

CAPITULO VIII

PRESUPUESTOS Y RECURSOS ECONOMICOS DESTINADOS A LA FINANCIACIÓN DE LA DEPENDENCIA

INDICE

1. Panorámica general del gasto público en protección social a las personas en situación de dependencia.	3
1.1. Tipología de recursos.....	4
1.2. Precisiones metodológicas.....	8
2. Aproximación a un presupuesto de las Administraciones Públicas. Protección de situaciones de dependencia en 2004.	9
2.1. Precisiones metodológicas	10
2.2. Datos básicos sobre centros y servicios.....	12
2.3. Datos sobre prestaciones económicas	15
2.4. Aproximación a un presupuesto para situaciones de dependencia	16
3. El gasto público en protección social a las personas en situación de dependencia. Una estimación	17
3.1. El gasto en prestaciones monetarias para situaciones de dependencia.....	17
3. 2. El gasto público en servicios sociales en términos de coste en 2003	20
3.3. Gasto público actual en servicios y prestaciones económicas.....	23
4. La evolución del gasto en protección social a la dependencia (1995-2003).	24
Referencias Bibliográficas.....	33

1. Panorámica general del gasto público en protección social a las personas en situación de dependencia.

El sistema protector español de las situaciones de dependencia se caracteriza por la existencia de varios subsistemas dirigidos a solventar problemas distintos, desde diferentes Administraciones Públicas y con orígenes históricos y efectos distintos. Como consecuencia de los cambios sociodemográficos, se está produciendo una demanda implícita creciente de servicios y prestaciones sociales de apoyo a la población dependiente y los cuidadores.

En efecto, los costes de la dependencia recaen en gran medida sobre la familia, o las mujeres en concreto, que asume tanto costes directos en dinero y tiempo como costes de oportunidad. En la actualidad, como luego veremos están protegidas algunas situaciones de dependencia de manera obligatoria, como consecuencia de accidentes en la actividad laboral o imposibilidad de trabajar por sufrir alguna discapacidad, pero en ningún caso se contempla la situación de dependencia derivada de la edad o como consecuencia de la enfermedad, excepto las situaciones de dependencia en las que coincide la falta de recursos, es decir, la protección asistencial bajo carga de prueba de recursos.

Debido a que la protección sanitaria es universal en cuanto a cobertura, si bien incompleta en lo referente a la atención de las personas en situación de dependencia, el déficit en la protección de la dependencia reside fundamentalmente en la oferta de servicios sociales, así como en el limitado y descoordinado impacto de las prestaciones monetarias por dependencia.

La cobertura de servicios sociales comunitarios y residenciales es aún baja en términos comparativos con otros países de la UE a pesar de su intenso crecimiento durante los últimos años, tal como se ha podido comprobar en el análisis de los servicios sociales para las personas en situación de dependencia. Mientras el derecho

a la protección sanitaria es efectivo, aunque limitado en prestaciones, no sucede lo mismo con el derecho a los servicios sociales que es un derecho “debilitado”, de naturaleza asistencial. Por otra parte, el desarrollo de los servicios sociales por cada CCAA, como administraciones competentes en la materia ha generado una creciente desigualdad entre regiones en cuanto a cobertura e intensidad protectora a pesar del esfuerzo nivelador que ha supuesto el Plan Concertado de Servicios Sociales Municipales.

1.1. Tipología de recursos

En la actualidad existen cuatro tipos de recursos dirigidos a la protección de las personas dependientes: **prestaciones monetarias, servicios sociales, ayudas fiscales y ayudas al cuidador.** (CUADRO 1).

- a) En primer lugar, las **prestaciones monetarias de la Seguridad Social**, tanto contributiva como no contributiva por ayuda de tercera persona o hijo a cargo necesitados de cuidados especiales

El primer problema general que se plantea es la diversidad de cuantías para cubrir objetivos en muchos casos parecidos. Según de donde se provenga (contributivo–no contributivo), según el tipo de colectivo, según la cuantía de la pensión, como en el caso de las pensiones contributivas de gran invalidez, así será la cuantía de la prestación por ayuda de tercera persona, que no siempre se relaciona de manera objetiva con la situación de dependencia a proteger. A ello hay que añadir la imposibilidad de reconocer después de los 65 años la situación de gran invalidez o incapacidad permanente o la incoherencia, en el caso de la prestación por invalidez no contributiva, de no reconocer de manera explícita la ayuda de tercera persona a favor del verdadero titular, la persona incapacitada. Esta situación plantea la necesidad de reconducir esta diversidad de prestaciones y cuantías a unas prestaciones directamente relacionadas con la

situación o niveles concretos de dependencia y no con la cuantía de las pensiones o subsidios asistenciales relacionados con la carencia de rentas.

