

Título

**VALORACION DE LOS PRINCIPALES EFECTOS DE LA
REFORMA DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA
(RDL 20/2011 y RDL 20/2012)**

23 de enero de 2013

Introducción

Reducción del número de personas con derecho a ser beneficiarias.

Reducción del número de dependientes atendidos.

Reducción de la intensidad de los servicios: desincentivo para su uso.

La reducción de servicios supondrá destrucción de empleo.

Incremento de Copago: transferencia al dependiente de la responsabilidad de financiar el Sistema.

Modificación del concepto de Red pública y oferta pública de servicios.

Introducción.

El presente documento tiene como objetivo hacer una evaluación de las principales consecuencias que sobre la protección que ofrece el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) ha tenido las sucesivas reformas legislativas operadas a través de los *Reales Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, y 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.*

En esencia ambas reformas legislativas buscan la reducción del gasto público destinado a la financiación del Sistema de Dependencia y el debilitamiento de su naturaleza pública, a través de cuatro líneas de actuación:

- Reducir el número de beneficiarios (a través de una moratoria del calendario de implantación previsto para la entrada en vigor de las coberturas)
- Reducir la intensidad de las prestaciones a las que tienen derecho los beneficiarios.
- Transferir al beneficiario la responsabilidad de financiar la parte de gasto público que el Gobierno ha reducido (a través de un mayor copago).
- Modificar el concepto de Red pública y oferta pública de servicios (sustituyéndolo por el de Red de servicios de financiación pública).

Reducción del número de personas con derecho a ser beneficiarias.

El RDL 20/2011 incluyó como principal medida la moratoria de la entrada en vigor del calendario de implantación previsto en la Ley 39/2006 de Dependencia, de modo que se retrasaba la entrada en vigor de las coberturas previstas para las personas reconocidas en situación de dependencia de Grado I¹, que fue posteriormente ampliada en el RDL 20/2012².

El efecto de esta Moratoria ha sido el de “cerrar” la puerta de entrada de nuevos beneficiarios moderados (grado I), retrasando hasta julio de 2015 su derecho a ser atendidos por las coberturas del Sistema de Dependencia.

Según el calendario originariamente previsto en la Ley, entre 2013 y 2014 debía culminar el proceso de implantación de las coberturas de modo que los dependientes de todos los grados estuvieran debidamente atendidos. La moratoria ha supuesto que actualmente (diciembre 2012) algo más de 271.000 dependientes moderados han visto como el acceso a las prestaciones se retrasa hasta julio de 2015.

¹ En concreto la medida consiste en retrasar el acceso a prestaciones SAAD de los nuevos Dependientes de Grado I Nivel 2 reconocidos después de 1/1/2012, y de los Grado I Nivel 1.

² La moratoria de la entrada en vigor de las coberturas para los Dependientes de Grado I ha quedado establecida en los siguientes términos: “«1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente ley se ejercerá progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007: (...) El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación. A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada”.

Efecto de la Moratoria (retraso entrada en vigor calendario de implantación) impuesta en RDL 20/2011

	ene-12	feb-12	mar-12	abr-12	may-12	jun-12	jul-12	ago-12	sep-12	oct-12	nov-12	dic-12	evolución febrero- diciembre
Total personas dependientes Grado I, II y III	1.280.006	1.285.017	1.283.594	1.286.148	1.277.518	1.276.441	1.280.197	1.283.688	1.274.592	1.271.693	1.271.568	1.272.846	- 12.171
Total dependientes reconocidos como beneficiarios SAAD	1.029.581	1.046.515	1.038.923	1.033.776	1.028.455	1.027.562	1.027.562	1.022.885	1.014.822	1.008.934	1.005.111	1.001.152	- 45.363
Total dependientes en "lista de espera" (pendientes PIA)	276.028	296.525	280.984	275.330	270.091	258.951	258.951	242.349	239.097	237.885	231.854	230.203	- 66.322
Total dependientes con prestación efectiva SAAD	753.553	749.990	757.939	758.446	758.364	768.611	768.611	780.536	775.725	771.049	773.257	770.949	20.959

Así, desde el mes de febrero (primer mes de aplicación efectiva de la moratoria) se aprecia una reducción lenta y sistemática del número de personas reconocidas como beneficiarios (-45.363) como consecuencia de los fallecimientos producidos y la no entrada de nuevos beneficiarios en el Grado I. Actualmente tienen derecho reconocido como beneficiarios algo más de 1 millón de personas.

