

El Cuarto Pilar del Estado de Bienestar: la Atención a la Dependencia

Mercedes Sastre (Universidad Complutense)



Octubre 2020

Presentación basada en los estudios:

- Martínez, R., Roldán, S. y Sastre, M. (2018). *La atención a la dependencia en España. Evaluación del Sistema actual y propuesta de implantación de un Sistema basado en el derecho universal de atención suficiente por parte de los servicios públicos*. Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 5/2018.
http://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2018_05.pdf
- Martínez, R., Pazos, M., Roldán, S. y M. Sastre, M. (2019). Atención a la dependencia: ¿es posible atender las necesidades y asegurar los derechos de todas las personas implicadas?: *Servicios Sociales y Política Social* Vol XXXVII N° 120: Nuevas Políticas Sociales. ISSN 1130-7633.
- Navarro, V., & Pazos, M. [coordinadores] (2020). El Cuarto Pilar del Estado del Bienestar: una propuesta para cubrir necesidades esenciales de cuidado, crear empleo y avanzar hacia la igualdad de género. Documento de Trabajo de la Universidad Pompeu Fabra.
de: <https://www.upf.edu/documents/3943251/0/INFORME+-+4%C2%BA+Pilar+del+Estado+del+Bienestar/80828c07-ae14-8419-2225-f18c2744fb93>
- Sastre, M., Martínez, R. y S. Roldán, S., & Sastre, M. (2020). El cuidado de las personas mayores dependientes en España: una necesidad social postergada. *Documentación Social*. Octubre 2020.
<https://www.documentacionsocial.es/6/a-fondo/el-cuidado-de-las-personas-mayores-dependientes-en-espana-una-necesidad-social-postergada>
- Martínez, R., Roldán, S., & Sastre, M. (2020). “Dependencia, territorio y desigualdad”, en Ayala, L. & Ruiz-Huerta, J. [dirs.], *Cuarto Informe sobre la Desigualdad en España* (próxima publicación), F. Alternativas.



La Atención a la Dependencia

- Envejecimiento de la población: logro social
- Atención a la Dependencia: Necesidad Social Acuciante
- Cambios sociales (laborales, culturales, familiares) → necesidad de revisar el modelo tradicional de atención
- **El modelo de atención a la dependencia gran impacto sobre:**
 - Empleo, producción, igualdad de género
 - Bienestar de las personas dependientes, sus familias y las personas que trabajan en el sistema.
 - Consecuencias negativas de políticas inadecuadas (Informes UE, OCDE, OMS, etc.).
- Sistema público de cuidados que, por su naturaleza, no pueden cubrirse de manera privada → **CUARTO PILAR DEL ESTADO DEL BIENESTAR**



La Atención a la Dependencia

- **Sistema Español de Atención a la Dependencia**

- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de **Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.**
- Baja prioridad política. Insuficiente financiación
- No garantiza atención adecuada. Problemas de diseño.
- Baja cobertura del sistema e insuficiente acción protectora.
- Listas de espera.
- Inequidades territoriales
- Problemas de diseño.

- **Importantes implicaciones de género:**

- Falta de alternativa real al modelo tradicional basado en el cuidado familiar informal altamente feminizado.
- Impacto en brecha de ocupación, salarial y de pensiones, costes de salud física y mental.
- Especialmente lesivo para las familias de menor nivel socioeconómico.

La Atención a la Dependencia: grandes cifras (31-12- 2019)

	Total
Personas dependientes con derecho reconocido a prestación	1.385.037
Personas dependientes con prestaciones¹	1.115.183
Personas dependientes con derecho sin recibir prestación ("Limbo") (19,5%)	269.854
Expedientes pendientes de resolver	159.193

Fuente: SISAAD (cifras a diciembre 2019) y XX Dictamen ADGSS



La Atención a la Dependencia: grandes cifras (31-12- 2019)

Año 2019	Total	
	Millones de euros	Porcentaje
Coste total¹	9.336	100%
Aportación personas usuarias al coste (copago)	1.840	20%

