

XI DICTAMEN DEL OBSERVATORIO

2013
julio



ASOCIACIÓN ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES

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

REDACTORES DEL DOCUMENTO:

Luis A. Barriga Martín

M^a Jesús Brezmes Nieto

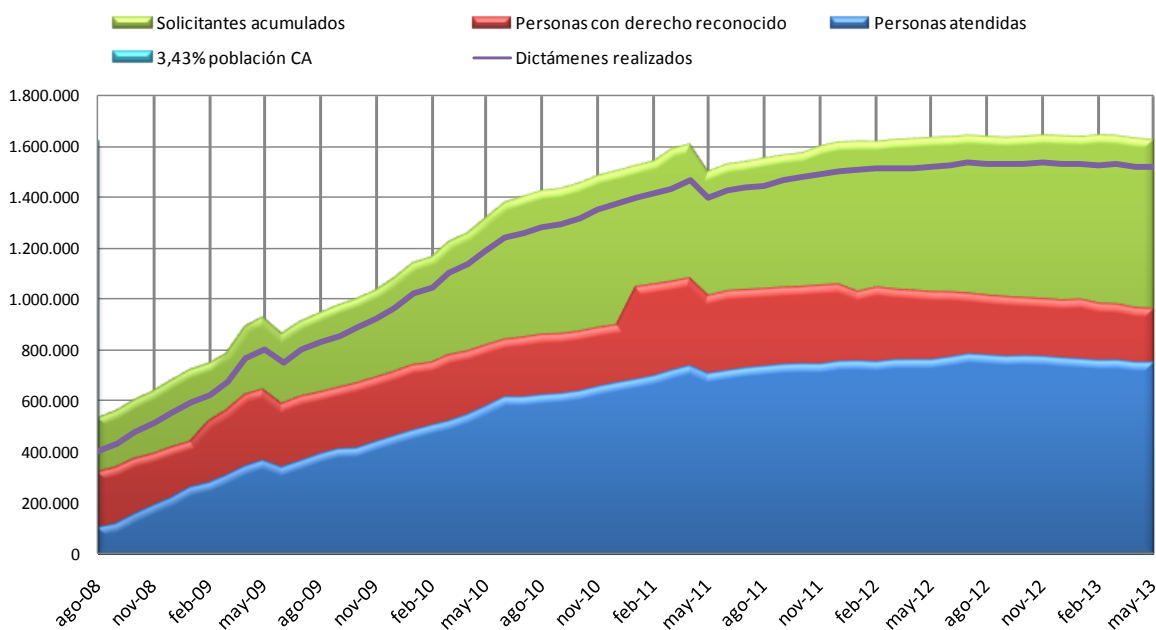
Gustavo A. García Herrero

José Manuel Ramírez Navarro

Los meses de la destrucción del Sistema por inanición. Análisis hasta 01-06-13.

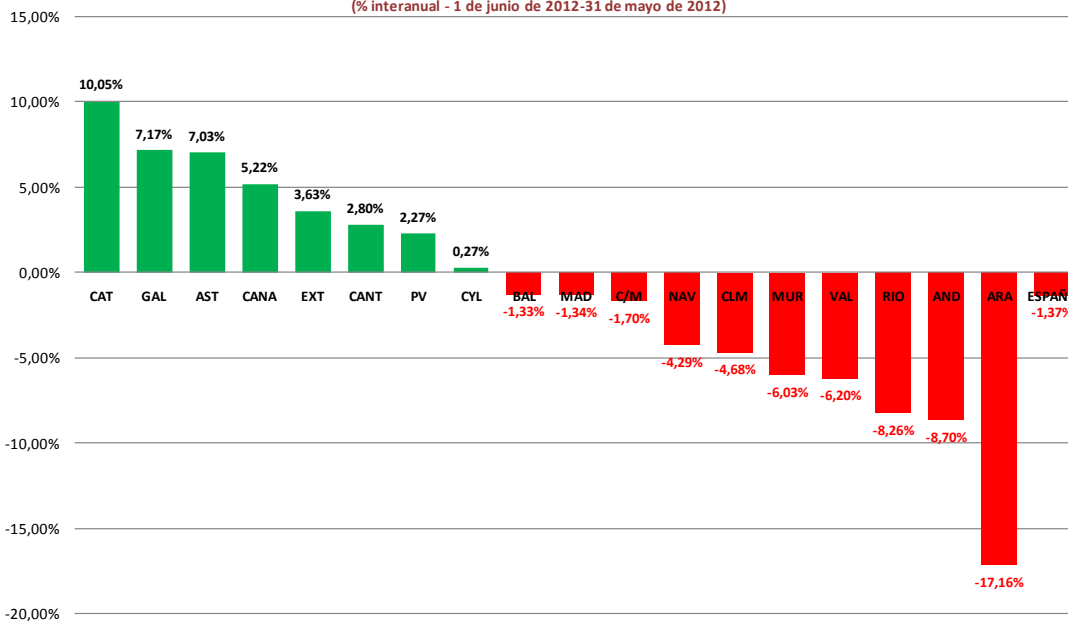
Fase de retroceso y demolición: Se inicia con el mandato de Rajoy con los primeros recortes de derechos y de presupuesto, y se agudiza con el Real Decreto-ley 20/2012, que supone la práctica destrucción del SAAD y el retroceso de los derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias. En los últimos meses ya no se mantiene la tasa de reposición de beneficiarios, los recortes en el presupuesto se llevan a cabo en base a los fallecimientos, se amplían los plazos para recibir atención (2 años y medio) y se recortan prestaciones (15%) y presupuesto (850 millones de euros anuales).

TOTAL: Evolución AGOSTO 2008- MAYO 2013



INCREMENTO PERSONAS ATENDIDAS ÚLTIMOS 12 MESES (%)

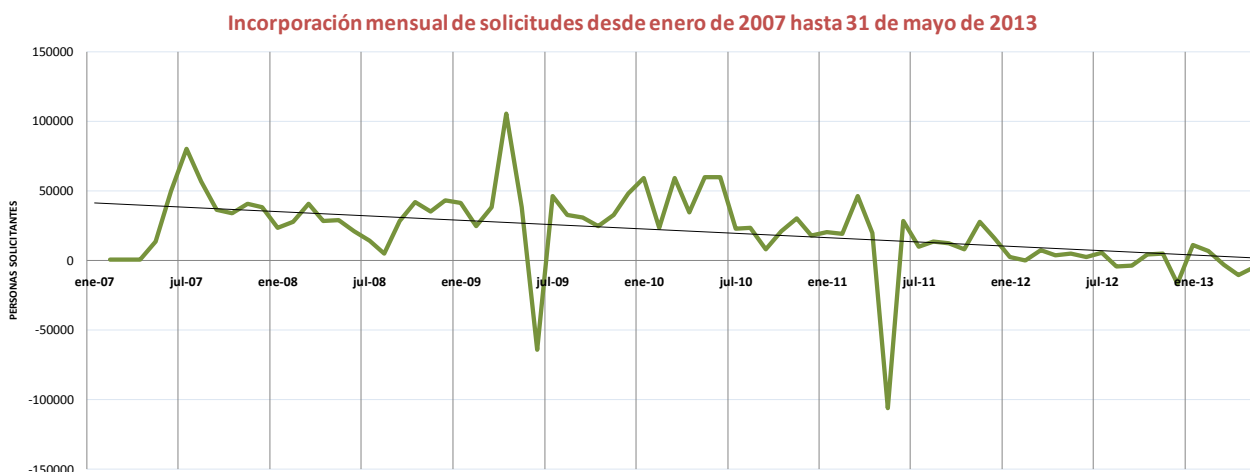
(% interanual - 1 de junio de 2012-31 de mayo de 2012)



Solicitudes 35 de cada 1.000 ciudadanos/as son solicitantes en activo.