- b) En segundo, en lo referente a los **servicios sociales** nos remitimos al capítulo correspondiente del Libro Blanco. Baste señalar aquí el énfasis que sobre la limitada cobertura de los mismos destacó el Informe del Defensor del Pueblo en 2000 y donde la oferta pública no se corresponde ni con el grado de desarrollo económico y social de nuestro país ni con las necesidades actuales de cuidados personales. Crítica que no resta importancia al crecimiento de la cobertura de algunos servicios como, por ejemplo, el Servicio de Ayuda a Domicilio ha pasado de una cobertura del 2 por ciento al 3 por ciento en los últimos años o el crecimiento de la cobertura de los Centros de Día desde el 0,24 de la población mayor de 65 años (16.454 plazas al 1 de enero de 2001) al 0.46 (33.709 plazas al 1 de enero de 2004).

Se trata de una oferta con no escasos desequilibrios territoriales entre CCAA, ya que existe una amplia dispersión en cuanto a las tasas de cobertura; además, los requisitos de acceso a los servicios y, sobre todo, las aportaciones del usuario varían también entre CCAA.

Finalmente, es un sistema de carácter asistencial en el que tienen garantizada su protección las personas sin recursos, cuando el problema de la dependencia afecta a todas las clases sociales. La protección social a la dependencia desde el ámbito de los servicios sociales ha empezado a reflejarse en la normativa de las CCAA de manera específica. Así, por ejemplo, la Comunidad de Cantabria aprobó en 2001 una Ley de Atención y Protección a las Personas en Situación de Dependencia, si bien su naturaleza es asistencial. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Madrid ha aprobado en 2003 una nueva Ley de Servicios Sociales en la que se contempla la protección social de la dependencia en un título completo denominado "De la atención social a la dependencia", pendiente de desarrollo. Finalmente, hay que destacar la Ley de Servicios Sociales del

Principado de Asturias, aprobada en 2003, que contempla la protección social a la dependencia y define un catálogo de prestaciones sociales exigibles como derecho subjetivo.

- c) En cuanto a las **desgravaciones fiscales** por razón de dependencia, en el ámbito normativo de la Ley 40/1998 del IRPF, existen diferentes tipos de beneficios fiscales. Por una parte, aquellos que exoneran de tributar a ciertos tipos de rentas como las prestaciones públicas por actos de terrorismo, ayudas de enfermos de SIDA, prestaciones por incapacidad permanente, absoluta o gran invalidez, prestaciones familiares por hijo a cargo o las percepciones públicas de personas con minusvalía o mayores de 65 años en régimen residencial; y la reducción de los rendimientos íntegros en los trabajadores activos con discapacidad.

Por otra parte, y como beneficios fiscales dirigidos a las personas con dependencia y sus cuidadores, se contempla la reducción en la base imponible del mínimo personal y mínimo familiar. En el primero, la reducción en la base imponible es de 6.911,64 euros para contribuyentes con discapacidad igual o superior al 65% y en el mínimo familiar, con el mismo porcentaje de discapacidad del 65% se contemplan desgravaciones de la base imponible de 4.207 euros para ascendientes mayores de 65 años y cuantías de 4.808 euros por los dos primeros hijos y 5.409 a partir de tres hijos.

Es necesario señalar, sin embargo, que el actual sistema fiscal a favor de las personas con dependencia no cumple con efectividad las necesarias condiciones de equidad y eficacia en su aplicación. La Ley 40/1998, del IRPF, confirma esta afirmación, ya que, por una parte, quedan excluidos del ahorro fiscal o compensación fiscal los que no hacen la declaración de la renta, y, por otra parte, las cuantías de ahorro están en función de la base imponible y de distintos niveles de discapacidad, cuando de lo que se trata es de proteger la situación objetiva de dependencia con independencia de los ingresos.

Finalmente, hay que tener en cuenta que, para poder ser beneficiario de las desgravaciones fiscales, el cuidador debe vivir en la misma residencia que la persona dependiente, excluyéndose, por tanto, los cuidadores a distancia; en este último sentido, hay que recordar que el 37,5% de los cuidadores residen fuera del hogar del dependiente y que de estos el 60,3% son familiares de diferente tipo. En suma, las desgravaciones fiscales no son equitativas, al no comprender todas las personas afectadas por razón de dependencia, ni son eficaces, ya que de lo que se trata es de la protección objetiva de la dependencia. Entendemos que la separación de los ingresos de la situación de dependencia a proteger es crucial, tal como sucede en el caso de la asistencia sanitaria, y, por tanto, las desgravaciones fiscales deberían ser profundamente reconsideradas o, en todo caso, moduladas en función del objetivo protector.

