

## LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: ASPECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

### PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA 129: SU CONTENIDO

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**, el nº 129 de **PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA** de **FUNCAS** reúne una serie de análisis económicos y sociales sobre los **perfiles de la población afectada** y la **cobertura pública y privada** que recibe. El primer bloque de colaboraciones (“Dimensiones básicas”) aborda **aspectos demográficos, geográficos y sociolaborales** de la **dependencia**. Bajo el título “La experiencia internacional”, el segundo bloque comprende varios artículos sobre **cómo cubren** algunos **países europeos** el **riesgo de dependencia**. A continuación, el bloque titulado “El Sistema Nacional de Dependencia en España” pone en su punto de mira la **legislación estatal** y su **implementación** en el **nivel autonómico**. Un último bloque agrupa **informaciones y opiniones** aportadas por **responsables de organismos enmarcados en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD)**, e incluye asimismo una colaboración del **Director de la Fundación Caser para la Dependencia**, institución que ha patrocinado la publicación de este número de **PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA**.

### LA DEPENDENCIA: ALGUNAS CUESTIONES BÁSICAS

**Julio Pérez Díaz, Cecilia Esparza y Antonio Abellán** (Centro Superior de Investigaciones Científicas, **CSIC**) exploran los **factores demográficos de la dependencia**, basándose en una explotación de la **Encuesta sobre discapacidades, autonomía personal y situaciones de dependencia (2008)**. Según los cálculos de estos autores, en **España** hay **3.787.447 personas** de **6 o más años** con **discapacidad** **residiendo en viviendas familiares**. Sólo algo más de la mitad de ellas (**55%**) es **dependiente**. En efecto, las personas que precisan asistencia para desarrollar actividades diarias, son **2.088.141**, **aproximadamente un 5%** de **toda la población de 6 o más años**. Entre los **jóvenes**, predominan los **dependientes varones**, mientras que, entre los **adultos**, existe **equilibrio** entre **sexos**, que se rompe **a partir de los 50 años**. De los **50 en adelante**, la **prevalencia femenina supera a la masculina**. Teniendo en cuenta que la **dependencia** se concentra en las **edades más avanzadas**, cabe afirmar que presenta **rasgos femeninos**: **dos de cada tres personas en situación de dependencia son mujeres**.

**Juan Manuel García González (UNED)** centra su análisis, más concretamente, en la **dependencia de los mayores**, utilizando para ello la **Encuesta de condiciones de vida de las personas mayores en España (2006)**. Identifica la **edad**, el **sexo**, el **tipo de hogar** y el **nivel educativo** como los factores más relevantes a la hora de explicar la **incidencia** de la **dependencia**. Concluye que algo más de una quinta parte (**21,7%**) de la **población española mayor de 65 años** necesita algún tipo de **ayuda** para realizar alguna de **las actividades de la vida diaria (AVD)**: un **14,4%** padece una **dependencia leve**; un **4,5%**, una **dependencia moderada**, y el **restante 2,8%**, una **dependencia grave o total**. El autor constata asimismo la **“feminización” de la dependencia**: sólo el **13,6%** de los **hombres** mayores de 65 años **necesitan** algún tipo de **ayuda**, mientras que **casi tres de cada diez mujeres (27,8%)** se encuentran en **situación de dependencia**.

**Francisco Javier Braña y José Ignacio Antón (Universidad de Salamanca)** estudian la relación entre **pobreza, discapacidad y dependencia**. Utilizando los datos de la **Encuesta de condiciones de vida (2007)**, **estiman los costes** que la **discapacidad** supone para los **hogares** españoles. Los autores concluyen que **entre la población con discapacidades severas y moderadas** se observa **mayor incidencia y severidad** de la **pobreza**. Según sus cálculos, el **coste de la discapacidad** se situaría **por encima del 60%** de la **renta del hogar** en el caso de **discapacidad severa**, y **por encima del 50%** en el caso de la **discapacidad moderada**. Conforme a estas estimaciones, los **costes** de la **discapacidad** en **España** superan los documentados en otros **países de nuestro entorno**, o de **similar nivel de desarrollo**.