A fecha 1 de junio de 2013 figuran en el SISAAD un total de **1.621.944 solicitudes** (el **3,43 % de la población** total española), 1.332 solicitudes menos de las que había a finales de 2012, lo que permite apreciar un promedio mensual negativo en los últimos meses. En el año 2012 el promedio mensual de entrada de solicitudes (altas menos bajas) fue de 879 personas/mes, mientras que en 2011 el promedio fue de 9.381 solicitantes/mes. En 2010 se registraba un promedio mensual de 34.812 solicitudes. Con respecto al total de la población española, tras seis años de implantación de la Ley, 34 de cada 1.000 ciudadanos/as son solicitantes en activo de atenciones de dependencia. Bien es cierto que este dato promedio posee gran variabilidad por CCAA. Siendo la Comunidades de Andalucía y La Rioja con 47 y 45 de cada 1.000 personas las que más solicitudes han presentado y Canarias y la C. Valenciana con tan solo 19 y 20 de cada mil habitantes las que menos.

2



FUENTE: Elaboración AEDYGSS a partir de datos oficiales SAAD a desde 1 de agosto de 2008 hasta 1 de junio de 2013

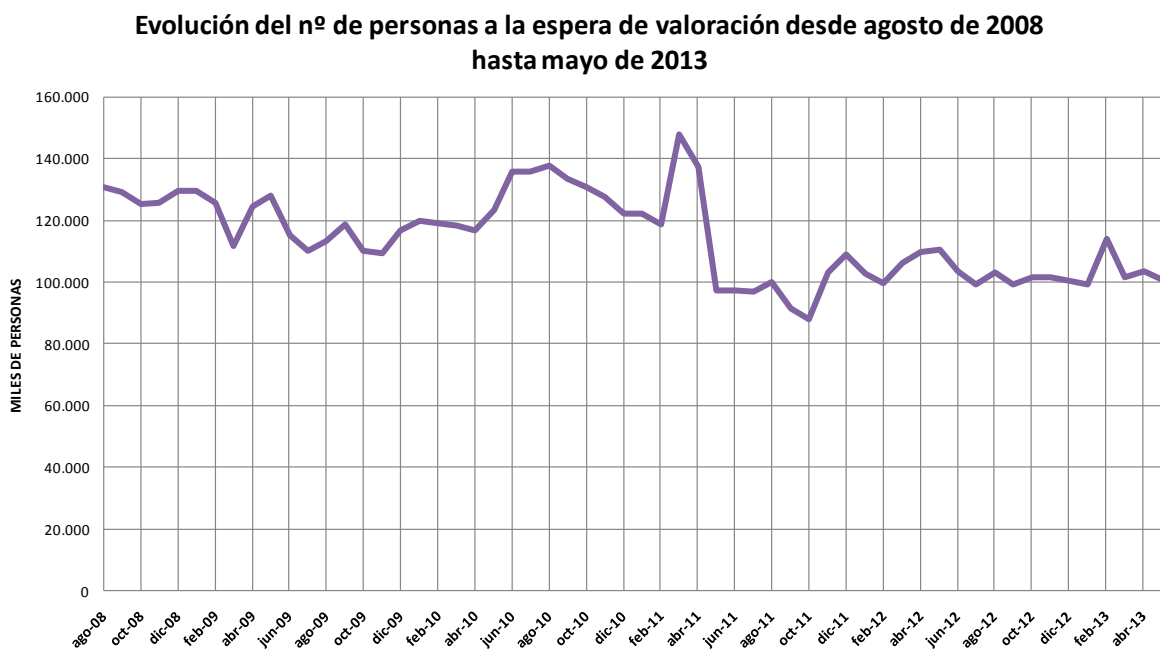
En términos generales se podría decir que las solicitudes se han frenado pero la explicación a ello bien puede ser que, en general, las nuevas solicitudes responden a situaciones de dependencia de nueva aparición (como correspondería a este tramo de implantación de la ley 39/2006).

PROM / MES ENTRADA SOLICITUDES 2007	31.706
PROM / MES ENTRADA SOLICITUDES 2008	27.980
PROM / MES ENTRADA SOLICITUDES 2009	33.157
PROM / MES ENTRADA SOLICITUDES 2010	34.812
PROM / MES ENTRADA SOLICITUDES 2011	9.381
PROM / MES ENTRADA SOLICITUDES 2012	879
PROM / MES ENTRADA SOLICITUDES 2013	-266



Valoraciones están a la espera de ser valorados 101.429 personas

Hasta 1 de Junio de 2013 figuraban como valoradas (expediente activo) de un total de **1.521.004 personas (3,22% de la población)** -1.758 expedientes menos que en enero de 2013. **Están a la espera de ser valoradas 100.940 personas** que han solicitado y no se les ha dictaminado. Con respecto al total de la población española, tras seis años de implantación de la Ley, 33 de cada 1.000 ciudadanos/as han sido actualmente valorados. Bien es cierto que también este dato promedio posee gran variabilidad por CCAA. Siendo la Comunidades de Andalucía y La Rioja con 42 y 45 de cada 1.000 personas las que más valoraciones han realizado y la C. Valenciana y Canarias con tan solo 20 y 14 de cada mil habitantes las que menos.



FUENTE: Elaboración AEDYGSS a partir de datos oficiales SAAD a desde 1 de agosto de 2008 hasta 1 de junio de 2013. Las personas a la espera de valoración se han calculado hallando la diferencia mensual entre solicitudes y personas valoradas.

Se observa cómo se mantiene una cierta constante de más de 100.000 personas a la espera de valoración, pese a los cambios producidos en el baremo de valoración, este sería un apartado que habría funcionado con cierta agilidad. No obstante, considerando que la media de solicitudes incorporadas mensualmente al sistema ha caído estrepitosamente, no se entiende que en este último año este dato no disminuya, salvo que se esté siguiendo una política consciente de dilación en las valoraciones para evitar la entrada de nuevas personas dependientes con derecho en el sistema.