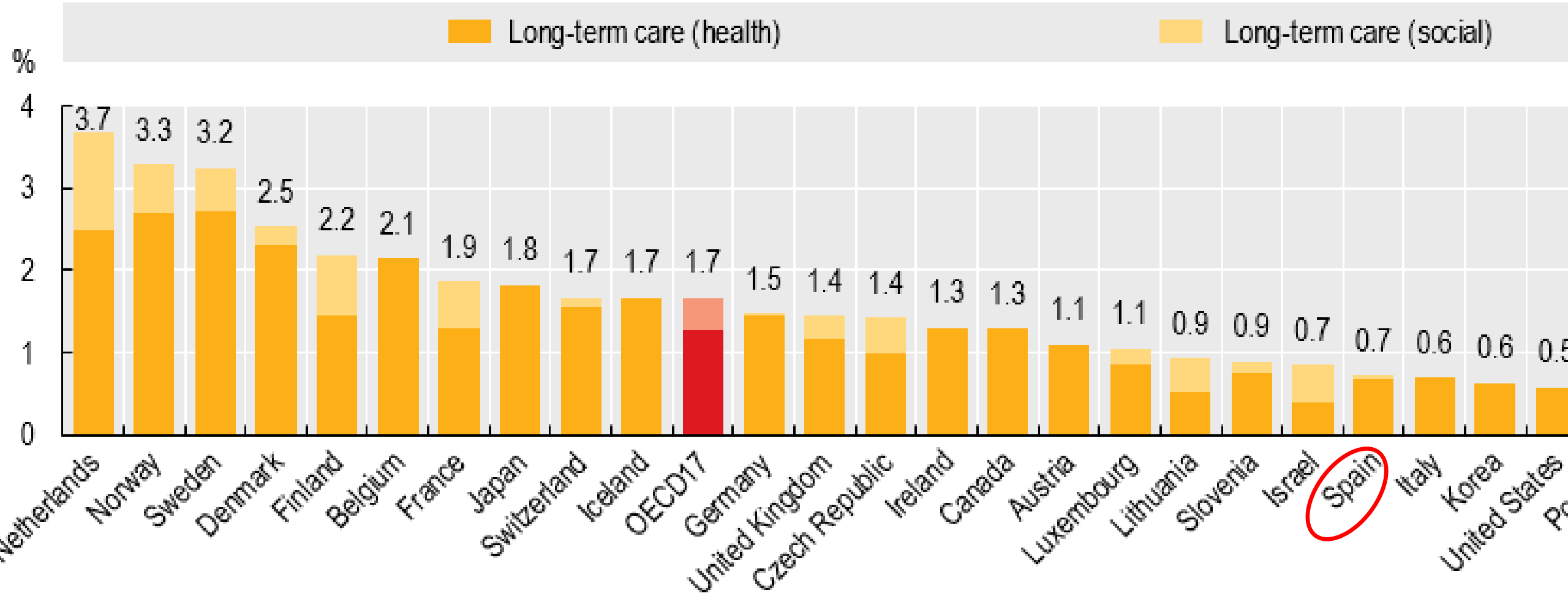
Fuente: SISAAD (cifras a diciembre 2019) y XX Dictamen ADGSS

Aprox. 0,7%
del PIB

El Gasto en Atención a la Dependencia: Comparación Internacional

OECD. Gasto en Cuidados de Larga Duración como % del PIB. 2017

Long-term care expenditure (health and social components) by government and compulsory insurance schemes, as a share of GDP, 2017 (or nearest year).



