

XII DICTAMEN DEL OBSERVATORIO

2014  
enero



ASOCIACIÓN ESTATAL DE  
DIRECTORES Y GERENTES EN  
SERVICIOS SOCIALES



**INFORME SOBRE EL DESARROLLO Y  
EVALUACIÓN TERRITORIAL DE LA LEY DE  
PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y  
ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE  
DEPENDENCIA**

REDACTORES DEL DOCUMENTO:

Luis A. Barriga Martín

M<sup>a</sup> Jesús Brezmes Nieto

Gustavo A. García Herrero

José Manuel Ramírez Navarro

## XII DICTAMEN DEL OBSERVATORIO

### *DE LA LEY 39/2006 DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA*

#### NOTA PRELIMINAR SOBRE LOS DATOS SISAAD

La mayor parte del análisis que viene a continuación tiene como fuente principal de datos las estadísticas que se insertan mensualmente por parte del IMSERSO en el portal del SISAAD.

Somos conscientes y conocedores de la dificultad que tiene recopilar datos de actividad de 17 gestores autonómicos a lo que hay que añadir los pertinentes cruces de datos y otras operaciones complejas partiendo de un sistema de trasvase de datos que ha demostrado sobradamente su escasa operatividad.

Damos inicialmente por válida la información que se publica, si bien la hemos consideraremos provisional tal y como indican los apartados 3 y 4 del artículo 5 de la *Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, cuando manifiesta que las estadísticas mensuales publicadas por el IMSERSO tienen un carácter de provisionalidad hasta la publicación del informe anual referido a 31 de diciembre de cada año cuya elaboración corresponde al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD.

Hacemos este inciso porque en las estadísticas de los meses de octubre y noviembre de 2013 se han presentado datos que generan ruptura con los anteriores del año. En octubre de 2013 se presentaron nuevos datos de la Comunidad de Murcia que estaban siendo objeto de análisis, depuración y actualización entre el Ministerio y dicha C.A. Bienvenidos sean los nuevos datos pero deberían modificarse corregidas, al menos, las estadísticas de todo el año 2013 de dicha Comunidad.

Más preocupante parece lo sucedido con los datos oficiales de noviembre de 2013 (y acumulado diciembre) ya que todo indica que hay algunas CC.AA. en las que no se procedió a depurar las bajas cruzando los datos con el Ministerio de Justicia (cruce de vivencia). Nos basamos para hacer esta afirmación en tres indicios:

- El repentino y abrupto crecimiento de atendidos tras meses de bajadas.
- Los datos mensuales publicados por algunas CCAA en los que se observan decrecimiento en personas atendidas (como venía siendo habitual) que no concuerdan con los datos de incremento ofrecidos por el SISADD
- La aparición de datos que se antojan imposibles como es el incremento en más de 4.000 expedientes de personas con grados y niveles reconocidos (cuando ya no se reconocen niveles)

No obstante lo anterior, en el cómputo global y en la evolución general del sistema, el volumen de tales cifras es poco significativo como para alterar el análisis que intentamos realizar, como siempre, con el máximo rigor posible.

## INTRODUCCIÓN

Transcurridos ya siete años desde la aprobación y puesta en marcha de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, fiel a su cita, el Observatorio del desarrollo de esta Ley que constituyó la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales realiza este informe de seguimiento que acompaña a su XII dictamen.

Nos gustaría poder realizar una valoración global, si no tan exasperantemente triunfalista como la oficial proporcionada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad<sup>1</sup>, sí al menos, positiva de la marcha del sistema en estos últimos tiempos. No obstante resulta imposible encontrar razones para ello.

Los datos oficiales en los que se basan nuestros análisis, lamentablemente, han ido corroborando las sospechas de lo que paulatinamente iba a ocurrir si no se entendía que la atención a las personas en situación de dependencia era y es una apuesta a futuro absolutamente necesaria desde el punto de vista de los derechos sociales y del sostenimiento del ya bastante maltrecho Estado del Bienestar.

Nos pide en estos momentos el IMSERSO a través de los medios de comunicación “sensibilidad y rigor” en nuestra tarea de análisis de la realidad. Lo verdaderamente sorprendente es que en un contexto de limitación de los derechos y de recorte inmisericorde del gasto en Dependencia derivado de las sucesivas reformas que ha sufrido la Ley, a finales de año 2013 aún se esté atendiendo (en mayor o menor medida) a cerca de 754.000 personas.

---

<sup>1</sup> Véase el informe del IMSERSO: Avance Evaluación 2013 – Situación a 31 de diciembre de 2013.

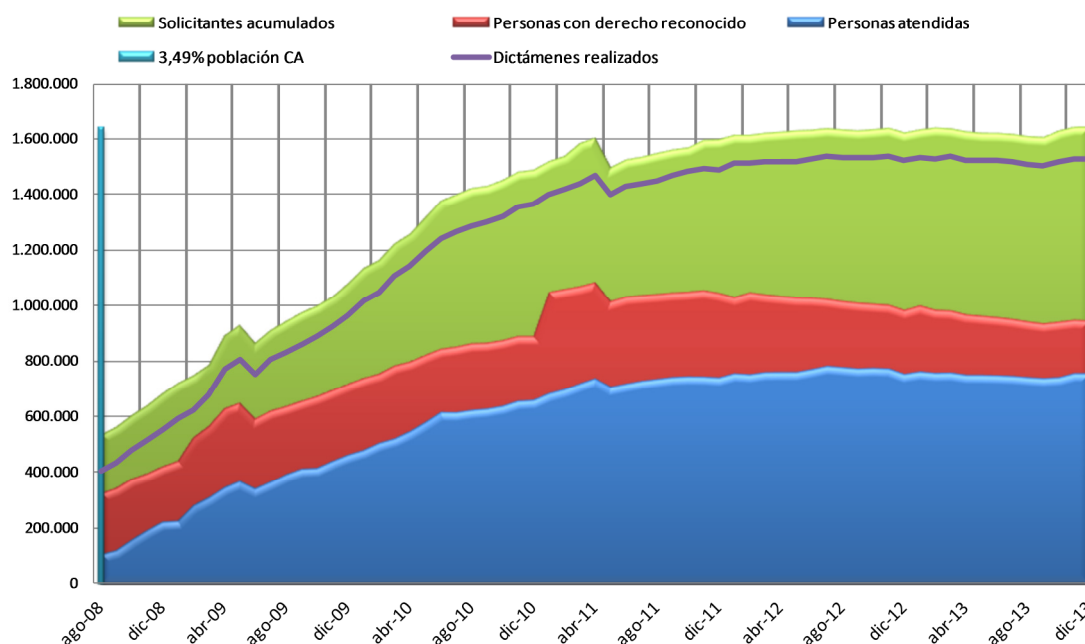
Disponible en:

[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/im\\_082153.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/im_082153.pdf)

Esta es una política de Estado fundamentada en una ley estatal cuya gestión directa corresponde a las Comunidades Autónomas. Si aún se presta atención a las personas dependientes es, en buena medida, gracias a la resistencia que han mostrado ante los embates sufridos por la Ley. Vaya por delante nuestro general reconocimiento a las mismas y también a las Entidades Locales que de una u otra forma colaboran decididamente en la prestación de servicios de proximidad.

## EVOLUCIÓN DEL SAAD EN CIFRAS

### TOTAL: Evolución AGOSTO 2008- DICIEMBRE 2013



**Gráfico 1. Evolución general del SAAD.** Solicitantes, valorados, personas con derecho y PIAS activos entre agosto de 2008 y 31 de diciembre de 2013 (acumulado de expedientes activos). Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

EVOLUCIÓN INTERANUAL SAAD	
Solicitudes a 31/12/2012	1.623.276
Solicitudes a 31/12/2013	1.644.284
dif 2012-2013	21.008
%	1,3%
Personas valoradas a 31/12/12	1.522.762
Personas valoradas a 31/12/13	1.530.190
dif 2012-2013	7.428
%	0,5%
Personas con derecho a prestación a 31/12/12	982.670
Personas con derecho a prestación a 31/12/13	944.345
dif 2012-2013	-38.325
%	-3,9%
Personas atendidas a 31/12/12	751.551
Personas atendidas a 31/12/13	753.842
dif 2012-2013	2.291
%	0,3%

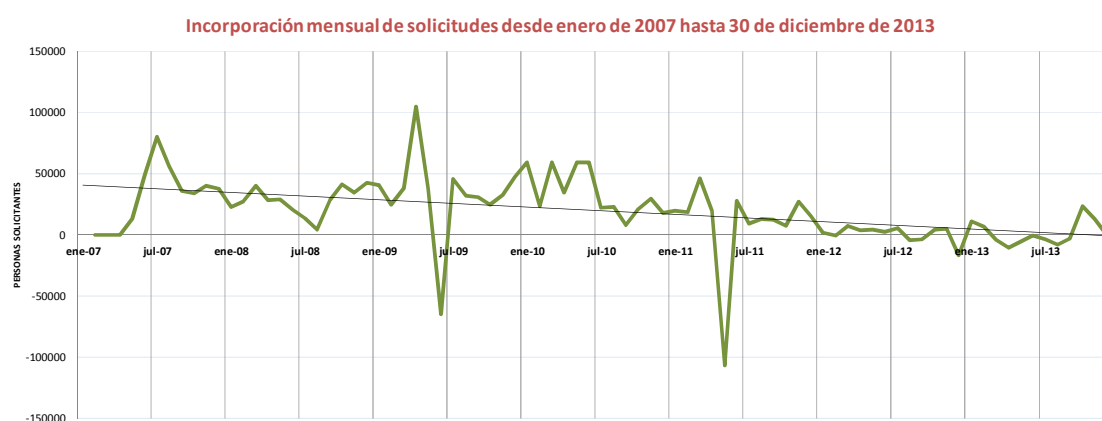
Los datos del gráfico anterior no parecen dejar mucho lugar a dudas.

La lógica ascendente de las líneas de solicitudes, valoraciones, n° de personas con derecho reconocido y n° de personas atendidas se quiebra

y tiende al estancamiento –cuando no a la disminución- a lo largo del año 2011 hasta todo el 2013.

