



INFORME IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA (SAAD) POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Propuesta de “Plan para la promoción de los Servicios de Dependencia y la creación de Empleo”

Octubre de 2010

Índice:

Introducción. Consideraciones Generales.

Pág. 3

1. Principales indicadores de la implantación del SAAD por CCAA.

- 1.1 Grado de implantación del Sistema. *Pág. 5*
- 1.2 La “lista de espera” del SAAD. Beneficiarios pendientes de PIA. *Pág. 7*
- 1.3 La prestación económica de cuidado familiar. *Pág. 8*
- 1.4 Tasa de desajuste de la prestación económica de cuidado familiar. *Pág. 10*
- 1.5 La prestación de servicios. *Pág. 13*

2. La creación de empleo generada por los servicios de Dependencia.

Pág. 16

3. Conclusiones: La necesidad del Plan para la promoción de los Servicios de Dependencia y la creación de empleo.

Pág. 20

Anexo. Cuadro de la Evolución de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social 2009-2010, en los Servicios de atención a la Dependencia

Pág. 23

Introducción. Consideraciones generales.

El presente informe se inscribe dentro de la línea de trabajo que mantiene la Secretaría Confederal de Política Social de Comisiones Obreras para realizar de forma periódica y sostenida en el tiempo el seguimiento y evaluación de la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD). Dicho seguimiento se realiza desde la doble perspectiva temporal y territorial, atendiendo la situación concreta en cada Comunidad Autónoma.

Como **novedad** en esta ocasión se incluye también un capítulo específico relacionado con la **creación de empleo derivada de la implantación de servicios** de atención a la dependencia.

El principal objetivo de este análisis es el de conseguir señalar los principales indicadores que nos ayuden a tener una visión global y objetiva de cómo se está acometiendo la implantación del Sistema de Dependencia, identificar posibles disfunciones y realizar propuestas para poder corregirlas o reforzar aquellas iniciativas que puedan ser tenidas como buenas prácticas.

De este modo, para medir el **grado de implantación del SAAD** se utilizan dos indicadores:

- **El número de beneficiarios atendidos de forma efectiva** con alguna prestación en relación a la población de cada CCAA.
- **El número de beneficiarios en “lista de espera”**, medido por el número de personas que teniendo reconocido el derecho a estar atendidas por el SAAD sin embargo permanecen pendientes de Plan Individual de Atención (PIA) y, por tanto, no disfrutan de ninguna prestación.

Respecto de la **correcta protección que ofrece el SAAD** a las personas dependientes se utilizan igualmente una serie de indicadores que midan en qué medida el SAAD está protegiendo a las personas en situación de dependencia preferentemente a través de servicios profesionales, tal y como mandata la Ley de Dependencia. Dichos indicadores son los siguientes:

- **El porcentaje de que supone la prestación económica de cuidados familiares** respecto del total de prestaciones reconocidas por las CCAA.
- **La Tasa de Desajuste de la prestación económica de cuidado familiar.** Estrechamente relacionado con el anterior indicador, se utiliza este otro referido al **uso correcto de la prestación económica** de cuidado familiar, consistente en la medición de la relación que existe entre el número de prestaciones de cuidado familiar y el número de convenios especiales de seguridad social que se suscriben para cuidadores no profesionales de personas dependientes. De tal forma que un índice superior a la media podría ser señal de que el perfil del cuidador se aleja significativamente del considerado adecuado.
- **El volumen alcanzado por la prestación de servicios** respecto del total de prestaciones reconocidas.

Por último, debemos tener en cuenta que por diversos motivos¹, que veremos más adelante con detalle, algunas CCAA están ofreciendo todavía datos demasiado parciales que pueden tener problemas de consistencia estadística y ello dar lugar a una especie de “espejismo estadístico” que aparente un buen resultado, cuando en realidad sólo es un dato parcial. En esta situación se encuentran principalmente Madrid, C. Valenciana y Canarias.

¹ Fundamentalmente baja implantación del Sistema y un altísimo volumen de prestaciones pendientes de PIA.

1. Principales indicadores de la implantación del SAAD por CCAA.

1.1 Grado de implantación del Sistema.

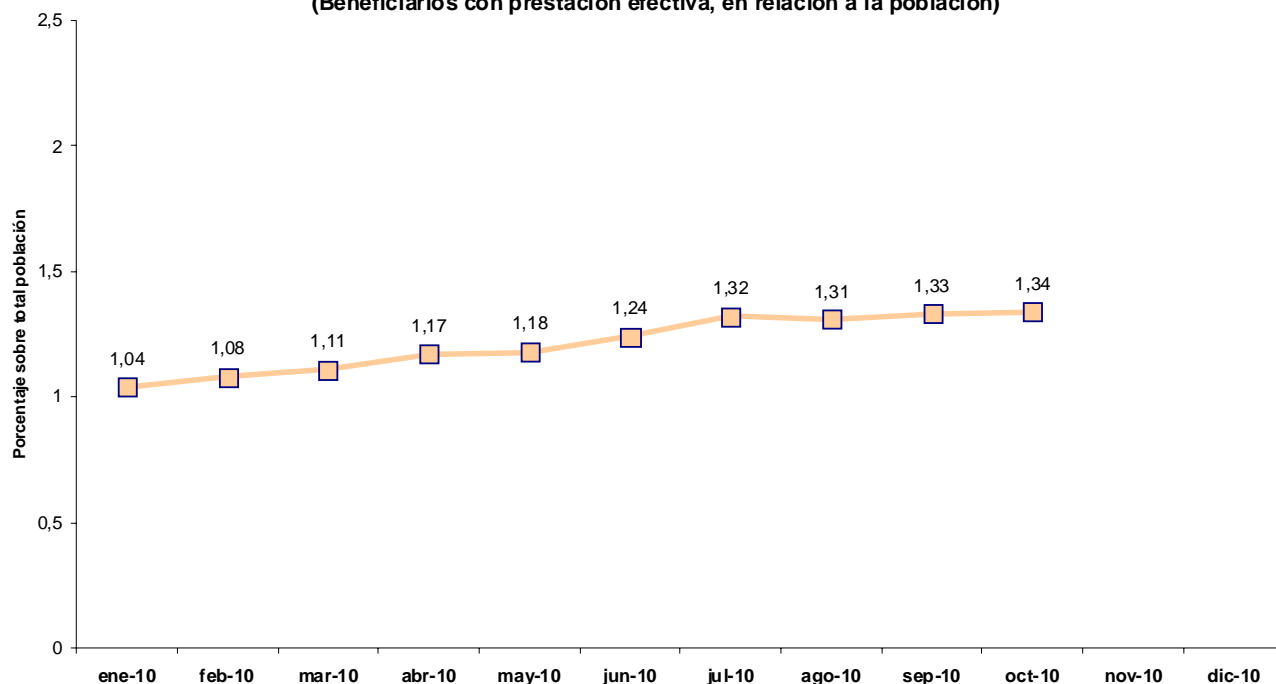
Como primera consideración debemos señalar que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) consolida la tendencia de implantación creciente. Aún con el retraso que arrastra desde su puesta en marcha, el SAAD ha conseguido superar el número de beneficiarios que actualmente están protegidos por sistemas de protección tan importantes como el de las Pensiones No Contributivas.

Actualmente, más de 1,4 millones de personas han solicitado estar atendidos por el Sistema de Dependencia, de los que se han dictaminado casi 1,3 millones de expedientes. El perfil medio de la persona solicitante es mayoritariamente mujer (67%) y mayor de 65 años (76%), de hecho más de la mitad de los solicitantes (55%) tienen una edad superior a los ochenta años.

Del total de expedientes dictaminados, 1.298.120, en su mayoría (37%) se han reconocido a personas Grandes Dependientes o Grado III, seguidos (29%) de Dependientes Severos o Grado II (ambos grupos se encuentran ya bajo la cobertura del sistema). Los Dependientes moderados que ya han sido valorados representan casi el 22% del total, si bien tendrán que esperar a 2011 para comenzar a estar cubiertos por el SAAD. Es igualmente importante señalar que tan sólo el 11% de las personas solicitantes de una prestación, una vez valoradas, se ha dictaminado que no tienen un grado de dependencia suficiente para estar protegidos por el SAAD, de lo que se denota la responsabilidad con la que los ciudadanos se han acercado a este nuevo Sistema de protección

El indicador que nos permite medir adecuadamente el grado de implantación del Sistema pone en relación el número de beneficiarios atendidos de forma efectiva mediante una prestación concreta por el SAAD, con la población que tiene cada CCAA. De esta forma se obtiene un indicador homogeneizado que corrige las diferencias de tamaño entre los diferentes territorios.

Evolución media de la implantación del SAAD
(Beneficiarios con prestación efectiva, en relación a la población)

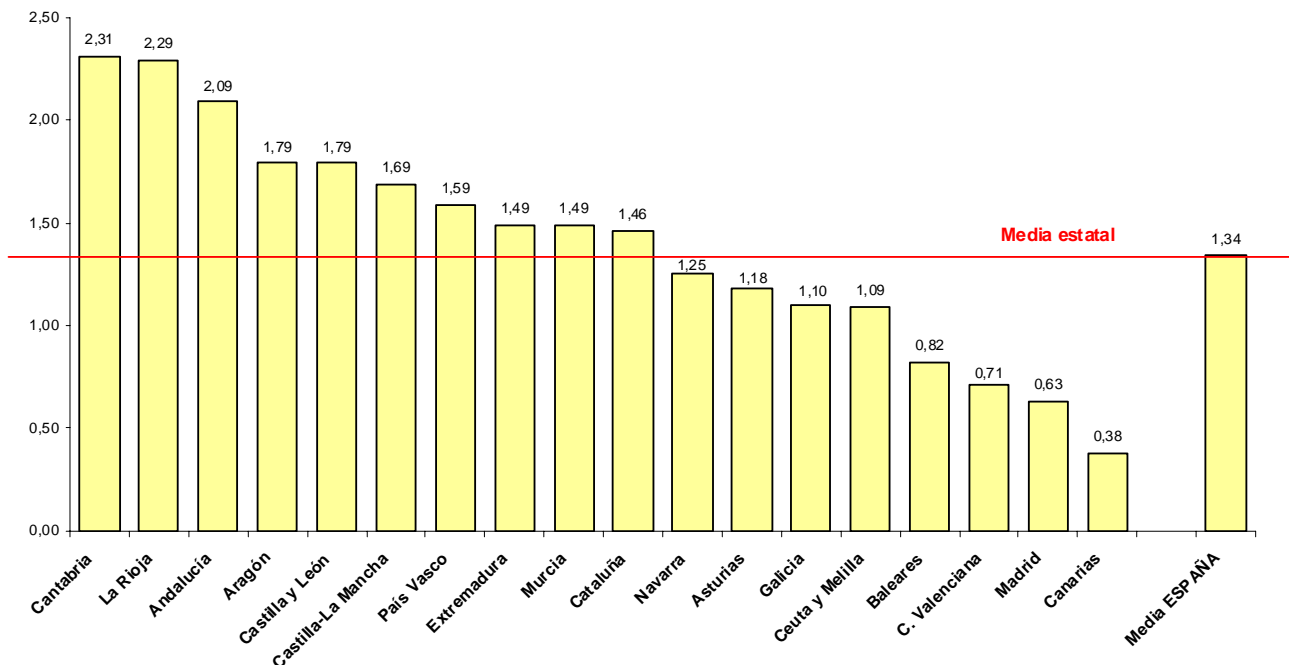


Fuente: elaboración propia

Como puede apreciarse en el gráfico anterior, la implantación del SAAD muestra una lenta pero firme tendencia de crecimiento. Los datos de octubre de 2010 nos indican que son ya 864.935 los beneficiarios con derecho a prestación reconocida, de los que un total de 627.165 reciben de forma efectiva una prestación del SAAD.

