas rurales. Tobío (2012) responde, a este tercer factor, incidiendo que las asimetrías en la participación de hombres y mujeres en las tareas de cuidado responde al proceso de socialización. La participación de los hombres esta relacionadas con tareas que tiene que ver con la movilidad del dependiente, las cuales, implica fuerza e intervenciones intermitentes y/o puntuales, recayendo en la mujer el resto de las actividades relacionadas con vida diaria de la persona dependiente. Elizalde-San Miguel (2018) sostiene que la sobrerrepresentación de los hombres en las zonas rurales les convierte en un recurso para la prestación de cuidados a personas mayores y/o dependientes, ante la insostenibilidad de la organización tradicional del sistema de cuidados existente alrededor de las familias.

La vulnerabilidad que presentan las zonas rurales respecto a la falta de equipamientos y/o servicios de proximidad relacionados con la prestación de cuidados profesionales, hace que la LAAD reconozca como situación excepcional la posibilidad de recibir PECEF y que las comunidades autónomas puedan establecer su propio régimen de compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención, siempre que no superen las intensidades máximas establecidas para cada grado (art. 25.3 Ley 39/2006).

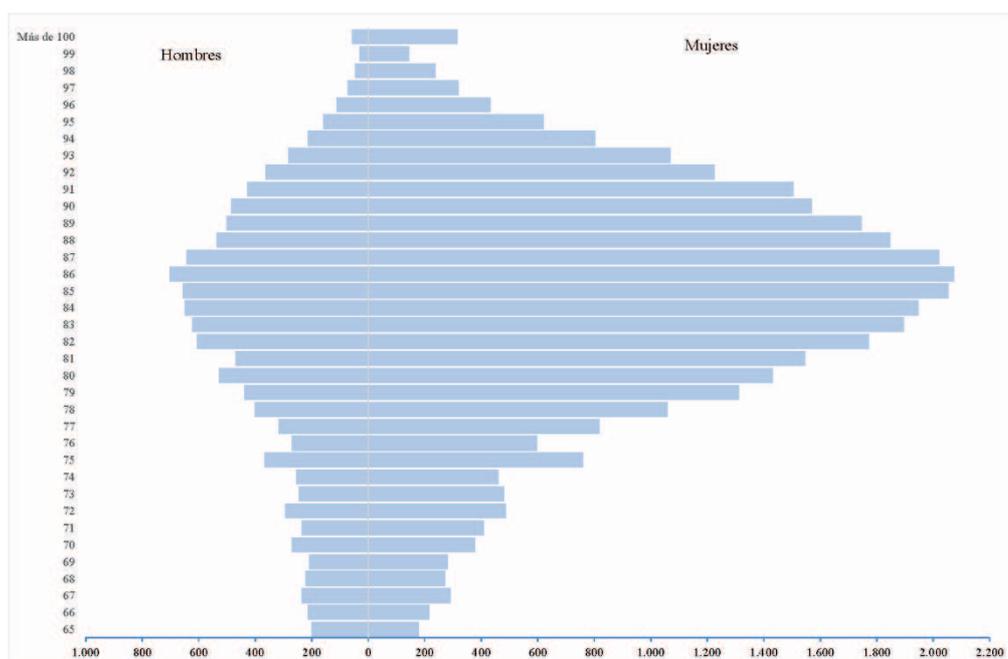
En términos de generación y calidad en el empleo el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Atención a la Dependencia a través de sus diferentes acuerdos, en la resolución de 11 de diciembre 2017³, se reitera en la importancia de la formación especializada y el reconocimiento de las competencias profesionales para la prestación de cuidados de calidad y como potencialidades para garantizar el empleo en un sector económico en fase de expansión. En este acuerdo, se reconocen las peculiaridades de las zonas rurales y las dificultades de cobertura de atención especializada y se permite, excepcionalmente, la contratación de personas que no cuenten con la cualificación profesional exigida ante la ausencia de demandantes de empleo con la formación. Las carencias formativas existentes en el sector se reconoce la necesidad de impulsar las acciones oportunas para promover la acreditación de estos profesionales (Resolución de 11 de diciembre de 2017, p. 131079). Estas acciones formativas son una oportunidad para determinados grupos de población con especiales dificultades para el acceso/mantenimiento en el mercado de laboral como son: las mujeres, personas con discapacidad, trabajadores con bajo nivel formativo, jóvenes o personas extranjeras (Susó *et al.*, 2011).