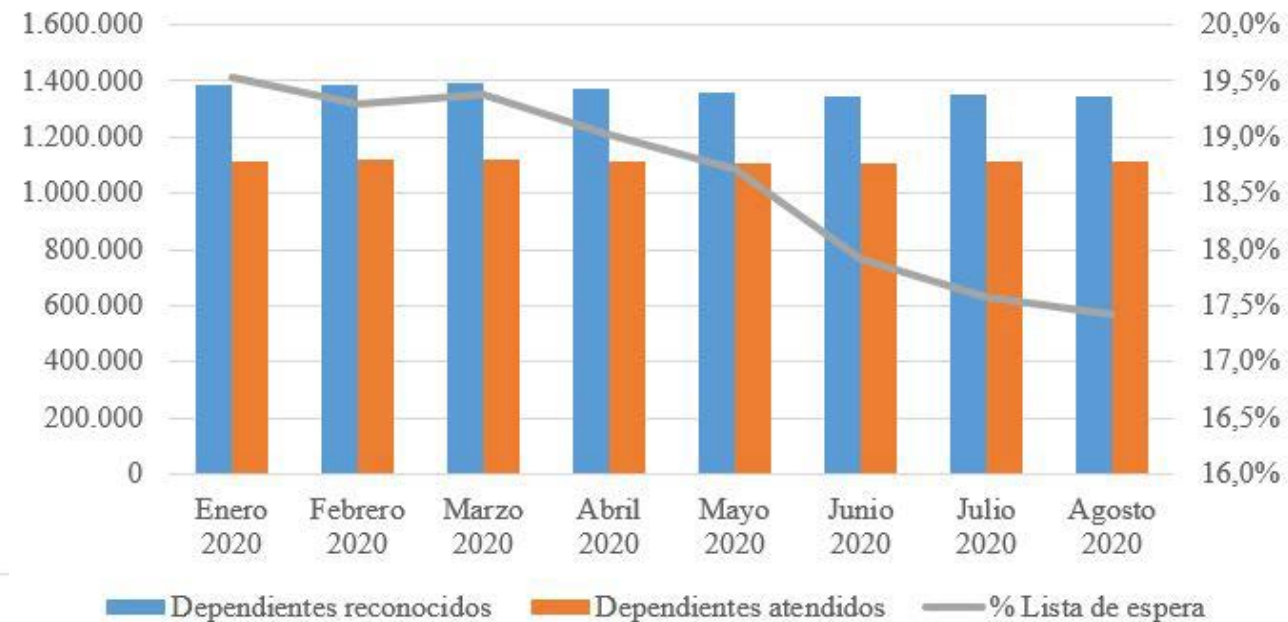
Estructura de las ayudas a finales de 2019

Número de ayudas vigentes a 31-12-2019

Ayuda a domicilio	250.318
Teleasistencia	246.617
Atención residencial	170.785
Centro de día/noche	96.748
Promoción autonomía y prevención dependencia	60.438
Ayudas monetarias	
Prestación cuidado familiar (PECEF)	426.938
Prestación vinculada a servicio (PEVS)	151.340
Prestación asistente personal (PEAP)	7.837
TOTAL	1.411.021

Evolución desde enero 2020: Impacto COVID-19

Menos solicitudes recibidas y menos resoluciones realizadas



Se reduce el “limbo” de la dependencia sin que aumenten los beneficiarios

Evolución desde enero 2020: Impacto COVID-19

- Aún menos servicios y más cuidado familiar.
- Alarma social ante la precariedad del modelo de atención residencial.