Grado de implantación del SAAD por CCAA

(Beneficiarios con prestación en relación a la población de las CCAA - 1 de octubre de 2010)



Fuente: elaboración propia

Respecto de la situación de este indicador en cada una de las CCAA, hemos comenzado por señalar que las que han conseguido un mayor grado de implantación del Sistema son Cantabria, La Rioja y Andalucía. Es significativo el hecho de que se haya reducido la distancia que en las primeras fechas de implantación del Sistema existían entre las CCAA de cabeza y las situadas en un segundo nivel de implantación media, como es el caso de Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y País Vasco. Ello muestra el mayor esfuerzo de implantación que han hecho la mayoría de territorios en la última etapa que han hecho posible la progresiva homogeneización de resultados en este punto.

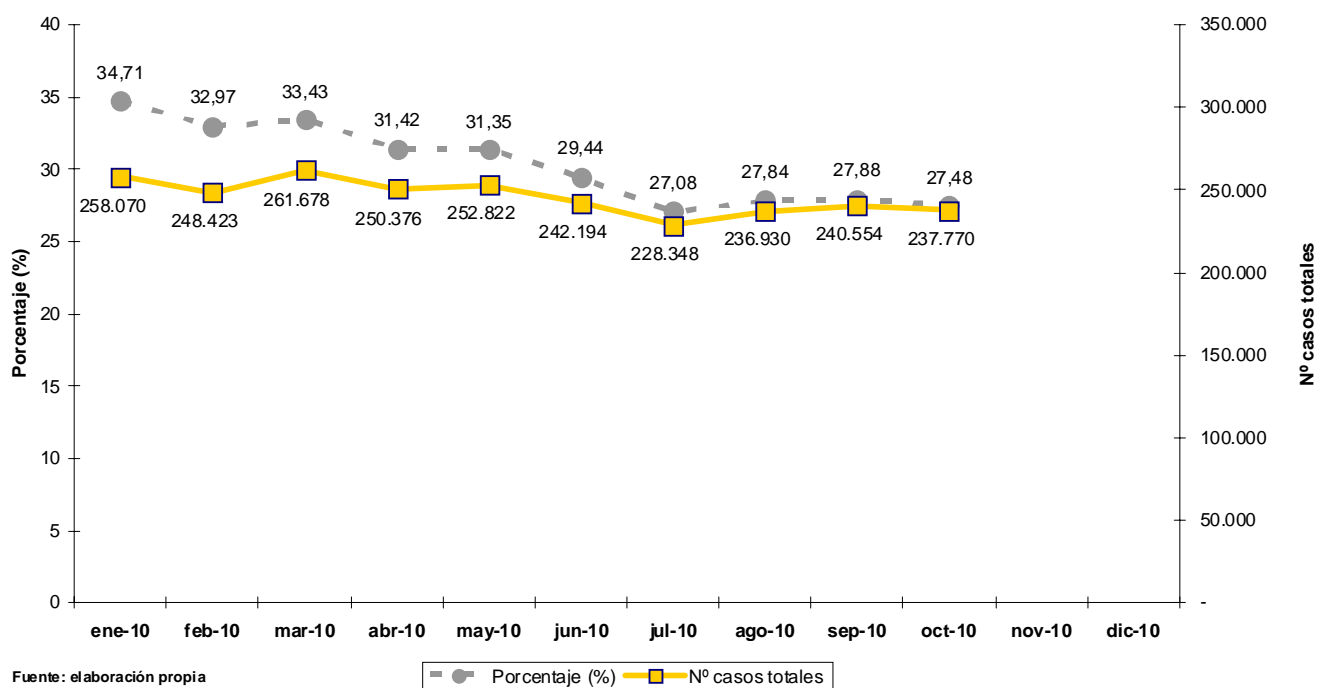
En el extremo contrario, Canarias, Madrid, y C. Valenciana son las CCAA que mayor retraso mantienen en la implantación del SAAD, con un indicador que muestra que su grado de implantación está por debajo de la mitad que en la media del Sistema. Esta situación en estas tres comunidades se mantiene de forma inalterada desde los primeros momentos de la puesta en marcha del Sistema de Dependencia, hace casi tres años, lo que parece confirmar que está causada por una decisión política más que por los problemas técnicos que conlleva la implantación de un sistema de protección de esta envergadura. La situación de retraso en la implantación del SAAD dentro de estas tres CCAA es importante que llega incluso a influir en la consistencia estadística de los resultados que ofrecen al SISAAD (Sistema de Información estadística del SAAD), de modo que en muchas ocasiones sus resultados no son comparables con las del resto de CCAA debido a la escasa implantación de esta nueva red de protección. Ocurre, por ejemplo, que aparentemente algunos de sus resultados muestran una buena situación, cuando en realidad se trata tan sólo de un resultado parcial derivado de una implantación insuficiente.

1.2 La “lista de espera” del SAAD. Beneficiarios pendientes de PIA (Plan Individualizado de Atención).

Este indicador es estratégico de cara a conseguir un conocimiento fiel de la realidad del Sistema, sobretudo respecto del verdadero alcance de los beneficiarios que realmente están siendo atendidos. Es muy importante señalar que a pesar de que hay casi 900.000 personas con derecho reconocido a una prestación, no todas ellas están siendo atendidas.

El indicador que en estos momentos más información nos puede aportar al respecto es el número de prestaciones pendientes de PIA. Esto es, los beneficiarios a los que habiéndoseles reconocido un grado y nivel de dependencia con derecho a protección, sin embargo aún no se les ha prescrito una prestación concreta.

Evolución media SAAD de los Beneficiarios pendientes de PIA (Beneficiarios en "lista de espera")



La primera conclusión que cabe hacer en este punto es que, pese a la mejora en términos relativos que viene experimentando en 2010 este indicador hasta situarse en el 27,48% de las personas con derecho reconocido, sin embargo, el número total de beneficiarios pendientes de PIA parece estar estancado en torno a los 238.000.

Como ya hemos comentado en informes anteriores, a instancia de CCOO y otras organizaciones en 2009 se promovieron una serie de cambios legislativos² que tenían por

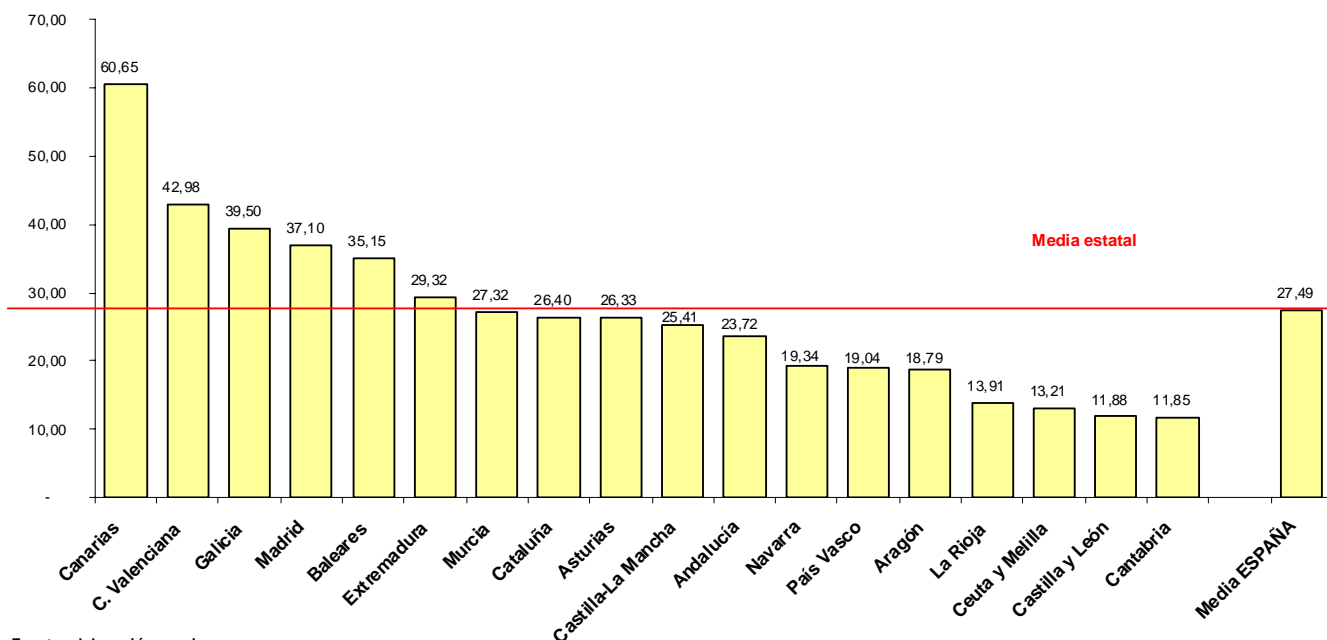
² Nos referimos a la modificación del RD 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, publicado por el BOE el 19 de febrero de 2009, que se comenzó a aplicar en la nómina de marzo de 2009. Dichas modificaciones legislativas condicionan la libranza de los fondos del Nivel Mínimo garantizado a las CCAA a la elaboración de resolución de PIA, e incluso se condiciona la libranza de los efectos retroactivos entre administraciones a un plazo de tiempo máximo entre el dictamen de grado y nivel de un beneficiario y que éste perciba de forma efectiva una prestación. De este modo, se corregía el mecanismo utilizado hasta entonces por el que para que las

objeto reducir esta "lista de espera". Sin embargo, comprobamos cómo el resultado práctico de estas reformas, aún siendo positivo, no ha sido todavía capaz de solucionar de forma eficaz el problema de fondo. Es inadmisibles que casi 1 de cada 3 personas con derecho a una prestación continúe sin estar atendida.