Podemos concluir, por tanto, que el número de personas con derecho a atención pública en el Sistema de Dependencia se está reduciendo progresivamente como consecuencia de la moratoria aprobada en su calendario de implantación.

Reducción del número de dependientes atendidos.

Pese a que la moratoria se ha pretendido defender desde el Gobierno como una oportunidad para la concentración de esfuerzos en mejorar la atención de las personas que se encontraban en "lista de espera", esta medida ha sido claramente un fracaso.

El número de personas atendidas de forma efectiva se ha incrementado muy levemente (+20.959)³ y la "lista de espera", esto es beneficiarios con derecho reconocido pero aún pendientes de PIA que les asigne una prestación efectiva, se mantiene en más de 230.000 personas, de forma que sólo se ha reducido en apenas 1/5 parte el volumen que presentaba a principios del año 2012. De hecho, a partir del análisis de ambas variables (reducción de la "lista de espera" en 66.000 personas, pero tan sólo aumentando el número de personas atendidas en unos 21.000), tristemente hemos de deducir que la contingencia que más ha contribuido en la reducción de dicha "lista de espera" debe haber sido la mortalidad de estas personas

Un elemento adicional de preocupación, y señal inequívoca del colapso en el que ha entrado el Sistema de Dependencia, es que en la última mitad del año 2012 el número de beneficiarios con prestación efectiva ha venido reduciéndose. El número de personas que perciben una prestación del Sistema ha pasado de 780.536 en agosto a 770.494 en diciembre de 2012.

Es significativo también que el conjunto de personas en situación de dependencia parece haber llegado a su cifra de equilibrio en el entorno de 1.273.000 personas, (cifra coincidente con las proyecciones del Libro Blanco), pero sigue sin resolverse el verdadero problema del sistema: casi 500.000 dependientes sin atención pública. Entre todos ellos hemos de distinguir los 230.303 dependientes con derecho reconocido pero en "lista de espera" o pendientes de PIA que les asigne una prestación concreta, además de 249.573 dependientes de Grado I que no tienen derecho a atención hasta 2015 por efecto de la Moratoria prevista en la última reforma legislativa del Gobierno.

³ Evolución registrada entre febrero de 2012 (primer mes en el que se produjo en la práctica la aplicación de los recortes regulados en el RDL 20/2012) y diciembre del mismo año.

Reducción de la intensidad de los servicios: desincentivo para su uso.

La reforma legislativa introducida en el RDL 20/2012 se justificó en parte con el objetivo de establecer una oferta de servicios que fuese asumible en términos de coste para las Administraciones públicas y, con ello, se ayudase a incrementar la atención en base a este tipo de prestaciones. Sin embargo, los datos muestran que el número de beneficiarios atendidos mediante prestaciones económicas de cuidado familiar no ha dejado de incrementarse, pasando en enero de 423.019 prestaciones de este tipo a 431.294 en diciembre, de modo que en términos relativos este tipo de prestaciones no han dejado de situarse en el entorno del 45% del total.

A mayor abundamiento, la reforma no ha hecho sino reducir el interés que algunos de estos servicios profesionales puede despertar sobre las personas en situación de dependencia, ya que los recortes en la intensidad de buena parte de los servicios ha sido mucho más acusado que el que han experimentado las prestaciones económicas, y además se han hecho más inaccesibles al incrementar el copago hasta el 90% en todos ellos.