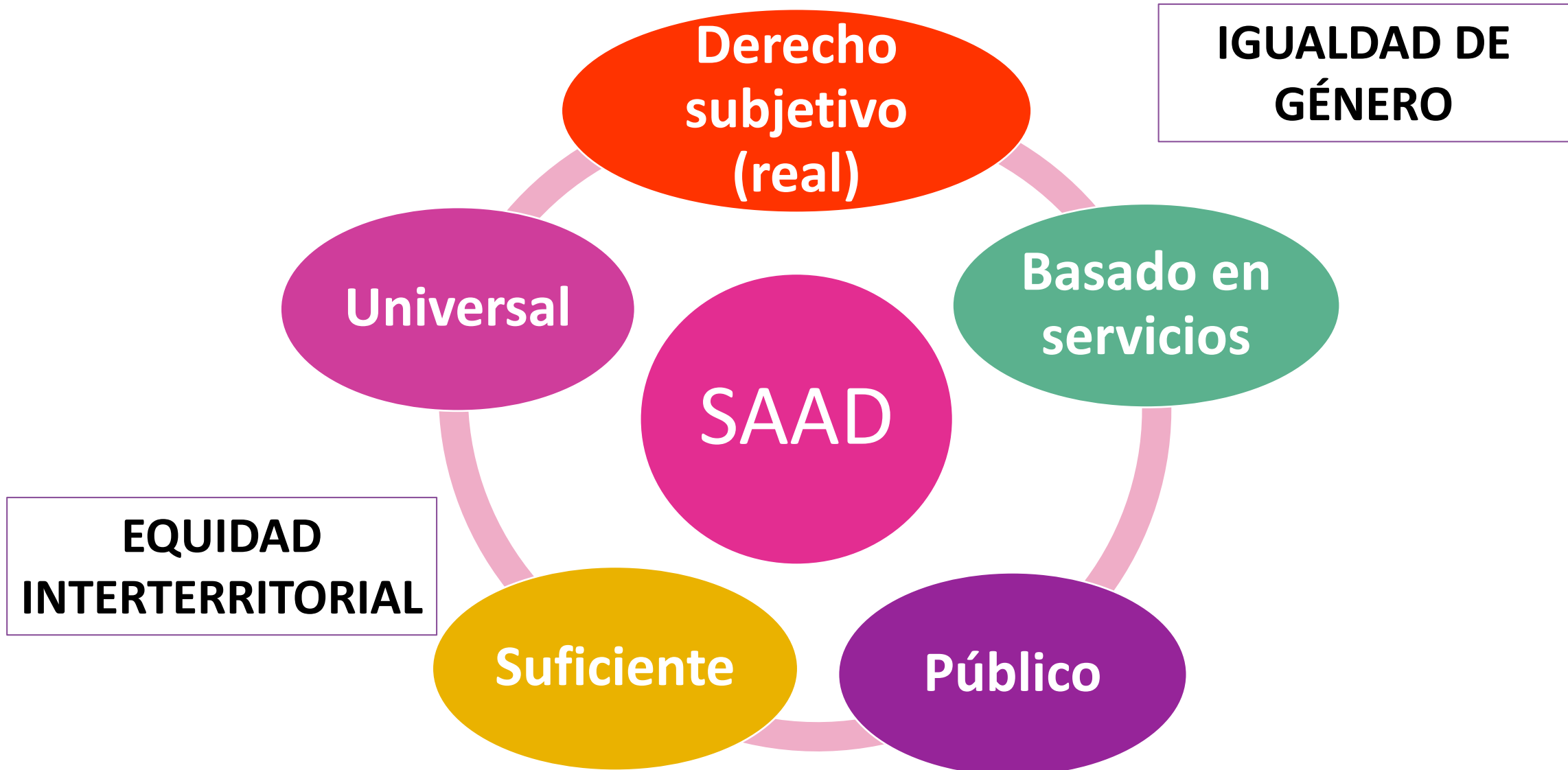
	Ayuda a Domicilio	Centros Día/Noche	Atención Residencial	Prestación vinculada al servicio	Prestación cuidados entorno familiar
Enero 2020	250.982	96.501	170.587	150.982	427.953
Febrero 2020	251.812	96.527	171.119	152.650	429.060
Marzo 2020	249.883	96.171	168.888	153.361	431.383
Abril 2020	246.904	95.401	163.429	153.889	432.522
Mayo 2020	243.508	94.649	157.045	152.012	434.964
Junio 2020	243.917	93.709	154.924	153.010	439.579
Julio 2020	245.390	92.720	155.405	154.517	443.200
Agosto 2020	246.080	91.978	155.786	154.279	443.133
Variación enero/agosto	-4.902	-4.523	-14.801	+3.297	+15.180



Diagnóstico: ¿Qué falla en el sistema actual?