## SOLICITUDES

Esta dinámica podría tener su explicación si se considera que siete años ha sido tiempo suficiente para que todas aquellas personas que se crean con necesidad de apoyos hayan solicitado ya un reconocimiento de dependencia. Lógicamente se trataría de una población en permanente evolución y en la que se deberían producir bajas y nuevas incorporaciones a un ritmo más o menos sostenido y con un leve crecimiento neto fruto de la evolución demográfica de la población española.



**Gráfico 2. Evolución de las solicitudes.** Solicitantes acumulados (depuradas las bajas) desde enero de 2007 hasta diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

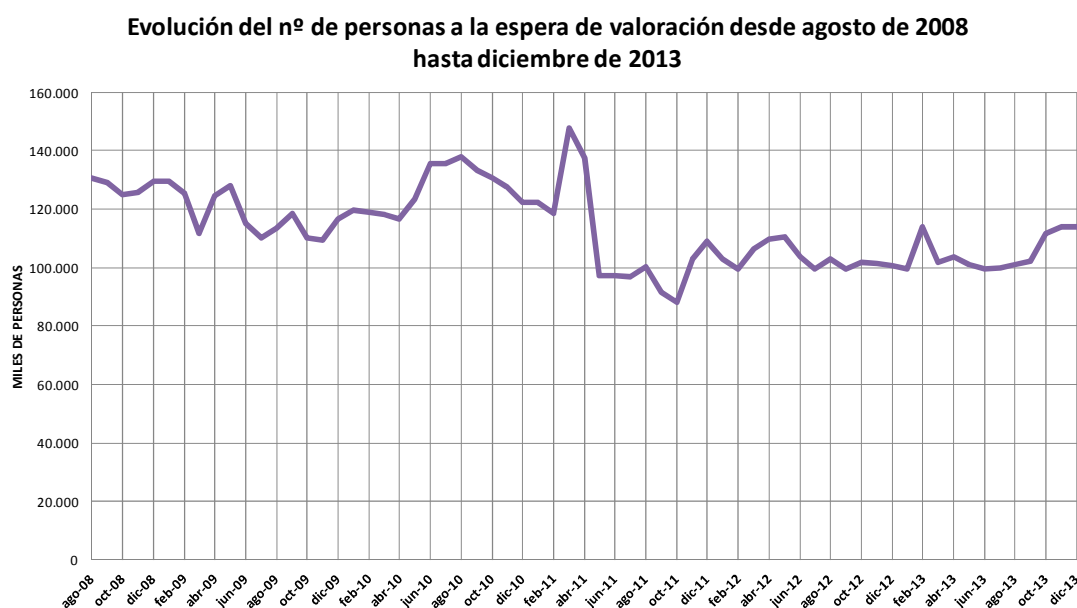
Así mientras los tres primeros años de la ley (2007 a 2009) el saldo neto de entrada de solicitudes anual superaba con creces las 350.000 solicitudes, en los dos últimos años (2012 y 2013) el saldo neto anual de solicitudes en España apenas supera las 15.000 personas.

El ritmo mensual de entrada de nuevas solicitudes parece estar entre las 10.000 y 15.000 al mes, que a su vez se ven compensadas con las

numerosas bajas que se producen cada mes en el sistema, fundamentalmente por causa de fallecimientos.

## VALORACIONES

Como viene siendo la tónica, el ritmo de las valoraciones se ha mantenido más o menos constante desde mediados de 2011, permaneciendo pendientes de valoración cada mes una cifra que oscila entre 100.000 y 120.000 personas.



**Gráfico 3.** Evolución del nº de expedientes pendientes de valoración de dependencia. Desde agosto de 2008 hasta diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

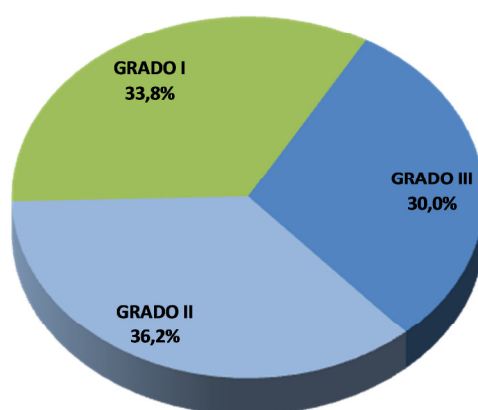
Este es de los pocos aspectos que parece haberse consolidado con un cierto ritmo, si bien, por territorios puede presentar variaciones.

## GRADOS DE DEPENDENCIA

El resultado de estas valoraciones al finalizar 2013, considerando siempre los expedientes activos, es que del total de 1.530.190 personas valoradas, 287.620 resultarían no dependientes conforme al baremo oficial establecido.

Esto supone que actualmente estarían oficialmente reconocidas como dependientes un total de 1.242.570 personas, cuya distribución por Grados se puede observar en el Gráfico 4.

**Distribución valoraciones grado y nivel de dependencia a 31 de diciembre de 2013**



**Gráfico 4.** Distribución de los Grados de dependencia en expedientes activos a 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Un 30% de las personas valoradas (373.169 personas) posee un grado III (gran dependencia). La dependencia severa –grado II- afectaría al 36,2% de las personas valoradas (449.605 personas) y el total de personas dependientes con grado I asciende al 33,8% del total de personas dependientes (419.796 personas), si bien solo tienen derecho a ser atendidos en este momento 121.571 personas, a las que se dictaminó un grado I nivel 2 con PIA antes de la entrada en vigor del RD-Ley 20/2011.

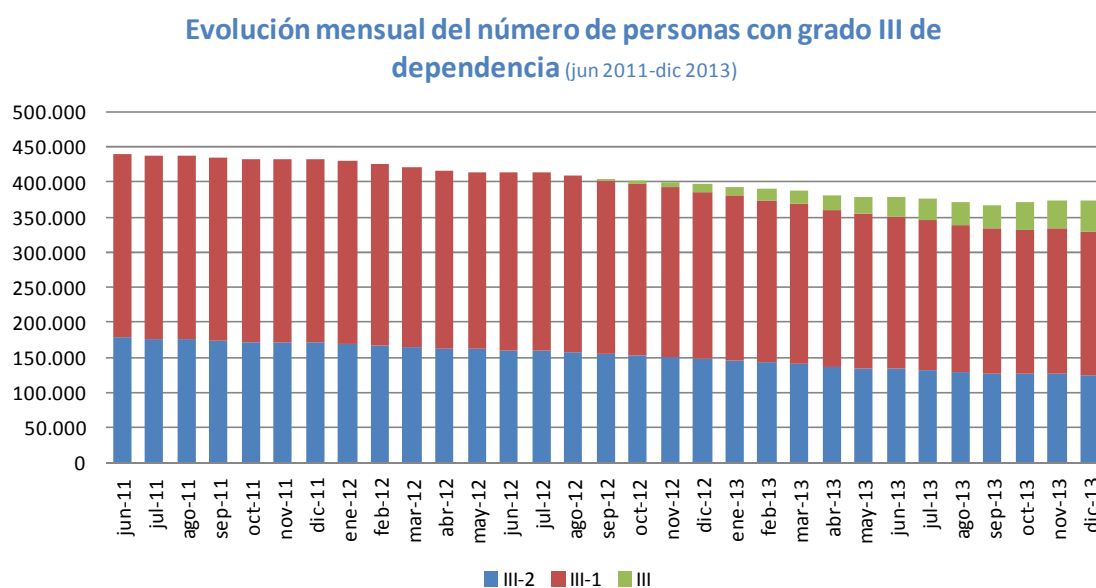
Si se considera la evolución del número de personas en cada grado de dependencia, se observa cómo se viene produciendo una bajada paulatina de las personas con grado III de dependencia debido fundamentalmente a tres factores:

- Por un lado los cambios en el baremo han endurecido las condiciones para el reconocimiento de dicho grado de dependencia a nuevos solicitantes.



- Por otro lado, entre estas personas están las que tienen una mayor fragilidad, lo que suponemos incide en un mayor número de bajas producidas por fallecimiento.
- Finalmente, se están produciendo en algunos territorios revisiones de grado de oficio que tienen como resultado dictámenes que reducen el mismo, cuestión de la que se ha tenido conocimiento, entre otras cosas, por alguna sentencia contraria a tales prácticas.

Aun cuando no se pueden cuantificar estos factores con la información disponible, lo que es notorio es que se están reduciendo paulatinamente las personas con grado III de dependencia (23.608 personas en el último año) sin que la reposición por agravamiento de las personas con grado II supla a los primeros:

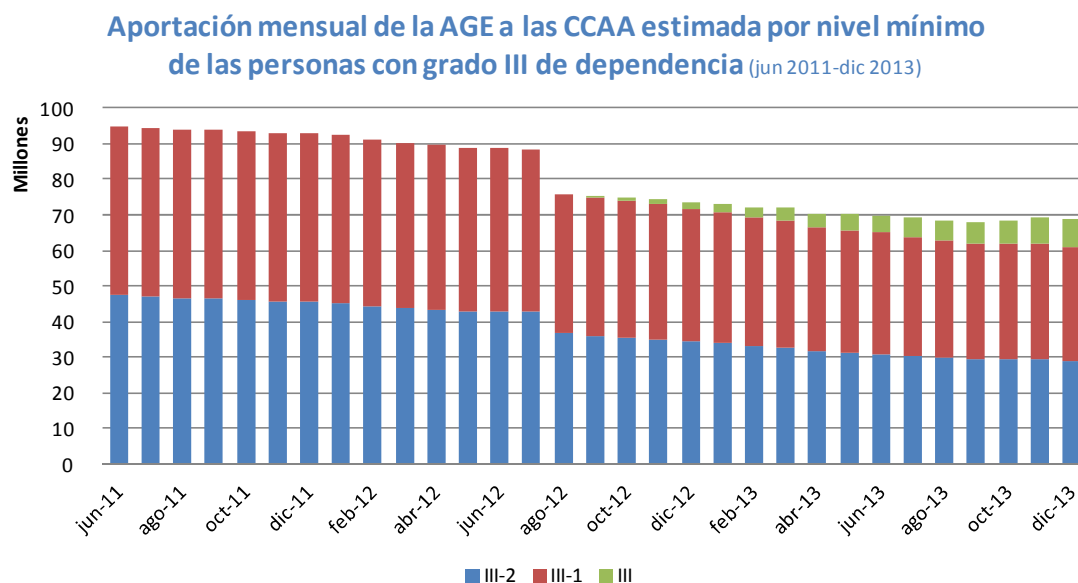


**Gráfico 5.** Evolución del nº de expedientes activos con reconocimiento de grado III desde junio de 2011 hasta diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Aunque dedicaremos otro apartado a la financiación y costes del sistema, no se puede negar que esta pérdida constante de expedientes de grado III genera un ahorro que incide directamente sobre las arcas de la Administración del Estado al reducirse sus obligaciones de aportación a las CCAA por el nivel mínimo de financiación que,