Somos conscientes de que, de no haberse producido estos cambios en el sistema de financiación, la situación actual sería mucho peor, y que dichos cambios eran y son absolutamente necesarios. Pero parece claro que el problema trasciende las posibilidades de solución que tiene esta medida y es necesario acometer otras actuaciones que la complementen.

Para saber qué medidas necesitaríamos incorporar en este sentido deberíamos comenzar por conocer en qué medida afecta esta "lista de espera" en cada una de las CCAA.

Beneficiarios pendientes de PIA por CCAA (Porcentaje de beneficiarios en "lista de espera" para tener prestación - 1 de octubre de 2010)



Fuente: elaboración propia

Como ya hemos señalado, a media del SAAD es de por sí muy elevada y casi un tercio de los beneficiarios con derecho reconocido están aún pendientes de la elaboración o resolución de PIA que les garantice el acceso a una prestación concreta. Sin embargo, en el caso de Canarias es la que de lejos peor resultado presenta. En esta Comunidad Autónoma, algo más de 6 de cada 10 personas con derecho reconocido no tienen ninguna protección. La C. Valenciana, por su parte, mantiene sin protección a casi la mitad de los beneficiarios reconocidos.

En el extremo contrario, Cantabria, Castilla y León, Ceuta, Melilla, y La Rioja son los territorios con menor porcentaje de beneficiarios pendientes de PIA, de modo que tan sólo están en "lista de espera" para realizar el PIA 1 de cada 10.

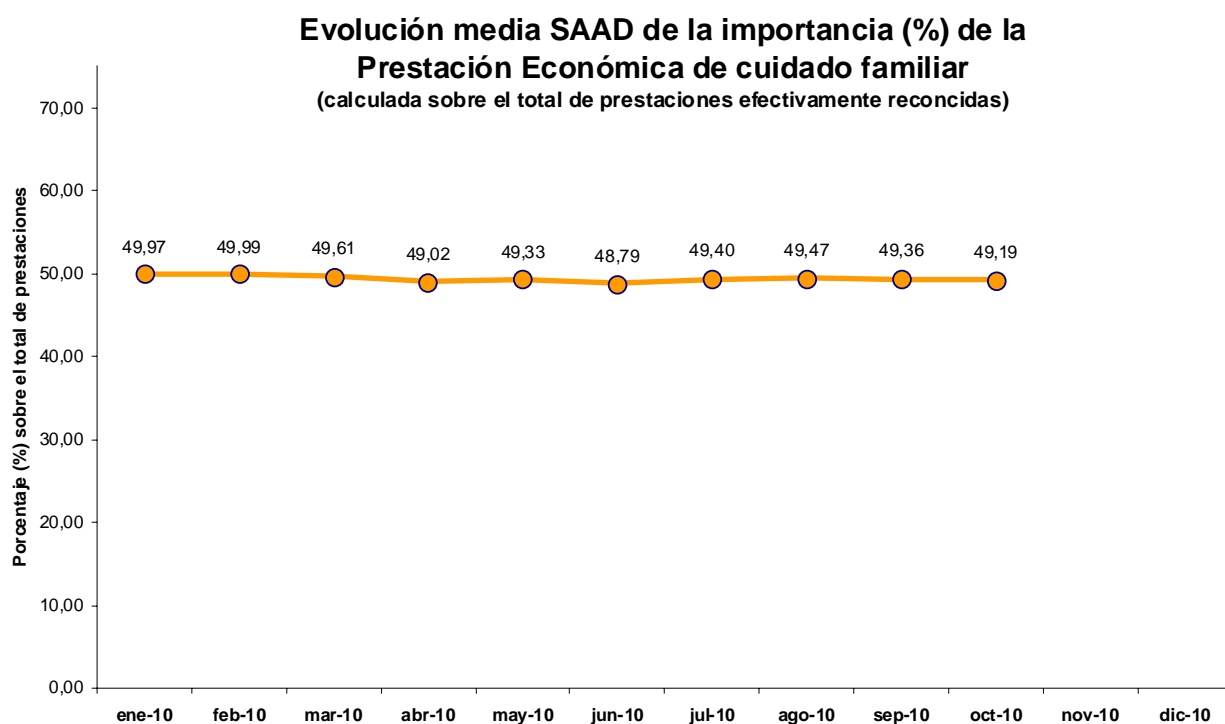
CCAA pudieran tener acceso a la financiación del Nivel Mínimo bastaba con el dictamen de grado y nivel de dependencia, aunque no se estuviese atendiendo al dependiente con ninguna prestación.

Sería necesario que el SISAAD profundizase en este indicador, ya que actualmente sólo disponemos del dato de las personas en “lista de espera”, pero se desconoce cuánto tiempo permanecen en esta situación. Y en el mismo sentido, sería conveniente comprobar si se han desplegado completamente los efectos de las modificaciones legales introducidas en 2009 a las que nos referíamos al principio de este apartado, concretamente en lo relacionado con el hecho de condicionar la libranza de los efectos retroactivos entre administraciones a un plazo de tiempo máximo entre el dictamen de grado y nivel de un beneficiario y que éste perciba de forma efectiva una prestación, de modo que quizá pudiese seguir profundizándose en esta línea.

1.3 La prestación económica de cuidado familiar.

Aunque Ley de Dependencia es muy clara a la hora de definir que el Sistema de Dependencia debe basar de forma preferente su atención en base a servicios profesionales y establece la prestación económica como excepcional, lo cierto es que el volumen de prestaciones económicas de cuidado familiar es muy alto.

En su día, CCOO ya estableció el umbral de la “excepcionalidad” de la prestación económica en el entorno del 25% del total de prestaciones, ya que de otro modo no podría hablarse de excepcionalidad propiamente dicha. Sin embargo, la importancia que ha adquirido la prestación económica prácticamente duplica este umbral y se sitúa, con mucha diferencia, como la principal prestación con la que se está atendiendo a las personas dependientes en el SAAD, muy cercana al 50% del total de prestaciones.



Fuente: elaboración propia

En el gráfico anterior podemos comprobar cómo esta situación se mantiene inalterada desde prácticamente los primeros momentos de la puesta en marcha del Sistema, lo que señala que no se está haciendo lo necesario para revertir la situación.

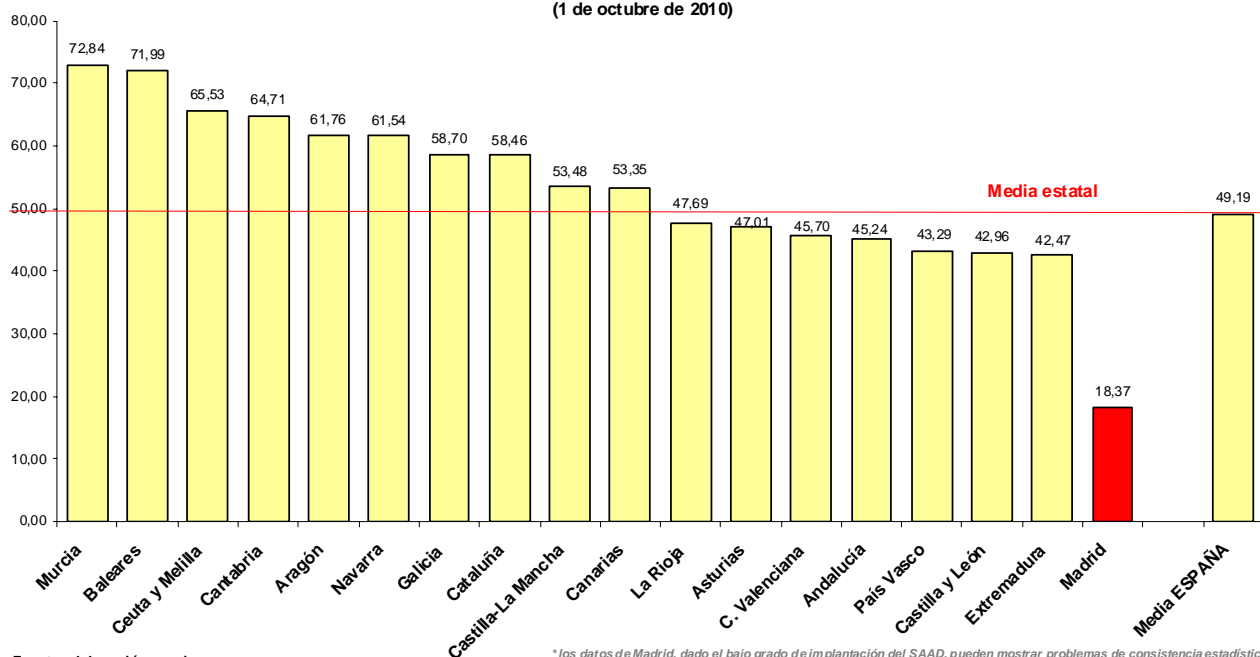
Aunque desde algunas posiciones se pueda intentar justificar que existen factores de carácter cultural y sociológico que pueden ayudar a que los beneficiarios demanden de este tipo de prestaciones, junto a ellos existen intereses de carácter político y financiero de las

Administraciones que están interviniendo tanto o más como los anteriores. A nadie se le escapa el hecho de que una prestación económica de cuidado familiar tiene un coste mensual máximo de 520 euros, mientras que un servicio puede perfectamente triplicar este coste; además de que la gestión de la prestación económica es más rápida y sencilla para las administraciones que ordenar y gestionar una cartera de servicios.

Mientras que la primera opción (la decisión voluntaria y adecuada de una persona del entorno familiar) es muy legítima, la segunda (la oferta ordenada por una administración sólo para reducir los costes) resulta una irresponsabilidad que pervierte la naturaleza misma de la protección de la dependencia.

Peso de la Prestación Económica de cuidado familiar sobre el total de prestaciones reconocidas por CCAA (%)

(1 de octubre de 2010)



Fuente: elaboración propia

* los datos de Madrid, dado el bajo grado de implantación del SAAD, pueden mostrar problemas de consistencia estadística, por lo que puede aparentar un buen resultado cuando en realidad muestra tan sólo un dato parcial.