- La actual emergencia social acentúa el déficit estructural en materia de atención a la dependencia.
- Cobertura insuficiente:
 - El SAAD atiende actualmente al 2,3% de la población (1,1 millones de personas)
 - La demanda potencial estimada ronda el 4,1% de la población (1,9 millones de personas).
- Prestaciones inadecuadas:
 - Servicios públicos (ayuda a domicilio, centros del día, residencias) insuficientes e infradotados, con copagos excesivos.
 - Casi 4 de cada 10 dependientes atendidos a través de la PECEF: cuidado familiar compensado solo por una ayuda monetaria muy baja (media= 250 €/mes).
- El sistema actual, pese a establecer el derecho de las personas dependientes a ser atendidas, no garantiza una atención suficiente y de calidad, vulnerando los derechos de las personas implicadas.
- Parece imprescindible una transformación radical del modelo actual y el diseño de un nuevo sistema que subsane las deficiencias del actual.

Hacia otro modelo de atención a la dependencia:





Hacia otro modelo de atención a la dependencia:

- **Hacia un sistema universal, público, adecuado y suficiente y basado en servicios públicos que garantice la equidad de género y la equidad interterritorial**
 - 1. Universalizar la cobertura:**
 - Atender a las personas en lista de espera y en proceso de valoración (unas 430.000).
 - Incluir a los beneficiarios potenciales que no han solicitado ayuda (unas 400.000 personas).
 - 2. Aumentar la intensidad protectora:**
 - Aumentar la intensidad de la ayuda prestada (p.e. horas de AD, plazas C.Día, atención residencial...).
 - 3. Basado en servicios públicos**
 - Sustituir prestaciones monetarias por servicios públicos directos.
 - Empleo público. Mejorar la gestión de los servicios y las condiciones de trabajo.
 - 4. Financiación de los cuidados con cargo a impuestos**
 - Eliminar los copagos por el cuidado (pago de los gastos de alojamiento y manutención).
 - Eliminar los gastos fiscales (regresivos)

Estimación del coste del sistema propuesto:

	Personas atendidas	Coste total	Coste público
Situación actual (Diciembre 2019)	1.115.000	9.336 mill. €	7.496 mill. € 0,6% PIB
Escenario 1: Eliminando la lista de espera y sustituyendo prestaciones por servicios Incremento Gasto Público (s/sit.inicial)	1.385.000	14.009 mill. €	11.164 mill. € 0,9% PIB 3.668 mill. €
Escenario 2: Ampliando cobertura a beneficiarios potenciales y sustituyendo prestaciones por servicios. Incremento Gasto Público (s/sit.inicial)	1.941.000	19.640 mill. €	15.651 mill. € 1,3% PIB 8.155 mill. €
Escenario 3: Atención a toda la población dependiente aumentando la intensidad protectora del sistema Incremento Gasto Público (s/sit.inicial)	1.941.000	27.916 mill. €	19.175 mill. € 1,5% PIB 11.680 mill. €



Impactos y Retornos económicos y sociales

- **1. Efectos sobre el empleo.**
 - **Por cada millón de euros de gasto público, el sector de la atención a la dependencia genera más de 37 empleos directos** a t/c estables, no deslocalizables y no contaminantes (Estimación del XX Dictamen AGDSS)
 - Incorporación al empleo de las actuales cuidadoras familiares (equidad de género).
 - **Empleos indirectos.**
 - Potencial crecimiento del empleo asociado al incremento de la demanda agregada.



Impactos y Retornos económicos y sociales

- **2. Retornos financieros.**

- Disminución prestaciones por desempleo asociadas.
- Aumento cuotas a la Seguridad Social por el empleo generado.
- Aumentos potenciales en la recaudación de IVA, IRPF, IS.
- **Tasa de retorno utilizada* (conservadora): 40%**
 - Cerca de un 40% del gasto en dependencia retorna al sector público en forma de cotizaciones sociales y recaudación impositiva.