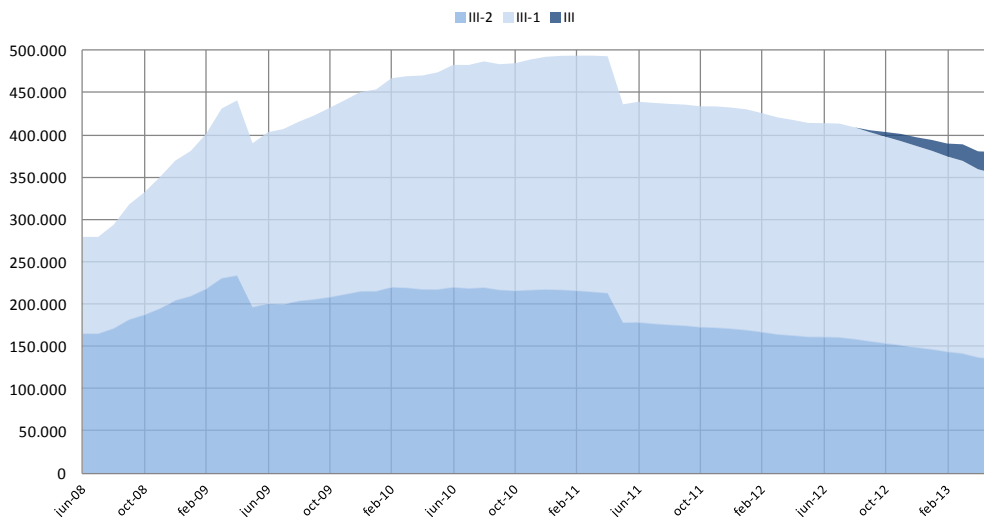


Grados

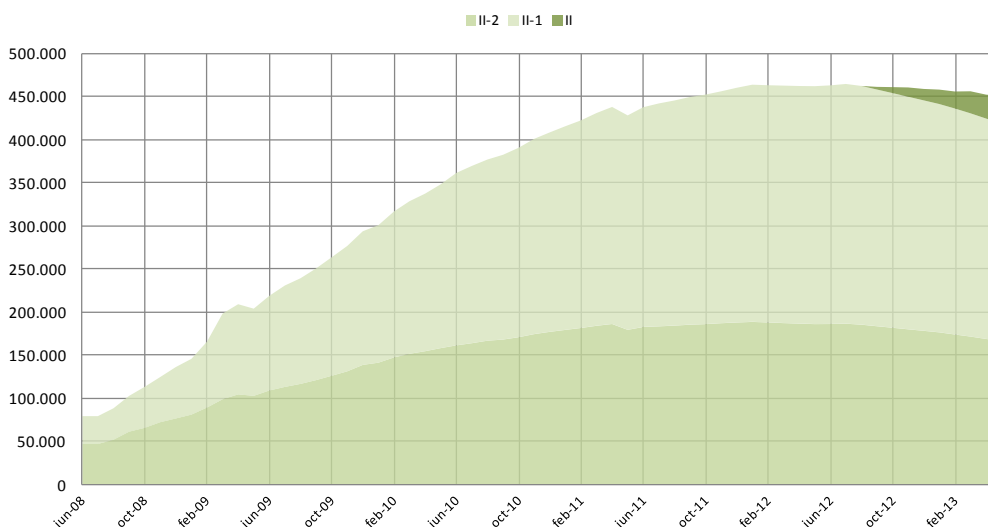
La tasa de reposición en los últimos meses ya no se mantiene en ninguno de los Grados

El resultado de todas estas valoraciones a 1 de junio de 2013, es que el 24,95% de las personas valoradas (379.540) posee un grado III (Gran Dependencia) si bien, –a finales de 2012 era un 32% de las personas valoradas (400.731 personas) la que poseían dicho grado (21.191 más que en este momento). La dependencia severa –grado II- afectaría al 29,59% de las personas valoradas (450.049 personas), aunque a finales de 2012 afectaba al 36% de las mismas (460.095 personas, es decir; -10.046 menos). El total de personas dependientes con grado I asciende a un 27,27 % del total (414.880 personas) de los que solo se les ha reconocido el derecho a atención a 132.241 de ellas. Del total de personas valoradas (1.521.004 personas), un 18,2 % habrían sido dictaminadas sin Grado:

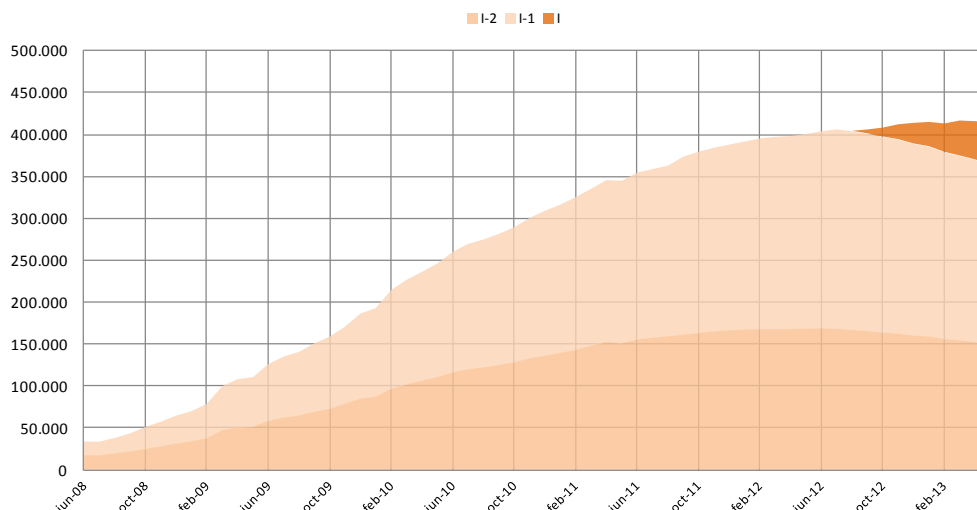
EVOLUCIÓN RECONOCIMIENTOS GRADO III - Gran Dependencia



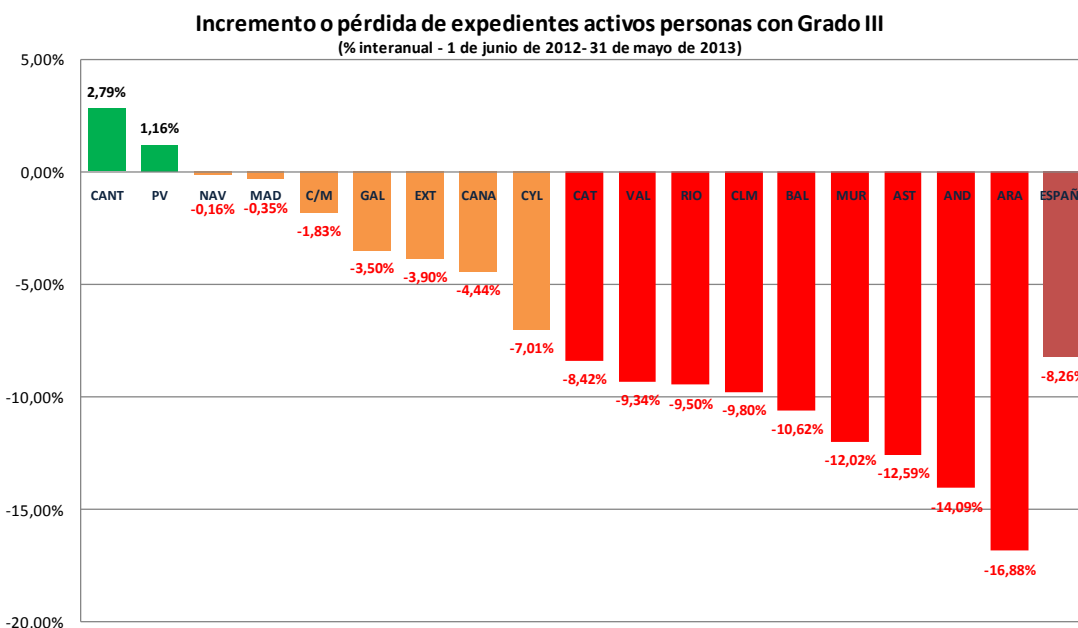
EVOLUCIÓN RECONOCIMIENTOS GRADO II - Dependencia Severa



EVOLUCIÓN RECONOCIMIENTOS GRADO I - Dependencia moderada



En lo referido a las personas con Gran Dependencia (Grado III, cuya atención es prioritaria, a decir del propio Ministerio) se aprecia en el gráfico cómo van causando baja los antiguos expedientes valorados con grado y nivel, mientras que los nuevos valorados (solo con grado) no cubren, en absoluto, las bajas que se van produciendo. De hecho la tasa de crecimiento (% respecto al mes anterior) por CCAA, desde la segunda modificación de la Ley por el RD-Ley 20/2012, ofrece este aspecto:



FUENTE: Elaboración AEDYGSS a partir de datos oficiales SAAD a 1 de junio de 2013