La colaboración de **Delia Langa y David Martínez (Universidad de Jaén)** pone de manifiesto otro **vínculo** entre la **estructura social** y la **dependencia**, pero desde la **perspectiva de los cuidadores**. Los autores analizan los **cuidados informales** que las **familias** procuran a las personas **dependientes** ciñéndose al ámbito territorial de **Andalucía** y tomando como fuente de datos la **Encuesta de redes familiares (2005)** del Instituto de Estadística de Andalucía. El análisis de estos datos permite establecer una **relación** entre el **modo en que se prestan los cuidados** y la **clase social** a la que pertenecen **los cuidadores y sus familias**. Los **cuidados familiares** son **más frecuentes** entre **afectados** pertenecientes a **clases sociales bajas**. Asimismo, los **cuidadores** de las **clases inferiores**, en su **mayoría mujeres**, presentan más **resistencias psicológicas** a **abandonar** la modalidad de **cuidado informal y familiar** a los **familiares dependientes**.

Por su parte, **Antonio Rodríguez Sampayo (Universidad de Santiago de Compostela)**, **Eva Rodríguez Míguez y Begoña Álvarez (Universidad de Vigo)** analizan las **limitaciones específicas** 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)**. De acuerdo con sus cálculos, frente a otros países europeos, **España** destaca por sus elevados **porcentajes de hombres y mujeres** que manifiestan tener **limitaciones, tanto en las AVD como en las ABVD**. Los datos manejados por los autores confirman que la inmensa **mayoría** de los **dependientes españoles** recibe **cuidados informales**, bien en **exclusividad (70%)**, bien combinados con **ayuda formal (12%)**. Del **18%** de dependientes que sólo recibe **ayuda formal**, casi dos terceras partes (**62%**) están **institucionalizados**. Los autores señalan una notoria **heterogeneidad** entre **comunidades autónomas** en relación al peso de la población dependiente, el grado de institucionalización de las personas afectadas, así como la evolución del número de beneficiarios de la prestación por dependencia. **Galicia** es la comunidad con **mayor número** de personas **dependientes** respecto a su **población (6,6%)**, seguida de **Castilla y León, Extremadura y Asturias**, todas ellas con porcentajes **superiores al 6%**. Por el contrario, **Madrid** es la comunidad con un **menor número de personas dependientes respecto a su población (3,8%)**, en tanto que **Canarias, La Rioja y Baleares** también presentan **porcentajes inferiores al 4,5%**. Fuertes diferencias se aprecian asimismo en cuanto al **nivel de institucionalización**, oscilando los porcentajes entre el **4%** de **Murcia** y el **21%** de **Navarra**. Por otra parte, los porcentajes de **personas dependientes** que reciben sólo **cuidado informal** fluctúan entre el **86%** de **Canarias** y el **65%** de **Navarra**.

También la colaboración de **Pilar García Gómez (Universidad de Rotterdam)**, **Sergi Jiménez-Martín (Universidad Pompeu Fabra)**, **Juan Oliva (Universidad de Castilla-La Mancha)** y **Cristina Vilaplana (Universidad de Murcia)** destaca la **contribución crucial** de las **familias españolas** a la **atención** de quienes padecen **limitaciones** de su **autonomía** para valerse por sí mismos. En su análisis sobre los modelos de atención a la dependencia, tienen en cuenta las diferencias de **gasto público en cuidados de larga duración**. Así, en **2006**, quince países de la UE-27 gastaban **menos del 1% del PIB** en este tipo de cuidados, entre ellos **Portugal (0,1%), España (0,5%), Reino Unido (0,8%) y Alemania (0,9%)**. Diez países gastaban **entre un 1 y un 2% del PIB**: **Austria (1,3%), Bélgica (1,5%), Italia (1,7%) y Dinamarca (1,7%)**, mientras que el grupo de países que gastaban **más del 2%** incluía a **Noruega (2,2%), Holanda (3,4%) y Suecia (3,5%)**.

Finalmente, **David Cantarero y Patricia Moreno (Universidad de Cantabria)** examinan 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 (2008)**, muestran que la **tasa de paro** no arroja **diferencias significativas** para el grupo de **personas con discapacidad**. Por otra parte, los datos 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**.

## LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Desde una **perspectiva comparativa**, 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 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** por un «efecto expulsión público» y un «efecto expulsión social». Así, en aquellos **países** en los que la **cobertura estatal de la dependencia es amplia** o se halla en crecimiento, los ciudadanos **no creen necesario asegurar por su cuenta este riesgo**. Por otra parte, allí donde la **familia** ostenta un papel **protagonista** en la atención a la **dependencia**, la **confianza** en su capacidad de **provisión reduce los incentivos** para la contratación de **seguros privados**. En el caso español –según **Costa**– una **deducción parcial de impuestos por gastos de previsión de la dependencia** tendría un **impacto** sobre la **suscripción de seguros** y, a la vez, el **Gobierno** podría **subvencionar las primas** para los **suscriptores de bajos ingresos**, como ocurre en varios países respecto a los seguros privados de salud.

**Karl Hinrichs y A. Caroline Warfelmann (Universidad de Bremen)** analizan el **Seguro Social de Dependencia (SSD)** en Alemania, implantado en 1995 y financiado mediante **cotizaciones sociales**. El desarrollo de este nuevo seguro, cuyos **beneficiarios** representan el **3%** de la **población total** y mayoritariamente (en torno al **70%**) reciben **asistencia en el propio hogar**, ha ido de la mano de **constantemente discusiones** sobre su **sostenibilidad financiera**. Durante muchos años, las **prestaciones no se han revalorizado**, mientras que las **tasas de cotización** se han **incrementado** en varias ocasiones (la última, en **2009**, cuando se estableció en **1,95%**) en respuesta a los crecientes gastos.

Los problemas de financiación también han surcado el debate público sobre la protección de las personas dependientes en Francia. **Sandrine Dufour-Kippelen y Marie-Eve Joël (Universidad París Dauphine)** analizan la **Ayuda Personalizada para la Autonomía (APA)**, implantada en 2002. La APA se ha **desarrollado muy deprisa**: de los **605.000 beneficiarios a finales de 2002** se ha pasado a **1.174.000 a mediados de 2010**. Las autoras subrayan los problemas de **eficacia y coordinación** que **lastran** estas **prestaciones sociales**. A diferencia de Alemania, **Francia** las financia a través de **impuestos generales**, pero en ambos países la principal **dificultad** reside en el **previsible aumento del gasto** como **consecuencia del envejecimiento de la población**. A la luz de las proyecciones demográficas y la consiguiente expansión de las demandas de prestaciones para las personas

dependientes, **Dufour-Kippelen** y **Joël** prevén que las familias mantendrán el **protagonismo** en los **cuidados de larga duración**, mientras que probablemente se **refuerce** el **mercado de seguros privados de dependencia**.

**Guillem López Casasnovas** y **Joan Faner** (**Universidad Pompeu Fabra**) estudian en su artículo cómo se prestan en **diferentes países europeos** los **servicios de asistencia a las personas dependientes**. A partir de estos estudios de casos señalan una serie de **medidas** que podrían afianzar el **SAAD** en España, enfocadas hacia la **gestión de la demanda**, la **coordinación e integración** de los **servicios**, el **acceso** por parte de los **beneficiarios**, y los **mecanismos de financiación**.

#### *ESPAÑA: SOBRE LA LEY Y SU APLICACIÓN*

**Demetrio Casado** (**Seminario de Intervención y Políticas Sociales**) mantiene que el **desarrollo** de la **Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia** no ha respondido satisfactoriamente a los dos objetivos generales que enuncia su título: en primer lugar, la **promoción** de la **autonomía** y, en segundo, la **atención** a la **dependencia**. Según el autor, estrictamente a la cobertura del primero de los objetivos se dedica sólo algo más del 1% de las prestaciones concedidas; respecto al segundo objetivo, en torno a la **mitad de las prestaciones** se conceden como ayudas **económicas a los cuidadores familiares**, una modalidad que la **Ley** consideraba de **carácter excepcional**.

