

Social dialogue in welfare services

Employment relations, labour market and social actors in the care services

Project financed by the European Commission

DG Employment, Social Inclusion & Affairs

Agreement number no. VS/2020/0242

Policy brief: El empleo y las relaciones laborales de los servicios de Bienestar en España

Alejandro Godino

Joan Rodríguez-Soler

Oscar Molina



Centre d'Estudis Sociològics
sobre la Vida Quotidiana
i el Treball

1. Cuidados de larga duración

En España, los servicios de cuidados de larga duración se encuentran en la intersección entre el sector de la salud y los servicios sociales. El sistema de salud es responsable solo de la atención sanitaria a largo plazo, durante la convalecencia y la rehabilitación del déficit funcional. Sin embargo, existe una gran diferencia en la interpretación entre las regiones sobre su provisión debido a estos límites borrosos. Por otro lado, el sistema de servicios sociales articula parte de las actividades de cuidados de larga duración, principalmente el cuidado domiciliario, centros de día y algunos programas de teleasistencia. Aunque se espera que el nivel regional reemplace a los municipios demasiado pequeños, su gestión se divide en gran medida entre las autoridades regionales y locales.

La ley clave que regula los servicios de cuidados de larga duración en España es la "Ley de reforma para promover la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia" (2006), también conocida como LAPAD. La aprobación de esta ley fue un punto de inflexión para reconocer derechos subjetivos, como el acceso a servicios de apoyo a las actividades de la vida diaria en función de tres escalas de dependencia (moderada, severa y grave), desvinculados de la renta y de los activos personales o familiares. Sin embargo, a pesar de los beneficios de esta ley, ha fracasado en su intento de profesionalizar el sector de cuidados de larga duración. Los recortes presupuestarios de la gran recesión impactaron solo un año después de su aprobación, obstaculizando así la posible profesionalización del sector. Además, aunque oficialmente los beneficiarios económicos de estas ayudas son las personas dependientes, en realidad es la familia la que recibe el pago monetario. Así, este esquema de ayuda refuerza el papel de la familia y, posteriormente, de las mujeres, en el cuidado de las personas mayores y/o dependientes.

La provisión, cobertura y gasto en cuidados de larga duración en España han sufrido cambios significativos durante los últimos años. La mencionada Ley de Dependencia de 2006 buscó profesionalizar el sector y aumentó el gasto en cuidados de larga duración. Sin embargo, a partir de 2011, se aplicaron recortes presupuestarios y se redujeron las subvenciones a los cuidados de larga duración, lo que resultó en una disminución de la provisión de servicios. Además, España tiene un porcentaje particularmente bajo de gasto en cuidados de larga duración en comparación con otros países de la UE. Los recortes presupuestarios también aumentaron la demanda de atención informal y redujeron la asequibilidad de la atención pública profesional. En consecuencia, el número de beneficiarios financieros para cuidadores informales dentro de la familia aumentó durante el período inicial de la crisis. A pesar del aumento del número de beneficiarios de servicios profesionales, las ayudas financieras para el cuidado informal siguen siendo el servicio más importante solicitado dentro del sistema de cuidados de larga duración. La pandemia ha acelerado la disminución de los cuidados residenciales y ha llevado a un aumento de la lista de espera para la atención de larga duración.

1.1. El empleo en los cuidados de larga duración

El trabajo no declarado es común en los servicios de cuidados de larga duración domiciliarios. Esta situación implica no solo la precariedad de la falta de contrato de trabajo, sino también la imprecisión en el contenido y horarios del trabajo. O, cuando se concreta, generalmente implica horas extras y presión en la carga de trabajo. La recesión económica afectó directamente las condiciones laborales de las trabajadoras sociales, ejerciendo una gran presión sobre ellas para resolver problemas sociales generalizados. Otra consecuencia de la crisis ha sido que las prácticas de trabajo social han cambiado enormemente; las necesidades crecientes y la falta de recursos obligan a las trabajadoras sociales a depender de los recursos comunitarios, los voluntarios y las ONG.