El análisis de este indicador por CCAA, muestra como Murcia es con mucho el territorio que con mayor intensidad atiende a las personas en situación de dependencia en base a prestaciones económicas. En esta Comunidad Autónoma casi 8 de cada 10 beneficiarios son atendidos con este tipo de prestaciones. Le siguen las CCAA de Baleares, Aragón, Cantabria, Ceuta y Melilla, y Navarra, en las que las prestaciones económicas de cuidado familiar superan el 60% del total.

En el extremo contrario, Castilla y León y el País Vasco son los que presentan un menor volumen de prestaciones económicas, aunque en ambos casos superan el 40%. Es significativo el hecho de que incluso las CCAA con menor proporción de prestaciones económicas alcanzan un porcentaje elevadísimo de este tipo de prestaciones.

Como ya hemos dicho antes, los resultados que presenta Madrid son fruto en realidad del registro de datos muy parciales derivados de su retraso en la implantación del Sistema lo que desvirtúa en gran medida los resultados estadísticos que presentan respecto de este índice. Su aparentemente buen resultado muestra tan sólo un dato parcial.

CCOO viene demandado desde hace tiempo medidas concretas que inviertan la tendencia actual a proteger fundamentalmente en base a servicios, sobretudo en la parte de esta situación es consecuencia del hecho de que a las Administraciones oferten estas prestaciones

por tener un coste menor. En el capítulo de conclusiones se detallan algunas de las propuestas de CCOO.

1.4 Tasa de desajuste de la prestación económica de cuidado familiar.

Íntimamente ligado con el apartado anterior se encuentra la calidad con la que se está reconociendo la prestación económica de cuidado familiar.

Hasta ahora quienes venían realizando el cuidado de personas en situación de dependencia eran mayoritariamente mujeres del entorno familiar, de edad en torno a los 50 años o mayores, generalmente amas de casa que no desarrollan trabajo asalariado fuera del hogar y que carecen de suficientes periodos de cotización previos que, de cara a una futura jubilación, puedan generar prestaciones propias.

Éste es el perfil del cuidador familiar que el espíritu de la Ley de Dependencia establece como óptimo; de ahí, por ejemplo, que haya previsto una cotización al Sistema de Seguridad Social que ayude a completar posibles carreras de cotización previas que puedan derivar en una pensión de jubilación propia. Esta cotización se realiza mediante un Convenio Especial del cuidador no profesional con la Seguridad Social que paga íntegramente el Sistema de Dependencia. Una variante de este perfil óptimo de cuidador no profesional puede ser la de una persona del entorno familiar que no precise la cotización al Sistema de Seguridad Social. Y ello bien porque tiene más de 65 años y/o es ya pensionista, y su edad y su salud le permiten ser un cuidador adecuado; bien porque ya cotice por un empleo propio que, además, le permite tener tiempo suficiente para ser un cuidador adecuado.

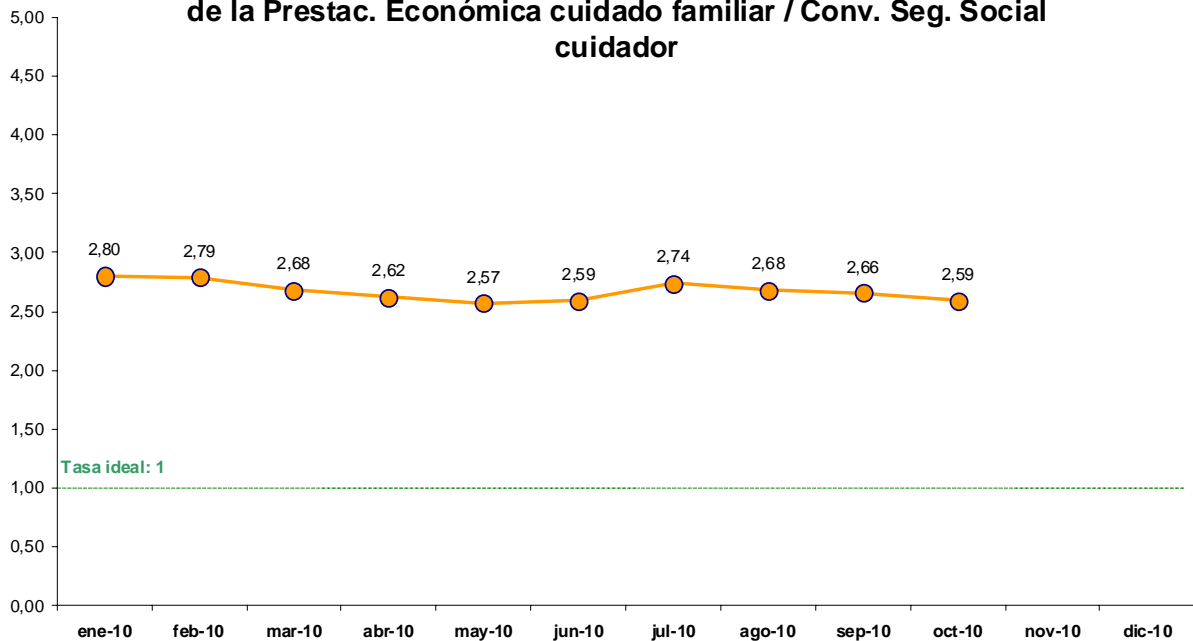
Con cualquiera de los perfiles anteriormente descritos se cumpliría adecuadamente las obligaciones que la Ley establece para conceder esta prestación.

Sin embargo, como ya hemos comentado, hay otros factores adicionales que también intervienen en esta cuestión. Por ejemplo, la tentación desde una Administración de reducir los costes del Sistema de Dependencia mediante la generalización de la prestación más barata (520 euros/mes); o la tentación de pretender utilizar la existencia de una persona dependiente en un hogar para conseguir la percepción de unos ingresos con el único objeto de servir como complemento de renta familiar que, quizá también, podría orientarse al pago de una “empleada de hogar”. Ambos casos son inaceptables y constituirían un incumplimiento del espíritu y la letra de la Ley.

Determinar cuándo se está haciendo un uso correcto y cuándo fraudulento de la prestación económica de cuidado familiar requiere un seguimiento individualizado de cada caso. Y deberá hacerse. Entre tanto, cabe ir aproximando nuestro foco de análisis a casos más generales en los que pueda apreciarse alguna señal que muestre algún indicio de disfunción, identificar ésta y corregirla.

El indicador más lógico para ello es el resultante de cruzar el número de prestaciones económicas de cuidado familiar reconocidas y el número de Convenios Especiales de Seguridad Social para cuidadores suscritos en un territorio. La diferencia entre ambas es lo que hemos venido en llamar Tasa de desajuste de la prestación económica, y mide el número de prestaciones que se reconoce por cada convenio suscrito. El ideal de esta Tasa sería 1, que significaría que por cada prestación económica reconocida se suscribe un Convenio Especial de Seguridad Social para ese cuidador.

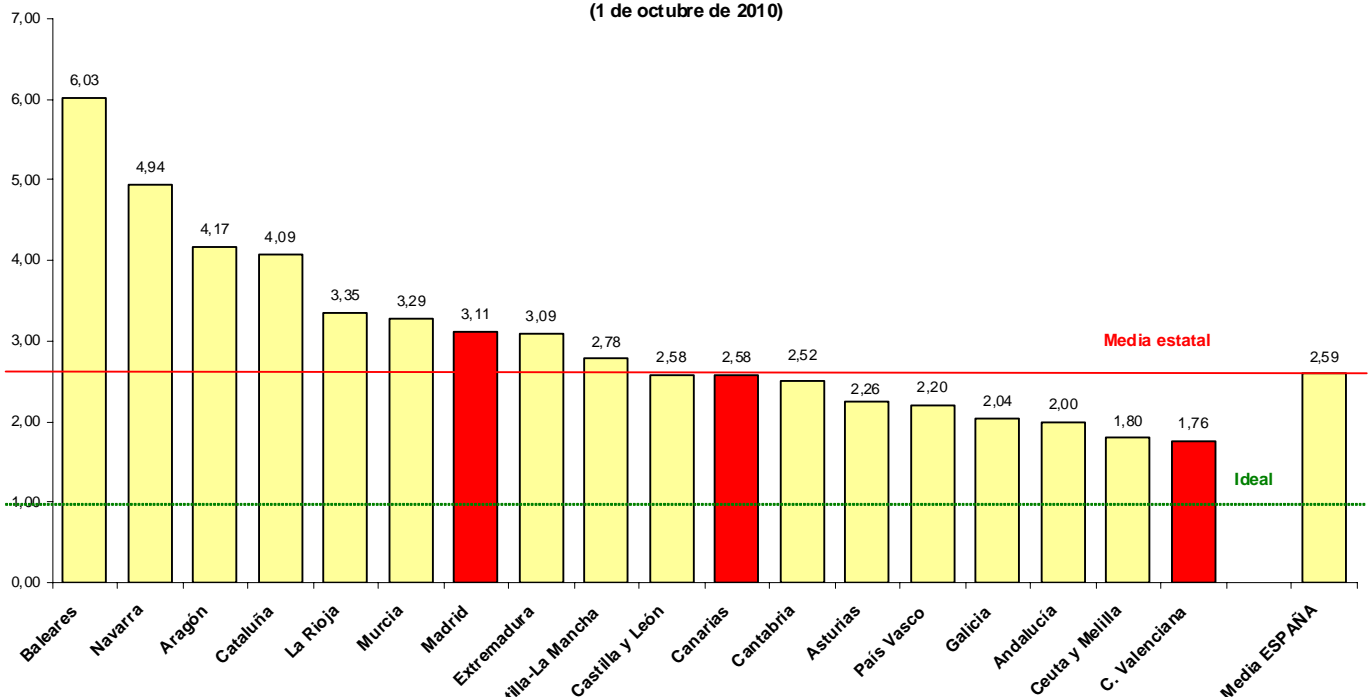
Evolución media SAAD de la Tasa de desajuste de la Prestac. Económica cuidado familiar / Conv. Seg. Social cuidador



Fuente: elaboración propia

La media global para el conjunto del Estado se sitúa ligeramente por debajo a 3, y se mantiene de forma estable en el tiempo en esta magnitud. Es decir, que se suscribe un Convenio Especial por cada 3 prestaciones reconocidas. Luego, de cada 3 cuidadores, 2 no cumplen con los requisitos para suscribir el Convenio (o son mayores de 65 años y/o pensionistas, o tienen un empleo por el que ya cotizan). Pero en cualquier caso, presuponemos que aunque no suscriban el Convenio, estos cuidadores han sido considerados como adecuados por los Servicios Sociales de base que realizan el PIA.