**Margarita León** (**Universidad Autónoma de Barcelona**) también advierte de las **disparidades** observadas en el **proceso de diseño y aplicación** de la misma **Ley**. En particular, la intención inicial de dar **prioridad** a los **servicios** por encima de las **prestaciones económicas** parece haberse **desvanecido**. 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** que dan cuenta de estas **ostensibles desviaciones** entre los **proyectos** y la **realidad**. León señala, además, que la **falta** de una **financiación garantizada** condena al **sistema** a una **inestabilidad permanente**, al tiempo que llama la atención sobre el hecho de que la puesta en marcha del **SAAD** ha resultado muy **desigual** entre las diecisiete **comunidades autónomas**.

Del **impacto** de la **Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia** en el funcionamiento de los **servicios sociales autonómicos** se ocupa el artículo de **José María Alonso Seco** (**UNED**). El autor recuerda que las comunidades autónomas y las entidades locales disponían de sistemas propios de atención a las personas dependientes, si bien la **norma estatal** los ha **reforzado**, dotándolos de **mayor consistencia política e institucional, coordinación interadministrativa y fuerza jurídica**.

Por su parte, **Julia Montserrat** (**Universidad de Girona**) tras ahondar en las razones económicas que justifican el **copago**, estudia los **criterios básicos** que establece la **Ley** española, y presenta **estimaciones** de los **efectos del copago** sobre las **rentas** de los **usuarios**, las **prestaciones económicas** y el **coste** de las **prestaciones**. Afirma 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.

**Javier Romañach**, fundador y activista del **Foro de Vida Independiente**, analiza en su artículo la **prestación de asistencia personal**, que ha recibido **muy escaso desarrollo** en el proceso de aplicación de la **Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia**. Romañach defiende la **idoneidad** de esta **prestación** no sólo por su **eficacia** contra la **discriminación** que sufren muchas personas con “**diversidad funcional**” –a las que la **Ley** define como «**dependientes**»–, sino también por su **eficiencia económica**. Señala que actualmente se dedica **sólo algo más del 0,1%** de los **recursos públicos** para atender la dependencia a través de la **prestación de asistencia personal**.

La cuestión de la **eficiencia** es abordada por **Simón Sosvilla** (**Universidad Complutense de Madrid**), quien recopila y expone críticamente las **consideraciones estratégicas**, formuladas por expertos, que permitirían la **mejor gestión** de las **prestaciones** y la obtención de **mejores resultados**. Según el autor, el **SAAD** está llamado a constituirse en un **motor** de las **políticas sociales**, y su **dotación no debería descuidarse en periodos bajistas del ciclo**.

#### *LEY DE DEPENDENCIA: OPINIONES*

**Isabel Martínez Lozano**, **Secretaria General de Política Social y Consumo**, expone la **visión del Gobierno** sobre los **cuatro primeros años** de aplicación de la **Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia**. “En **2007** – subraya **Martínez Lozano** – la **Ley de Dependencia** era un **hecho**. Desde entonces, esta ley, probablemente la más esperada por miles de españoles, ha dado derechos, calidad de vida y esperanza a muchas personas”. Y añade que “el **desarrollo y consolidación** de la **Ley de Dependencia** es una **realidad aún sin concluir**, sujeta a cambios y mejoras que la hagan más funcional y operativa”. En este sentido, afirma que “será necesario y conveniente en el **futuro un gran acuerdo social y político** para **garantizar el modelo**”. También, **Juan Sitges**, Director de la **Fundación Caser para la Dependencia**, valora

los avances en la aplicación de la Ley promulgada en diciembre de 2006 y, tras señalar algunos problemas (entre ellos, las **diferencias de protección entre comunidades autónomas**, la necesidad de fomentar una **mayor profesionalización de los cuidadores** y reforzar la **colaboración público-privada** en la provisión y el desarrollo de los servicios), destaca la oportunidad que brinda la Ley para “crear un sistema nacional de dependencia fuerte, eficaz y bien cohesionado”

Finalmente, el nº 129 de **PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA** recoge una **encuesta** cumplimentada por los **responsables** de las instituciones autonómicas a cargo de la **atención a la dependencia** en **Andalucía, Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Extremadura, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia** y la **Comunidad Foral de Navarra**. Las respuestas de estos responsables permiten conocer los **problemas** que se han puesto de manifiesto en el proceso de **implantación de la legislación sobre autonomía personal y atención a la dependencia**, así como las fórmulas que se están arbitrando para **intentar solucionarlos**.