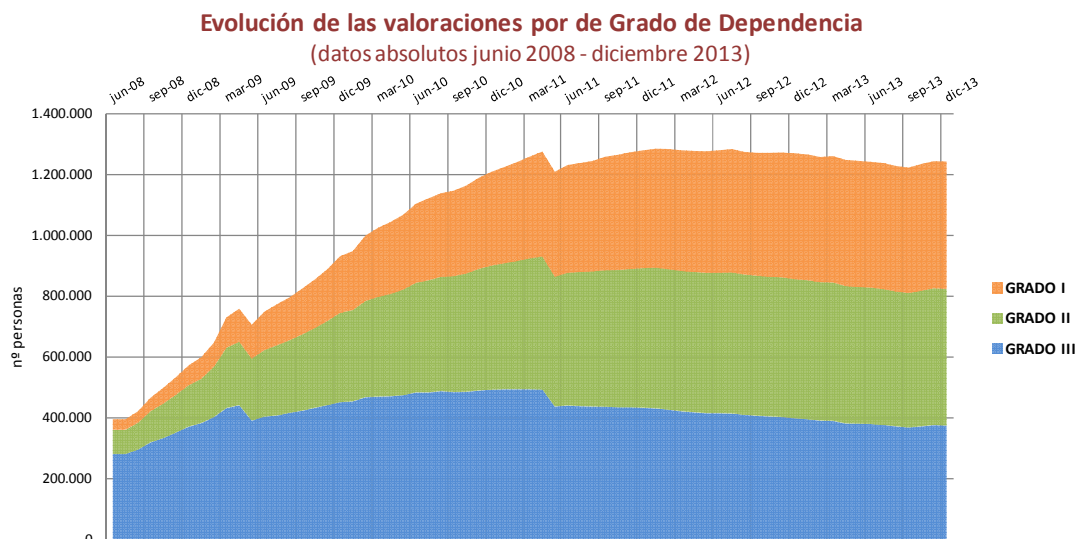
recordemos, hasta 31 de diciembre de 2013, establecía las cuantías a entregar con el único criterio del grado de dependencia.

Podemos estimar que el ahorro acumulado solo por la pérdida de expedientes de grado III estará entre 16 y 18 millones de euros si se considera desde julio de 2012.



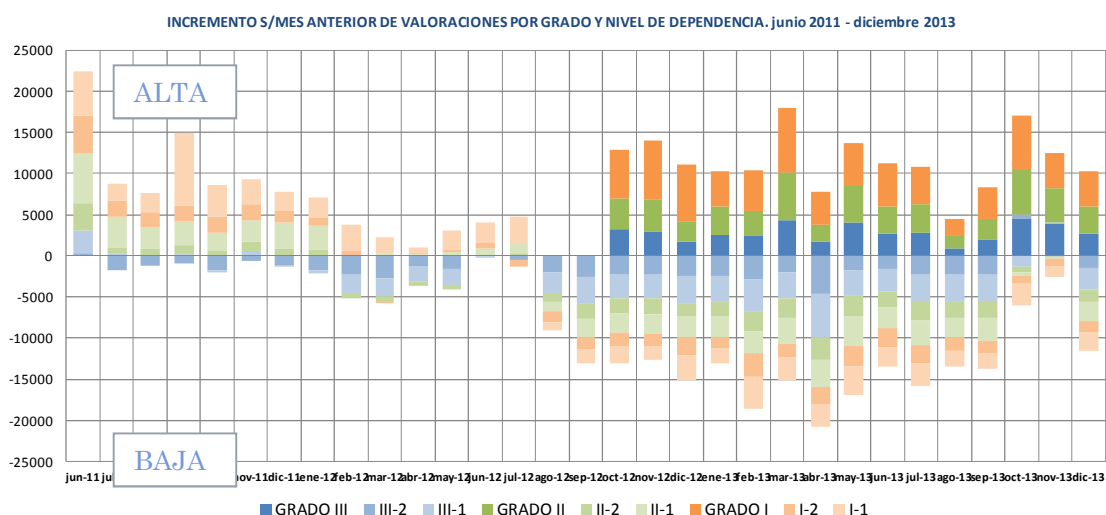
**Gráfico 6.** Simulación de la aportación de la AGE a las CCAA por el nivel mínimo devengado por expedientes de Grado III desde junio de 2011 hasta diciembre de 2013, bajo la hipótesis de plena atención (100% PIA). Elaboración propia.

No han corrido mucha mejor suerte los datos absolutos referidos a las personas con grado II de dependencia, que denotan una pérdida de expedientes en el interanual 31/12/12 – 31/12/2013 de 10.490 expedientes.



**Gráfico 7.** Evolución del nº de expedientes activos con reconocimiento de dependencia por grados desde junio de 2008 hasta diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

En todo caso, y para finalizar este apartado, lo cierto es que el número de personas en situación de dependencia dictaminada – independientemente del grado- ha sufrido una reducción interanual neta de 26.306 efectivos (-2,1%) y que esta tónica de funcionamiento se consolidó en agosto de 2012 coincidiendo con la entrada en vigor del RD-Ley 20/2012.



**Gráfico 8.** Saldos netos de incorporación de reconocimientos de dependencia según grado. Desde junio de 2011 hasta diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

## **PROGRAMAS INDIVIDUALES DE ATENCIÓN Y DESATENCIÓN.**

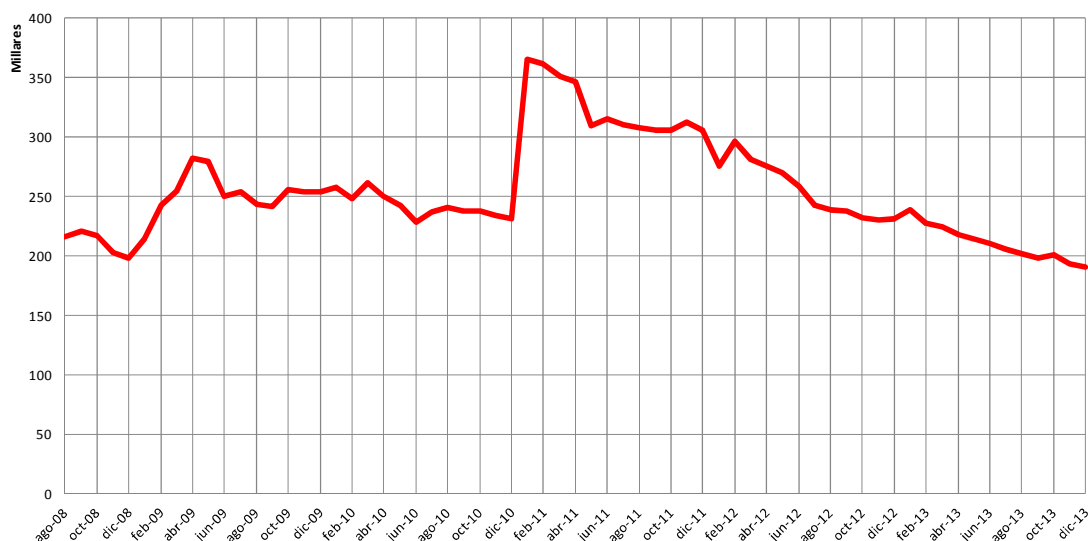
Ya hemos visto que el número de personas que debería recibir algún tipo de servicio o prestación por su grado de dependencia en aplicación del reformado calendario de aplicación de la Ley ascendía a 944.345, con fecha 31 de diciembre de 2013.

De estas, reciben algún tipo de prestación o servicio un total de 753.842 personas, lo que supone que la desatención afecta actualmente a 190.503 personas que forman parte de lo que en su día dimos en denominar el “limbo” de la dependencia ya que se trata de personas con un derecho reconocido por su condición valorada de personas dependientes pero que aún se ven sometidos a dilatados trámites de puesta en marcha efectiva de un servicio que apoye su autonomía o de una prestación económica que sustituya la ausencia – demasiado frecuente- de servicios adecuados.

Uno de los mensajes repetidamente “trunfalistas” que lanza el IMSERSO es que se ha reducido significativamente el número de personas con derecho reconocido a atención que permanece a la espera de la misma. Ese dato –aisladamente considerado- es cierto y se comprueba fácilmente si observamos que en diciembre de 2011 las personas a la espera de servicio o prestación eran 305.941 y que hace un año eran 231.119.

El problema de este dato es que la reducción de la desesperante lista de espera no se ha producido por un incremento de las atenciones, sino por todo lo contrario.