Así, por ejemplo, en el caso de los nuevos beneficiarios⁴ destaca el hecho de que las prestaciones económicas de cuidado familiar se hayan visto reducida su cuantía en el entorno del -15%, mientras que la intensidad de las prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio lo haya hecho en una horquilla entre el -18% y el -58%, según los grados de dependencia,

Por su parte, las cuantías máximas de las prestaciones vinculadas a un servicio se han reducido en mucha menor medida, apenas un -2%. Ello podría indicar una apuesta velada del ejecutivo por la utilización preferente de este tipo de prestaciones como alternativa a la provisión pública o concertada de servicios.

Efecto de la Reforma que recortan las prestaciones del SAAD (RDL 20/2012) sobre los Nuevos Beneficiarios (i)

	Prestaciones en vigor en 2012 antes de la Reforma.				Prestaciones en vigor en 2012 Reforma (RDL 20/2012) para los nuevos beneficiarios				Reducción de las prestaciones (%) por efecto de la Reforma (RDL 20/2012) (***)			
	Servicio Ayuda a Domicilio (horas/mes)	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (€/mes) Cuantía máxima	Prestación económica vinculada al servicio (€/mes) Cuantía máxima	Prestación económica de Asistencia Personal (€/mes) Cuantía máxima	Servicio Ayuda a Domicilio (horas/mes)	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (€/mes) Cuantía máxima (*)	Prestación económica vinculada al servicio (€/mes) Cuantía máxima	Prestación económica de Asistencia Personal (€/mes) Cuantía máxima	Servicio Ayuda a Domicilio (nuevo tramo)	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (nuevo tramo) (*)	Prestación económica vinculada al servicio (nuevo tramo)	Prestación económica de Asistencia Personal (nuevo tramo)
Grado III Gran Dependencia												
Nivel 2	70-90	520,69	833,96	833,96	46-70	387,64	715,07	715,07	-18,60	-17,32	-2,01	-2,01
Nivel 1	55-70	416,98	625,47	625,47								
Grado II Dependencia Severa												
Nivel 2	40-55	337,25	462,18		21-45	268,79	426,12		-20,00	-15,76	-1,29	
Nivel 1	30-40	300,90	401,18									
Grado I Dependencia Moderada												
Nivel 2	21-30	180,00	300,00		hasta 20	153,00	300,00		-58,82	-15,00		
Nivel 1 (**)	Se ha retrasado su derecho a recibir una prestación hasta 2015-2016 por efecto del RDL 20/2011, de 31 de diciembre.											

Fuente: C.S. CCOO, a partir de datos SISAAD.

(i) Se consideran nuevos beneficiarios aquellos reconocidos como dependientes después de la entrada en vigor del RDL 20/2012 (julio 2012)

(*) El pago de las prestaciones económicas de cuidado familiar para los nuevos beneficiarios se suspende 2 años, a contar desde el momento en el que se reconoce la prestación.

(**) Se incluyen las personas de Grado I, Nivel 2 que han sido excluidas del derecho a la atención en virtud de la Moratoria RDL 20/2011

(***) Además de las personas reconocidas con Grado I nivel 1 afectadas por la Moratoria del RDL 20/2011, del total de 1.104.822 personas dependientes con derecho reconocido a estar atendidas, el 23,56% de las mismas (más de 239.000) no perciben ninguna prestación todavía.

(****) La reducción de prestaciones se calcula a partir de la intensidad establecida con carácter medio para cada grado antes y después de la reforma.

La reducción de intensidades en los servicios se ha producido también sobre las prestaciones que ya estaban reconocidas con anterioridad y se venían recibiendo por parte de los beneficiarios. De modo que

⁴ Se consideran nuevos beneficiarios aquellos reconocidos como dependientes después de la entrada en vigor del RDL 20/2012 (julio 2012)

todos los antiguos beneficiarios⁵ del Sistema de Dependencia han visto como se recalculaban a la baja las prestaciones que venían percibiendo.

En la misma línea de recorte en las prestaciones ha venido a operar en la práctica la supresión de los niveles en los que hasta ahora se desagregaban todos los grados de dependencia. Se ha aprovechado su supresión para establecer una intensidad a la baja en todos los grados, con mayor afectación sobre los niveles 2 al ser éstos los que registran una dependencia más severa y los que tenían asignado una mayor intensidad en las prestaciones.