Tasa de desajuste por CCAA Prestación Económica cuidado familiar/Convenios Seg. Soc. cuidador (1 de octubre de 2010)



Fuente: elaboración propia

* los datos de Canarias, Madrid y C. Valenciana, dado el bajo grado de implantación del SAAD, pueden mostrar problemas de consistencia estadística y aparentar un buen resultado, cuando en realidad muestran sólo información parcial

Como vemos en el gráfico anterior, aunque la Tasa de desajuste media se mantiene algo por debajo de 3, hay claramente dos CCAA, Baleares y Navarra, que presentan unas magnitudes que prácticamente la duplican. En el caso de Baleares, sólo se firma un Convenio Especial de cuidador por cada 6 prestaciones reconocidas, mientras que en Navarra se suscribe un convenio por cada 5 prestaciones. En Cataluña y Aragón la proporción es de un convenio por cada 4 prestaciones.

Respecto de esta situación han comenzado a tomarse medidas legales para asegurar que se hace un uso correcto de la prestación económica de cuidado familiar de acuerdo con la concepción que de la misma hace la Ley de Dependencia. En esta línea hemos de destacar el Acuerdo del Consejo Territorial de 25 de enero de 2010³ en el que se establecen una serie de requisitos adicionales a los que actualmente se venían utilizando para acceder a este tipo de prestaciones (idoneidad de la persona cuidadora, imposibilidad de desinstitucionalización, haber venido recibiendo atención familiar con carácter previo, etc.). Aunque todavía es pronto para poder comprobar los efectos de estas medidas deberemos hacer un seguimiento de los mismos.

En este sentido, será especialmente importante concentrar nuestro análisis precisamente en las CCAA que concentran un mayor volumen de la prestación económica de cuidado familiar junto con una elevada Tasa de desajuste de la misma. En esta situación se encuentran Murcia, Baleares, Aragón, Navarra y Cataluña.

Seguramente en la explicación de este fenómeno intervienen otros factores adicionales como la posible suficiencia de la red pública y concertada de servicios, la influencia que pueda tener el fenómeno rural, el envejecimiento de la población, y algunos otros.

En cualquier caso, en la fase en la que actualmente nos encontramos deberían concentrarse los esfuerzos por intentar poner luz sobre qué está sucediendo exactamente, explicando cómo interactúan los diferentes factores y proponiendo intervenciones específicas que corrijan adecuadamente cada situación.

Respecto de los territorios en los que mejor se ajusta el perfil del cuidador familiar al modelo ideal que prevé la Ley, tan sólo Ceuta y Melilla están cerca del valor óptimo de referencia. En estas ciudades autónomas se suscribe un Convenio por cada 1,8 prestaciones reconocidas. Le siguen, bastante más cerca de la Tasa media, pero aún mejorándola, Andalucía, Galicia, Asturias, País Vasco y Cantabria⁴.

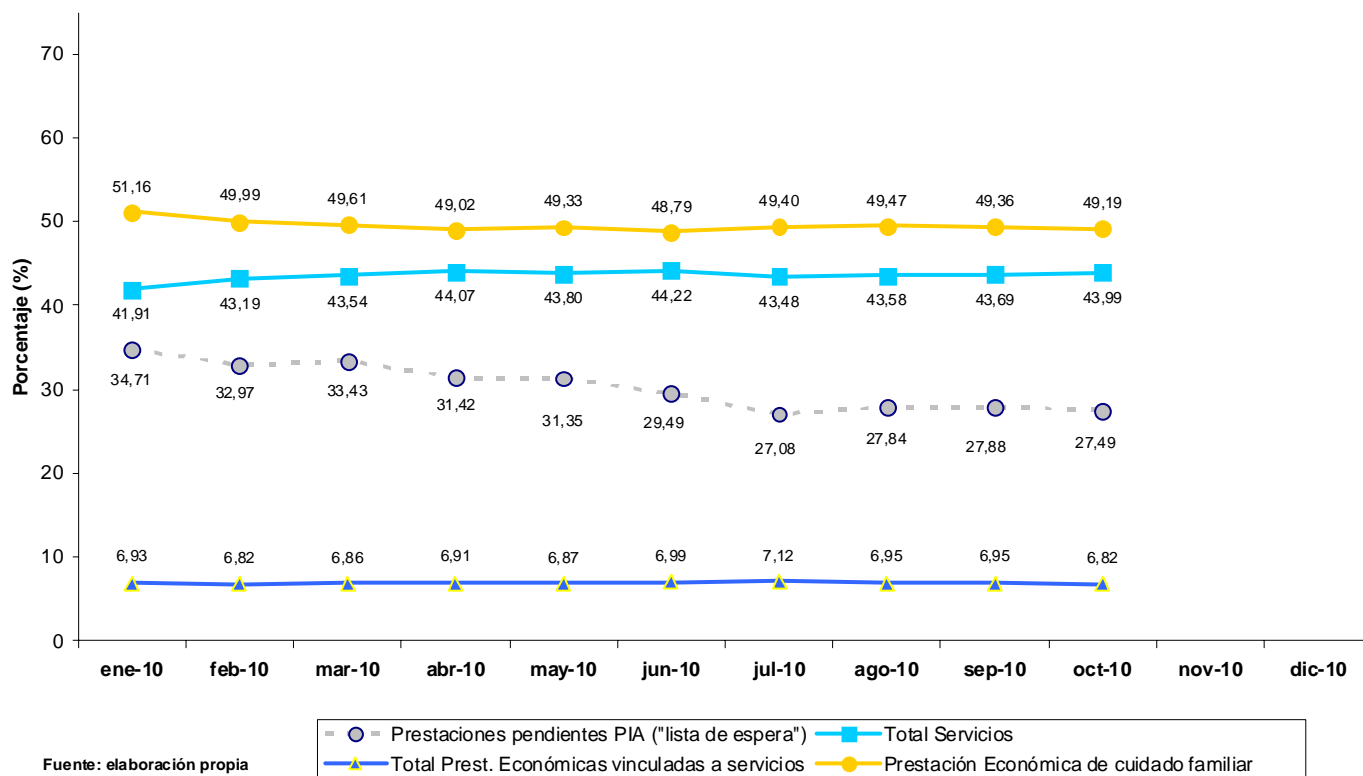
³ Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, publicada en el BOE de 12 de marzo de 2010.

⁴ Como ya hemos visto antes en otro apartado, los resultados que presentan la C. Valenciana, Canarias y Madrid son fruto en realidad del registro de datos muy parciales derivados de su retraso en la implantación del Sistema lo que desvirtúa en gran medida los resultados estadísticos que presentan respecto de este índice. Su aparentemente buen resultado muestra tan sólo un dato parcial.

1.5 La prestación de servicios.

El catálogo de servicios del SAAD es realmente amplio, pero para hacer un primer análisis tomaremos como referencia el agregado de todos los servicios poniéndolo en relación con el de prestaciones económicas.

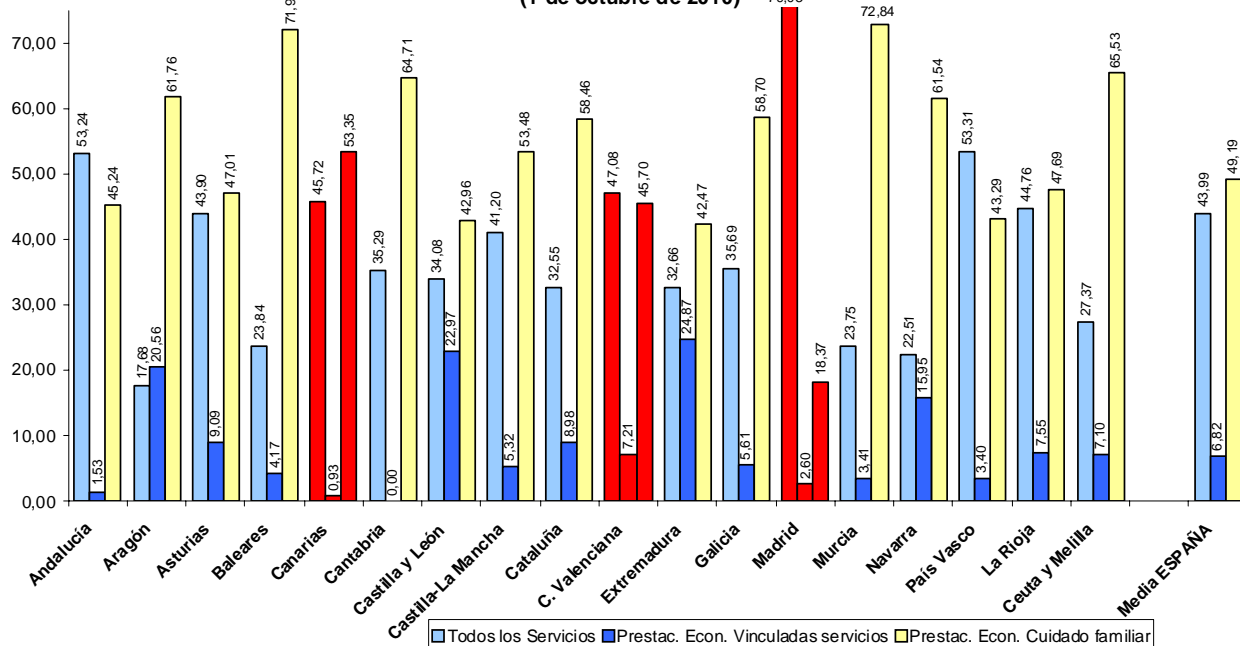
Evolucion media (%) de las Prestaciones del SAAD, por tipos
(prestaciones de atención calculadas sobre el total de las que reciben de forma efectiva los beneficiarios)



Como vemos en el gráfico anterior, la prestación de servicios se sitúa en el SAAD sensiblemente por detrás de la prestación económica de cuidado familiar. En concreto la atención en base a servicios profesionales, aunque viene experimentando en 2010 un ligerísimo incremento, apenas supone el 44% del total de prestaciones reconocidas.