**Evolución mensual del nº de personas con derecho a atención y a la espera de ser atendidas hasta 31 de diciembre de 2013 ("limbo de la dependencia")**

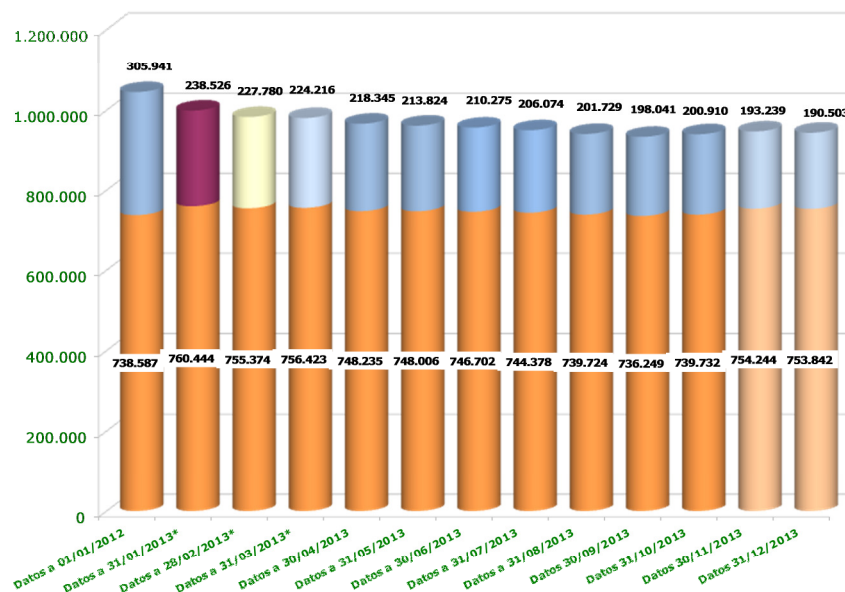


**Gráfico 9. Evolución del nº de personas dependientes con derecho a atenciones y a la espera de PIA.** Desde agosto de 2008 hasta diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Podríamos pensar –y ese es el sesgo metodológicamente bochornoso que se ha pretendido dar al dato- que la reducción de más de 100.000 personas de la lista de espera se ha producido porque ahora ya reciben atención. Nada más lejos de la realidad. El incremento neto de atenciones en ese intervalo de tiempo (los dos años que toma el IMSERSO como referencia por conveniencia de los datos) habría sido de 15.255 personas de las cuales 2.291 personas corresponderían al último año.

La explicación es tan obvia que produce hasta sonrojo tener que detenerse en ella. Si el incremento neto de personas atendidas en los dos últimos años ha sido de 15.255 y había nada menos que 305.941 a la espera de atención que se han convertido en 190.503, ¿dónde están los 115.438 restantes?

Quizá se entienda mejor si se observa gráficamente:



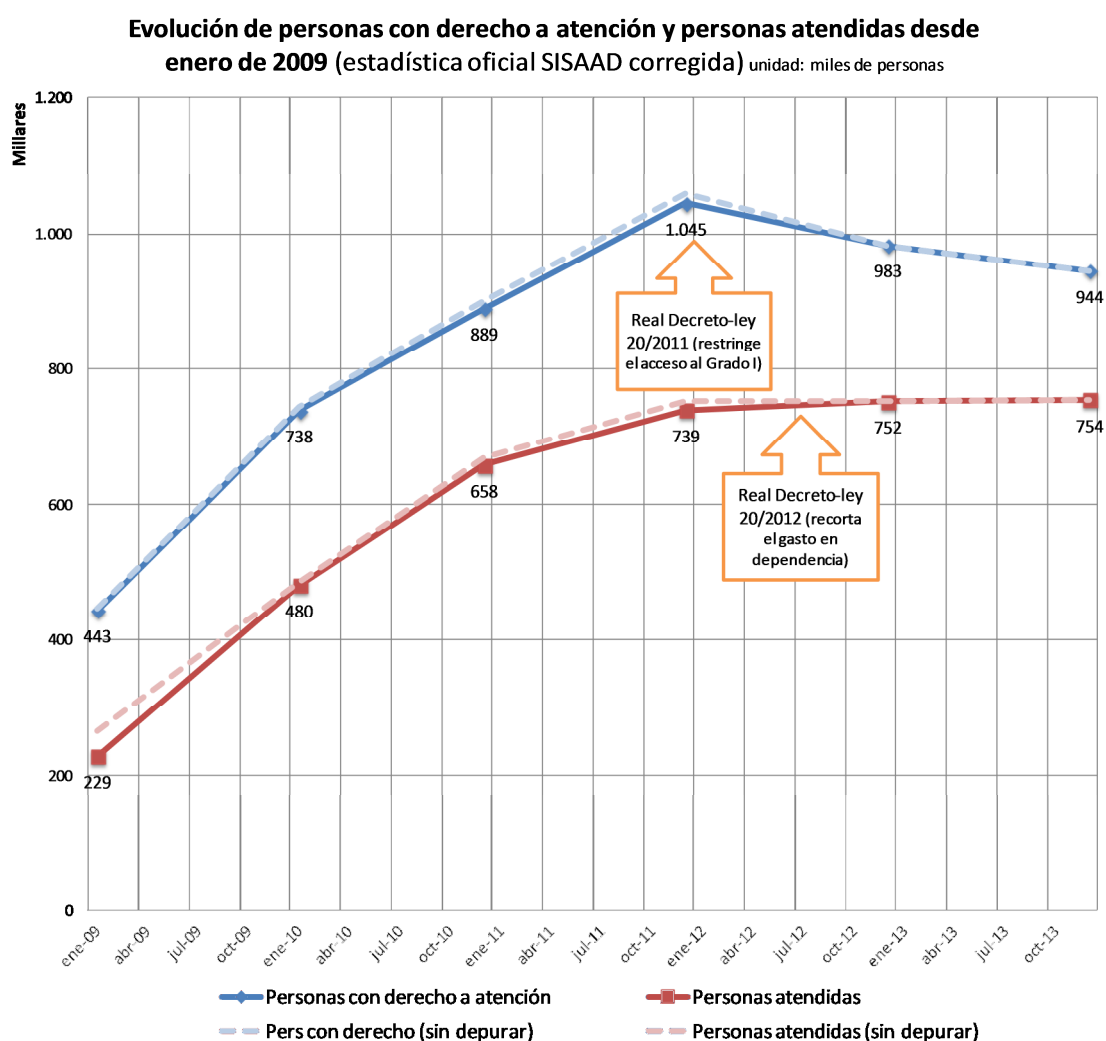
**Gráfico 10.** Evolución del nº de personas dependientes con derecho reconocido con PIA (parte inferior) y sin PIA (parte superior). Los datos (\*) no están depurados. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

No se ha reducido la lista de espera por procurar atenciones sino simplemente porque se causa baja antes de recibir la atención. Que algo tan trágico como esto sea torticeramente “vendido” como un éxito es no afrontar la realidad palmaria de que los recortes han ayudado, sin duda, a colapsar un sistema que no puede dar abasto a más de 750.000 personas.

Las personas atendidas en todo ese tiempo han estado en el entorno de 750.000 y se han mantenido constantes, incluso reduciéndose salvo en el último trimestre de 2013, de lo que se infiere que la práctica totalidad de las bajas se ha producido por dos factores:

- La pérdida de derecho a atención que se produjo en enero de 2012 (primer RD-Ley del gobierno de Rajoy sobre este asunto que retrasaba el plazo para que entrase en vigor el derecho a atención a los dependientes con grado I y nivel 2) lo que afectó directamente a unas 30.000 personas.
- Los fallecimientos producidos antes de recibir ninguna atención. Esto habría podido afectar a más de 70.000 personas.

Con todos los respetos, creemos que se trata de un dato más para la vergüenza que para intentar justificar las bondades de las reformas. Refiriéndonos al saldo neto de personas atendidas de 2013, que arroja un dato provisional positivo de 2.291 personas, cabría pensar que a ese ritmo, bajo una hipótesis de que no entrase nadie más en el sistema, se tardaría más de 83 años en atender toda la lista de espera. Incluso tomando el “ritmo” de los dos últimos años llevaría más de 12 años acabar con la trágica lista del limbo.

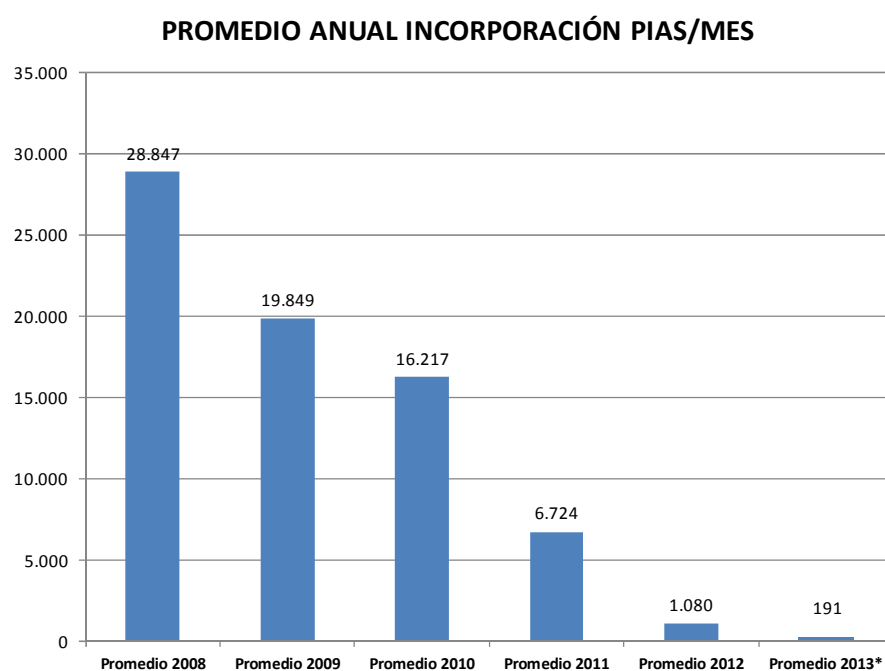


**Gráfico 11.** Impacto de las reformas en el nº de personas con derecho a atención y en el número de atendidos. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Las sucesivas reformas de la Ley han provocado dos efectos evidentes: la reducción del número de personas con derecho a atención y la

paralización o colapso del sistema por inanición. Si bien esto no es achacable en exclusiva al actual Gobierno, lo cierto es que los dos RD-Ley que han modificado la Ley que emanó del Parlamento con amplio consenso la han cercenado hasta convertirla en una inconveniencia para los gestores autonómicos y en una tragedia para miles de personas dependientes.

