

LA LEY DE DEPENDENCIA Y SU IMPLICACION EN EL EMPLEO DE LAS MUJERES INMIGRANTES

Teresa Nevado Bueno

Presidenta del Forum de Política Feminista de Madrid

La aprobación de la Ley de Dependencia ha supuesto un logro extraordinario, no solo por el avance que supone, aunque limitado, en la creación del cuarto pilar del Estado de Bienestar, sino por los aspectos que puedan conllevar en quitar una parte importante de la carga que la atención y los cuidados a las personas han supuesto para las familias y, en concreto, para las mujeres dentro de las mismas.

Abordar la aplicación de la *ley de protección a la dependencia* desde el punto de vista feminista requiere comenzar con la manifestación de la satisfacción que significa haberla conseguido, aunque la pena de ver un desarrollo tan limitado y lento.

Hay motivos para esa satisfacción. La consecución de derechos sociales es un elemento fundamental de la construcción de la ciudadanía y, por ende, de la profundización de la democracia. Desgraciadamente en nuestro país no hemos conseguido, hasta ahora, ese cuarto pilar; en realidad, la atención que hasta ahora han prestado los servicios sociales sigue concibiéndose como algo graciable, dependiendo del presupuesto, de los conocimientos para acceder a ello, de la voluntad política..., en fin, algo para pobres y marginados.

Si los cambios que introduce la ley nos interesan como ciudadanas, hay un segundo aspecto que nos afecta como mujeres. La dependencia es un asunto que nos interpela especialmente, ya que son mujeres la mayoría de las personas en situación de dependencia y, además, son mayoritariamente mujeres las que cuidan en el ámbito familiar, y también las que lo hacen en los servicios públicos o las que encuentran empleo en los servicios privados.

Tanto para cuidadoras como para cuidadas la nueva ley y su desarrollo es fundamental para conseguir mejoras sustanciales en su calidad de vida. En realidad es determinante para poder hacer efectivos sus derechos de ciudadanía.

Sin embargo, la aplicación y puesta en marcha de la Ley va siendo extremadamente lenta y puede suponer un mantenimiento de los estereotipos de género y un reforzamiento del papel de cuidadoras en las fórmulas legales que articula la Ley.

Lo primero que analizaremos en esta ponencia es el grado de cumplimiento e la Ley. La Ley se aprobó en Diciembre del 2006 y conllevaba una temporización gradual de su puesta en marcha, de acuerdo con el siguiente calendario:

2007	Valoración grado III, niveles 2 y 1
2008-2009	Valoración grado II nivel 2
2010-2011	Valoración grado II nivel 1
2012-2013	Valoración grado I nivel 2
2014-2015	Valoración grado I nivel 1

No voy a extenderme en esta introducción a la situación actual en cifras. Las desglosaremos más detenidamente en mi intervención. Baste decir que a 1 de Septiembre del presente año, los solicitantes totales de prestaciones de dependencia han sido 1.423.000 personas (incluyendo todos los grados, incluso aquellos a los que aún no corresponde la puesta en marcha grado I) y los dictámenes realizados hasta el momento se acercan bastante a lo solicitado, un total de 1.285.828. Nótese que estas cifras son consistentes e incluso superiores a las previsiones del Libro Blanco de la Dependencia donde se cifraba un total de 1.125.190 personas en situación de dependencia en toda España.

Sin embargo, en lo que observamos una ralentización importante de la puesta en marcha es si miramos el número de beneficiarios, tan sólo 622.190, es decir, menos de la mitad de los dictámenes realizados.

Ello introduce una primera pregunta. ¿A qué se debe este retraso en percibir las prestaciones? Añadiríamos mas, este retraso solo pone de manifiesto, no un retardo en el procedimiento administrativo, que puede que también lo haya, sino simple y directamente un problema en la financiación de la Ley y en el pago de las prestaciones o en la disposición de las otras figuras contempladas en la misma: asistencia a domicilio, teleasistencia, centros de día, plazas residenciales, servicios profesionales y, finalmente, como elemento menor contemplado por la Ley, pero fundamental en el análisis que nos ocupa de las mujeres inmigrantes, el de cuidadores familiares.