El establecimiento de salarios en varios niveles es común en las actividades de cuidados de larga duración (como en los servicios sociales), con la coexistencia de acuerdos sectoriales a nivel nacional, regional y provincial, junto con algunos otros a nivel de empresa. Sin embargo, el acuerdo con la mayor cobertura en el sector es el convenio español de centros y servicios de atención para personas con discapacidades (2018), que cubre a 180.000 trabajadores a nivel nacional. Es decir, el 60% del alrededor de 300.000 trabajadores en atención residencial en

España. El salario bruto mínimo anual (a tiempo completo) para los trabajadores cubiertos por ese acuerdo para trabajadores adultos con 10 años de experiencia es de 15.356,88 € (990,00 € de salario más 106,92 € de 10 años de antigüedad en 14 pagos mensuales). De hecho, el salario mínimo de la categoría más baja en el acuerdo es de 800 € al mes (11.200 € al año), que aumenta a 904 € al mes (12.656 € al año) después de asistir a cursos de formación específicos en un período máximo de tres años. En el caso particular del servicio de ayuda a domicilio, el establecimiento de salarios es mucho más fragmentado, con varios acuerdos regionales y provinciales, además de su regulación también en el acuerdo mencionado anteriormente. Por lo tanto, el salario acordado mensualmente (pago extra prorrateado) varía de 1.135,13 a nivel nacional, 1.181,14 en Madrid, 1.414,24 en las Islas Baleares y 2.010,08 en Vizcaya. Sin embargo, la mayoría de los salarios acordados son inferiores a 1.200 €.

En cuanto a otras condiciones laborales, la alta frecuencia de trabajo temporal en los servicios de cuidados residencial es especialmente relevante. En el sector público, donde siempre ha habido una alta tasa de trabajo temporal (42,1% en 2012 y 39,9% en 2018), aumentó significativamente en 2020 (52,8%). Este aumento está relacionado con el refuerzo del personal durante la crisis del COVID-19. La temporalidad también es alta para los empleados de proveedores privados (27,2%), aunque ha disminuido desde 2012. En cualquier caso, destaca el bajo porcentaje de trabajadores a tiempo parcial en el sector público, aunque su evolución es irregular.

Los trabajadores de cuidados residenciales tienen horarios de turnos regulares por la necesidad de cubrir las 24 horas del día, especialmente en el sector público. Sin embargo, el porcentaje de este tipo de horas de trabajo es menor en las empresas privadas, lo que puede mostrar una menor cobertura de cuidados para usuarios mayores y dependientes en esos horarios, que, en términos de regulaciones, implican un mayor costo laboral para los empleadores. Además, los trabajadores del sector privado han tendido a recurrir a trabajos secundarios como fuente adicional de ingresos en los últimos años, lo que está asociado con niveles más altos de trabajo a tiempo parcial en empresas privadas. También hay un mayor porcentaje de empleados en proveedores privados que buscan un nuevo trabajo con el objetivo de trabajar más horas y mejorar las condiciones laborales.

En términos de salud laboral, los trabajadores de cuidados residenciales tienen una de las tasas más altas de accidentes laborales con baja por enfermedad. La falta de medios mecánicos y medidas de prevención puede ser la causa principal. También se ha detectado un aumento de los riesgos psicosociales debido a las altas demandas emocionales. Además, en el contexto del COVID-19, la falta de equipos de protección personal fue uno de los principales problemas en términos en este ámbito. A ese respecto, los empleadores del sector siempre han rechazado reconocer la existencia de riesgos biológicos en las residencias de ancianos.

2. Educación infantil

El sistema de educación infantil temprana en España ha evolucionado significativamente desde los años 70, pasando de un enfoque principalmente de asistencia a un enfoque educativo con objetivos educativos, capacitación y calificación de profesionales, metodologías de enseñanza y requisitos mejorados de los centros educativos. Actualmente, la educación infantil temprana se divide en dos niveles: 0-2 y 3-5 años. El primer nivel no es gratuito y solo tiene una tasa de escolarización del 41%, mientras que el segundo nivel es gratuito y tiene una tasa de escolarización del 98%. No hay educación infantil temprana obligatoria en España, y los requisitos y contenidos para los centros de educación infantil temprana son regulados por las comunidades autónomas. Sin embargo, en la Ley de Educación de 2020 (LOM-LOE) se intenta hacer que la educación infantil temprana sea universal y garantizar una oferta pública, suficiente y asequible de plazas. Aunque todavía no es obligatorio, se busca darle un carácter educativo al nivel 0-2. La tasa de escolarización ha aumentado significativamente en las últimas décadas en ambos niveles, con un aumento de centros privados.