Otra prueba evidente de la tendencia a la parálisis del sistema es el ritmo de incremento de los PIAs si se contempla su evolución anual:



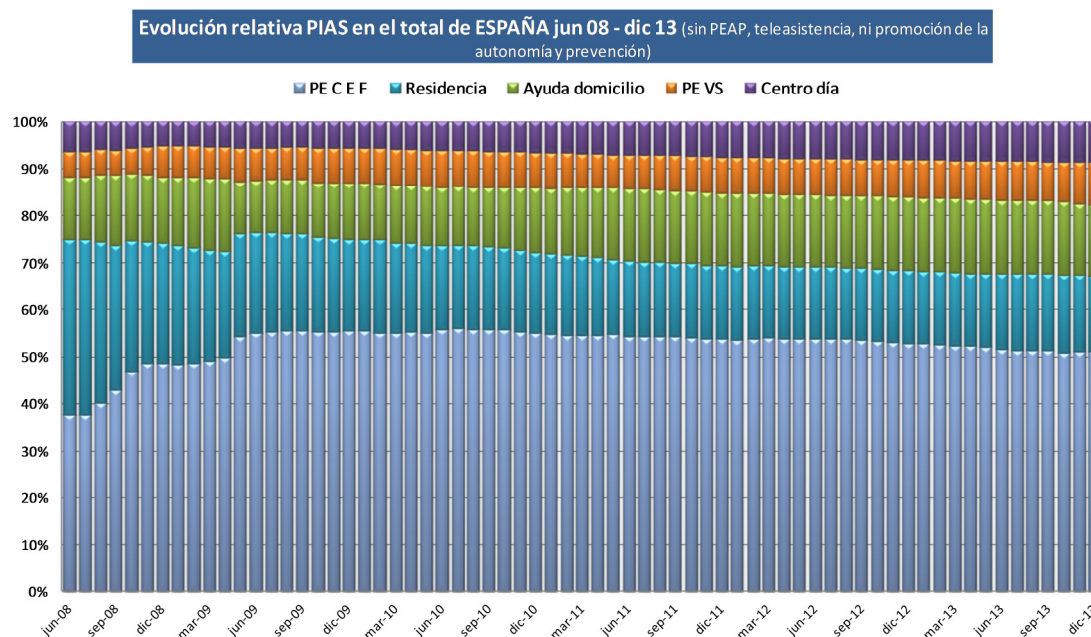
**Gráfico 12.** Promedio mensual de incorporación de PIAs/mes por años desde 2008. Elaboración propia.  
FUENTE: Datos SISAAD

Vista con esta perspectiva, la evolución del ritmo de atenciones del sistema (pensando en las más de 190.000 personas en lista de espera), no ofrece más que síntomas para la preocupación.



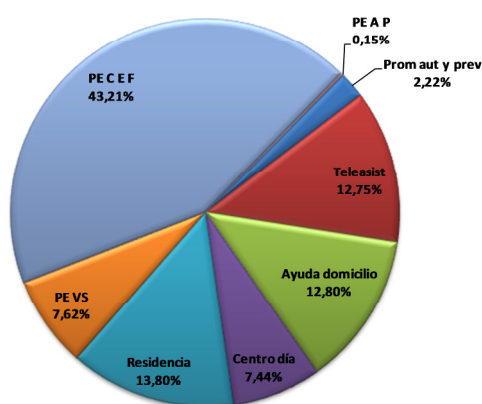
## CONTENIDO DE LAS ATENCIONES

Centrándonos ahora en qué reciben las personas atendidas, el panorama ha cambiado poco en los últimos años, si bien se observa una cierta tendencia al aumento relativo de los servicios frente a las prestaciones económicas por cuidados en el entorno (en adelante PECEF):



**Gráfico 13.** Distribución porcentual del tipo de atenciones (Sin Prevención ni Teleasistencia) desde junio de 2008. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

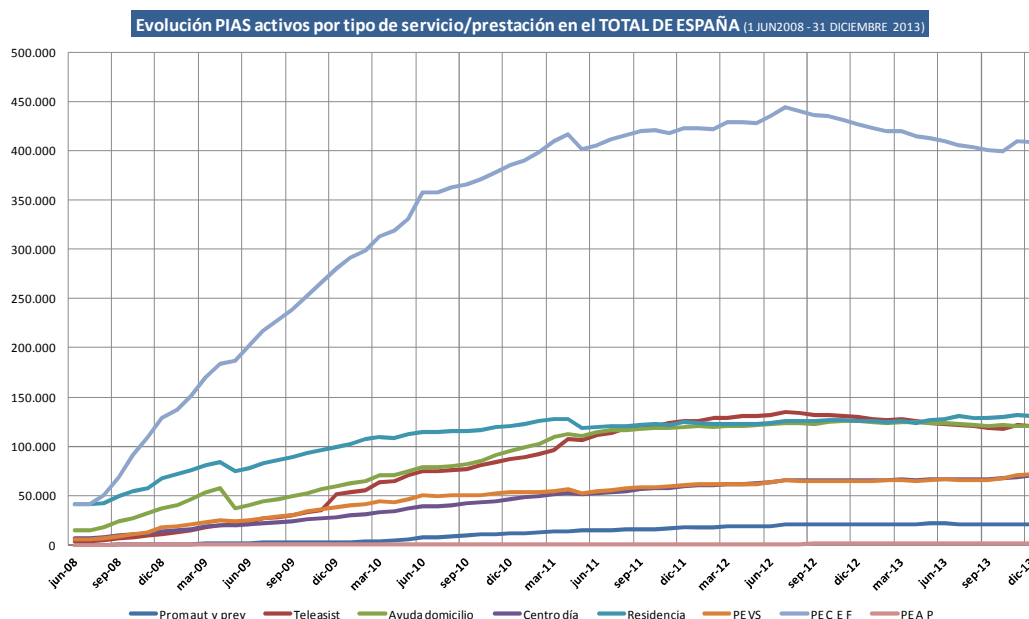
**Situación PIAS a 31 de diciembre de 2013**  
(945.051 atenciones para 753.842 personas)



**Gráfico 14.** Distribución porcentual del total de las atenciones prestadas a 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

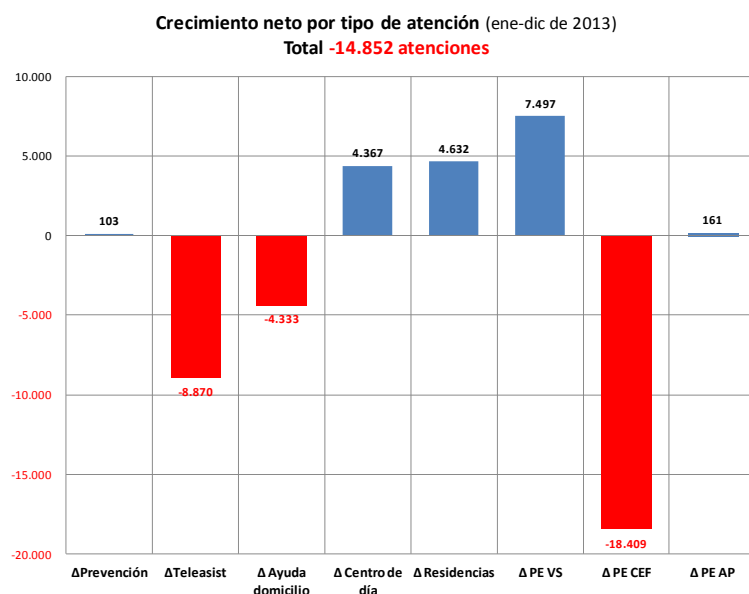
El peso relativo de la PECEF sigue siendo muy elevado si bien se aprecia una ligerísima disminución respecto a los servicios o a la prestación económica vinculada.

Si atendemos a los datos absolutos (número de PIAs por servicios y prestaciones) encontramos lo siguiente:



**Gráfico 15.** Evolución del nº de atenciones prestadas a desde junio de 2008 hasta 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Se aprecia con claridad cómo las PECEF van en franca disminución (otra vez) desde julio de 2012 mientras que los servicios sufren ligeros incrementos. El saldo neto anual de las atenciones para el global de España es el siguiente:

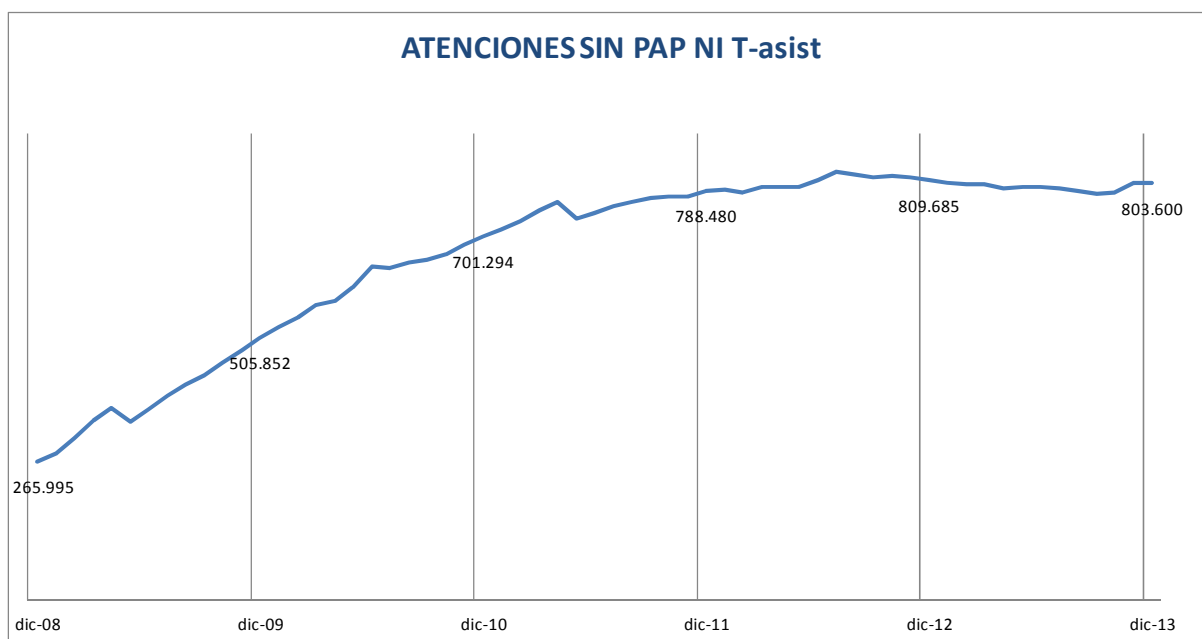


**Gráfico 16.** Saldo neto anual por tipo de atención prestada entre 31 de diciembre de 2012 y 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Se prestan ahora 14.852 atenciones menos que hace un año. Centros de día, residencias, prestación económica vinculada y prestación para asistente personal arrojan un saldo positivo mientras que teleasistencia, ayuda a domicilio y, especialmente, PECEF se sitúan en negativo.

