

LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA. UN COMPROMISO IMPORTANTE. UN RETO PENDIENTE

En todas las sociedades, una parte de la población carece de autonomía suficiente para realizar algunas o todas las actividades cotidianas de primera necesidad. Ese grupo de personas está formado en gran medida, aunque no exclusivamente, por dos colectivos que se sitúan en ambos extremos del espectro demográfico; pero mientras la dependencia de los más pequeños es forzosa, y por todos asumida, la de los mayores es contingente. Es este tipo de dependencia contingente, que afecta también parcialmente al colectivo de quienes padecen algún tipo de discapacidad, el que en los últimos años más ha aumentado como consecuencia del envejecimiento de la población.

En efecto, si bien los avances médicos y técnicos han mejorado las condiciones de autonomía de muchas personas, la creciente longevidad lleva consigo una mayor incidencia de la dependencia. Coincide, además, esta evolución con otra que se ha verificado en las últimas décadas en la mayor parte de las economías avanzadas: la reducción de las capacidades de las familias para hacerse cargo de sus miembros dependientes, debido fundamentalmente al incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Estas circunstancias han favorecido que muchos estados del bienestar europeos hayan incorporado recientemente a su oferta de protección social nuevas prestaciones y servicios de diverso tipo para cubrir el riesgo de dependencia.

En España, aunque la red autonómica y municipal de servicios sociales ha procurado tradicionalmente cobertura de diversa intensidad para la asistencia a personas con dificultades para valerse por sí mismas, el derecho subjetivo a prestaciones sociales específicamente destinadas a este fin se

reconoció por ley a finales de 2006. Próximo a cumplirse el primer quinquenio desde la promulgación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia, la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) dedica el número 129 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA a analizar las diferentes vertientes de esta cuestión. Para ello, se ha reunido una serie de artículos escritos por economistas, sociólogos, demógrafos y otros expertos, incluyendo asimismo algunas aportaciones de responsables de instituciones relacionadas con el diseño y la aplicación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), la última apuesta del Estado del bienestar español.

Las colaboraciones se han organizado en cuatro grandes apartados. El primero, titulado «Dimensiones básicas», recoge siete artículos en los que, desde perspectivas muy variadas, se abordan aspectos demográficos, geográficos y sociolaborales de la dependencia. Bajo el título «La experiencia internacional», el segundo bloque incluye cuatro artículos orientados a comprender mejor cómo se ha planteado y tratado de resolver en los países de nuestro entorno la cobertura del riesgo de dependencia. En cambio, los seis artículos del siguiente grupo («El Sistema Nacional de Dependencia en España») ponen en su punto de mira la legislación española y su implementación en el nivel autonómico. Finalmente, en cuarto lugar («Opiniones»), se agrupan las aportaciones de responsables nacionales y autonómicos, así como del director del Observatorio para la Dependencia de la Fundación Caser, institución que no sólo ha colaborado en el patrocinio de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, sino que desde el comienzo de su proceso de elaboración ha aportado una contribución activa al diseño de los temas y a la selección de los autores. Quede pues constancia de la gratitud de FUNCAS por esta decisiva colaboración.

En este terreno de los agradecimientos institucionales, debe también expresarse el testimonio de la positiva valoración que el Consejo Editorial de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA otorga a la labor de coordinación y revisión del número llevada a cabo por las profesoras de la UNED **Elisa Chuliá** y **María José Moral**, ambas colaboradoras de la Fundación de las Cajas de Ahorros.

ALGUNAS CUESTIONES BÁSICAS

El artículo de **Julio Pérez Díaz**, **Cecilia Esparza** y **Antonio Abellán** (Centro Superior de Investigaciones Científicas, CSIC) enfoca la atención en la relación entre demografía y dependencia, basándose para ello en una explotación de la *Encuesta sobre discapacidades, autonomía personal y situaciones de dependencia* (EDAD, 2008). Los autores subrayan la importancia del concepto de discapacidad como punto de partida a la hora de hacer operativa la forma de articular la ayuda que ha de prestarse a las personas dependientes, explicando cómo, desde una conceptualización fundamentalmente clínica, ha ido ganado protagonismo una definición social que pone el énfasis en el requerimiento de ayudas. En

el artículo se exponen las razones que complican la medición estadística de la dependencia y la clasificación de este fenómeno, dada su enorme variedad. Ante esta situación, los autores proponen resumir en pocas categorías la gran casuística de las situaciones de dependencia asociadas al envejecimiento. Su propuesta incluye tres perfiles de dependencia que responden a una jerarquía de demandas crecientes de cuidado: el primer perfil queda circunscrito a la precisión de ayuda para el mantenimiento del hogar; el segundo implica la demanda de cuidados básicos personales, y el tercero se caracteriza por la necesidad de asistencia para la mera supervivencia. La virtud de esta tipología, que los autores obtienen aplicando un método estadístico de escalamiento, reside en su sencillez y su capacidad de subsumir a la mayoría de la población en situación de dependencia.