- **3. Retornos sociales**

- Contribución a la igualdad social y de género.
- Mejora calidad de vida de familiares y dependientes.
- Mejora de las condiciones profesionales



Los gastos fiscales como fuente de financiación de la atención a la dependencia

- Numerosos impuestos cuentan con gastos fiscales relacionados con la discapacidad, la edad avanzada o la dependencia.
- Son incentivos fiscales no siempre justificados y generalmente regresivos.
- Solo en IRPF, la eliminación de estos gastos fiscales supondría unos ingresos adicionales de entre 1.580 millones y 2.700 millones de euros (según los incentivos eliminados).

Síntesis de Resultados:

	Situación inicial (Dic. 2019)	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Gasto Público % del PIB	0,60%	0,90%	1,30%	1,50%
Incremento de Gasto Público respecto a situación inicial (millones de €) (A)		3.668	8.155	11.680
Retornos asociados al incremento de Gasto Público (millones de €) (B)		1.482	3.295	4.719
Ahorro fiscal por eliminación de gastos fiscales (discapacidad, edad avanzada, dependencia (millones de €) (C)	Entre 1.580 y 2.700	Entre 1.580 y 2.700	Entre 1.580 y 2.700	Entre 1.580 y 2.700
INCREMENTO NETO EN EL GASTO PÚBLICO (millones de €) (A) - (B) - (C)		Entre -514 y 606	Entre 2.160 y 3.280	Entre 4.261 y 5.381
EMPLEOS PÚBLICOS CREADOS		Entre 136.000 y 183.000	Entre 302.000 y 408.000	Entre 432.000 y 584.000

Fuente: Navarro, V. y M.Pazos (cords). 2020

Síntesis de Resultados Escenario 3:



Incremento total en el Gasto Público
11.680 millones de euros



Impuestos

Retornos fiscales por impuestos y cotizaciones sociales
4.719 millones de €



Ahorro Gastos fiscal IRPF (eliminación desgravaciones...)
Entre 1.580 y 2.700 millones de €