Efecto de la Reforma que recortan las prestaciones del SAAD (RDL 20/2012) sobre los Antiguos Beneficiarios (ii)

	Prestaciones en vigor en 2012 antes de la Reforma.				Prestaciones en vigor en 2012 Reforma (RDL 20/2012) para los antiguos beneficiarios				Reducción de las prestaciones (%) por efecto de la Reforma (RDL 20/2012)			
	Servicio Ayuda a Domicilio (horas/mes) Mínimo	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (€/mes) Cuantía máxima	Prestación económica vinculada al servicio (€/mes) Cuantía máxima	Prestación económica de Asistencia Personal (€/mes) Cuantía máxima	Servicio Ayuda a Domicilio (horas/mes) Mínimo	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (€/mes) Cuantía máxima (*)	Prestación económica vinculada al servicio (€/mes) Cuantía máxima	Prestación económica de Asistencia Personal (€/mes) Cuantía máxima	Servicio Ayuda a Domicilio (horas/mes) Mínimo	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar (€/mes) (*)	Prestación económica vinculada al servicio (€/mes)	Prestación económica de Asistencia Personal (€/mes)
Grado III Gran Dependencia												
Nivel 2	70-90	520,69	833,96	833,96	56-70	442,59	833,96	833,96	-21,25	-15,00	0,00	0,00
Nivel 1	55-70	416,98	625,47	625,47	46-55	354,43	625,47	625,47	-19,20	-15,00	0,00	0,00
Grado II Dependencia Severa												
Nivel 2	40-55	337,25	462,18		31-45	286,66	462,18		-20,00	-15,00	0,00	
Nivel 1	30-40	300,90	401,18		21-30	255,77	401,18		-27,14	-15,00	0,00	
Grado I Dependencia Moderada												
Nivel 2	21-30	180,00	300,00		hasta 20	153,00	300,00		-58,82	-15,00	0,00	
Nivel 1 (**)												

(ii) Se consideran antiguos beneficiarios aquellos reconocidos como dependientes antes de la entrada en vigor del RDL 20/2012 (julio 2012)

(**) Se incluyen las personas de Grado I, Nivel 2 que han sido excluidas del derecho a la atención en virtud de la Moratoria RDL 20/2011

En los casos de antiguos beneficiarios que ya venían disfrutando de prestaciones, el recorte de intensidades también ha sido desigual y claramente discriminatorio en perjuicio de los servicios. En estos casos, mientras que las prestaciones económicas se han reducido linealmente en un -15%, el número de horas de atención de la ayuda a domicilio lo han hecho entre un -19% y un -58%, por lo que también en estos casos se produce un evidente desincentivo a seguir utilizando este tipo de prestaciones profesionales.

Como ya se ha comentado antes, en el caso de los antiguos beneficiarios las prestaciones vinculadas a un servicio se han mantenido prácticamente en las mismas cuantías, de modo que han sido las únicas prestaciones que no se han visto reducidas en esta reforma. Ello parece podría considerarse una apuesta del ejecutivo por la utilización preferente de este tipo de prestaciones como alternativa a la provisión pública o concertada de servicios, si bien el gobierno mantiene en todo caso una evidente opacidad al respecto.

⁵ Se consideran antiguos beneficiarios aquellos reconocidos como dependientes antes de la entrada en vigor del RDL 20/2012 (julio 2012)

La reducción de servicios supondrá destrucción de empleo.

Pese a que el Sistema de Dependencia cuenta ya con un bagaje de más de 6 años de implantación, las estadísticas que ofrece el Gobierno de su gestión continúan sin dar información desagregada por grados del tipo de prestaciones que están recibiendo los beneficiarios del Sistema. Por tanto, se hace imposible cuantificar con exactitud el impacto que sin duda tendrá la reducción de la intensidad de los servicios sobre la destrucción de empleo.

En todo caso, de forma orientativa podemos afirmar que la pérdida de empleo será equivalente a la reducción de la intensidad de los servicios en aquellos casos en los que los mismos ya se venían prestando.