Se podría pensar que la supresión de las compatibilidades entre servicios ha tenido algo que ver con esta reducción de las atenciones prestadas, pero lo cierto es que la ratio de prestaciones por persona se situaba en el 1,25 en diciembre de 2013, cuando un año antes se presentaba una ratio idéntica en los datos oficiales para el conjunto de España.

En realidad se trata de otro dato más que demuestra una clara imposibilidad del sistema para entregar más servicios o prestaciones:



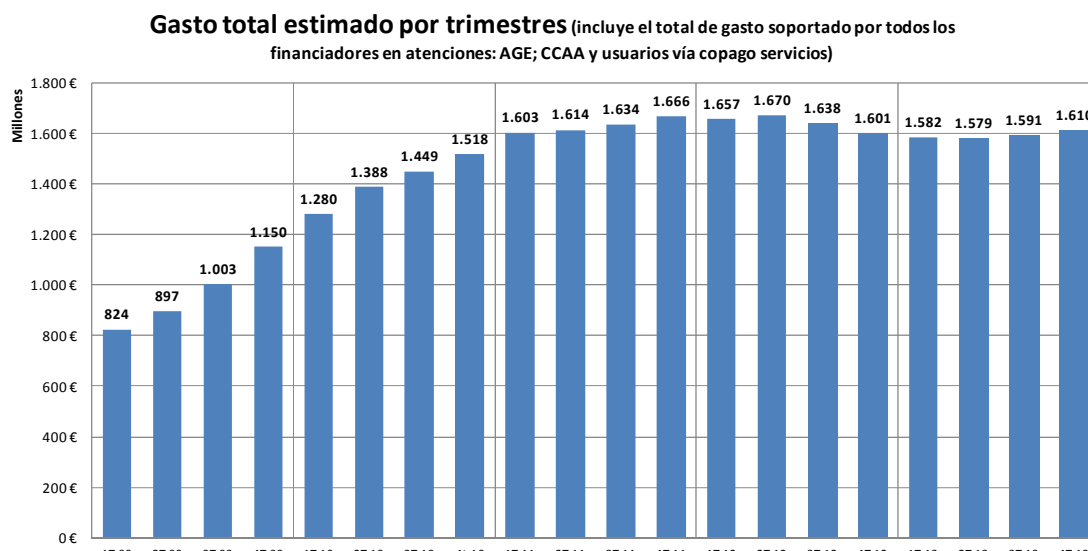
**Gráfico 17.** Evolución del nº de prestaciones 2008-2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

En todo caso, de momento no ha ocurrido algo que temíamos que sucediese vistas las restricciones presupuestarias a que se está sometiendo al sistema: la minoración de los servicios dado su mayor coste frente a las prestaciones económicas.

## COSTES Y FINANCIACIÓN.

Todo lo anteriormente expuesto tiene su lógico correlato en el apartado de la financiación y los costes del sistema.

La disminución en el número de atenciones prestadas, contrariamente a lo que pudiera parecer, no ha servido para proporcionar “ahorros” en el sistema. Ello se debe a que las prestaciones que se incrementan son de mayor coste que las que disminuyen de manera que el saldo final es de ligerísimo incremento del gasto entre los trimestres del último ejercicio:

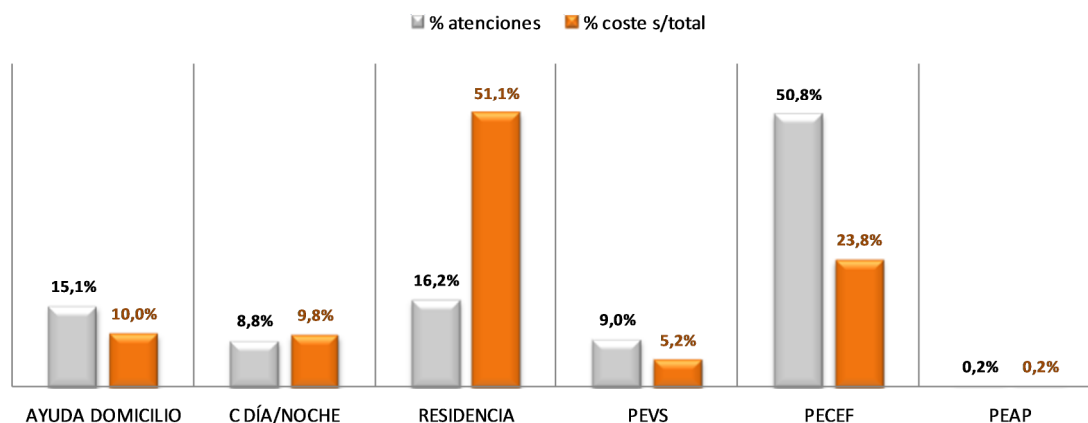


**Gráfico 18.** Estimación de coste de las atenciones prestadas por trimestres (solo incluye coste de atenciones). Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Un ligero incremento en la prestación de servicios de residencia absorbe todo el ahorro que se pudiera producir por la reducción del número de personas cobrando prestación por cuidados en el entorno.

De hecho, la relación entre nº de atendidos y costes de atención para el sistema presentaría el siguiente aspecto:

### Relación atenciones/gasto SAAD 2013



**Gráfico 19.** Porcentaje de atenciones en relación a % de coste para el sistema (independientemente de los financiadores). Elaboración propia.

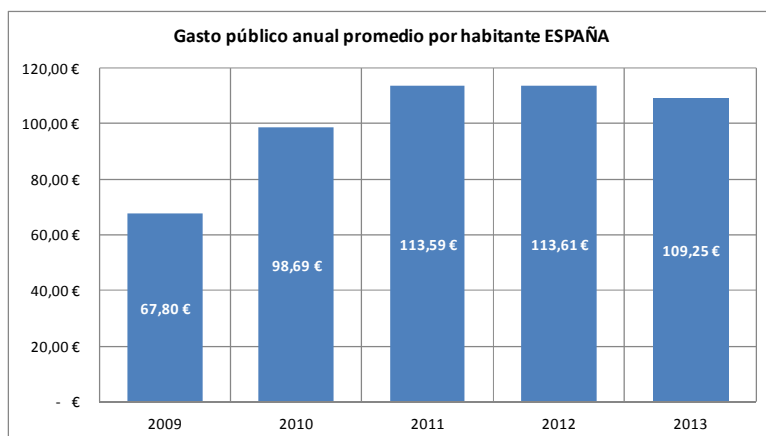
La atención residencial dispensada a un 16,2% de atendidos consume el 51,1% de los recursos mientras que la PECEF dispensada a la mitad de las personas dependientes con PIA no llega al 24% de los costes globales de atención en 2013.

En el caso de la ayuda a domicilio, en años anteriores la proporción atendidos / gasto era similar, si bien ha descendido debido a la reducción practicada en las horas de atención.

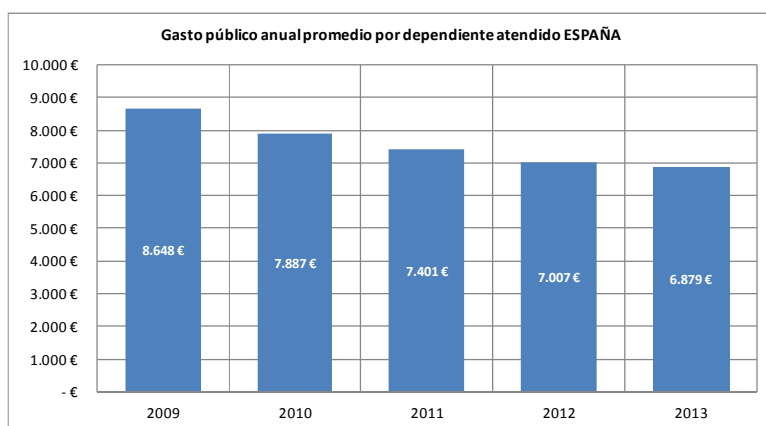
De esta forma, el ligero incremento en la atención residencial que se apreciaba en el Gráfico 16 (7.500 PIAs en el saldo neto anual), ha supuesto un aumento estimado de gasto cercano a los 80M€.

Aun considerando el incremento de gasto por trimestres en la última parte de 2013, el gasto considerado anualmente presenta una leve disminución respecto al estimado para 2012.

A continuación presentamos el gasto estimado por dependiente y año y el gasto estimado por habitante y año y su evolución, en la que se aprecia con claridad que las “reformas” no han sido sino recortes del gasto:



**Gráfico 20.** Estimación del gasto público en atenciones de Dependencia por habitante (promedios anuales) descontado el copago. Elaboración propia.

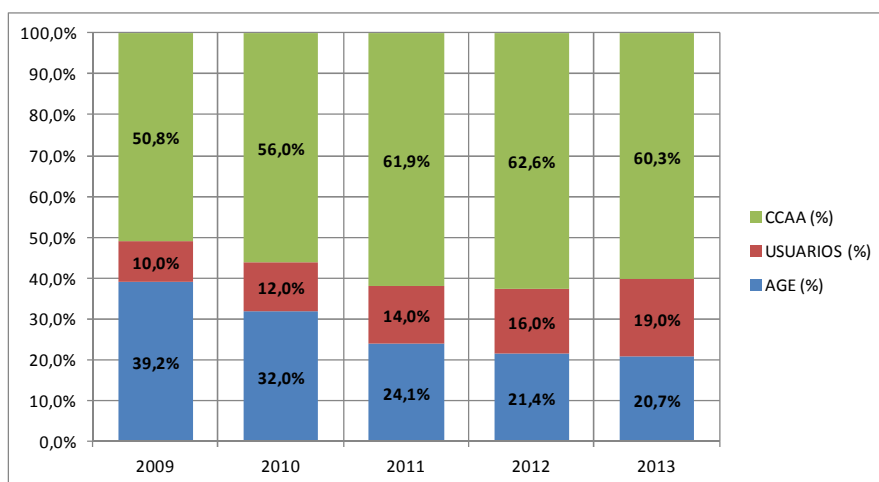


**Gráfico 21.** Estimación del gasto público en atenciones de Dependencia por dependiente (promedios anuales) descontado el copago. Elaboración propia.