Conjuntamente el desarrollo de la LAAD y la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, reconocen que, para frenar la despoblación en el medio rural, entre otros aspectos, se han de garantizar unos servicios públicos adaptados a las características específicas del territorio y adecuados a las necesidades de la población, con atención prioritaria a las necesidades de las personas mayores. En otras palabras, el sector de la atención a las personas en situación de dependencia en las zonas rurales se convierte en una alternativa para reducir el impacto de la despoblación en las zonas rural, dar respuesta a la heterogeneidad de situaciones que presentan dentro del grupo de población de los mayores de 65 años y evitar el aislamiento social.

³ Resolución de 11 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que modifica parcialmente el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Las personas mayores de 65 años en situación de dependencia reconocida en el marco de la LAAD y que están siendo atendidas por el SAAD ascendía a las 111.296 personas en Andalucía en 2014, representando al 70% del total (BDUDA, 2014)⁴. De éste, el 40% habita en zonas rurales (figura 2) y una de cada dos personas dependientes tiene más de 85 años. A pesar de que los datos evidencian un proceso de masculinización de las zonas rurales, el 73,58% de las situaciones de dependencia tienen rostro de mujer.

Figura 2. Pirámide de población rural mayor de 65 años que reciben atención por el SAAD en Andalucía 2014



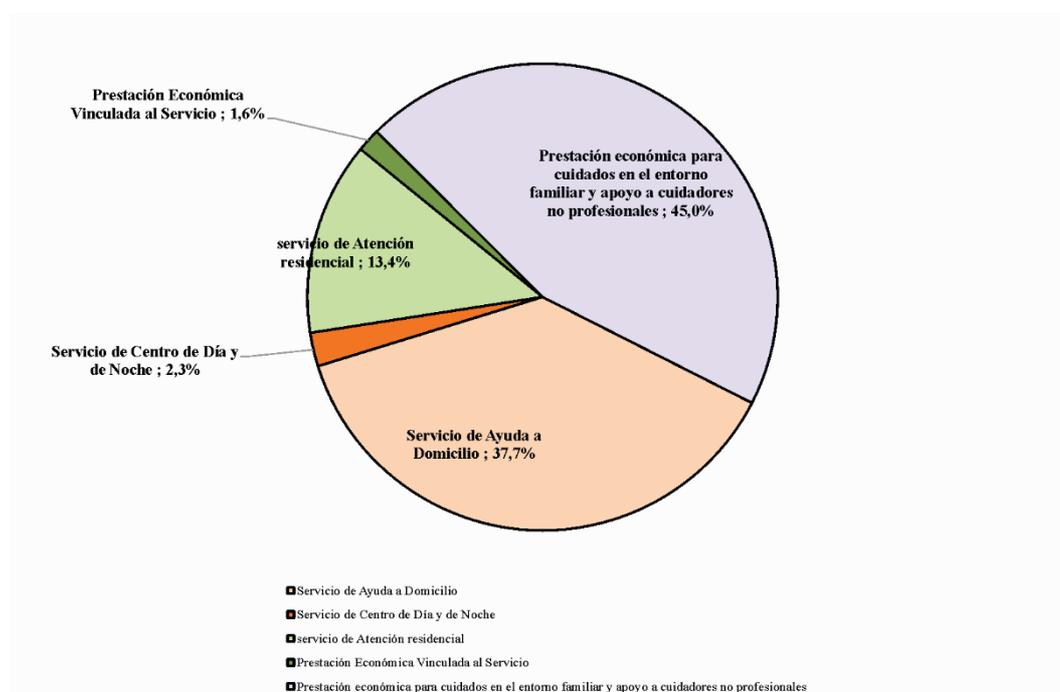
Fuente BDUDA, 2014.