Francisco Javier Braña y José Ignacio Antón (Universidad de Salamanca) se interesan por la relación entre pobreza, discapacidad y dependencia. Los autores utilizan los datos de la *Encuesta de condiciones de vida* (2007) con el fin de estimar los costes que la discapacidad supone para los hogares españoles. La aplicación del método de los estándares de vida les permite concluir que la discapacidad moderada y severa eleva significativamente los costes de las familias, aumentando en los hogares afectados por la tasa de pobreza. En efecto, de acuerdo con los cálculos de Braña y Antón, la población que presenta discapacidades tiende a estar sobre-representada en la parte baja de la distribución de la renta. Y cuando la renta total de los hogares se ajusta considerando los costes de la discapacidad, se observa un incremento notable de la incidencia, la intensidad y la severidad de la pobreza entre los colectivos de personas dependientes. Según los autores, los costes de la discapacidad para las familias se sitúan en España por encima de los observados en otros países del entorno o de similar nivel de desarrollo.

Por su parte, **Antonio Rodríguez** (Universidad de Santiago de Compostela), **Eva Rodríguez** y **Begoña Álvarez** (Universidad de Vigo) examinan los indicadores sintéticos empleados para evaluar la dependencia y defienden que, para las comparaciones internacionales, conviene mantenerse en un nivel más desagregado que contemple el número de limitaciones que presentan los individuos en el desarrollo de las actividades de la vida diaria (AVD) o de las actividades básicas de la vida diaria (ABVD). Precisamente, en la primera parte de su trabajo analizan la situación de la dependencia en Europa y constatan importantes diferencias, tanto en el porcentaje de población dependiente que recibe ayuda como en el tipo de ayuda. En cuanto a España, país con mayor número de personas de 50 o más años con limitaciones en AVD, los datos ponen de manifiesto una posición deficitaria en la ayuda formal, aunque se encuentra a la cabeza en la ayuda informal dentro del hogar. En la segunda parte de su artículo, centrada en la situación de la dependencia en España, los autores señalan

una notoria heterogeneidad entre comunidades autónomas respecto del peso de la población dependiente, del grado de institucionalización de las personas afectadas, así como de la evolución del número de beneficiarios de la prestación por dependencia.

En su artículo sobre la dependencia de los mayores en el siglo XXI, una primera versión del cual fue premiada por la Asociación Madrileña de Sociólogos en 2010, **Juan Manuel García González** (UNED) utiliza la *Encuesta de condiciones de vida de las personas mayores en España* (2006) para construir, primeramente, el perfil de la población española mayor de 65 años que se encuentra en situación de dependencia. Elabora para ello un índice de dependencia, de cuya aplicación resulta que aproximadamente uno de cada cinco españoles mayores de 65 años se encuentra en situación de dependencia, lo cual equivale a más de un millón y medio de personas (aunque la dependencia grave o total afecta aproximadamente a una séptima parte de ellas). A continuación, estudia los factores más relacionados con la incidencia de dependencia, identificando la edad, el sexo, el tipo de hogar y el nivel educativo como los más relevantes. En la parte final del artículo explora la relación entre el estado de salud autopercebido y la prevalencia de la dependencia, poniendo de relieve la fuerte correlación inversa entre estas dos variables. Según reflexiona el autor, es probable que en la mejora registrada de las percepciones sobre la propia salud entre los mayores influyan no sólo su mejor estado de salud, sino también la calidad de la sanidad y la oferta de políticas sociales de atención y mejora de las condiciones de vida de las personas mayores.