- d) Finalmente, en lo que se refiere a las políticas de **ayuda al cuidador**, hay que señalar, junto a su importancia, también su insuficiencia, ya que, por ejemplo, la Ley 39/1999 sobre conciliación de la vida familiar y el trabajo prevé la concesión de excedencias hasta un año de duración para el cuidado de un familiar por razón de enfermedad (dependencia incluida) y edad (atención a personas mayores). Pero, si bien el puesto de trabajo se conserva durante la excedencia, no existe prestaciones que compensen por el tiempo de cuidados ni se financian las cuotas a la Seguridad Social excepto en el caso de los trabajadores en situación de activo durante el primer año, con lo que durante el tiempo de cuidados se suspende la carrera de seguro a partir del segundo año, aunque es posible establecer un convenio por el que el trabajador asume el coste de sus cuotas y las de la empresa.

1.2. Precisiones metodológicas

A partir de este cuadro protector nos centraremos aquí en el análisis del gasto en dependencia, servicios sociales y prestaciones monetarias, abordando su estimación por una doble vía: por la vía de los “presupuestos” (referido al año 2004) y por la vía del “gasto real” estimado en 2003. No se trata de comparar presupuestos con gasto real ya que son dos enfoques diferentes que producen resultados diferentes. Se trata de destacar dos vías de acceso a la información: una a partir de los presupuestos (los que las CCAA han considerado como dependencia en 2004), la otra a partir del gasto real estimado en base a la información existente sobre usuarios o número de horas de cuidados y precios unitarios de los servicios, que es la metodología que ofrece una mayor precisión en el conocimiento del gasto real.

Ahora bien, es preciso advertir que prácticamente ningún país de nuestro entorno dispone de una estimación completa del gasto público en dependencia, no digamos sobre el gasto total: público y privado. La mayoría de los países presenta estimaciones tentativas ya que en la actualidad el gasto público en dependencia tiene lugar en distintos niveles de las Administraciones Públicas donde existen prestaciones que no siempre son reconocidas como prestaciones por dependencia y existen prestaciones cuya asignación a la dependencia es dudosa o discutible. Además, la variedad de prestaciones y su distinto cometido (por ejemplo, no siempre la ayuda domiciliaria beneficia a personas en situación de dependencia) dificulta la medición. Tal observación no pretende señalar otra cosa que la dificultad generalizada de la estimación del gasto en dependencia y la necesidad de establecer indicadores de medida de gasto real una vez tenga lugar en España el desarrollo de un sistema público de protección a la dependencia. Al mismo tiempo debemos enfatizar que la información aquí vertida nos da una idea aproximada del esfuerzo a fecha de 2003 de las Administraciones Públicas en la protección a las personas en situación de dependencia que nos permite compararnos con otros países de la UE y de la OCDE.

**CUADRO 1
PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SERVICIOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA
DEPENDENCIA**

SERVICIOS SOCIALES	PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL y CCAA	DESGRAVACIONES FISCALES. Ley 40/ 1998, IRPF	Conciliación de la Vida Familiar y el Trabajo Ley 39/ 1999
<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) • Teleasistencia • Centros de Día • Residencias Asistidas • Pisos protegidos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda de Tercera Persona por Gran Invalidez • Complemento por invalidez no contributivo 75% discapacidad • SATP (LISMI) • Prestación por hijo a cargo con grado de discapacidad superior al 65% • Ayudas puntuales de las CCAA y Ayuntamientos 	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo Personal: Desgravaciones fiscales en función del grado de discapacidad e ingresos • Mínimo Familiar: Desgravaciones fiscales en función del grado de discapacidad e ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de jornada • Excedencia por cuidados hasta un año

2. Aproximación a un presupuesto de las Administraciones Públicas. Protección de situaciones de dependencia en 2004.

En el presente apartado se analizan los presupuestos para las personas en situación de dependencia en el ejercicio 2004, por una parte, de los consignados por las Comunidades Autónomas, Diputaciones Forales y Ciudades Autónomas y, por otra, los presupuestos establecidos por la Seguridad Social para las prestaciones económicas de derecho subjetivo, reconocidas por la legislación para la atención de las personas afectadas de invalidez o discapacidad, que requieren el concurso de tercera persona para realizar las actividades básicas de la vida diaria.