El sistema de centros educativos en España incluye tanto centros públicos como privados, y algunos centros privados pueden recibir subvenciones del gobierno. Estas subvenciones, conocidas como "conciertos educativos",

están destinadas a garantizar la provisión de educación básica obligatoria y gratuita en centros privados a través de la asignación de fondos públicos. Los centros privados que reciben estas subvenciones deben cumplir con ciertos requisitos, como tener autorización para impartir los niveles educativos requeridos y contar con profesorado con las calificaciones académicas necesarias.

La financiación de la educación infantil temprana (educación preprimaria) en España varía según las comunidades autónomas, y en 2019 la cantidad de gastos públicos en subvenciones privadas para educación preprimaria fue del 14,8% de todas las subvenciones privadas. Existen dos tipos de subvenciones: la subvención general y la subvención singular. La subvención general se utiliza para financiar el pago de salarios del personal docente y de gestión, mientras que la subvención singular se utiliza de manera parcial y no cubre ciertos gastos como el personal administrativo y los servicios de mantenimiento.

El gasto público en la educación infantil temprana en España representa un peso similar al de otros niveles educativos, excepto para la educación terciaria. En comparación con los países de la UE y la OCDE, el gasto por alumno en instituciones públicas de educación preprimaria en España es más bajo que en la mayoría de los países. El gasto público en la educación infantil y primaria ha tenido una tendencia positiva y progresiva desde los años 90, aunque se vio afectado por la crisis económica de 2008.

La nueva ley de educación (LOM-LOE) de 2020 modifica algunas de las condiciones para recibir subvenciones en centros privados, como la distribución equilibrada de estudiantes entre los centros públicos y privados financiados por el estado, y la prohibición de cobrar tarifas por actividades complementarias en los centros financiados por el estado.

Los Centros Educativos Infantiles regulados por las comunidades autónomas y el Ministerio de Educación son la opción predominante en la educación preprimaria, aunque también existen opciones de educación en casa, especialmente en la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Foral de Navarra. La modalidad de educación en casa se proporciona principalmente por familiares y es minoritario en España. También existen centros educativos especiales y ludotecas, que no están autorizados por las comunidades autónomas y no están regulados en el marco educativo. En la mayoría de las regiones de España, los centros de educación preprimaria no están integrados con otros niveles educativos, excepto en algunos centros privados que incluyen niveles de educación primaria y secundaria. El sector público tiene mayor peso en los centros de 3 a 5 años en comparación con los centros de 0 a 2 años.

2.1. *El empleo en la Educación preprimaria*

El empleo en el sector educativo ha aumentado desde los años noventa, con un aumento más intenso en los centros públicos que en los privados, debido a la extensión del gasto público en el nivel de 0-5 años (y especialmente en el 0-2). Desde mediados de los años noventa hasta la crisis económica de 2008, hubo una tendencia positiva similar en el personal docente en ambos sectores. La crisis de 2008 provocó una reducción en el aumento del personal docente no universitario, con una mayor recuperación en el sector privado. La crisis de COVID-19 también ha afectado al aumento del personal docente en el sector privado.

Las dos principales ocupaciones presentes en el nivel de 0-5 años son las maestras (ISCED 6) y las educadoras infantiles (ISCED 5). Estos perfiles coexisten en el nivel de 0-2 años y en el nivel de 3-5 años hay una mayor presencia de maestras. En España, hay un mayor número de horas dedicadas por las educadoras infantiles en comparación con las maestras, especialmente en el nivel de 0-2 años. Los salarios entre estos dos perfiles también son diferentes, siendo los salarios de las educadoras infantiles especialmente problemáticos, ya que en el caso del sector privado estos salarios están cerca del salario mínimo nacional. Además de los salarios, hay otras diferencias

entre los sectores público y privado en términos de condiciones de trabajo, especialmente en lo que respecta al alto peso del empleo temporal en el sector público.