Los dos siguientes artículos tratan sobre los cuidados informales que las familias procuran a las personas dependientes. El artículo de **Delia Langa** y **David Martínez** (Universidad de Jaén) acota la observación al ámbito territorial de Andalucía, tomando como fuente de datos la *Encuesta de redes familiares* (2005) del Instituto de Estadística de Andalucía. En su análisis establecen una relación entre el modo en que se prestan los cuidados y la clase social a la que pertenecen los cuidadores y sus familias, de tal manera que los cuidados familiares son más frecuentes entre afectados pertenecientes a clases sociales bajas. Según tratan de mostrar los autores, ello no sólo resulta de la disposición de recursos económicos y educativos, sino también de la construcción e interiorización del rol de cuidador(a) en función de la posición social. Las actitudes hacia las tareas de cuidado y los argumentos de justificación de las propias conductas apuntan a que los cuidadores de las clases inferiores presentan más resistencias psicológicas a abandonar la modalidad de cuidado informal y familiar a los familiares dependientes.

También **Pilar García** (Universidad de Róterdam), **Sergi Jiménez** (Universidad Pompeu Fabra), **Juan Oliva** (Universidad de Castilla-La Mancha) y **Cristina Vilaplana** (Universidad de Murcia) subrayan en su artículo la

contribución crucial de las familias españolas a la atención de quienes se enfrentan a limitaciones de su autonomía. Examinan específicamente en su artículo la complementariedad o sustitución de los cuidados formales e informales y, desde esta perspectiva, distinguen modelos de atención a la dependencia en países europeos. Para ello, establecen comparaciones entre, por una parte, la atención en instituciones frente a la atención en el hogar y, por otra, los sistemas de apoyo a los cuidadores informales. Del estudio pormenorizado que realizan del caso español deducen que, si bien en la provisión de servicios sociales existe complementariedad entre los cuidados informales y la atención a domicilio a la persona dependiente, entre los cuidados informales y la atención en un centro de día existe sustitución. En todo caso, los autores insisten en la necesidad de que las políticas públicas consideren explícitamente la atención al cuidador principal, así como su reconocimiento social.

El primer apartado de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA termina con el artículo de **David Cantarero** y **Patricia Moreno** (Universidad de Cantabria), en el que se examina el comportamiento de las personas discapacitadas en el mercado laboral. A partir de datos proporcionados por la *Encuesta sobre discapacidades, autonomía personal y situaciones de dependencia* (EDAD, 2008), los autores muestran que la tasa de paro no arroja diferencias significativas para el grupo de personas con discapacidad. Más preocupación provocan las bajas tasas de actividad que presenta este colectivo como consecuencia de las múltiples barreras de entrada, pero también como resultado de la propia desmotivación a demandar trabajo. Otro problema al que se enfrentan estas personas es la mayor incidencia de los contratos temporales. A este respecto, los datos que manejan los autores les permiten rechazar la existencia de una relación estrecha entre la probabilidad de desarrollar un trabajo temporal y el tipo de limitación o discapacidad que presente el individuo.

Como ya se ha señalado, muchos estados del bienestar europeos han ampliado recientemente las contingencias objeto de protección social, incluyendo entre ellas la dependencia. Las fórmulas institucionales diseñadas y aplicadas son diversas, como también lo son los modos de financiación elegidos.

Por lo que hace a la cuestión de la financiación, llama la atención el escaso desarrollo internacional del mercado asegurador para la cobertura del riesgo de dependencia. Partiendo de esta evidencia, **Joan Costa** (London School of Economics) analiza en su artículo la colaboración entre el sector público y el privado en la financiación de la dependencia en Europa, y argumenta que el aseguramiento privado se ve afectado, además de por la existencia de asimetrías de información sobre el riesgo de la dependencia, por un «efecto expulsión público» y un «efecto expulsión social». Así, en aquellos países en los que la cobertura estatal de la dependencia

LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

es amplia o se halla en crecimiento, la gente no cree necesario asegurar por su cuenta este riesgo; asimismo, allí donde la familia ostenta un papel protagonista en la atención a la dependencia, la confianza en su capacidad de provisión también reduce los incentivos para la contratación de seguros privados. El autor apunta la conveniencia de promover dos tipos de alianzas: las «alianzas público-privadas» para reforzar la complementariedad de los mecanismos de mercado y la cobertura pública, y las «alianzas sociales», con el propósito de incorporar a la cobertura pública de la dependencia las normas sociales que rigen la atención informal.