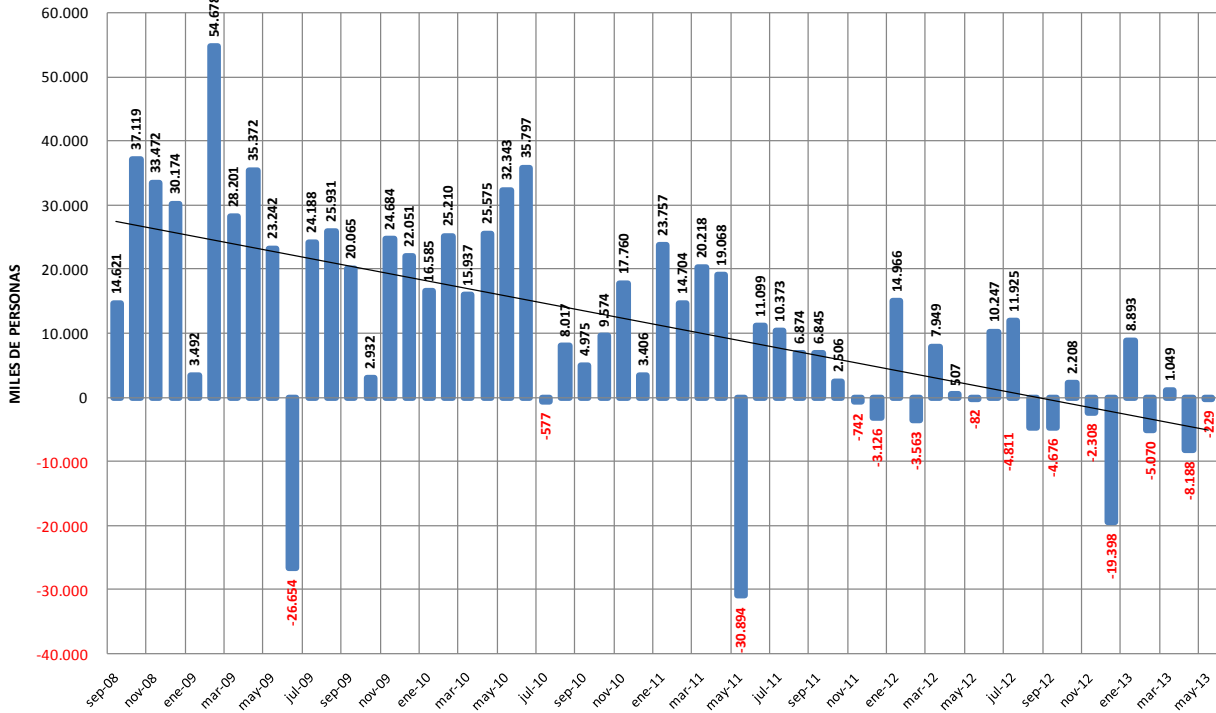
La evolución de los expedientes activos de personas con Grado III indica que en enero de 2011 se habría alcanzado el techo y que a partir de ese momento se trataría de reponer con personas que evolucionasen hasta dicho grado.



Programas Individuales de Atención (PIAs)

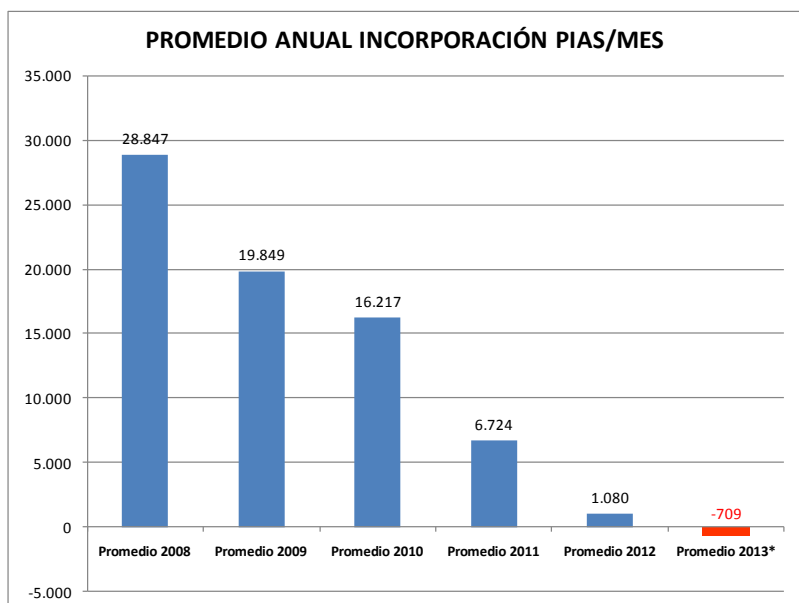
A 1 de junio de 2013 el **total de resoluciones PIA es de 748.006 (12.438 beneficiarios menos que a inicios de año)**. Resulta preocupante, la tendencia claramente decreciente que delataría la falta de voluntad o de capacidad de las Administraciones para proporcionar atenciones a las personas con derecho. Especialmente preocupante resulta constatar que en los últimos seis meses la tasa de reposición a nivel estatal no se haya mantenido.

Variación/s/mes anterior PIA activos desde agosto 2008 hasta mayo 2013



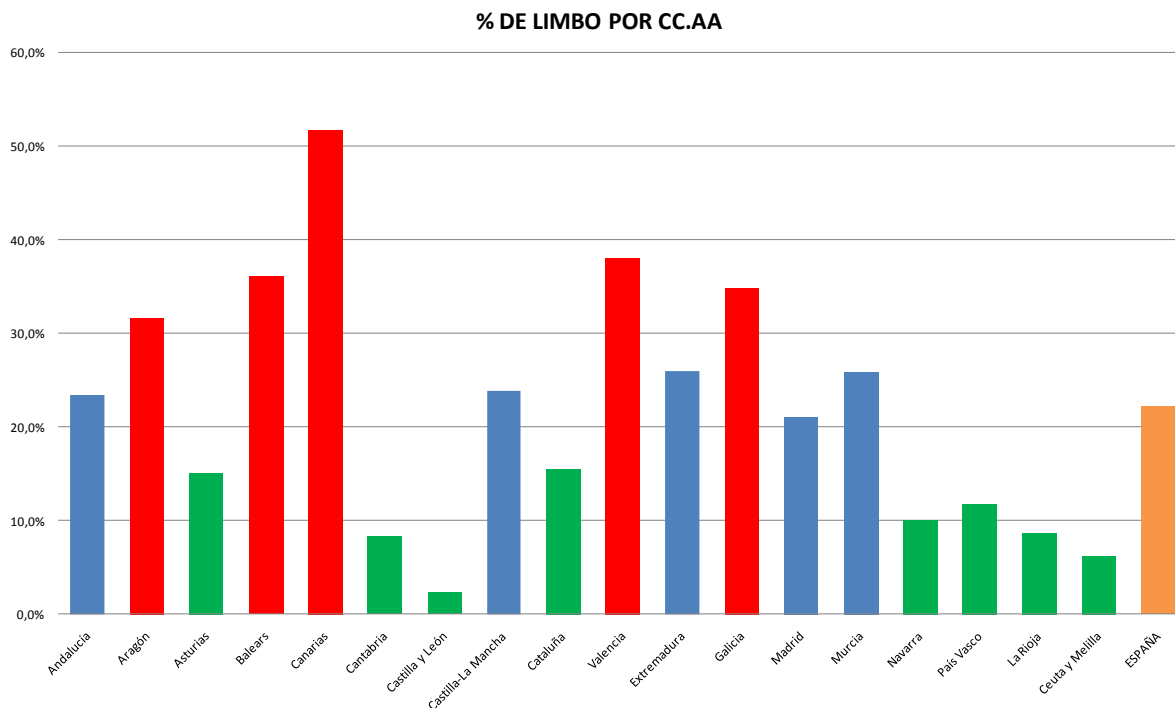
FUENTE: Elaboración AEDYSS a partir de datos oficiales SAAD a desde 1 de agosto de 2008 hasta 1 de junio de 2013

Dicho de otra manera, existiendo aún más de doscientas mil personas con derecho, pendientes de atención, no sólo no se les atiende, sino que progresivamente se atiende a menos personas en el sistema.



El Limbo de la Dependencia. Desatenciones y mentiras

Como ocurre en casi todos los demás aspectos que venimos analizando, el Limbo de la Dependencia varía según unas y otras Comunidades. A 1 de Junio de 2013 son **213.824 personas que están en el “limbo de la dependencia”** lo que supone el **22% de las personas que tienen reconocido el derecho** a ser atendidas.