2.1. Precisiones metodológicas

En las Administraciones Públicas los objetivos y prioridades básicos de la acción de gobierno se plasman en los Presupuestos Generales para el correspondiente ejercicio económico. Sin embargo no existe en los presupuestos de las Comunidades Autónomas ni del Estado créditos presupuestarios específicamente destinados a la dependencia.

No obstante, se ha considerado que en este Libro Blanco se debería realizar un esfuerzo de aproximación en la cuantificación de las cantidades que de forma directa o indirecta las Administraciones Públicas presupuestan para atender esta problemática, siendo conscientes de que el resultado ha de tener un valor estimado e incluso cuestionable en el apartado de servicios sociales.

Ante esta situación, se ha considerado que debían ser las propias Comunidades Autónomas quienes determinaran en su respectivo ámbito competencial cuáles eran las partidas presupuestaria destinadas a la atención de situaciones de dependencia, para ello desde el IMSERSO se solicitó de las Direcciones Generales competentes la información correspondiente en relación con los presupuestos de 2004.

Estos datos, segmentados por personas mayores y discapacitadas y por recursos básicos (Plazas residenciales, Centros de día, Ayuda a domicilio, Teleasistencia y otros) han sido aportados por las Comunidades Autónomas, con un trabajo añadido que agradecemos.

Estas consignaciones presupuestarias, como se decía anteriormente, no dejan de ser una primera aproximación valiosa, pero en todo caso estimativa, que precisa de algunas aclaraciones para que puedan entenderse, si se ponen en relación con el apartado siguiente en el que se analiza el gasto real destinado por las Administraciones a la cobertura de las necesidades de las personas dependientes.

- En primer lugar, el concepto de dependencia utilizado para la estimación presupuestaria. Aunque existe coincidencia en utilizar la definición establecida por el Consejo de Europa, su concreción no es uniforme en las distintas Administraciones. No ha habido instrucciones, ni era posible hacerlo, para homologar los datos, puesto que el concepto de dependencia está relacionado con las actividades de la vida diaria y no existe un sistema de valoración para su determinación.
- En segundo lugar, los presupuestos se refieren al ejercicio económico 2004 mientras que los gastos que se analizan en el apartado siguiente se cierran en 2003, lo que justifica también por sí mismo la mayor cuantía del presupuesto.
- Por otra parte, en el apartado 'Otros' contemplado en la presupuestación se incluyen las ayudas que en el estudio del gasto real no aparecen claramente determinadas, como son las ayudas económicas familiares que no tienen la naturaleza de prestaciones de derecho, de reciente implantación por algunas Comunidades Autónomas, las ayudas técnicas, etc.
- Los datos, que son el resultado de integrar para cada Administración Autónoma las dotaciones presupuestarias que aparecen encuadradas en distintos programas presupuestarios y en distintos órganos gestores o servicios, se presentan en una tabla en la que se recogen, sintetizadas, las consignaciones presupuestarias que cada Administración Autónoma destina a la cobertura de las necesidades de las personas dependientes, segmentados en los dos grandes colectivos (mayores y discapacitados) y, dentro de cada uno, por tipo de recurso (plazas residenciales, centros de día, ayuda a domicilio, teleasistencia y otros).
- Conviene destacar que los datos se presentan sin ponerlos en relación ni con el presupuesto total de la Administración respectiva, ni con el número de personas

dependientes existentes en su ámbito territorial, debido a que el concepto 'dependencia', como se decía anteriormente, no es interpretado de forma unívoca por las distintas administraciones y, en consecuencia, no existiría coherencia interna al comparar la variable '*presupuestos para dependencia*' (no homogénea) con las otras dos variables objetivas ('*presupuestos totales*' y '*número de personas dependientes*').

- Se han recibido datos de todas las Comunidades Autónomas, excepto de Baleares y de la Ciudad Autónoma de Ceuta. En el País Vasco la información, por su realidad competencial, comprende datos referidos a cada una de las Diputaciones Forales. En la información de Madrid no se incluyen datos sobre plazas residenciales y Centros de Día de personas dependientes con discapacidad y en la de Galicia no se incluyen los destinados a personas mayores dependientes.