Alemania se encuentra en el grupo de países afectados por ese potencial «efecto de expulsión público» al que hace referencia el profesor Costa. Allí, como argumentan **Karl Hinrichs** y **A. Caroline Warfelmann** (Universidad de Brema), tras largos debates, se aprobó en 1994 la Ley del Seguro Social de Dependencia, que ofrece servicios asistenciales de diverso tipo a aquellas personas que, previa solicitud y tras someterse a un estricto examen médico, son clasificadas en uno de los tres niveles reconocidos en la correspondiente normativa. El Seguro Social de Dependencia es prácticamente universal, aunque se financia mediante cotizaciones sociales, y sus beneficiarios rondan el 3 por 100 de la población total. La implantación y el desarrollo de este nuevo seguro han ido de la mano de constantes reparos sobre su sostenibilidad financiera. De hecho, antes de haberse consolidado ya ha sido objeto de varios retoques y restricciones (por ejemplo, la congelación de las prestaciones) y ha exigido el incremento de las tasas de cotización mediante las cuales se financia.

Asimismo, una de las últimas innovaciones significativas en el Estado del bienestar francés ha consistido en la puesta en marcha en 2002 de un sistema de prestaciones personales para la autonomía, también de carácter universal. Sobre su oferta y financiación trata el artículo de **Sandrine Dufour-Kippelen** y **Marie-Eve Joël** (Universidad París Dauphine). Las autoras pasan revista a los avances realizados en los últimos años en materia de protección pública al denominado «quinto riesgo» (la pérdida de autonomía para llevar a cabo las actividades básicas de la vida cotidiana), subrayando, no obstante, los problemas de eficacia y coordinación que lastran estas prestaciones. Aunque en Francia la financiación de estas prestaciones se realiza a través de impuestos generales, no de cotizaciones sociales, la principal dificultad para la consolidación de este subsistema de protección pública reside, como en Alemania, en el previsible aumento del gasto como consecuencia del envejecimiento de la población. La crisis económica y los programas de reducción del déficit público añaden más dudas al futuro de estas nuevas prestaciones, y prestan verosimilitud a un escenario en el que se mantendrá el protagonismo de la familia en los cuidados de larga duración, mientras que probablemente se refuerce el mercado de seguros privados de dependencia.

La mirada al exterior de nuestro país se completa con el artículo de **Guillem López Casasnovas** y **Joan Faner** (Universidad Pompeu Fabra), en el que, primero, los autores plantean la cuestión de la intervención pública en la atención a la dependencia y discuten los efectos de los distintos modelos teóricos de financiación, para después exponer la experiencia en cuatro países europeos con diferentes modelos de atención a la dependencia: Reino Unido, Alemania, Holanda y Suecia. A partir de estos elementos de comparación, los autores aportan recomendaciones para la mejora y reforma de la Ley de Dependencia en España. Entre estas recomendaciones se incluye la de conciliar consistentemente una aplicación nacional de la política de atención a la dependencia (en derechos y deberes) con la flexibilidad local que exige la oferta de los servicios y la flexibilidad individual que permita a los beneficiarios elegir entre los distintos tipos de atención posibles.

Entrando en la sección dedicada al sistema de atención a la dependencia creado en España desde la aprobación de la Ley 39/2006, **Demetrio Casado**, experto en servicios sociales y responsable del Seminario de Intervención y Políticas Sociales, mantiene en su artículo que el desarrollo de la Ley no ha respondido satisfactoriamente al doble objetivo que enuncia su título: la promoción de la autonomía y la atención a la dependencia. Así como respecto del segundo objetivo la Ley previó prestaciones de entidad aceptable y modos de acción adecuados, la regulación de los medios y modos de acción previstos para el primero adolecen de graves defectos. El autor señala asimismo que, en lo que respecta a la aplicación, las dos clases de prestaciones que regula la ley (de servicios y económicas) presentan desviaciones importantes respecto a los preceptos que las regulan. Si bien la Ley subraya la importancia de los servicios, la aplicación ha priorizado las prestaciones económicas, en la mayor parte de los casos destinadas al pago de cuidadores pertenecientes al ámbito doméstico y al entorno familiar.

También el artículo de **Margarita León** (Universidad Autónoma de Barcelona) advierte de las disparidades observadas en el proceso de diseño y aplicación de la Ley de Dependencia. Por una parte, la norma no plasmó, como esperaban los expertos, algunas de las principales conclusiones del Libro Blanco de la Dependencia; por otra parte, la aplicación de la Ley a partir del año 2007 ha mostrado desviaciones respecto a lo establecido en su articulado. Las entrevistas en profundidad realizadas por la autora a personas que han intervenido en el proceso político de diseño e implantación del SAAD permiten identificar una serie de factores institucionales y económicos a la hora de explicar estas ostensibles desviaciones entre los proyectos y la realidad.