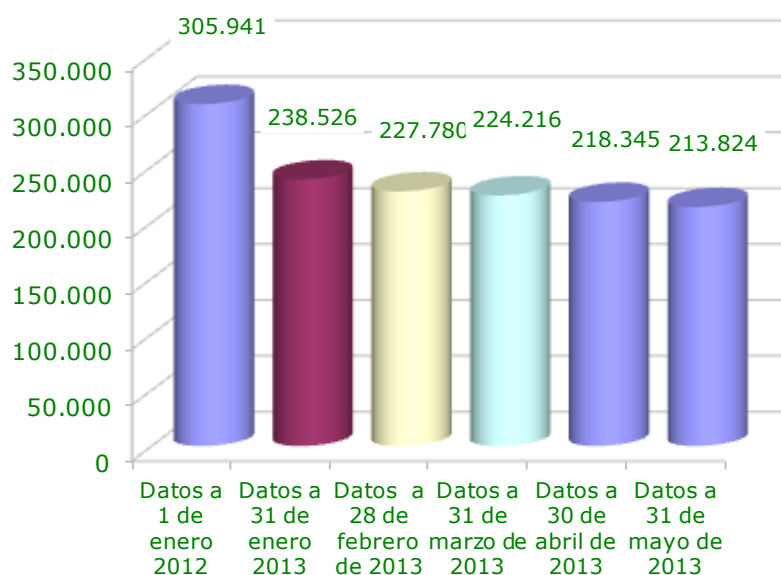
El resultado no parece tan malo, ya que se apreciaría un continuado descenso de este Limbo o desatención desde diciembre de 2010, tan es así que reproducimos aquí el discurso del Ministerio al respecto (tomado de datos SISAAD 31 de mayo de 2013):

Una de las prioridades más importantes dentro de la gestión del Sistema se focaliza en atender a los beneficiarios con mayor grado de dependencia que se encontraban pendientes de recibir la correspondiente prestación.

En este sentido, de acuerdo con la información a fecha de uno enero de 2012 existían 305.941 personas pendientes de recibir prestación, lo que significaba el 28,92% del total de los beneficiarios con derecho a las mismas. Sin embargo, esta cifra ha disminuido de manera constante, de tal manera que a fecha de mayo de 2013 hay 92.117 personas menos que a 1 de enero de 2012, lo que supone que la cantidad de personas que se encontraban a la espera de su prestación se ha reducido en un 30,11% durante este período de tiempo.



Afirmación ésta que va acompañada del siguiente gráfico:



Pues bien, es cierto que a 1 de enero de 2012 existirían 305.941 personas con derecho a ser atendidas que estaban pendientes de ello y que el último dato las eleva a 213.824, lo que supone una mejora del “limbo” de 92.117 personas. Pero como la peor de las mentiras, se trata de una verdad a medias. Estos datos se obtienen con una simple resta entre las personas con derecho y las personas atendidas. ¿Cómo se ha conseguido reducir el “limbo”?

La explicación es sencilla y trágica al tiempo. Para reducir “oficialmente” una lista de espera básicamente existen dos caminos: uno consistente en prestar las atenciones requeridas a un mayor número de personas; otro, más drástico, consiste en eliminar directamente a las personas de dicha lista. La comprobación de cuál ha sido la estrategia seguida es fácil de obtener desde los datos oficiales.

Mientras el número de atendidos ha permanecido prácticamente constante (e incluso reduciéndose en los últimos meses), el número de personas con derecho a atención se ha ido reduciendo paulatinamente.

¿Cómo se consigue esto? Pues sencillamente a través de dos modificaciones de la Ley 39/2006 para “garantizar su sostenibilidad” emanadas del Consejo de Ministros en forma de RD-Ley que han conseguido dos efectos inmediatos:



a) IMPEDIR EL ACCESO AL DERECHO DE NUEVAS PERSONAS DEPENDIENTES.

Con el primero de los RD: *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, se impidió el acceso al derecho a atención a las personas con Grado I y nivel 2 de dependencia retrasando su incorporación hasta 1 de enero de 2013.

El segundo RD-Ley: *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, mucho más grave, volvió a retrasar el acceso al derecho a atención de las personas con grado I, esta vez hasta el 1 de julio de 2015.

Considerando los datos oficiales de reconocimientos de Grado I es fácil calcular que se ha impedido de esta manera la atención a **39.501 personas**¹ que, de no haberse modificado el calendario, se habrían convertido en titulares de derechos.

b) ABANDONAR A LOS QUE ESTÁN EN ESPERA DE SER ATENDIDOS.

Para este caso, lo que ha surtido efecto han sido las restricciones presupuestarias a las Comunidades Autónomas por la vía del *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio* (supresión del Nivel Acordado de financiación y reducción del Nivel Mínimo Garantizado y facilidades para no prestar atenciones de manera obligatoria dilatando el proceso hasta 30 meses).

El estrangulamiento económico ha provocado que las CC.AA. no incorporen nuevos PIA, ni tan siquiera sustituyendo a aquellos que causan bajas en el Sistema. Por otra parte también se ha procedido a efectuar revisiones de Grado, rebajando este a personas que eran acreedoras del derecho a atención y situándolas en el Grado I (no atendible hasta julio de 2015). La combinación de los fallecimientos en espera de atención y de revisiones de grado a la baja, ha podido suponer la **desaparición de más de 50.000 personas de las listas de espera**.

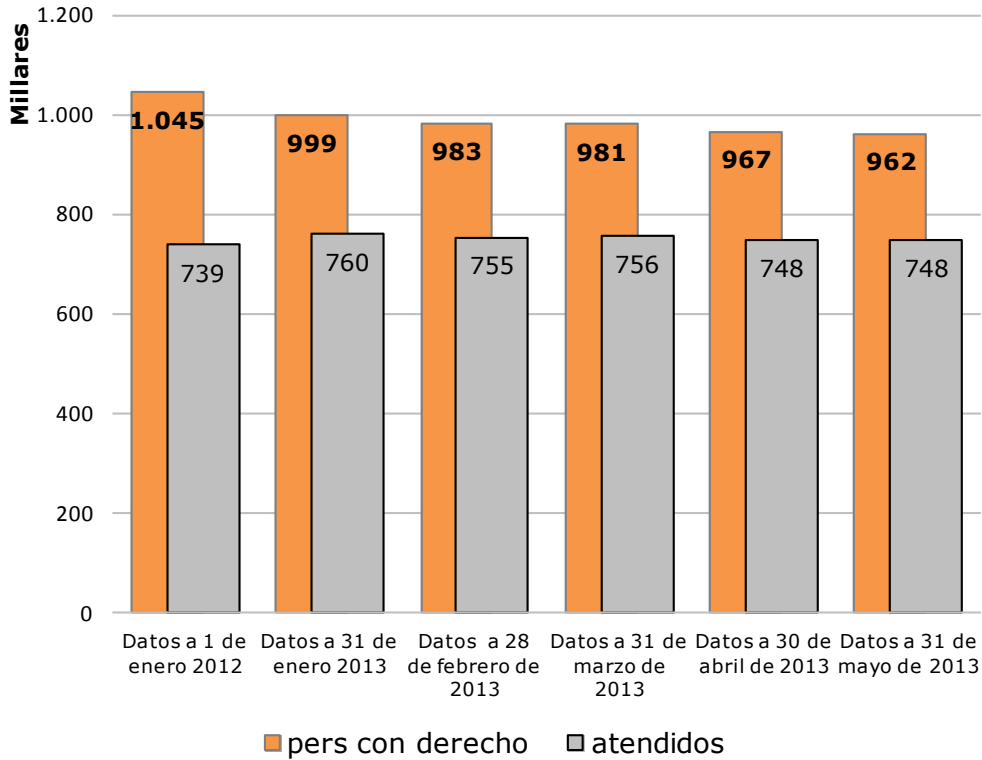
La combinación de ambas fórmulas –sangrantes- es, sin duda, la responsable de la reducción del limbo que tanto parece alegrar al Ministerio.