El primero de los gráficos denota los recortes a que hacíamos referencia y que son incuestionables, especialmente a partir del RD-Ley 20/2012 de julio que precisamente tenía por objeto recortar el gasto en Dependencia.

El segundo gráfico, tiene cierta lógica si pensamos que dispensar atenciones inicialmente a las personas en situación de dependencia más avanzada generó más coste/dependiente que posteriormente cuando se incorporan otras atenciones de menor intensidad y coste.

En cuanto a la distribución de los costes estimados, desde el observatorio hemos ido asistiendo a la paulatina “retirada” de esfuerzo de la Administración General del Estado respecto a esta política en un flagrante incumplimiento de la Ley que está repercutiendo muy negativamente en las arcas autonómicas y en los bolsillos de de las personas dependientes.

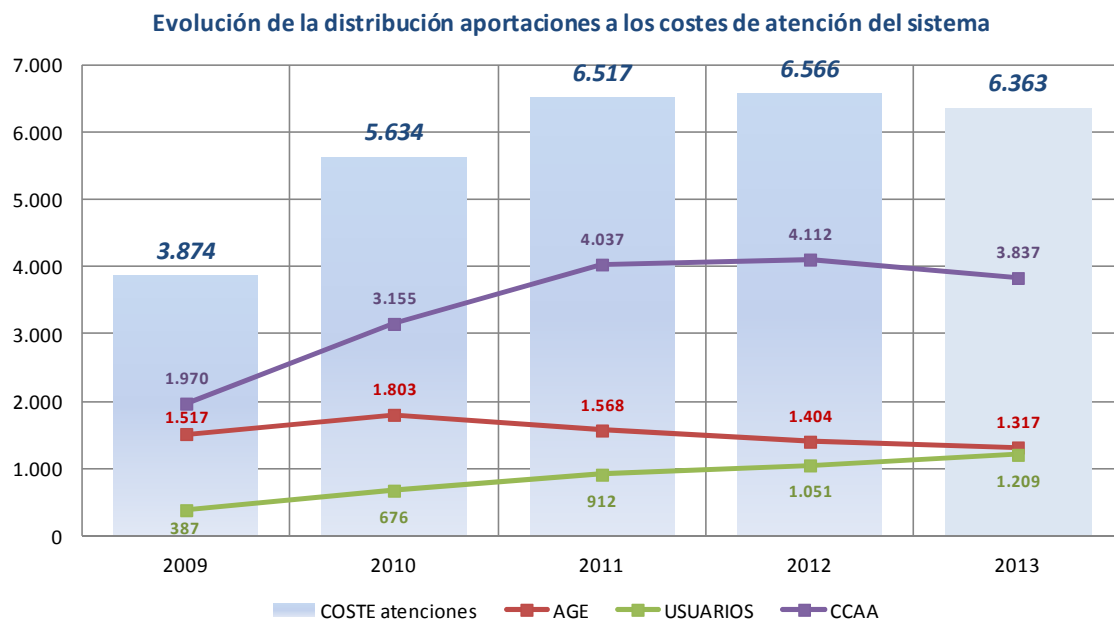


**Gráfico 22.** Estimación de distribución % de los costes en atenciones 2009-2013. El copago se refiere a la adquisición de servicios ya considerados los descuentos en las prestaciones económicas. Elaboración propia.

El incremento del copago estimado en el gráfico anterior ha de ser tomado con cautela ya que no parece que todos los territorios hayan puesto en marcha el sistema de copago con la intensidad a que se refiere la reciente normativa que lo regula a nivel nacional.

En todo caso, si el copago fuese menor, se trasladaría a la aportación autonómica. Esto quiere decir que se puede afirmar que la aportación estatal se mueve actualmente en torno al 20% cuando la Ley establece que las aportaciones estatal y autonómica deberían distribuirse al 50%.

La razón es, además de la supresión del Nivel Acordado, unas aportaciones estatales a las CC.AA. por el Nivel Mínimo Garantizado absolutamente insuficientes y en disminución constante:



**Gráfico 23.** Estimación de costes globales de atención 2009-2013 y distribución de los mismos por financiadores. El copago se refiere a la adquisición de servicios ya considerados los descuentos en las prestaciones económicas. Las aportaciones estatales 2009-2012 se han tomado de documentos oficiales y la aportación 2013 es estimación del observatorio. Elaboración propia.

En definitiva, asistimos a una minoración de la financiación estatal que ha repercutido en una reducción del gasto público global, sin que las CC.AA., también involucradas en la reducción del déficit, puedan soportar dicha minoración y a un intento (que no sabemos si realmente dará resultados) de pasarle la factura al ciudadano por la vía del incremento del copago (o del descuento en el caso de las prestaciones económicas).

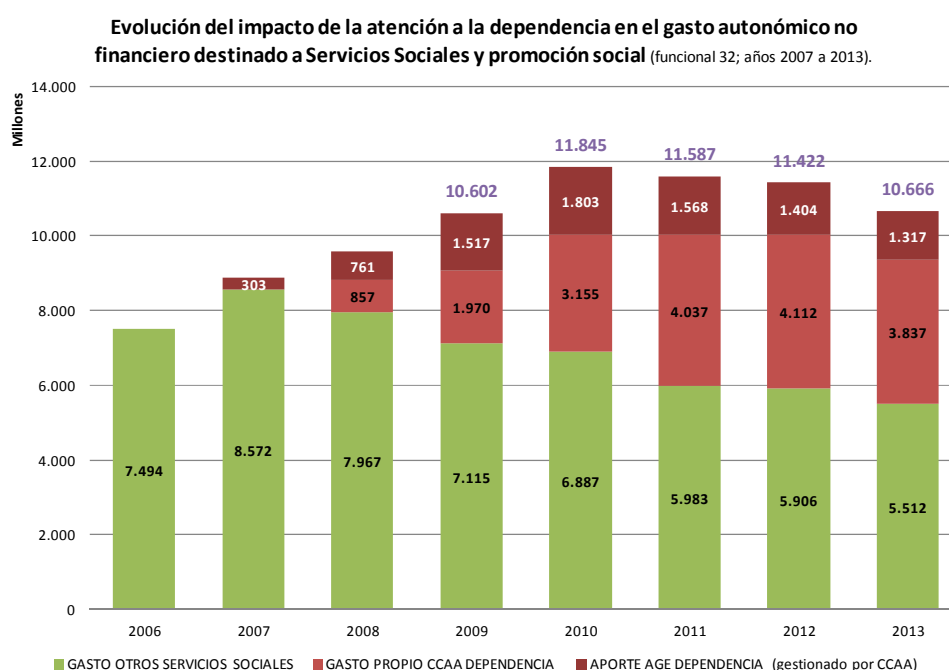
No podemos finalizar este apartado sin hacer una alusión al impacto que sobre el sistema de servicios sociales en general ha tenido la implementación de la política de atención a la dependencia y su posterior y paulatino freno cuando no destrucción.

Es incuestionable que tal y como se diseñó el sistema, las atenciones proporcionadas a las personas en situación de dependencia han sido exclusivamente aportadas por los sistemas autonómicos y locales de



servicios sociales mientras que el sistema sanitario no fue incorporado al mismo.

Esos esfuerzos que se requirieron al sistema de servicios sociales, en el actual contexto de incremento exponencial de la demanda por efecto de la crisis (con un avance de la pobreza y de la exclusión social inaudito en un país desarrollado) han empeorado aún más la escasa capacidad de respuesta del sistema ante el empeoramiento de las condiciones de vida de la población.



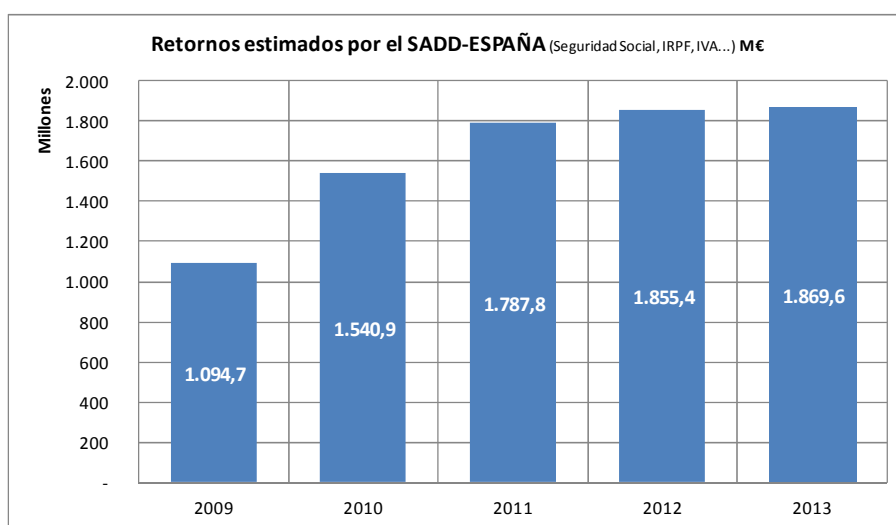
**Gráfico 24.** Gasto no financiero autonómico total en servicios sociales con indicación del peso de la atención a la dependencia en el mismo. Elaboración propia. FUENTE: MIHAP. Presupuestos liquidados de las CCAA (funcional 32) y estimaciones de gasto público en Dependencia del Observatorio. NOTA: Los datos 2012 y 2013 se corresponden con avance de liquidación (2012) y presupuesto definitivo (2013).

Visto así, la atención a la dependencia ha sometido a tal estrés presupuestario a las CC.AA. que la potenciación y mejora que requerirían los Servicios Sociales en España se hacen imposibles.

## RETORNOS Y EMPLEO.

Venimos diciendo repetidamente que esta es una política social que además de suponer una importante y necesaria atención a cientos de miles de personas en España, genera a su vez importantes retornos y provoca creación de empleo sostenible.