Sin restar importancia a la Ley de 2006, en ocasiones se pasa por alto que antes de su aprobación venían funcionando los sistemas autonómicos de

**ESPAÑA:
UN PROCESO
EN DEBATE**

servicios sociales. Son precisamente esos servicios los que, con todas las modificaciones institucionales oportunas, han asumido la responsabilidad de aplicar la nueva legislación. Del impacto de la Ley de Dependencia en el funcionamiento de los servicios sociales autonómicos se ocupa el artículo de **José María Alonso Seco** (UNED), en el cual se describe cómo la norma estatal ha reforzado el sistema de asistencia a las personas dependientes en los niveles autonómico y local, dotándolo de mayor consistencia política e institucional, coordinación interadministrativa y fuerza jurídica. En un proceso de difusión normativa, las comunidades autónomas han incorporado miméticamente, en leyes propias, la finalidad, los principios y las prestaciones de la Ley de Dependencia, mientras ampliaban la oferta de prestaciones basadas en un derecho subjetivo por primera vez reconocido en la legislación.

Ahora bien, el reconocimiento de este derecho subjetivo no lleva consigo la igualdad de prestaciones para todos los beneficiarios que presenten las mismas limitaciones; antes bien, la Ley contempla el copago en función de los recursos de los beneficiarios, sin duda uno de los aspectos más discutidos en la financiación de la atención a la dependencia. El artículo de **Julia Montserrat** (Universidad de Girona) aporta información detallada y resultados claves para esta discusión. Tras ahondar en las razones económicas que justifican el copago, la autora estudia los criterios básicos que establecen esta medida, según la Ley de Dependencia, y presenta estimaciones de los efectos del copago sobre las rentas de los usuarios, sobre las prestaciones económicas y sobre el coste de las prestaciones. Todo ello la lleva a afirmar que el copago puede generar problemas de equidad porque existen topes en las cuotas de los servicios, ya que son las personas con rentas medias quienes mayor esfuerzo económico realizan.

El artículo de **Javier Romañach**, fundador y activista del Foro de Vida Independiente, analiza con detalle una prestación económica incluida en la Ley de Dependencia, que, sin embargo, apenas se ha materializado. Se trata de la prestación de asistencia personal, la única que se incorporó al articulado a partir de una demanda específica de personas en situación de dependencia, concretamente de quienes aportaron en el proceso de negociación de la norma la visión de la contingencia de la dependencia como diversidad funcional desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos. Romañach defiende la idoneidad de la prestación de asistencia personal no sólo por su eficacia contra la discriminación que sufren muchas personas a las que la Ley define como «dependientes», sino también por su eficiencia económica.

La cuestión de la eficiencia es también objeto del artículo de **Simón Sosvilla** (Universidad Complutense de Madrid). El autor recopila en él y expone críticamente las reflexiones realizadas por expertos sobre las consideraciones estratégicas que permitirían la mejor gestión de las presta-

ciones y la obtención así de mejores resultados. En esta línea, y partiendo de un reconocimiento explícito al esfuerzo de todas las administraciones involucradas en el diseño y desarrollo del SAAD, clasifica las actuaciones en relación con la gestión de la demanda, la gestión de la oferta y la coordinación socio-sanitaria.

El último grupo de colaboraciones aporta información, datos estadísticos y valoraciones sobre la creación y gestión autonómica del SAAD, sus objetivos y su evolución. La colaboración de **Isabel María Martínez Lozano**, secretaria general de Política Social y Consumo, ofrece la visión del Gobierno sobre los cuatro primeros años de aplicación de la Ley de Dependencia. A esta colaboración le sigue la de **Juan Sitges**, director del Observatorio para la Dependencia de la Fundación Caser. Cierra este apartado una encuesta, elaborada por FUNCAS, sobre el desarrollo del SAAD. Las respuestas de los responsables de las instituciones autonómicas a cargo de la atención a la dependencia de siete comunidades autónomas (Andalucía, Castilla y León, Valencia, Extremadura, Madrid, Murcia y Navarra) se reproducen a continuación.

Con este nuevo número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, que, como se desprende de esta introducción, reúne las contribuciones de más de una treintena de analistas de políticas sociales y especialistas en las diversas dimensiones de los sistemas de protección a la dependencia en España y el extranjero, FUNCAS pretende realizar una aportación al mejor conocimiento de una cuestión tan relevante social y económicamente como compleja y difícil de organizar y gestionar, especialmente en circunstancias como las actuales de contención y estricto control del gasto público.

LOS RESPONSABLES OPINAN