Por su parte, la moratoria que retrasa el acceso a las prestaciones a los dependientes moderados hasta mediados de 2015 tendrá también un importante impacto en el empleo vinculado a los servicios de proximidad y prevención, que aún no han terminado de ponerse en marcha de forma significativa.

En conclusión, la reducción de la intensidad de los servicios tendrá como consecuencia directa la reducción de la capacidad del Sistema de Dependencia como motor de actividad económica y creación de empleo, y contribuirá a la destrucción de empleo especialmente en los servicios de ayuda a domicilio, donde los recortes han sido especialmente intensos.

Incremento de Copago: transferencia al dependiente de la responsabilidad de financiar el Sistema.

Como hemos comentado, la reforma del gobierno se cierra con la pretensión de transferir a los beneficiarios la responsabilidad de asumir la parte de financiación que las administraciones públicas han dejado de realizar por la vía de la reducción de presupuestos públicos.

Para garantizar esto, el Gobierno ha promovido un incremento de los límites del copago al que deben hacer frente las personas en situación de dependencia. Dentro de esta reforma la medida más importante, y de mayor impacto económico, es el incremento con carácter general del límite máximo de copago hasta el 90% del coste de los servicios, cuando en la normativa anterior dicho límite estaba topado en el 65% en los servicios en los que el dependiente mantenía su residencia en el domicilio habitual (ayuda a domicilio, centro de día, prevención, etc.).

Efecto de la Reforma sobre el COPAGO a cargo de los beneficiarios.

	Situación Previa a la Reforma (Acuerdo de CT Noviembre 2008)	Nueva Situación posterior a la Reforma (Acuerdo de CT Julio 2012)
Servicios SAAD	Copago máximo (%)	
Teleasistencia	-	90%
Prevención	65%	
Ayuda a domicilio	65%	
Centro de día	65%	
Centro Residencial	90%	

No obstante, el Gobierno, es consciente de las limitaciones que tiene en la práctica la figura del copago como instrumento financiador del Sistema de Dependencia, ya que el beneficiario medio del Sistema de Dependencia es una mujer mayor de 80 años que tiene en la pensión de viudedad (650 euros/mes aproximadamente) su principal o única fuente de ingresos. Por tanto, un incremento del copago no tiene por qué suponer en la misma medida más financiación para el Sistema.

Por ello, la apuesta del Ejecutivo parece asentarse sobre la premisa de incrementar el copago directo de beneficiario al tiempo que se articulan fórmulas que ayuden a aflorar el “copago familiar” a través de un reforzamiento de la utilización de la prestación vinculada a un servicio, en la que el déficit tarifario que actualmente tienen los conciertos, concesiones o contratos administrativos que la administración realiza con las empresas es transferido al conjunto de la familia del dependiente en forma de diferencial entre una prestación económica relativamente escasa y el importe final que el proveedor privado del servicio establece para su compra por parte de la persona dependiente.

Dentro de este esquema general debemos tener presente que la rebaja de las intensidades en los servicios responde también en parte a la lógica de conseguir que el mayor número posible de dependientes pueda convertirse en “demanda solvente” de servicios privados, aún a consta de reducir la atención que reciben.

Modificación el concepto de Red pública y oferta pública de servicios.

Aunque el Gobierno no ha hecho ninguna propuesta formal y explícita al respecto, son varias las ocasiones en las que de forma tangencial está incluyendo en distintas normas de desarrollo referencias que apuntan su intención de modificar el concepto de Red pública y oferta pública de servicios establecido en la Ley 39/2006 de Dependencia y sustituirlo por el de Red de servicios de financiación pública. Con ello se pretende modificar el régimen de responsabilidades que las administraciones públicas deben mantener respecto de las prestaciones que ofrece el Sistema de Dependencia y se reduce enormemente su capacidad de intervención, control, y supervisión.