No voy a extenderme en este escrito sobre los datos que analizaremos con detalle en la intervención, en la que realizaremos una comparativa entre las distintas CC.AA. con diferencias que se nos escapan claramente entre las mismas. Estas diferencias, que sorprenden, tienen que ver con la diferencia del número de solicitantes, que no entendemos a qué puedan ser debidas. A partir de ahí, y en relación con el citado número de solicitantes analizaremos los dictámenes emitidos, donde no hay diferencias apreciables, los beneficiarios, donde hay mas diferencias aunque no tan llamativas y, finalmente, el tipo de prestaciones recibidas, donde las diferencias son enormes. Baste citar, aunque lo analizaremos más detenidamente, que mientras en Andalucía el 45,43% de las prestaciones son para cuidadoras familiares y solo el 8% para plazas residenciales, en Madrid estas cifras son respectivamente el 17,95% el 40,9%. Por interés de la audiencia citaré los datos, todos ellos oficiales del Ministerio, en Extremadura, que son los siguientes:

Cuidadores familiares	42,25%
A. Domicilio	5,49%
Teleasistencia	1,70%
Centros de Día	3,03%
Residencias	19,32%

Insisto, no voy a extenderme en este aspecto ahora, aunque en la ponencia entraremos en un análisis mas pormenorizado de los datos y las preguntas y reflexiones que los mismos plantean.

La siguiente cuestión a reflexionar es lo relativo la elaboración de los baremos, es decir el establecimiento de una clasificación de grados de dependencia para determinar los recursos o prestaciones que se le atribuirán a cada grado y nivel, dado que ello lo realiza cada Comunidad Autónoma e ignoramos si dichos criterios son los mismos para todas, de manera que una persona pudiera ser considerada en una situación de mayor o menor dependencia, dependiendo del lugar o Comunidad Autónoma en que resida. No deja de ser un problema importante, pues de esta diferente baremación se desprendería un trato desigual a posteriori, dependiendo del lugar de residencia de la persona beneficiaria.

Nos encontramos además con el problema en la aplicación de la Ley: la falta de acuerdo y concreción sobre los decretos que la desarrollan, principalmente cuál va a ser la “Cartera de servicios” que se va a comprometer y en qué medida se van a establecer diferencias en la cobertura de las necesidades, puesto que las prestaciones dependerán de los criterios que acuerden las diferentes Comunidades Autónomas.

Va a haber, desde luego, un mínimo garantizado por el Estado Central pero la falta de ambición y de recursos mas la crisis económica que atraviesa nuestro país, nos indica que si no hay presión social vamos a estar muy lejos, ya lo estamos, de lograr un sistema de protección con entidad suficiente para responder a las enormes necesidades que las situaciones de dependencia provocan en los individuos que la sufren y en las familias que afrontan, hasta ahora casi en solitario, el problema.

Antes de entrar en el tema solicitado en mi ponencia, querría hacer referencia a otro aspecto de la Ley sobre el que mantenemos discrepancias, el copago. Es verdad que atender la dependencia es caro. Pero la fórmula del copago rompe los criterios de equidad, perjudica a las clases medias, lo que siempre tiene consecuencias negativas para los sistemas de protección social, puesto que los priva de su principal apoyo social. Y, finalmente, en este sistema no llega a generarse de verdad una prestación universal, como sucede en educación y en sanidad.

Por último, sabemos que en un momento en que el debate sobre la configuración del Estado y la solidaridad entre las diferentes Comunidades Autónomas está en un momento álgido en nuestro país, se abre una serie de nuevos interrogantes sobre las posibles transferencias del Estado, cuestiones como: ¿Misma cantidad para todas las autonomías, independientemente de los precios que se pagan en cada sitio? ¿Los ciudadanos, qué pagarían? ¿El porcentaje sobre el precio real o lo mismo en todas partes? Si hay diferencias ¿cómo se establecen? Y si hay igualdad ¿se mantiene la equidad cuando las situaciones de partida son distintas?

Pero como se nos ha pedido una reflexión sobre como puede afectar el desarrollo e la Ley de Igualdad a la integración laboral de las mujeres inmigrantes, vamos a realizar una referencia expresa a partir de ahora a este tema.