¹ Calculado hallando la diferencia entre GI-N2 reconocidos y GI-N2 con derecho según datos oficiales SISAAD (17.628 personas) a los que se ha añadido el 43% de los GI reconocidos a partir de julio de 2012 (21.873 personas) según distribución de valoraciones antes de la reforma.



Pero la demostración más palmaria de nuestra tesis es poner en relación dos datos sencillos e incontrovertibles: El número de personas atendidas y el número de personas con derecho a atención en el mismo espacio temporal fijado por la gráfica del SISAAD:

Evolución personas con derecho / personas atendidas.



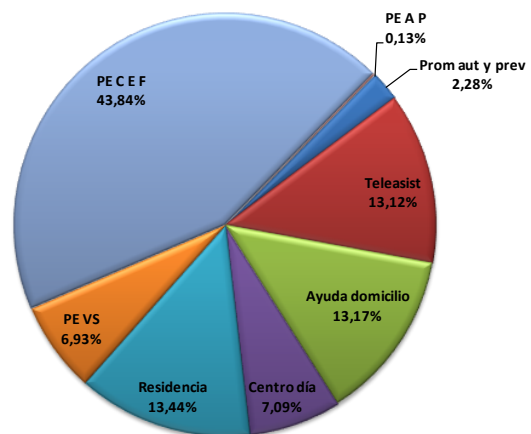
10

No se ha mejorado la atención a los más graves –como figura en el discurso oficial- sino que se cercenan derechos y se desatiende de manera flagrante.

La atención según prestaciones y servicios

En junio de 2013, el SAAD procura 940.624 atenciones a 748.006 personas - ratio 1,26-. Estas atenciones se distribuyen de la siguiente manera (sobredimensionado PECEF):

Situación PIAS a 31 de mayo de 2013
(940.624 atenciones para 748.006 personas)

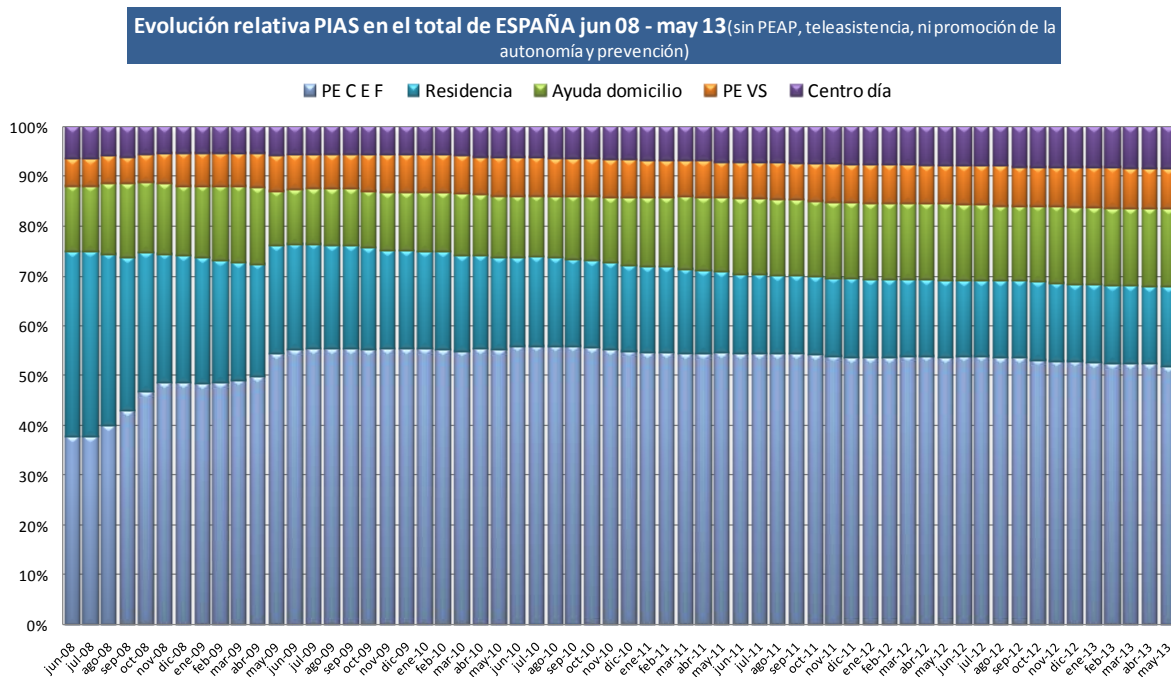


Ya hemos comentado en otras ocasiones que la PECEF provoca, entre otras cosas, una disminución de los retornos esperados y no induce la generación de empleo. Constituye un freno la actividad empresarial y asociativa del sector de los cuidados.

Por otra parte hay 412.368 personas cuidadoras de familiares (93% mujeres) que pueden estar sometidas a sobrecargas y que no tienen apoyos suficientes (formación, respiro y apoyo profesional) con un indudable **impacto negativo de género** ya que se podría estar perpetuando la función cuidadora de la mujer a costa de su vida social y laboral.

Las condiciones de las cuidadoras, una vez suprimida la financiación pública de sus cotizaciones a la Seguridad Social, son dramáticas.

Por otro lado, los llamados *servicios de proximidad* han tenido un escaso desarrollo. Consideramos servicios de proximidad los Centros de Día, la Ayuda a Domicilio y la Teleasistencia. Las personas que reciben este tipo de servicio no constituyen ni la cuarta parte de las personas con PIA. La atención Residencial –la más profesionalizada y costosa- ha tenido un cierto protagonismo pero este protagonismo se ha frenado en los últimos años. En términos diacrónicos, esta evolución es la siguiente en gráfica de datos absolutos de PIA:



FUENTE: Elaboración AEDYGSSa partir datos oficiales SAAD a desde 1 de agosto de 2008 hasta 1 de junio de 2013.

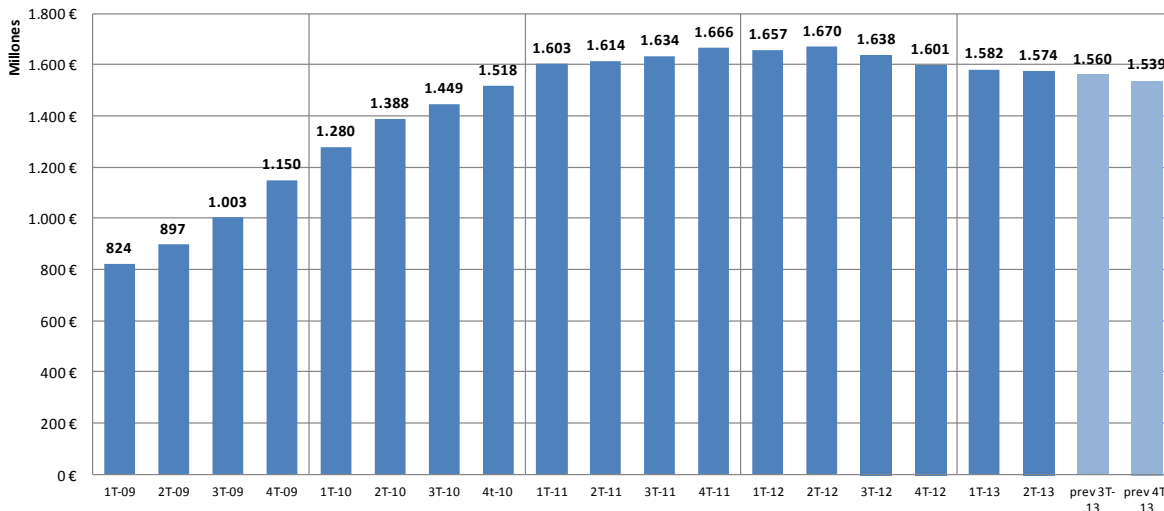
Es pronto para percibir los efectos de la precarización de los cuidados en el entorno, pero todo indica que, salvo alguna excepción en clave autonómica, no existe alternativa plausible a los mismos y la pretensión ministerial de desincentivarlos no va por buen camino.