En la figura 3 se observa cómo, en términos generales, las PECEF son la primera opción en las zonas rurales de Andalucía. Ahora bien, el 40% de los dependientes en zonas rural reciben prestaciones de servicios de ayuda

⁴Se trata de una base de datos original llamada Base de Datos de Usuarios Dependientes Andaluces para el año 2014 (BDUDA, 2014) construida a partir de los sistemas de registro de información en el marco de SAAD procedente de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

a domicilio y de centro día/noche. La opción por los servicios de atención residencial es representada por el 13,4% del total y un 1,6% corresponde con las prestaciones económicas vinculadas al servicio destinadas a cubrir la falta de servicios o equipamientos. Por lo tanto, la suma de las prestaciones de servicios evidencia como la gestión del SAAD está orientada hacia los servicios y, por tanto, hacia la profesionalización del cuidado y la creación de empleo frente a las PECEF.

Figura 3. Distribución de las prestaciones económicas y de servicios entre las personas mayores de 65 años en situación de dependencia en las zonas rurales de Andalucía para el año 2014



Fuente BDUDA, 2014.

Ahora bien, resulta clave estimar el potencial de empleo directo que genera la LAAD en las zonas rurales, para ello, se han tomado como referencia las ratios oficiales medias de personal asignado a los distintos servicios contenidas en el Acuerdo aprobado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 27 de noviembre de 2008, publicado mediante Resolución Ministerial en el BOE nº 303, de 17 de diciembre de 2008.

Tabla 2. Estimación del potencial de generación de empleo derivado de la LAAD en 2014 en las zonas rurales de Andalucía

Catálogo de prestaciones y servicios del SAAD	Total de empleo directo estimado 2014
Servicio de Ayuda a Domicilio (0,33)	5.873
Servicio de Centro de Día y de Noche (0,25)	275
Servicio de Teleasistencia (0,01)	189
servicio de Atención residencial (0,5)	3.155
Prestación Económica Vinculada al Servicio (0,4)	307

Fuente: BDUDA, 2014 y Resolución Ministerial en el BOE nº 303, de 17 de diciembre de 2008.

La creación de empleo derivado del SAAD en las zonas rurales de Andalucía asciende a los 9.800 puestos de trabajo directos en 2014, sin cuantificar el impacto del empleo indirecto creado que sostienen los servicios de atención. La prestación de servicios de ayuda a domicilio es el que mayor potencial de crecimiento tiene, porque por cada tres personas dependientes mayores de 65 años se crea un puesto de trabajo. En el caso del servicio de atención residencial por cada dos dependientes se crea un puesto de trabajo, aunque se trata de un crecimiento más lento al centrar su atención a las situaciones de dependencia más severas.

La distribución de las prestaciones de servicios (figura 3) y la creación de empleo (tabla 2) que se crea al respecto junto al contexto sociodemográfico actual está condicionando un reajuste en la organización tradicional del modelo de prestación de cuidados. En otras palabras, se está pasando de un modelo compensador jerárquico caracterizado por estar basado en un orden de preferencias de prestación de cuidados donde la familia, en concreto la pareja encabezaba la lista, seguido de los hijos y en ausencia de éstos el resto de su red social; posicionado a los cuidadores profesionales en último lugar (Rogeró, 2009; Kalwij *et al.*, 2014). A un modelo de cuidados complementarios en el que las prestaciones de servicios como la de ayuda a domicilio y los centros días son entendidos como complemento a las tareas de cuidados familiares, permitiendo el manteniendo a la persona en su entorno social habitual (Motel-Klingebiel *et al.*, 2005). Rogeró García (2009) reconoce que la relación entre los cuidados informales y formales bascula

entre la *complementariedad* y la *suplementariedad* (Rogeró 2009, p. 395) permitiendo construir una tercera categoría de cuidados, cuidados mixtos. Permitiendo un escenario que coinciden con la exposición de motivos y la justificación ideológica de la LAAD.

La atención a este colectivo de población (personas en situación de dependencia) se convierte, pues, en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad. No hay que olvidar que, hasta ahora, han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el «apoyo informal». Los cambios en el modelo de familia y la incorporación progresiva de casi tres millones de mujeres, en la última década, al mercado de trabajo introducen nuevos factores en esta situación que hacen imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención para asegurar una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Artículo 2. BOE, 15.12.2006).