Ya hemos citado que la Ley contempla la compensación económica a las cuidadoras no profesionales cuando la administración no pueda ofrecer un recurso alternativo. En teoría este sería un recurso excepcional pero, en la practica, podemos ver que la mitad de las prestaciones en toda España se concentran en este servicio, el 49,36%. Y esta derivación no es igual en todas las Comunidades Autónomas. Solo por poner un ejemplo, ya hemos indicado la diferencia tan grande que existen entre las cifras de Andalucía o Extremadura y Madrid (un 45% y un 40,9% frente a un 17,95%), lo que merecería una reflexión mas tranquila sobre este hecho y sus consecuencias.

Este porcentaje traducido a cifras nos da un total de personas cuidadoras no profesionales y no voluntarias de 136.482, de las que 128.274 son mujeres.

Estos cuidadores se agrupan de la siguiente manera, por edades:

Menos de 50 años	61.015
De 51-55 años	23.229
De 56-60	22.249
Mas de 60	29.989

Estos cuidadores, cuidadoras, son fundamentalmente familiares y el tema merecería un estudio más serio de que sucede con esta prestación: ¿es de verdad para el cuidador o mejor será decir la cuidadora familiar? O más bien es una compensación económica con la que se paga una parte de la prestación del servicio por una persona externa, fundamentalmente mujer y en una gran mayoría inmigrante? No hay datos o, al menos, no los conocemos al respecto, mas allá de la edad de estas cuidadoras aunque la segunda opción parece de mucho peso y con un porcentaje alto sobre como está funcionando todo.

Pero es en este campo donde se nos abren las reflexiones más sugerentes desde el punto de vista, no solo feminista, sino también político. ¿Es positivo, o no, este despliegue fundamental de la Ley de Dependencia en base fundamentalmente a desarrollo de cuidadoras no profesionales?

Obviamente la respuesta es ambivalente. Por una parte, esto refuerza el papel tradicional de cuidadoras de las mujeres que, si ya tienen asignado socialmente esta tarea, verán reducida su capacidad de negociar en el seno de la familia el reparto de responsabilidades porque ¿cómo se van a sustraer a dicha obligación o quejarse siquiera, “encima que cobras”?.

Es obvio que la cantidad que se paga, que veremos a continuación, no resolverá ningún problema a las mujeres profesionales, con carreras o empleos satisfactorios que les permite tener su propia autonomía. Pero sí aparecerá como una mejora para aquellas, muchísimas mujeres, con empleos precarios e insatisfactorios, con ingresos muy escasos, normalmente con malas condiciones y horarios que deben compatibilizar con la tarea de cuidar a un familiar. Para ellas, esta supuesta solución puede suponer, a medio plazo, un camino sin salida, pues las dejará fuera del mercado laboral al que difícilmente retornarán y habrán perdido autonomía personal.

Es cierto que la Ley propone el reconocimiento de la cotización a la Seguridad Social de las cuidadoras. Es en teoría una buena propuesta, pero, seamos realistas en el análisis de a cuántas mujeres va a beneficiar y de la cuantía de la cotización. El tiempo medio de atención a un gran dependiente se sitúa en ocho años. A partir de una determinada edad, la posibilidad de reincorporarse al mercado laboral, una vez superada la situación de cuidar, es prácticamente nula. La edad media de las cuidadoras hoy está en los 54 años, ha ido subiendo con los cambios demográficos. ¿Van a tener quince años de cotización posible para poder tener acceso a una pensión que esté por encima de las no contributivas? Cuando hablamos de cuidadoras de 65 años en adelante ¿durante cuánto tiempo tendrá sentido su cotización?

Veamos antes de nada los máximos que se pagan, e insisto, estamos hablando de los máximos, pues las prestaciones están sometidas a la cuestión de copago de las personas beneficiarias.

Las prestaciones máximas son, en la actualidad, las siguientes:

Cuidados familiares

Nivel 1	390 €/mes (+ 74 €cotización S.Social)
Nivel 2	487 €/mes (+ 74 €cotización S.Social)

C Servicios Privados

Nivel 1	585 €/mes
Nivel 2	780 €/mes

Atención Personalizada

Nivel 1	585 €/mes
Nivel 2	780 €/mes

Para tener idea del significado de las cifras, baste una comparación con Pensión no contributiva (312,43 Euros/mes) y Pensiones mínimas de Viudedad y Jubilación (493,22 euros/mes). Y añadimos que para entrar en el sistema contributivo hay que cotizar al menos 15 años y ello para ir a la mitad de la pensión que correspondiera a la cotización. Tengamos también en cuenta la cotización a la S. Social en el Servicio Domestico que es del 22% sobre una base de cotización de 728,10 euros/mes.