Por su parte, la prestación económica vinculada a un servicio mantiene en la media del Sistema un volumen estable en el entorno al 7% del total de prestaciones reconocidas. No obstante, cuando analicemos con detalle las diferentes CCAA, comprobaremos cómo este tipo de prestaciones han comenzado a incrementar su importancia en algunas de ellas alcanzando una cuota realmente importante.

Comparativa prestaciones reconocidas de forma efectiva por tipo y CCAA (%)
(1 de octubre de 2010)



Fuente: elaboración propia

* los datos de Canarias, Madrid y C. Valenciana, dado el bajo grado de implantación del SAAD, pueden mostrar problemas de consistencia estadística y aparentar un buen resultado, cuando en realidad muestran sólo información parcial

Cuando analizamos la situación por CCAA, sólo Andalucía y País Vasco registran una mayor proporción de servicios que de prestaciones económicas de cuidado familiar. En los casos de Asturias y La Rioja existe una situación cercana al equilibrio entre servicios y prestaciones económicas aunque éstas últimas son ligeramente más importantes. En el resto de CCAA las prestaciones económicas se dan de manera muy preferente.

En este punto, es significativo reseñar una serie de CCAA en las que la prestación económica vinculada a un servicio ha comenzado a adquirir una proporción realmente importante. Es el caso, por ejemplo de Aragón, dónde este tipo de prestaciones económicas (20,5%) es superior incluso al conjunto de prestaciones de servicios (17,6%). La prestación económica vinculada a un servicio ha adquirido también una importancia considerable en los casos de Extremadura (24,8%), Castilla y León (23,1%) y Navarra (15,9%).

Hemos de recordar que la prestación económica vinculada a un servicio se previó en un primer momento como una prestación “de tránsito” que debería utilizarse “únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado”, según lo regula el artículo 17 de la Ley de Dependencia.

La creciente utilización que en algunas comunidades autónomas están haciendo de la misma puede venir explicada por varias causas. La primera sería la de considerar que efectivamente se está utilizando conforme a lo establecido en la Ley ante una situación en la que la red de servicios públicos y concertados es insuficiente para atender la demanda. En estos casos, las administraciones competentes deberían tomar nota de los desajustes que existen entre la oferta de la red pública y la demanda que los beneficiarios hacen de los servicios, para diseñar en el corto y medio plazo una ampliación de la primera.

Otra posible explicación al fenómeno puede venir derivada de un deficiente diseño de financiación de la prestación de servicios, que en anteriores informes ya hemos explicado. En un contexto general en el que las CCAA tienen problemas financieros, aquellas CCAA que

apuestan por la atención en base a servicios pero no disponen de recursos suficientes para atender la provisión directa o concertada de los mismos (1.400-1.800 €/mes), utilizan la prestación económica vinculada a un servicio (833,96 €/mes) como instrumento menos costoso para las arcas públicas.

En ambos casos, debería comenzar a abordarse un estudio más pormenorizado que muestre cuál es la verdadera dimensión de la red pública y concertada de servicios de dependencia y cómo y dónde debe desarrollarse para dar una respuesta adecuada a las necesidades del SAAD. Y, al mismo tiempo, debe acometerse una reflexión sobre la necesidad de introducir en el modelo de financiación de la dependencia la diferencia de costes que implica atender a una persona dependiente mediante un servicio profesional y una prestación económica, de modo que los recursos del sistema se distribuyan de acuerdo con este diferencial de costes.

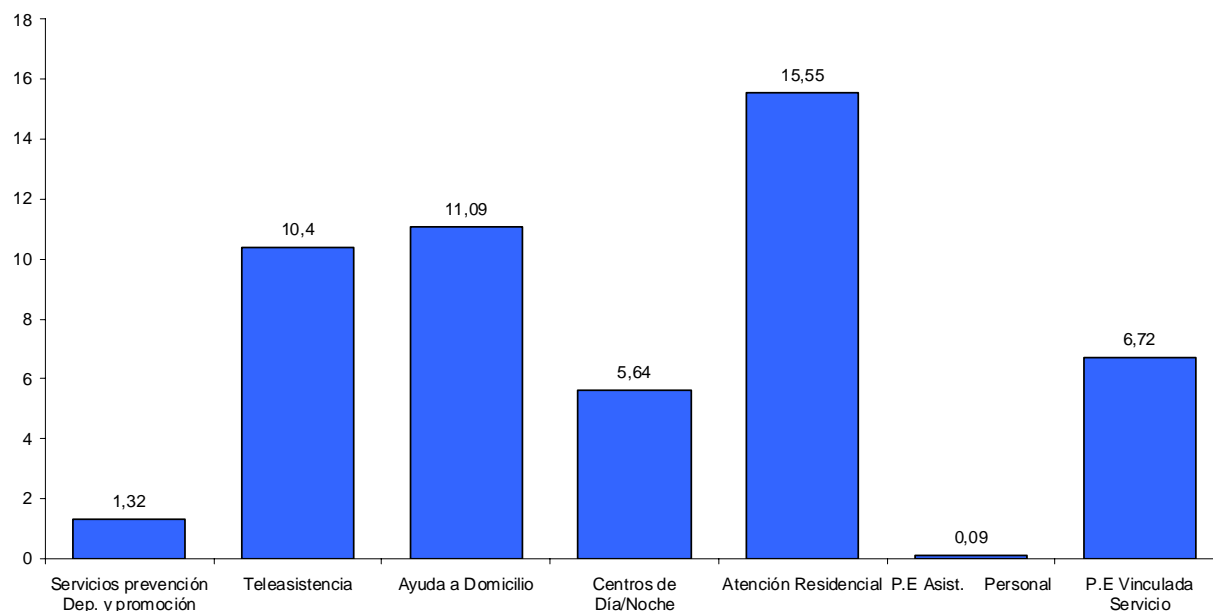
2. La creación de empleo generada por los servicios de Dependencia.

En la actualidad, el servicio que cuenta con mayor implantación en el marco del Sistema de Dependencia es el de Centros residenciales que da cobertura al 15,5% de los beneficiarios de una prestación del SAAD. Le sigue muy próximo el Servicio de Ayuda a Domicilio (11%) y la Teleasistencia (10%).

Por su parte, la prestación económica vinculada a un servicio (6,72%) y los Centros de día (5,64%) ocupan un segundo escalón de preferencia.

Y por último se sitúan los servicios de prevención (1,32%) y la prestación económica de Asistente personal que no ha tenido prácticamente implantación (0,09%).

Servicios de atención a la Dependencia del SAAD
(porcentaje de beneficiarios atendidos por servicios - 1 de octubre de 2010)

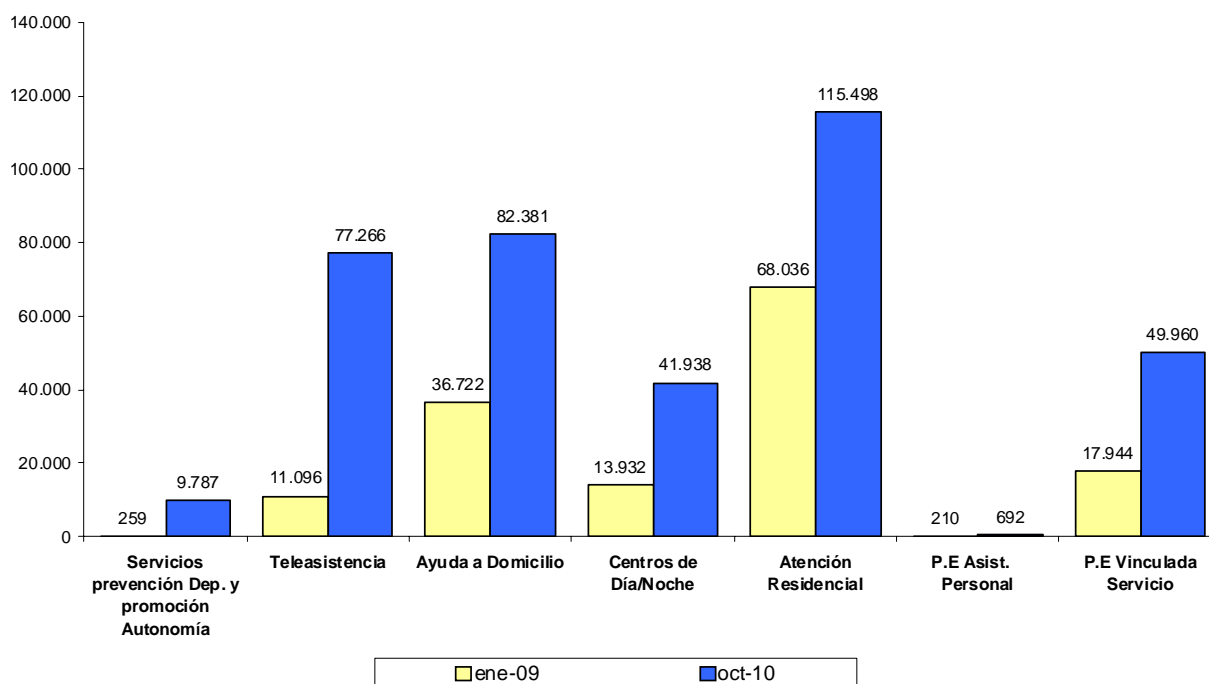


Fuente: elaboración propia

Aun a pesar de que la principal prestación con la que se está atendiendo a las personas en situación de dependencia es la prestación económica de cuidado familiar (49%), el número de beneficiarios de servicios no ha dejado de crecer, lo que significa que los beneficiarios los reclaman conscientes de que la atención de calidad no puede realizarse sin ellos.

Desde enero de 2009 hasta la fecha actual las cifra de personas que han solicitado un servicio profesional casi se ha triplicado, pasando de 129.151 hasta los 365.452 beneficiarios actuales.

Número de beneficiarios atendidos por tipo de servicio (SAAD)



personal, que era una de las figuras novedosas del catálogo de servicios, no ha terminado de encontrar la demanda que en principio se preveía. Apenas 700 beneficiarios lo han solicitado, por lo que parece evidente que es necesario replantearse esta figura y por qué no está funcionando su implantación.

Como hemos señalado, podemos encontrar varias pautas de comportamiento en el mapa de servicios puestos en funcionamiento en el marco del SAAD:

El hecho de que la demanda de servicios residenciales sigue siendo una preferencia muy estable entre las personas en situación de dependencia.