Lógicamente las reducciones del gasto público habidas han ido en detrimento de la evolución de dichos retornos que se han mantenido durante 2013:



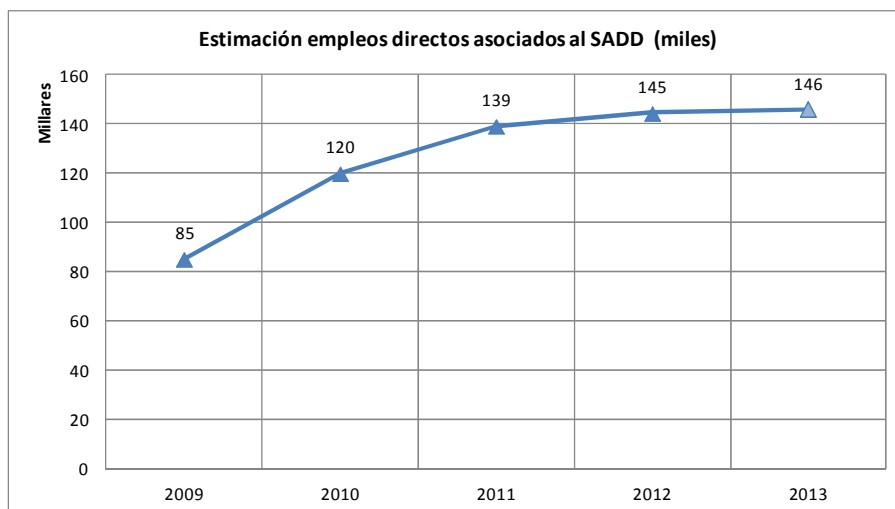
**Gráfico 25.** Retornos directos estimados derivados de la actividad de servicios (no se considera PECEF) del SAAD en el total de España según modelo publicado por el Observatorio. Elaboración propia.

La tasa de recuperación estimada en 2013 se elevaría a un 36,31%, incrementando en un 1,7% la del año anterior. El incremento de servicios y la disminución de PECEF son responsables de obtener mayor recuperación aun cuando el gasto global haya disminuido.

Este apartado será explicado con mayor detenimiento para ofrecer una propuesta de viabilidad del sistema en informe aparte durante el primer trimestre de 2014.

Llama la atención que desde 2012, las aportaciones estatales al SAAD ya resultan inferiores a los retornos que obtiene la AGE en primera instancia.

En cuanto a los empleos asociados directamente a los servicios de atención a la dependencia en el global de España, la misma tendencia general de mantenimiento de los servicios da lugar, como es evidente, al mantenimiento de los empleos:



**Gráfico 26.** Empleos directos estimados asociados a la actividad de servicios (no se considera PECEF) del SAAD en el total de España según modelo publicado por el Observatorio. Elaboración propia.

De la misma forma que se hará con los retornos, en informes posteriores dedicaremos un apartado especial a la oportunidad para la creación de empleo que constituye el sector de los cuidados de larga duración.

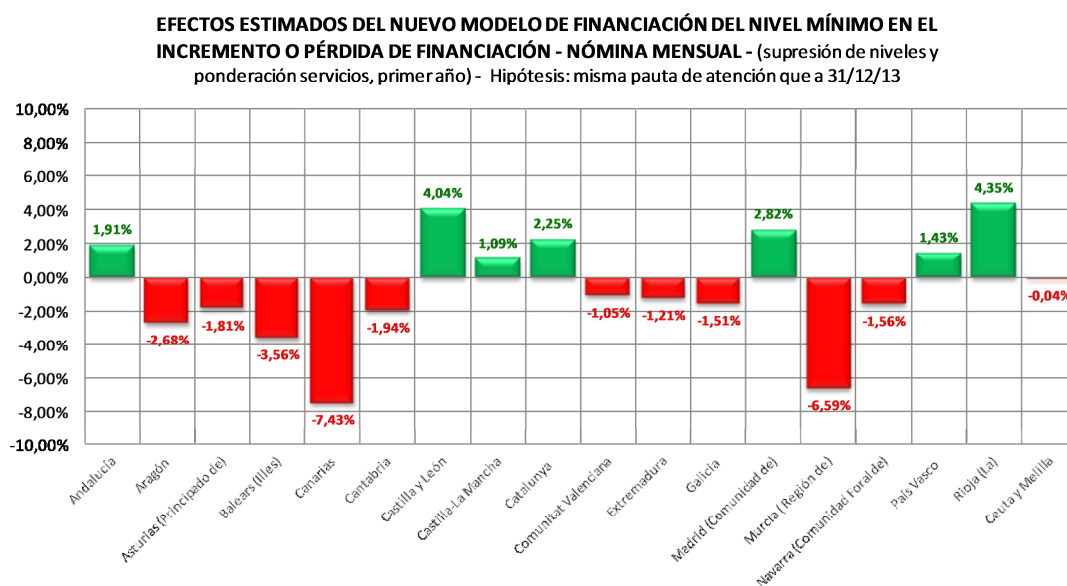
## NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DEL NIVEL MÍNIMO.

Recientemente se ha publicado el *Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

Esta norma modifica en sistema de financiación del Nivel Mínimo en una dirección que este Observatorio lleva planteando desde su primer dictamen. Se trata de financiar en función de los servicios efectivamente prestados y no en función del grado y nivel de dependencia de cada persona.

A partir de este año se ponderará la relación servicios/PECEF favoreciendo a aquellas CCAA que prestan más servicios y que, por tanto, incurren en mayor gasto. Aplaudimos la iniciativa y creemos que el modo de implantarla es adecuado (progresivo hasta 2018 partiendo de un 10% de la financiación hasta un 50% de la misma sometida a dicho criterio).

El impacto inmediato estimado para 2014 podría ser el siguiente:



**Gráfico 27.** Elaboración propia del Observatorio a través de los datos SISAAD considerando la pauta de atención de diciembre de 2013 y aplicando la fórmula contenida en el art.4.2.ii del RD 1050/2013.

En el primer año de implantación del sistema (2014) estimamos que habrá siete CC.AA. que obtendrán incrementos en la parte del Nivel Mínimo que reciben de la AGE, mientras que otros 10 territorios verán disminuida la aportación estatal.

Si no se modificasen las pautas de atención (y sabemos que modificarlas es mucho más complejo y lento de lo que parece) el porcentaje de ganancia o pérdida se incrementa cada año en igual valor, de manera que La Rioja o Castilla y León podrían llegar a ver incrementado el Nivel Mínimo en más de un 20% en 2018, mientras que Baleares o Canarias podría sufrir pérdidas de hasta un 30% en la financiación del Nivel Mínimo.

A este respecto cabe decir algunas cosas:

- Los territorios que prestan más servicios y menos PECEF incurren en un mayor gasto autonómico y parece lógico que este mayor gasto se compense.
- Estas CC.AA. en las que prevalecen los servicios, además, generan una mayor aportación al conjunto por la vía de los retornos directos, indirectos e inducidos de esta actividad, mientras que los territorios en los que prevalecen las PECEF generan mucho menos aporte a la balanza global.
- Existe no obstante un peligro importante de que se de un cierto “efecto Mateo” en la Dependencia de manera que algunos de los territorios que peor han gestionado y que se encuentran con mayor población desatendida vean además reducida su financiación y les resulte aún más difícil ponerse al día en atenciones. Bien es cierto que para impulsar la actuación de dichas CC.AA. bien se podría rehabilitar el Nivel Acordado de financiación en una dinámica de solidaridad interterritorial.

- Finalmente, si bien el nuevo sistema de reparto puede ser plausible, no lo es en absoluto la variable esencial: la cantidad a repartir por parte de la AGE. Esto conlleva que el primer año 2014, de la congelada aportación estatal, un 10% se distribuye entre las CCAA considerando el volumen de atendidos y los servicios que reciben. El segundo año (2015) ese porcentaje se eleva al 20% y así sucesivamente hasta llegar al 50% de la aportación estatal. Sin embargo se trata de una “pelea por los fondos” entre CC.AA. en un circuito cerrado en el que la aportación estatal es siempre la misma o incluso menor. Esto significa que si no se incrementa el importe de la aportación estatal sustancialmente, seguimos en un sistema tramposo e imposible de soportar para los gestores autonómicos.

## CONCLUSIONES

- En términos generales el SAAD ha llegado a un punto de total estancamiento. La incorporación de nuevos beneficiarios solo se produce en la medida en la que se van dando bajas entre los 750.000 atendidos.
- De esa forma, para las 190.000 personas que deberían estar siendo atendidas por derecho y que están a la espera de una prestación o servicio efectivo, no tienen una buena perspectiva.
- Al ritmo medio de incremento de PIAs del último año, se tardarían más de 80 años en dar cobertura a la lista de espera bajo la hipótesis de que no hubiera ninguna entrada de nuevos dependientes.
- Como ya veníamos denunciando repetidamente, las más de 100.000 personas dependientes que han salido de las listas del “limbo” de la dependencia, no lo han hecho por acceder finalmente a alguna prestación o servicio sino que han fallecido sin atención o les ha sido cercenado el derecho. Resulta vergonzoso presentar dicho dato como éxito e gestión.
- El nuevo baremo endurece la entrada de nuevos dependientes, especialmente los de grado III, lo que aboca a una tendencia negativa de disminución relativa de grandes dependientes.
- Las atenciones prestadas (15.000 menos que hace un año) mantienen una distribución similar a años anteriores evolucionando hacia la disminución de PECEF y un ligero incremento de servicios.
- Afortunadamente ello habría servido para mantener el empleo y los retornos que genera el sector.

- En términos de financiación, el gasto público 2013 respecto al año anterior se ha reducido en un 4% (212 M€). Una parte de esa reducción se habría hecho recaer sobre el copago.
- El gasto/habitante y el gasto/dependiente han disminuido ligeramente.
- La AGE incumple el modelo de financiación de la Ley si consideramos que su aportación respecto a las CCAA (descontado un generoso copago) sería de un 25,7% en lugar del 50% de gasto público que debería asumir.
- El nuevo modelo aprobado para la financiación del mínimo, con ser razonable y justo, supone un instrumento finalmente ineficaz si no se incrementa la cuantía financiada por la AGE.
- Habrá algunas CCAA muy perjudicadas en la financiación del Mínimo, especialmente Canarias y Murcia que perderían entre el 6% y el 7% de financiación estatal en el primer año pudiendo llegar a una pérdida del 35% al final de la implantación progresiva. De la misma manera otras como La Rioja o Castilla y León se verían beneficiadas.
- Se han consagrado unos desequilibrios interterritoriales enormes.