Las claves económicas.

Hemos de reconocer que hay algo que sí han conseguido las reformas de la Ley: reducir el gasto público en Dependencia:

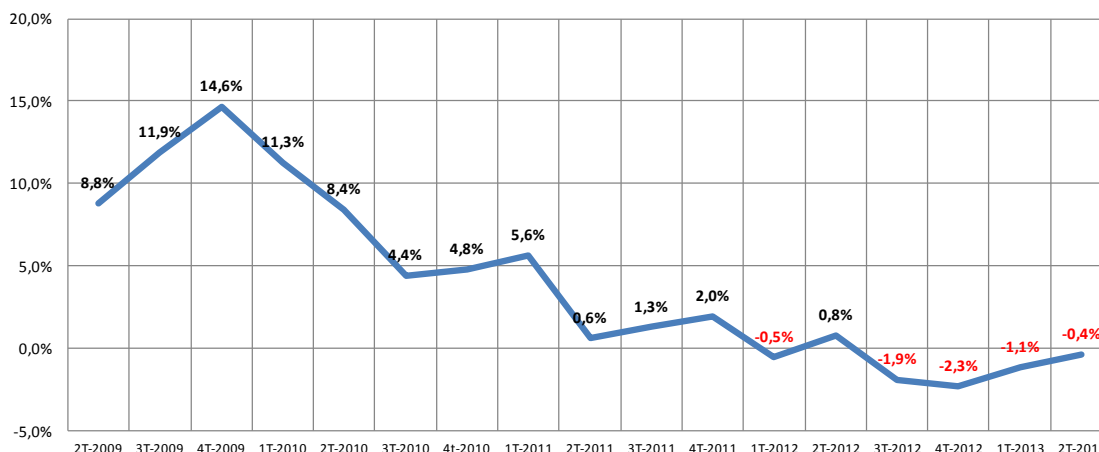
Gasto total estimado por trimestres (incluye el total de gasto soportado por todos los financiadores: AGE; CCAA y usuarios vía copago servicios)



FUENTE: Elaboración AEDYSS a partir datos oficiales SISAAD a desde 1 de enero de 2009 hasta 1 de junio de 2013 y aplicación de modelo de costes del Observatorio Estatal de la Dependencia. Se ha efectuado proyección a los dos siguientes trimestres bajo la hipótesis de misma tendencia en reducción de atenciones.

Los efectos del RD-Ley 20/2012 se aprecian perfectamente en la evolución del gasto trimestral en atenciones. Es a partir del tercer trimestre de 2012 cuando se inicia el descenso significativo del gasto, que no ha cesado hasta ahora. Esto último se aprecia perfectamente si atendemos a los incrementos porcentuales respecto al trimestre anterior:

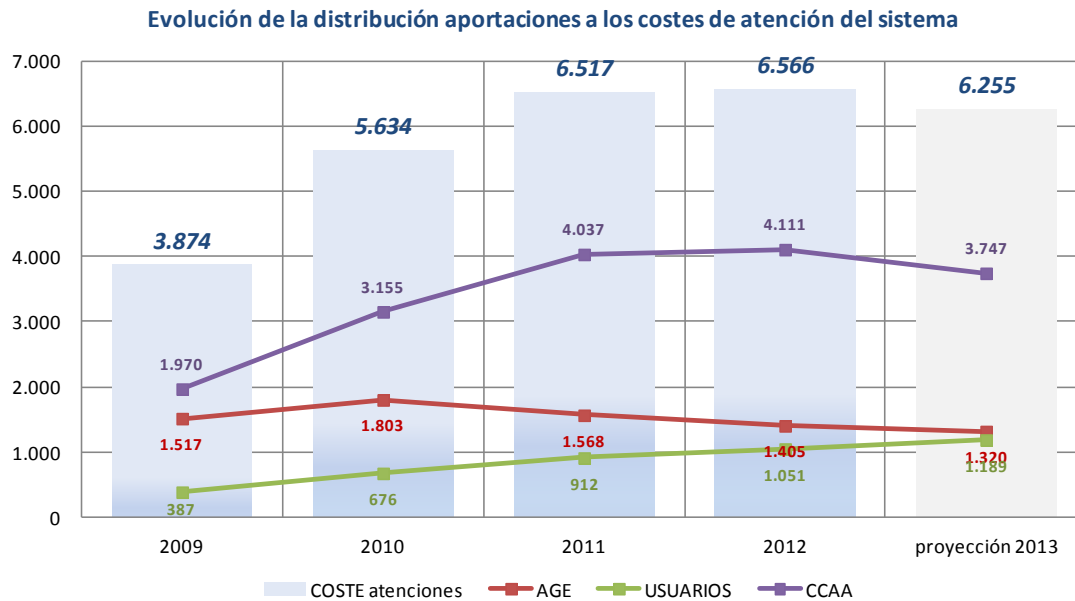
Incremento % de gasto estimado en Dependencia (coste neto en atenciones) respecto al trimestre anterior (serie 1T-2010; 2T-2013) todos los financiadores



Desde la aprobación del RD-Ley 20/2012 las cifras han entrado en “incremento negativo”.



Por otra parte, en términos de distribución de dicho gasto entre financiadores, se observa la evolución siguiente:



Si se mantiene la evolución que se aprecia en los dos primeros trimestres de 2013, el coste total del sistema en atenciones para este año podría ascender a un total de 6.255 millones de euros, un 4,73% menos que en el año 2012 (311 millones menos). Sin embargo, en términos de gasto público, es decir, detraído el copago de las personas dependientes, el “ahorro” público ascendería a 449 millones de euros (detraídos únicamente de atenciones directas a las personas dependientes en forma de servicios o prestaciones económicas).

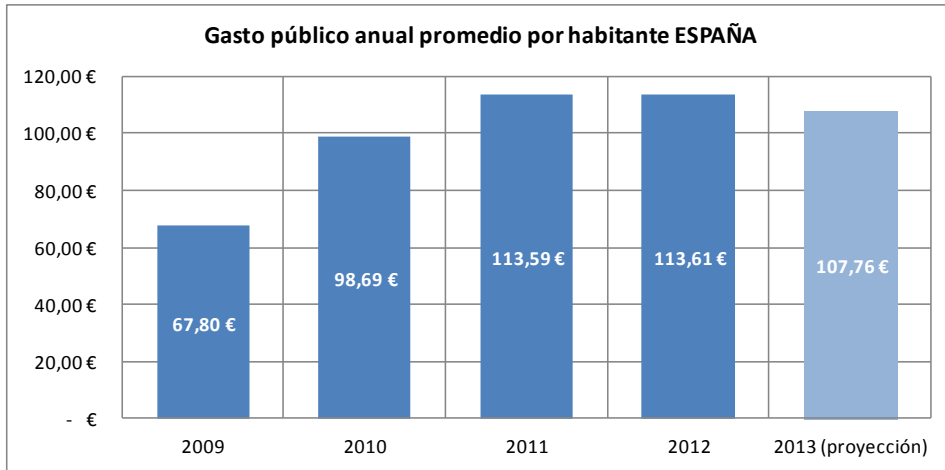
Ello se debe a la hipótesis de incremento de los copagos a las personas dependientes (hipótesis pendiente de verificación ya que nos tememos que es imposible estirar más sus aportaciones en líneas generales).