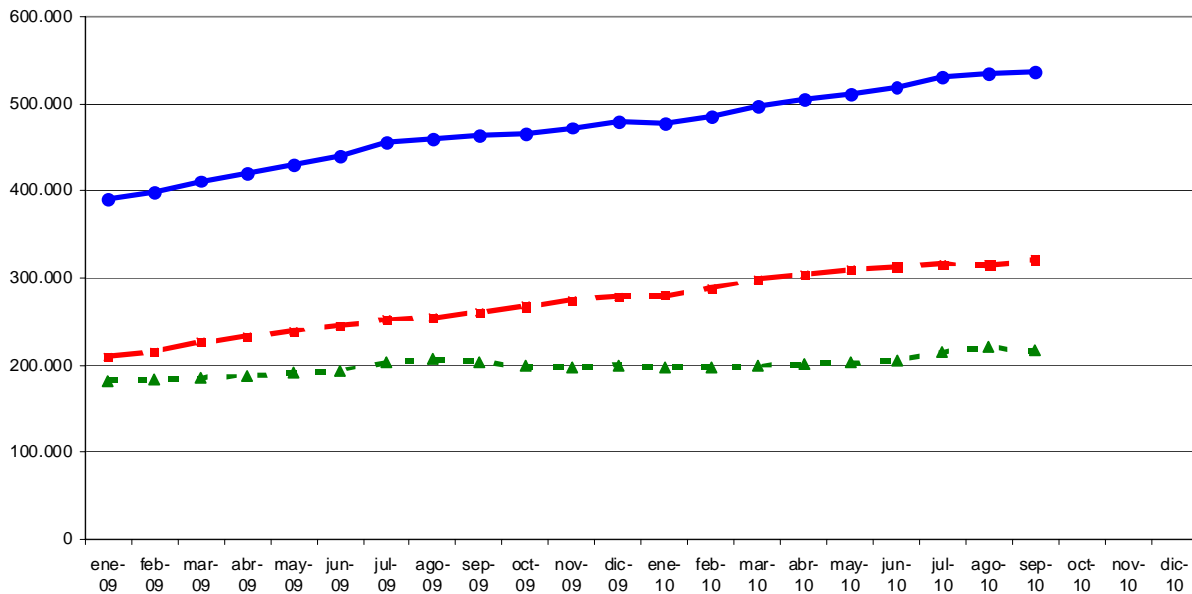
El crecimiento importantísimo que ha experimentado la demanda de servicios profesionales que permiten a los dependientes mantener su residencia habitual, como son los Centro de Día y la Ayuda a Domicilio, que respectivamente casi han multiplicado por tres y por dos los beneficiarios en apenas dos años.

Y la potencialidad de crecimiento de los servicios de prevención en los próximos años, ya que aún a pesar de que el ámbito que le es propio a estos servicios (dependencia moderada) no comenzará a tener cobertura en el SAAD hasta enero del año 2011, ya hay casi 10.000 personas que los han demandado.

Este mapa de implantación ha hecho posible que, pese al retraso en la implantación de las prestaciones y al elevadísimo número de prestaciones económicas de cuidado familiar, los servicios de dependencia, en los dos últimos años, hayan pasado de dar empleo de 391.606 trabajadores a un total de 537.052 trabajadores en alta en la Seguridad Social.

Es decir, justo en los dos años de mayor intensidad de la crisis económica que sufre nuestro país en la que prácticamente todos las actividades productivas han destruido más de 1 millón de empleos, los servicios de atención a la dependencia han creado más de 145.000 nuevos puestos de trabajo, medidos en trabajadores en alta en la Seguridad Social.

Evolución del empleo en los Servicios de Dependencia (trabajadores afiliados la Seguridad Social, en media mensual)

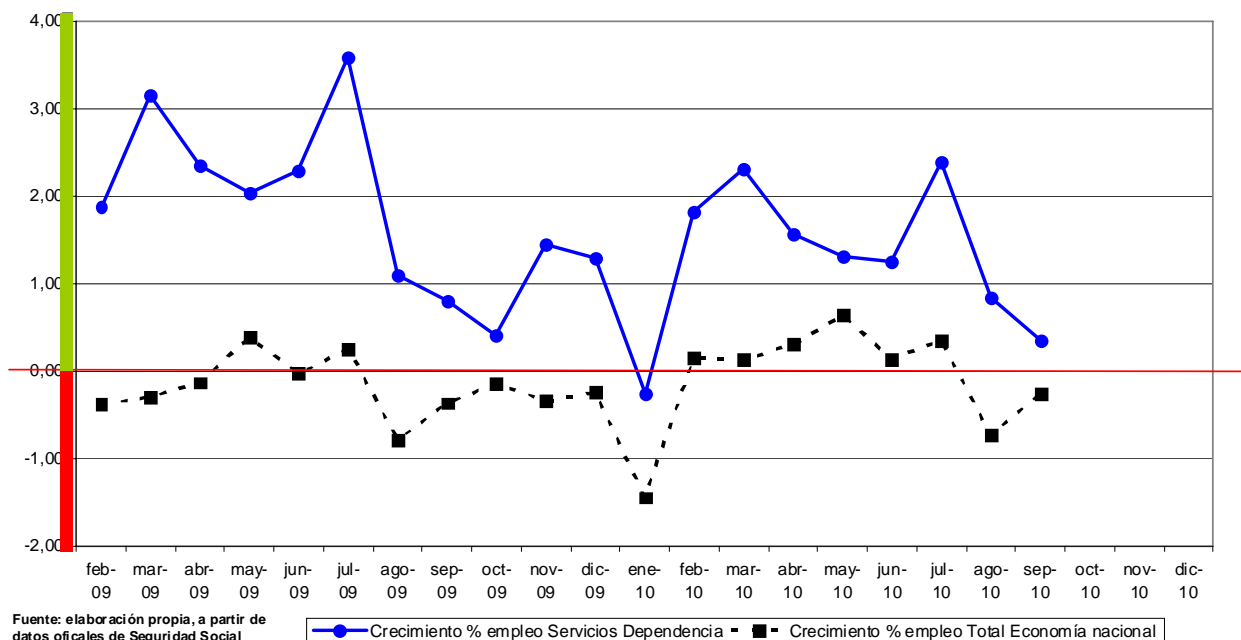


Fuente: elaboración propia, con datos de Seguridad Social

Como antes veíamos, el crecimiento en el empleo se ha dado fundamentalmente en los servicios sociales sin alojamiento (Centros de día, Ayuda a domicilio, Prevención, etc.) que han creado casi 111.000 nuevos puestos de trabajo. La importancia de mantener la inversión en la promoción de estos servicios se hace tanto más patente cuando tenemos en cuenta que se trata de servicios intensivos en mano de obra, especialmente en el caso de la Ayuda a domicilio.

En los servicios de Centros residenciales, la evolución del empleo ha sido positiva aunque mucho más moderada, creando algo más de 34.000 nuevos puestos de trabajo. La explicación de esta evolución más moderada viene derivada del hecho de que los servicios residenciales estaban mucho más asentados en el mercado y ya disponían de plantillas importantes previamente a la implantación del SAAD. En realidad lo que ha estado ocurriendo en este sector es que muchos beneficiarios que disfrutaban de una plaza residencial bien sea en el marco de los servicios sociales generales, bien a título individual en el mercado privado, se han ido incorporando al Sistema de Dependencia al ser valorados como dependientes.

Creación de empleo Servicios Dependencia vs Total Economía nacional (evolución % intermensual de trabajadores en alta en la Seguridad Social)



Es de destacar que el sector de actividad de los servicios de dependencia ha venido creando empleo durante todo el periodo de crisis económica de los dos últimos años⁵. En la gráfica anterior se muestra cómo este sector productivo, aún compartiendo el patrón general de comportamiento de la media del total de la economía nacional, sin embargo ha estado en todo momento en valores positivos de creación de empleo.

Ello da muestra de la capacidad de los servicios de atención a la dependencia para crear empleo. No hablamos ya, como hacíamos en los primeros momentos de la implantación del Sistema de Dependencia, de la “potencialidad” del sector, sino de la capacidad real y comprobada para crear empleo.

Además, hemos de valorar el hecho de que la inversión en creación de empleo supone adicionalmente importantes retornos económicos a las arcas públicas en forma de recaudación fiscal por actividades económicas, cotizaciones a la Seguridad Social de los nuevos trabajadores contratados, etc.

Por tanto, queda demostrado que promover servicios, además de garantía de calidad en la atención a las personas dependientes, supone una inversión en creación de empleo y riqueza que ya ha comenzado a obtener buenos resultados en términos de rentabilidad social y económica.

⁵ El único mes en que se ha roto este patrón ha sido enero de 2010, en el que se experimentó una ligerísima ruptura de la tendencia histórica, aunque incluso en este momento se puede apreciar cómo el sector de actividad de servicios de dependencia muestra un mejor resultado que la media de la economía española.

3. Conclusiones: La necesidad del Plan para la promoción de los Servicios de Dependencia y la creación de empleo.

El reciente derecho a la atención a la dependencia que desde el 1 de enero de 2007 disfrutamos en nuestro país, consagrado en la Ley 39/2006 es, a su vez, fruto del Acuerdo de Diálogo Social de diciembre de 2005 suscrito por el Gobierno de la nación y la totalidad de organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal.

Este nuevo derecho nació con la explícita intención de dar solución a la creciente demanda social de atención y cuidados de una parte cada vez más numerosa de la población (mayores y personas con discapacidad, principalmente), al tiempo que se apostaba porque dicha atención se prestase en base a servicios profesionales de modo que éste se consolidase como un sector de actividad económica capaz de generar empleo y riqueza.

En apenas tres años de implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que articula este derecho, y pese al evidente retraso que acumula, está siendo capaz de atender de forma efectiva a más de 627.000 beneficiarios. De modo que con un ritmo de implantación lento pero constante, ha conseguido superar ya la dimensión que ofrecen otros sistemas de protección social históricamente tan importantes como el de las pensiones no contributivas.

Sin embargo, somos conscientes de los déficit que aún presenta la forma en la que se está implantando el Sistema de Dependencia. Además del ya señalado retraso en el ritmo de implantación, hemos de destacar, entre otros, la excesiva importancia que tiene la atención en base a prestaciones económicas de cuidado informal (49% del total de prestaciones). Por ello, y sumado al hecho de encontrarnos en las últimas fases de implantación del sistema que debe estar completada en el año 2015, no podemos compartir el criterio que ha llevado al Gobierno a minorar en 2011 el presupuesto destinado a esta materia en un -5,2%. Y ello aún a pesar de que a lo largo de 2011 el número de personas en situación de dependencia atendidos por el Sistema de Dependencia aumentará en no menos de 400.000 nuevos beneficiarios.