Incremento Neto Gasto Público
Entre 4.261 y 5.381 millones de euros



Empleo generado
432.000-584.000 empleos a tiempo completo

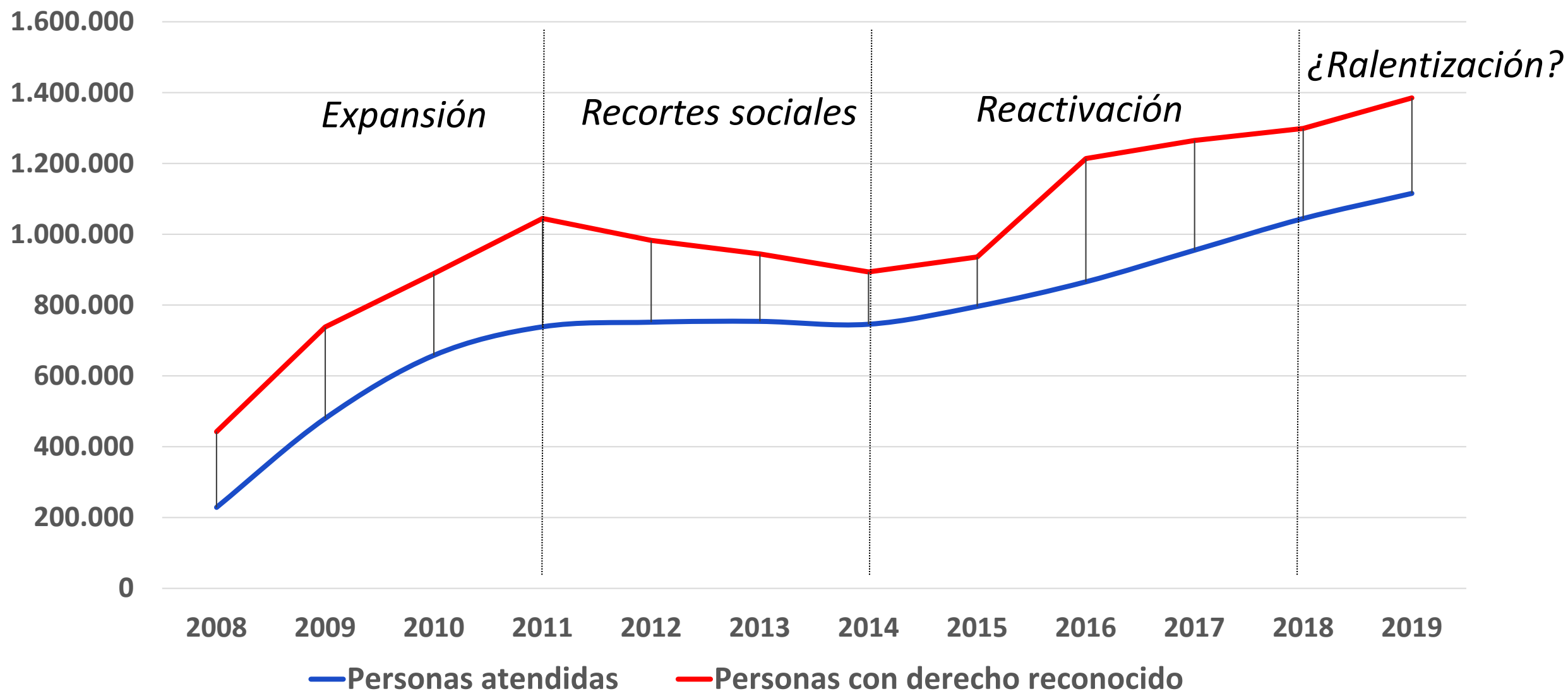


Reflexión Final

- El coste de un sistema de atención a la dependencia **público, universal, suficiente y basado en la prestación de servicios públicos** es superior al del sistema actual, pero no resulta inasumible si se tienen en cuenta los retornos económicos y financieros y se revisan los numerosos incentivos fiscales relacionados con la discapacidad y la dependencia que actualmente socavan la recaudación fiscal.
- **Es en último término la sociedad, la que debe decidir qué modelo de protección de la dependencia quiere y cuál es el precio que está dispuesta a pagar.**



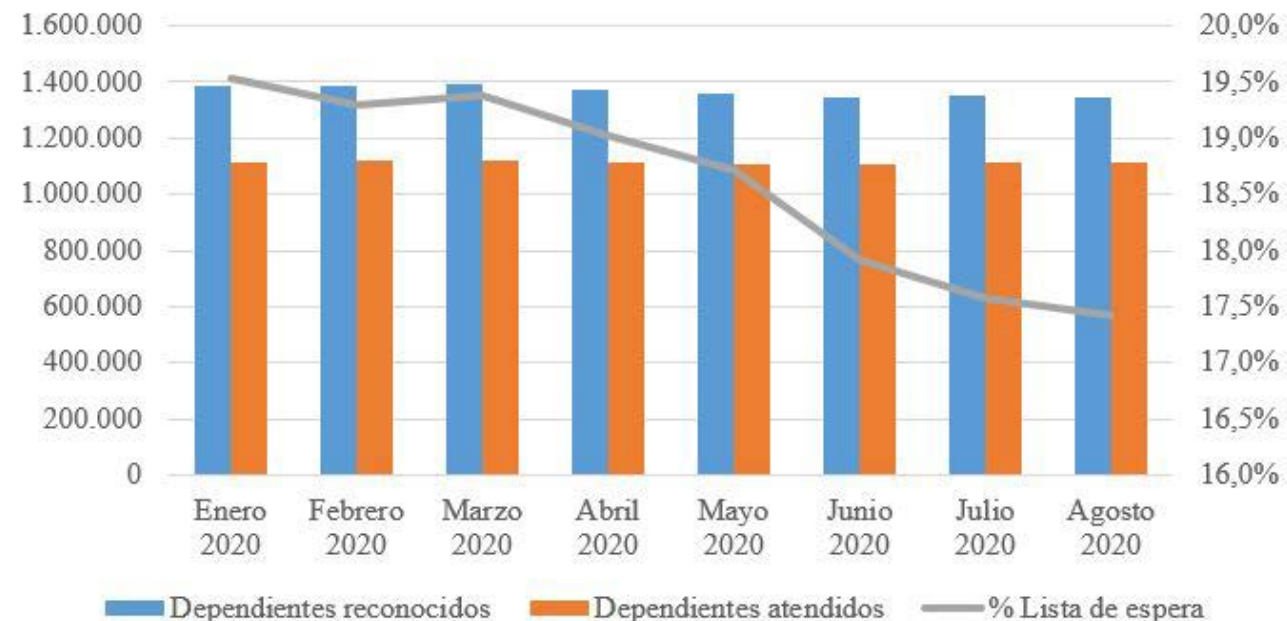
La Atención a la Dependencia: Evolución 2008-2019