Ya hemos citado que, por una parte, esta situación apunta a una tarea principal de atención de cuidados o de cuidadoras de las mujeres. Añadiremos más, sobre unos salarios realmente muy bajos, solo levemente superiores a las prestaciones mínimas. Pero, por otro, habría también que analizar las demandas de los beneficiarios. ¿Prefieren ser atendidos en casa antes de ir a una residencia? Es obvio que en una gran mayoría de casos sí. ¿Pero a qué coste?

Pero, además, como señalaba antes, suponemos que en una mayoría de los casos, este dinero servirá para la contratación de personas cuidadoras fuera del entorno familiar, sobre todo si el grado de dependencia del beneficiario es alto. Y es ahí donde se ha abierto y se abre la contratación de mujeres y, muy fundamentalmente, de mujeres inmigrantes. Estas contrataciones se hacen o, en negro o, como contratación bajo el Régimen de Servicio Doméstico.

¿Cuáles son los pagos medios? ¿Son similares o no a las trabajadoras en situación regular de Asistencia a Domicilio o trabajando en residencias? ¿Y las condiciones de trabajo? Hacemos esta comparación dada la similitud de tareas y que estos trabajos podrían ser comparables. Pensamos que, en los dos primeros casos, hay mayoría de mujeres oriundas españolas y en el último, la mayoría son mujeres inmigrantes. ¿Por qué sucede eso? Solo es posible que haya esa diferencia por las desiguales condiciones de trabajo en ambos casos y, obviamente, porque las segundas son peores que las primeras.

Y, podemos suponer que son peores, no solo por condiciones más irregulares de trabajo, también por la mayor inseguridad del mismo y, no menos importante que ello, por una mayor penosidad y menor preparación para realizarlo. ¿También por un salario peor? No es lo mismo trabajar en un centro o en unas condiciones regladas que trabajar dentro de una casa con una atención en todo tiempo a las personas beneficiarias. Más el hecho de que este personal no recibe formación especial para tratar a estas personas y, en muchos casos, esa formación es imprescindible, dado que se trata de tareas penosas, agotadoras desde el punto de vista físico, si la discapacidad es muy severa y agotadoras también desde el punto de vista psicológico y mental si el deterioro de la persona beneficiaria es muy alto.

Reflexionar sobre estos aspectos nos permitirá tener una visión más adecuada desde el punto de vista feminista de las ventajas y riesgos de la aplicación de la Ley y nos ayudará a realizar el adecuado control y propuestas para que su desarrollo redunde en una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, sin que ello redunde en la perpetuación del papel de cuidadoras de las mujeres y sin que contribuya a fijar una dualidad en el mercado de trabajo, una dualidad injusta y peligrosa desde el punto de vista de la igualdad y la cohesión social.

¿Cómo deberíamos abordar el tema? Seguramente con un equilibrio adecuado entre los intereses de todas las partes: beneficiarios, recursos públicos del sistema y situación de las personas que trabajan o trabajarán como cuidadoras.

No hay que poner sólo el énfasis en plazas residenciales. Numerosos beneficiarios posibles no quieren eso. Pero también hay que saber que lo pactado para atención personal y cuidadores no profesionales es muy impresentable. Y, por último hay que mejorar la profesionalización, el encaje de cuidadores/as en las casas. Y ello obliga a una revisión sensata y posible del régimen del Servicio Doméstico bajo el que se encuadran la mayoría de estos contratos.

¿Es la Ley de Dependencia una oportunidad para las mujeres inmigrantes? Yo creo que ahora mismo no. Lo que es una oportunidad para las mujeres inmigrantes es el cuidado de las personas, que no es lo mismo y, la escasa dotación económica de la Ley. En ese contexto y bajo esas deficiencias ellas ocupan ese espacio. Pero un impulso político claro para mejorar las deficiencias de la Ley no debería suponer una falta de oportunidad para ellas. Tan solo debería suponer que el espacio que ocupan tenga unas condiciones laborales más estables, gocen de mayor profesionalidad en su trabajo y, por supuesto, de mejor formación. Ese es el reto feminista y el reto político. Pero más aún, ese es el reto de la sociedad en su conjunto.

Madrid, 28 de Septiembre de 2010