2.2. *Relaciones laborales en Educación preprimaria*

La estructura de las relaciones laborales y los mecanismos de coordinación entre los actores son similares en el sector público y privado de educación preprimaria, pero con algunas diferencias en los mecanismos de regulación laboral. Tanto en el sector público como en el privado, existe un primer nivel centralizado de definición y negociación de las condiciones laborales: en el sector público, las mesas negociadoras generales de las autoridades públicas, y en el sector privado, las comisiones negociadoras de los principales convenios colectivos. A partir de aquí, encontramos diferencias.

En el sector público, a nivel nacional y regional, existen diferentes mesas de negociación. Como marco general, existe la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. Este organismo trata temas comunes que afectan a todos los empleados de las administraciones públicas, especialmente cuestiones susceptibles de ser reguladas a nivel estatal (por ejemplo, el aumento de los salarios del personal público). Estos temas comunes están vinculados a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y se refieren a funcionarios y personal interino. La mesa general está compuesta por representantes presentes de todas las autoridades públicas, los sindicatos más representativos a nivel estatal, los sindicatos más representativos en cada comunidad autónoma y los sindicatos que han obtenido el 10% o más de los representantes en las elecciones sindicales. También hay una Comisión Conjunta que supervisa los acuerdos aprobados en la reunión de estas mesas.

Luego, el sector de la educación no universitaria tiene su propia mesa de negociación general, a nivel nacional y regional (para cada comunidad autónoma). A nivel nacional, está la Mesa Nacional para el personal docente de las instituciones educativas no universitarias presidida por el Ministerio de Educación y compuesta por los principales sindicatos de la educación pública: sindicatos intersectoriales (CCOO, UGT), sindicatos sectoriales o profesionales (ANPE, CSIF). En esta mesa, los principales socios sociales negocian las condiciones de trabajo para los funcionarios. Estas condiciones de trabajo se incorporan en las mesas regionales para cada comunidad autónoma para discutirlos.

A nivel regional, existen las Mesas de Negociación para el personal docente de las instituciones educativas no universitarias (funcionarios) y el Comité de Empresa de los empleados de la educación pública (no funcionarios) de cada comunidad autónoma, presidido por la Autoridad Educativa regional y constituido por los principales sindicatos en cada región. En estas mesas regionales, más allá de las condiciones de trabajo generales negociadas en las mesas de negociación a nivel nacional, se negocian condiciones de trabajo específicas, como complementos salariales o permisos específicos, etc.

En el sector privado existen tres convenios colectivos nacionales en función de los tres tipos de servicios prestados en el sector de la educación preprimaria. Estos tres convenios colectivos son el XII Convenio colectivo nacional de centros de asistencia y educación infantil para los centros no integrados (sólo para el nivel 0-2); el X Convenio colectivo nacional de enseñanza privada y el VI Convenio colectivo nacional de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos para los centros integrados (ambos para los niveles de infantil, primaria y secundaria). Estos tres convenios colectivos son de aplicación en toda España. En el caso del VI Convenio colectivo nacional de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos, algunas Comunidades Autónomas tienen sus propios convenios colectivos regionales (por ejemplo, el caso del XI Convenio colectivo regional de enseñanza concertada de Cataluña).

Los principales sindicatos en el sector privado son CCOO (FE-COO), USO, UGT (FeSP-UGT) y FSIE. Por parte de las organizaciones empresariales, las principales organizaciones son CECE, ACADE, EyG y CECE. Estos

actores, así como las relaciones entre ellos difieren en función del convenio colectivo, el XII Convenio colectivo nacional de centros de asistencia y educación infantil para los centros no integrados es el convenio que mayor fragmentación sindical y patronal, cuestión que dificulta la negociación colectiva. En cambio, el VI Convenio colectivo nacional de empresas de enseñanza privada sostenidas total o parcialmente con fondos públicos es el convenio con menor volumen de agentes sociales y con menor nivel de conflictividad en relaciones laborales.