Notas: Datos a 31 de diciembre salvo para el año 2020 (datos a 31 de marzo).

Fuente: Elaboración propia con datos procedentes del SISAAD).

Evolución desde enero 2020: Impacto COVID-19



Evolución desde enero 2020: Impacto COVID-19

- Aún menos servicios y más cuidado familiar.
- Alarma social ante la precariedad del modelo de atención residencial.

	Ayuda a Domicilio	Centros Día/Noche	Atención Residencial	Prestación vinculada al servicio	Prestación cuidados entorno familiar
Enero 2020	250.982	96.501	170.587	150.982	427.953
Febrero 2020	251.812	96.527	171.119	152.650	429.060
Marzo 2020	249.883	96.171	168.888	153.361	431.383
Abril 2020	246.904	95.401	163.429	153.889	432.522
Mayo 2020	243.508	94.649	157.045	152.012	434.964
Junio 2020	243.917	93.709	154.924	153.010	439.579
Julio 2020	245.390	92.720	155.405	154.517	443.200
Agosto 2020	246.080	91.978	155.786	154.279	443.133
Variación enero/agosto	-4.902	-4.523	-14.801	+3.297	+15.180

PRESTACIONES ECONÓMICAS

SISTEMA ACTUAL

Vinculadas al servicio, por asistencia personal, por cuidados en el entorno familiar

PROPUESTA

Desaparecen

Gastos Fiscales asociados a la discapacidad / dependencia / Edad avanzada

Servicios Públicos

Amplia oferta. Aumentar la intensidad protectora. Propuestas innovadoras que satisfagan necesidades diversas

PROVISIÓN / PRODUCCIÓN

SISTEMA ACTUAL

PROPUESTA

Cuidadoras Familiares

Producción Pública

Producción Privada: Centros concertados. Empresas acreditadas
EMPLEO PRECARIO

Producción Pública a cargo de CCAA y Corporaciones Locales
EMPLEO PÚBLICO DE CALIDAD

LAS CC.AA Y CORPORACIONES LOCALES ENCARGADAS DE LA PLANIFICACIÓN Y PRESTACIÓN EFECTIVA DE LOS SERVICIOS

FINANCIACIÓN

SISTEMA ACTUAL

Administraciones Públicas

Personas beneficiarias:
Copago por Cuidado, Alojamiento
y manutención

PROPUESTA

Administraciones Públicas

Personas beneficiarias:
Copago por alojamiento y
manutención

Personas con rentas
bajas: Ayudas para
financiar alojamiento y
manutención

**MARCO ESTATAL DE REGULACIÓN, COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN QUE
GARANTICE EQUIDAD INTERTERRITORIAL Y RECURSOS SUFICIENTES**



La Atención a la Dependencia

- **Sistema Español de Atención a la Dependencia**
 - Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de **Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.**
- **Financiación:**
 - Administración Central y Comunidades Autónomas
 - Copago usuarios
- **Servicios:**
 - Teleasistencia, ayuda domiciliaria, los centros de día/ noche y la atención residencial, actuaciones preventivas y de refuerzo de la autonomía.
- **Prestaciones:**
 - Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales.
 - Prestación económica vinculada al servicio.
 - Prestación económica de asistencia personal.