Actualmente la financiación no tiene en cuenta el diferencial de costes de las prestaciones, por lo que se financia más la prestación económica que los servicios.

Una de las principales causas que limitan el desarrollo de los servicios en beneficio de la prestación económica, es que para las CCAA es muy rentable en términos financieros prescribir prestaciones económicas de cuidado familiar.

El modelo actual de financiación hace que la Administración General del Estado (AGE) financie a las CCAA con la misma cuantía por cada beneficiario atendido, con independencia del coste real que tiene cada tipo de prestación (prestación económica: 520 euros/mes; servicio residencial: hasta 1.800 euros/mes). De hecho, la única aportación que tiene en cuenta el tipo y coste de las prestaciones son las que realiza el beneficiario en concepto de copago. La resultante de esta fórmula es que, en la práctica, se está sobre financiando la prestación económica respecto de la de servicios.

De este modo en el caso de las prestaciones económicas, descontadas la aportación de la Administración General del Estado (AGE) y el copago del beneficiario, las Comunidades Autónomas deben aportar en promedio tan sólo el 20% del coste total de la prestación, mientras que la AGE aporta el 60% y el beneficiario el 20% restante en forma de copago.

Sin embargo, la aportación que debe hacer las CCAA para proveer de un servicio residencial supone el 52% del coste total de la prestación, la aportación que hace la AGE supone el 18% y el beneficiario, a través del copago, aporta el 30% del coste del servicio.

**Comparativa de la aportación media del total del coste
en cada tipo de prestación de dependencia**

	Comunidad Autónoma	Administración General del Estado (Nivel Mínimo+Nivel Acordado)	Beneficiario (copago medio)
Prestación Económica de cuidado familiar	20%	60%	20%
Prestación en forma de Servicios	52%	18%	30%

Es evidente que es necesario modificar los criterios de financiación actuales de modo que se tenga en cuenta los diferentes costes que tienen los servicios y las prestaciones económicas. El Acuerdo de Marco de Cooperación Interadministrativa (que sirve para establecer el reparto del Nivel Acordado de financiación para los ejercicios 2010-2012) resulta en este sentido totalmente insuficiente en su versión actual y en el futuro debería corregirse.

En cualquier caso hemos de recalcar que lo que aquí se propone no es un cambio de modelo de financiación de la dependencia, sin entrar a valorar si sería o no recomendable lo que seguro que sí sería es un lío monumental que requeriría incluso un cambio legislativo y desandar lo ya avanzado, lo cual podría traernos más problemas que soluciones. Con toda probabilidad **es posible revertir los vicios del actual sistema de financiación, complementándolo con iniciativas paralelas que tengan como objetivo la inversión en la creación de nuevos servicios profesionales** de atención a la dependencia.

El Gobierno tiene la obligación de cumplir la Memoria Económica de la Ley de Dependencia.

Respecto de la financiación del Sistema de Dependencia, hemos de comenzar por señalar el hecho de que los recursos que las administraciones públicas deben invertir en él han de aportarse a partes iguales entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas. Lamentablemente sólo la financiación que proviene de la Administración General del Estado es absolutamente transparente y puede conocerse a través de los apuntes específicos que se realizan en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, los recursos que las Comunidades Autónomas aportan tienen un alto grado de opacidad y no se dispone de información precisa al respecto.

En lo que se refiere a la financiación que aporta el Estado Central, la memoria económica que acompañaba la Ley 39/2006 para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia estableció un calendario de financiación para toda la fase de implantación del Sistema (2007-2015) acompasado a la incorporación de cada uno de los grados y niveles de dependencia prevista a la acción protectora del Sistema.

La arquitectura financiera del modelo previsto en esta memoria establece entre 2007 y 2015 un incremento acumulativo interanual de 201,43 millones de euros en cada ejercicio.

Memoria Económica para la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)

AÑO	Memoria Económica inicial Ley 39/2006 (euros)	Presupuestos Generales del Estado Sistema Dependencia (euros)
2007	400.000.000	700.000.000
2008	678.685.396	871.000.000
2009	979.364.617	1.416.595.390
2010	1.160.330.812	1.581.069.770
2011	1.545.425.613	* 1.782.503.590
2012	1.673.884.768	
2013	1.876.030.564	
2014	2.111.571.644	
2015	2.212.904.397	
Incremento acumulativo interanual	201.433.822	

** Cuantía teórica de acuerdo al modelo instaurado en la Memoria Económica de la Ley.*

No obstante, en el debate de presupuestos para 2007 el Congreso de los Diputados decidió por unanimidad incrementar la cuantía inicial prevista para el primer año de puesta en marcha del SAAD desde los 400 millones originales hasta 700 millones. Ello se derivaba del hecho de que la Ley en su origen tenía previsto desarrollar un sistema orientado casi exclusivamente a la atención a la gran dependencia (mayores y graves discapacidades) y, sin embargo, finalmente la acción protectora del sistema se amplió a la prevención de la dependencia y la promoción de la autonomía personal, lo que suponía incrementar de forma importante el número de beneficiarios.

La estructura de financiación prevista en la memoria se ha mantenido si bien arrastrando el diferencial de presupuesto que se incrementó en 2007. De hecho, aún a pesar de que entre 2007 y 2010 el retraso en la puesta en marcha del sistema ha obligado en los primeros ejercicios a realizar algunos ajustes, el incremento acumulativo interanual registrado en los

Presupuestos Generales del Estado para el conjunto de este periodo ha sido de 220,2 millones de euros, una cifra muy próxima al incremento previsto en la memoria económica inicial.

Sin embargo, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado presentado para 2011 ha roto por primera vez la previsión de financiación que se preveía en el modelo de la memoria económica de la Ley de Dependencia. El proyecto de presupuestos presentado no sólo no ha aplicado el incremento previsto para 2011 sino que ha reducido la aportación de la Administración Central en un -5,2% respecto del año pasado.

Muy probablemente la principal consecuencia de este recorte será un crecimiento muy considerable de las prestaciones económicas, por cuánto éstas son mucho más baratas que los servicios.

Frente a los 1.498,4 millones de euros presentados por el Gobierno para 2011, si aplicásemos el incremento medio previsto en la Memoria Económica de la Ley de Dependencia sobre la financiación que se previó el ejercicio anterior, **la cuantía debería ascender a los 1.782,5 millones de euros**. Por tanto, **el Gobierno debe incrementar, al menos, en 284 millones de euros** el proyecto de presupuestos que ha presentado para 2011.

El Gobierno debe “reponer” el diferencial de presupuesto de la Memoria Económica de la Ley y dedicarlo a un “Plan para la promoción de los servicios y el empleo”.

Sin embargo, la situación actual permite “hacer del defecto virtud”. Ya hemos señalado la necesidad de corregir los efectos indeseados que tiene el actual modelo de financiación que sobrefinancia la prestación económica respecto de los servicios, acompañándolo con iniciativas paralelas que tengan como objetivo la inversión en la creación de nuevos servicios profesionales de atención a la dependencia. Por tanto el Gobierno debería “reponer” el diferencial entre lo presupuestado y lo que exige la Memoria Económica de la Ley de Dependencia, es decir, un total de **284 millones de euros**, y dedicarlo a la puesta en marcha de un **“Plan para la promoción de los Servicios de Dependencia y la creación de empleo”**, que tendría por tanto el objetivo de ayudar a financiar la creación de servicios nuevos a través de la mejora de la financiación de las CCAA que así los pusiesen en marcha.

Hemos de recordar que en un contexto de grave crisis económica y destrucción de empleo, el Sistema de Dependencia en los dos últimos años ya ha conseguido crear actividad para 145.000 nuevos trabajadores, por tanto esta nueva inversión vendría a reforzar la actividad productiva del sector, obtener importantes retornos económicos para el Estado por la vía de los impuestos derivados de dicha actividad y la Seguridad Social de los nuevos empleados y, adicionalmente, podría ayudar a una posible reducción de los gastos derivados de la protección por desempleo.

Los criterios que deberían guiar el reparto de estos créditos, más allá de que el Consejo Territorial del SAAD estableciese los indicadores definitivos y los pesos específicos que correspondiesen a cada uno de ellos, deberían ser, al menos, el de primar a las CCAA que prescriben **servicios nuevos** prioritariamente en el ámbito de la atención domiciliaria (prevención, ayuda a domicilio, centro de día) que además serán los que más reclamarán los dependientes de Grado I que se incorporan en 2011 al sistema; primar aquellas CCAA cuyos servicios de dependencia se prestan de acuerdo a los criterios de calidad establecidos en el Acuerdo de Acreditación de centros y servicios alcanzado en el Consejo Territorial del 28 de noviembre de 2008; y establecer algún tipo de relación entre la financiación percibida en este concepto y el tipo de servicio prestado y los costes reales que tienen los mismos.

Por último, este nuevo programa de promoción de servicios y empleo, además de suponer una inversión directa en la creación de empleo y la promoción de actividad económica, ayudaría conseguir el cumplimiento de lo establecido en el Acuerdo de Diálogo Social de 2005 y la Ley 39/2006 de modo que las personas dependientes sean atendidas de acuerdo con criterios de calidad que muy prioritariamente sólo pueden asegurar los servicios profesionales.

ANEXO.
Evolución de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social 2009-2010 en los Servicios de atención a la Dependencia
(en media mensual)

	ene-09	feb-09	mar-09	abr-09	may-09	jun-09	jul-09	ago-09	sep-09	oct-09	nov-09	dic-09	ene-10	feb-10	mar-10	abr-10	may-10	jun-10	jul-10	ago-10	sep-10
Asistencia en establecimientos residenciales (CNAE – 87)	181.923	183.248	185.117	188.232	190.509	194.155	202.857	206.395	203.369	198.428	197.959	199.949	197.880	197.973	199.158	201.199	202.252	205.432	214.796	220.118	216.191
Actividades de servicios sociales sin alojamiento (CNAE – 88)	209.683	215.690	226.386	232.949	239.288	245.464	252.566	254.028	260.720	267.568	274.750	278.895	279.701	288.311	298.332	304.073	309.634	312.893	315.919	315.045	320.860
Total Trabajadores Servicios de Dependencia	391.605,60	398.937,35	411.503,39	421.180,65	429.796,65	439.618,41	455.422,87	460.422,66	464.088,59	465.996,71	472.708,81	478.843,31	477.581,00	486.284,50	497.489,52	505.272,00	511.885,81	518.324,32	530.715,50	535.163,18	537.052

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social.