4. Consideraciones finales

Una vez que la atención a las personas en situación de dependencia adquiere un carácter universal como derecho subjetivo, se produce una (re)formulación de las responsabilidades entre el Estado con los viejos (mujeres y el mercado) y nuevos (comunidad y hombre cuidadores) actores implicados en el (re)diseño de las estrategias de cuidados, que como piedra angular tienen a la persona en su entorno social habitual. En este reajuste se encuentran las zonas rurales de Andalucía ante un contexto de sobreenviejamiento y pérdida acusada de población, el cual, impacta directamente en la insostenibilidad del modelo tradicional de prestación de cuidados basado en el papel hegemónico de la familia; en concreto de sus mujeres. Tanto es así que la LAAD y las acciones dirigidas a las zonas rurales están contribuyendo a una (re)organización del sistema de cuidados que incorpora los cuidados profesionales (ayuda a domicilio,

centro de día/noche) como complemento a las tareas de cuidados que siguen prestando la red familiar (cuidados informales).

La inclusión del sector económico de la dependencia en las zonas rurales de Andalucía, por un lado, permite responder a una necesidad insatisfecha como es la atención a las personas mayores, dentro de su heterogeneidad, y contribuir al freno de la despoblación que sufren estos territorios. Y, por otro lado, al ser un sector que presenta un potencial de creación de empleo no deslocalizable puede llegar a convertirse en un agente más de dinamización de la economía y de desarrollo local. Dotar de contenido a las prestaciones de servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal correspondientes a las situaciones de dependencia moderada (grado I), permitirá avanzar en la creación de empleo en estos territorios con una débil estructura productiva. Por otra parte, estas prestaciones generan una nueva malla de profesionales altamente cualificados como trabajadores sociales, psicólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales, etc., que complementaria a los profesionales que dan cobertura directa a las situaciones de dependencia más severas (grado III y grado II). La importancia de crear un empleo de calidad alrededor del sector de la dependencia supone el agilizar los procesos de acreditación de competencias adquiridas a través de la experiencia laboral, así como, impulsar programas de formación vinculados a los certificados de profesionalidad o títulos de formación profesional relacionados tanto con empleos directos de atención como los emergentes relacionados con la prevención y promoción de la autonomía personal.

En definitiva, las zonas rurales se transforman en una oportunidad intergeneracional que responde a la inestabilidad laboral actual de jóvenes y adultos españoles o extranjeros que ven en la atención a las personas mayores una oportunidad laboral, en especial en estos espacios donde diversificación ocupacional es muy limitada y la fijación de los jóvenes cualificados al territorio es un reto permanente.

Bibliografía

- Abellán A., Aceituno P., Pérez J., Ramiro D., Ayala A., Pujol R. (2019), Un perfil de las personas mayores en España. Indicadores estadísticos básicos, *Informes Envejecimiento en red*, 22, consultado el 10 de junio, 2019, <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enredindicadoresbasicos2019.pdf>
- Alemán C., Alonso J. (2017), Las prestaciones de atención a la dependencia y su consideración como derechos sociales, *Revista de Derecho Político*, 100, pp. 987-1025.
- Arcas I. (coord.) (2019), *Derechos de las personas mayores: Hacia una Convención de Naciones Unidas en defensa de los derechos de las personas mayores*. Fundación HelAge Internacional España. <http://www.helpage.es/silo/files/dossier-convencion-haie.pdf>
- Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2019), *XIX Dictamen del Observatorio Español de la Dependencia*, Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. <https://www.directoressociales.com/images/Dec2019/INFO%20GLOBAL%20XIX%20DICTAMEN%20V2-2.pdf>
- Camacho J. A., Ruiz S. M., Minguela M.A. (2015), La atención a las personas en situación de dependencia como yacimiento de empleo en tiempos de crisis: el caso español, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 33 (1), pp. 169-188.
- Camarero L. (2008), La sostenible crisis rural, *Documentación Social*, 155, pp. 13-22.
- Del Pozo R., Escribano F. (2012), Impacto económico del cuidado informal tras la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, *Revista Española Salud Pública*, 86, pp. 381-392
- Elizalde-San Miguel B. (2017), El cuidado informal en las zonas rurales. Nuevas formas, nuevos actores, *Social and Education History*, 6 (2), pp. 168-195.