Las últimas medidas adoptadas por el Consejo Territorial del Sistema de Dependencia (enero de 2013) en materia de financiación, concretamente en la propuesta de Real Decreto que regula la financiación del nivel mínimo de financiación para el ejercicio 2013, se incorpora un criterio por el que las transferencias desde la Administración Central se realizan por este concepto se modularán en función del coste de las prestaciones, atendiendo a una diferenciación básica entre servicios y prestaciones económicas. No obstante, el criterio finalmente adoptado a este respecto equipara la cuantía de nivel mínimo que sirve para financiar las prestaciones económicas vinculadas a un servicio (prestadas por un operador privado que no lo hace a través de un concierto con la administración) y las prestaciones de servicios gestionadas directamente por la administración pública o prestadas por un operador privado a través de un concierto con la administración.

Como ya se ha comentado, una de las consecuencias de esta pretendida confusión entre gestión pública-concierto y la prestación privada tiene como consecuencia directa una minoración en el gasto de las administraciones públicas, a costa de transferir al dependiente la responsabilidad de financiar a su cargo exclusivo la diferencia entre la cuantía de la prestación vinculada a un servicio, que está establecida en 715€ euros/mes como máximo (y que a su vez siempre se ve reducida por aplicación del copago), y el coste final del servicio privado.

La situación se agrava al tener en cuenta que el Gobierno no ha regulado ningún tipo de mecanismo que limite el precio final que el proveedor privado puede establecer para su servicio, a través, por ejemplo, del

establecimiento de un precio de referencia. Tengamos en cuenta, por ejemplo, que las administraciones públicas están concertando un servicio residencial con un coste medio aproximado de 1.600 euros/mes, pero muy a menudo los dependientes que acceden a estos servicios mediante una prestación vinculada deben satisfacer un precio final muy superior en el entorno de los 2.000 euros/mes.

La segunda consecuencia es de orden administrativo. El hecho de provisionar un servicio mediante la fórmula de la prestación económica vinculada a un servicio que, necesariamente, se ha de prestar en el ámbito estrictamente privado, reduce la capacidad de intervención, control y supervisión que la administración pública puede llevar a cabo. En este sentido, y aún apostando claramente por la prestación netamente pública del servicio, la figura del concierto público-privado resulta más garantista respecto del control público de la prestación y de la responsabilidad que la administración debe mantener en todo momento.

Aún más clara resulta la referencia incluida dentro del Programa Nacional de Reformas 2012, remitido a la Comisión Europa por el Gobierno, donde se incluye una amplia referencia sobre la reforma del Sistema de Atención a la Dependencia, en la que se habla explícitamente de la necesidad de “rediseñar el mecanismo de cofinanciación (...) para priorizar la atención a través de la Red de Servicios Sociales “de financiación” pública”⁶.

Dentro de esta reformulación del Sistema se defiende “potenciar el papel del sector privado en la prestación de servicios, eliminando las trabas o preferencias por el sistema público presentes en la Ley [39/2006 de Dependencia] y en sus desarrollos por las normas autonómicas”. Al amparo de este mandato parece querer justificarse la supresión de las garantías administrativas que permiten el control de las prestaciones por parte de las administraciones públicas, que en última instancia asegura su responsabilidad. En esta línea se podría pretender confundir intencionadamente el diferente alcance que el artículo 16 de la Ley de Dependencia establece para las figuras del “concierto” (mucho más garantista y que permite formar parte de la Red pública de servicios) y la mera “acreditación” (limitada a una mera autorización administrativa de prestación de servicios, que no supone por sí misma formar parte de la Red pública).

Con la reforma por tanto no se busca la participación ordenada y regulada de la iniciativa privada en un marco de colaboración con el ámbito público, sino favorecer la mercantilización de la cobertura de estas prestaciones desde una perspectiva de renuncia irresponsable del ejercicio de las potestades públicas inherentes a las administraciones para ofrecer las mínimas garantías y tutelas públicas a las personas que acceden a un servicio, además de establecer barreras económicas de acceso que impedirá que muchas personas puedan hacer uso efectivo de los mismos.

⁶ Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2012 , medida número 29. pgs. 105 y 106.