Sin embargo, la proyección de ahorro de 449 millones de gasto público respecto al año anterior no es del todo exacta si consideramos que los retornos directos e indirectos (fiscales por IRPF y cotizaciones a la Seguridad Social de trabajadores y empresas del sector a lo que habría que añadir el IVA y otros impuestos) se reducirían en unos 190 millones de euros para ese escenario.

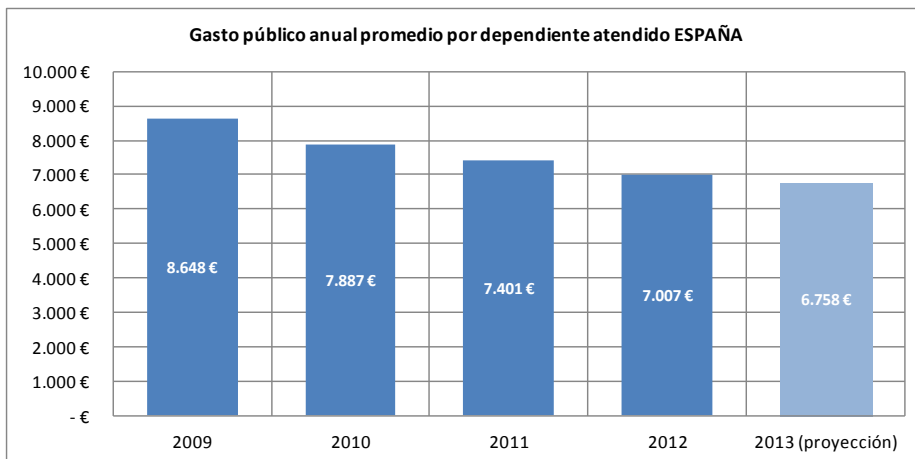
En materia de retornos inducidos habría que pensar que la destrucción de empleo en el sector generará también un incremento de gasto público en forma de prestaciones y subsidios por desempleo, lo que podría suponer un importe de otros 16 millones de euros bajo una hipótesis conservadora de pérdida de 2.000 puestos de trabajo, con lo que la cifra de recorte de gasto público neto se aproximaría a los 243 millones de euros en atenciones directas a los ciudadanos.



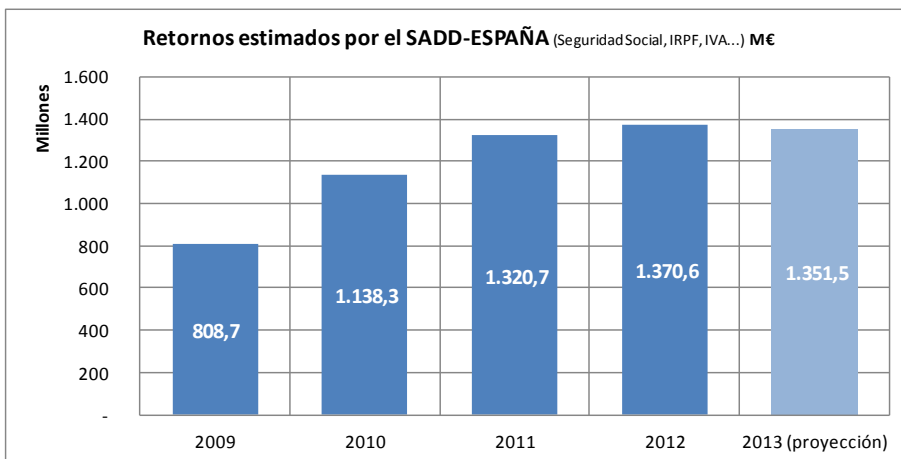
En todo caso, el recorte en el gasto se puede apreciar de muy diferentes maneras:



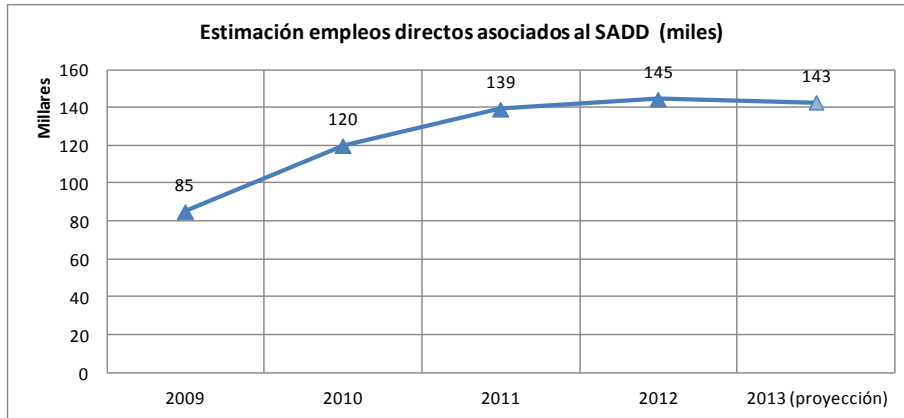
Vista la proyección de gasto público por dependiente y su paulatina precarización, no parece posible sustituir el modelo de prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar por un verdadero sistema de servicios, aunque esta cuestión siga formando parte del discurso oficial:



En cuanto a los retornos directos a las arcas públicas derivados de la prestación de servicios que se hace en el sistema, ya se aprecia la disminución de estos gracias a los recortes:

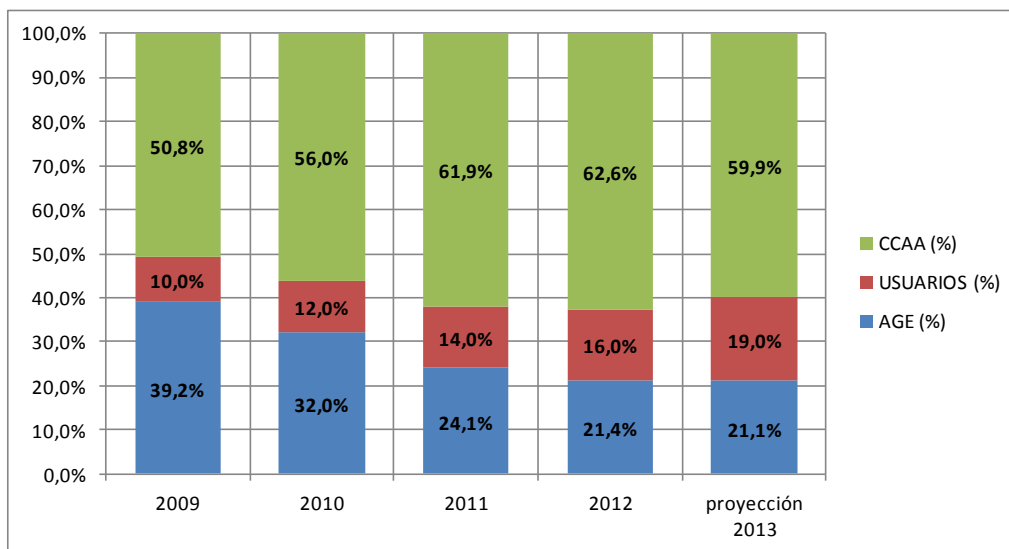


Y, por último, no se puede dejar de inferir el impacto en el empleo:



Todo ello bajo el supuesto de que el modelo de atenciones se siga desarrollando como hasta ahora

En materia de distribución porcentual del esfuerzo en el gasto de atenciones, la cuestión no mejora para nadie, excepto –claro está- para la Administración General del Estado:



Si la hipótesis de aportación por vía de copago no se cumpliera (19%), el sobrecoste tendría que ser asumido por las CC.AA, ya que la aportación estatal (Nivel Mínimo) está topada por la normativa de aplicación.

En definitiva, las reformas aprobadas ni han perseguido, ni han conseguido la “racionalización y sostenibilidad del sistema” sino que simplemente han optado por un recorte de gasto público que está generando, a su vez, tremendas situaciones de abandono, destrucción de puestos de trabajo y cierta reducción en la obtención de ingresos por la vía de los retornos.