- Fernández D., Fernández M., 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, pp. 83-101.
- García G., Barriga L., Ramírez J.M., Zubiría A., Velasco, L., Álvarez, A., Aranda, A. (2018), *Índice de desarrollo de los Servicios Sociales. Índice DEC*. Madrid: Asociación de Directoras Gerentes de Servicios Sociales.
- IECA, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2018), *Blog Urbanización y ruralidad en Andalucía*, publicado el 21 de mayo 2019 en <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/blog/2019/05/grado-urbanizacion-2017/>
- Kalwij A., Pasini G., Wu M. (2014), Home care for the elderly: The role of relatives, friends and neighbours, *Review of Economics of the Household*, 2, (12), pp. 379-404.
- Martínez-Pérez J. E., Sánchez-Martínez F. I., Abellán J. M. (2018), Impacto de la Ley de Dependencia sobre el gasto autonómico en servicios sociales. *Gaceta Sanitaria*. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.08.009>.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2012), *Acuerdo del 10 de julio de 2012 del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. España: Boletín Oficial del Estado. Núm 185 Sec III, pp. 556257-55674.
- Molero M. L. (Coord). (2017), *Dependencia (long-term care) y empleo en el Estado del Bienestar*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Motel-Klingebiel A., Tesch-Roemer C., Von Kondratowitz H. (2005), Welfare states do not crowd out the family: Evidence for mixed responsibility from comparative analyses, *Ageing and Society*, 6 (25), pp. 863-882.
- Muyor-Rodríguez J. (2019), El cuidado del familiar dependiente: análisis de género en la política social española, *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 27, pp. 83-105.
- Peña-Longobardo L. M., Oliva-Moreno J., García-Armesto S., Hernández-Quevedo C. (2016), The Spanish long-term care system in transition: Ten years since the 2006 dependency act, *Health Policy* 120 (10), pp. 1177-1182.

- Rodríguez G. (2011), Políticas sociales de atención a la dependencia en los regímenes de bienestar de la Unión Europea, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 29 (1) pp. 13-42.
- Rodríguez A., Jiménez A. (2010), *La atención a la dependencia y el empleo Potencial de creación de empleo y otros efectos económicos de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*. Fundación Alternativas.
- Rodríguez A., Jiménez A. (2011), Nuevas necesidades, nuevos derechos, nuevos empleos: dependencia y creación de empleo. *Revista de servicios sociales y política social* 93, pp. 9-44.
- Rogero J. (2009), Distribución en España del cuidado formal e informal a las personas de 65 y más años en situación de dependencia. *Revista Española de Salud Pública*, 83 (3), pp. 393-405.
- Suso A., González de Chávez I., Palero del Olmo D. (2011), *Estudio sobre el Potencial de crecimiento del Empleo Blanco: Oportunidades y Obstáculos*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Empleo Subdirección General de Análisis del Mercado de Trabajo. <http://www.mitramiss.gob.es/uafse/es/estudios/pdf/EstudioEmpleoBlanco.pdf>
- Tobío C. (2012), Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan, *Revista Internacional de Sociología*, 70 (2), pp. 399-422. doi: <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2010.08.26>
- Vilà A., Rodríguez P., Dabbagh V.O. (coords.) (2019), Derechos y deberes de las personas mayores en situación de dependencia y su ejercicio en la vida cotidiana. *Estudios de la Fundación Pilares para la autonomía personal*, 6. <https://www.fundacionpilares.org/docs/publicaciones/fpilar-es-estudio06-derechosDeberesPersonasMayores-2019.pdf>
- Zarate B. (2016), La familia en la Ley de Dependencia Implicaciones sociosanitarias y jurídicas 10 años después, *Quaderns de Polítiques Familiars*, 2, pp. 4-13.