2.2. Datos básicos sobre centros y servicios

Se presentan a continuación tablas en las que se recogen, sintetizadas, las consignaciones presupuestarias que cada Administración autonómica destina a la cobertura de las necesidades de las personas dependientes, segmentadas en los dos grandes colectivos (personas mayores y personas con discapacidad), y, dentro de cada uno, por tipo de recurso (plazas residenciales, centros de día, ayuda a domicilio, teleasistencia y otros).

CUADRO 2

DATOS PRESUPUESTARIOS REFERIDOS A RECURSOS DE CENTROS Y SERVICIOS DESTINADOS A LA ATENCIÓN DE SITUACIONES DE DEPENDENCIA POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN (2004)

En miles de € y %

	Residencias		Centros Día		Ayuda domicilio		Teleasistencia		Otros		TOTAL	
	<i>Cuantía</i>	<i>%</i>	<i>Cuantía</i>	<i>%</i>	<i>Cuantía</i>	<i>%</i>	<i>Cuantía</i>	<i>%</i>	<i>Cuantía</i>	<i>%</i>	<i>Cuantía</i>	<i>%</i>
Mayores	1.223.335	73,2%	124.184	7,4%	168.836	10,1%	30.739	1,8%	125.232	7,5%	1.672.326	100,0%
Discapacitados	409.590	57,8%	149.516	21,1%	14.151	2,0%	1.306	0,2%	134.446	19,0%	709.009	100,0%
Total	1.632.925	68,6%	273.700	11,5%	182.987	7,7%	32.045	1,3%	259.678	10,9%	2.381.335	100,0%

FUENTE: Administraciones competentes. Elaboración propia

CUADRO 3

DATOS PRESUPUESTARIOS REFERIDOS A RECURSOS DE CENTROS Y SERVICIOS DESTINADOS A LA ATENCIÓN DE SITUACIONES DE DEPENDENCIA POR CENTROS DE GASTO (2004)

En miles de €

	Mayores						Discapacitados						TOTAL
	Plazas Res.	Centros D.	Ayuda D.	Teleasisten.	Otros	Total	Plazas Res.	Centros D.	Ayuda D.	Teleasisten.	Otros	Total	
Andalucía	147.479	15.365	17.746	1.944	1.914	184.448	40.216	9.961	2.217	397	42.582	95.373	279.821
Aragón	45.782	2.596	Sin datos	Sin datos	Sin datos	48.378	17.556	1.529	Sin datos	Sin datos	Sin datos	19.085	67.463
Asturias	33.659	9.851	12.330	Sin datos	Sin datos	55.840	9.030	1.827	904	Sin datos	Sin datos	11.761	67.601
Canarias	9.569	900	6.115	113	8.416	25.113	7.657	1.096	996	20	3.482	13.251	38.364
Cantabria	24.504	4.597	2.997	300	3.891	36.289	7.806	4.617	59	Sin datos	2.246	14.728	51.017
Castilla y León	95.050	24.440	25.327	569	7.788	153.174	46.399	35.975	1.367	Sin datos	9.596	93.337	246.511
Castilla-La Mancha	93.918	6.999	24.303	3.898	4.234	133.352	30.277	14.195	Sin datos	Sin datos	3.060	47.532	180.884
Cataluña	219.344	18.685	15.680	386	73.644	327.739	87.825	47.504	Sin datos	Sin datos	28.819	164.148	491.887
Extremadura	54.689	1.705	6.757	Sin datos	622	63.773	10.845	2.453	Sin datos	Sin datos	Sin datos	13.298	77.071
Galicia	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	16.710	2.772	965	18	Sin datos	20.465	20.465
La Rioja	8.163	436	1.568	39	Sin datos	10.206	3.772	786	251	6	24	4.839	15.045
Madrid	238.415	10.973	24.800	4.724	4.249	283.161	Sin datos	Sin datos	1.060	63	Sin datos	1.123	284.284
Murcia	20.866	6.107	3.079	Sin datos	2.074	32.126	18.394	8	310	Sin datos	8.801	27.513	59.639
Navarra	15.528	5.176	6.843	1.095	2.307	30.949	16.301	5.434	437	Sin datos	3.135	25.307	56.256
Valencia	93.320	3.027	2.944	800	6.929	107.020	26.606	9.175	2.944	800	23.089	62.614	169.634
DF de Alava	36.253	4.406	11.334	60	998	53.051	9.011	2.225	1.094	2	7.084	19.416	72.467
DF de Guipúzcoa	37.957	4.050	7.825	445	2.698	52.975	15.921	3.678	128	Sin datos	2.503	22.230	75.205
DF de Vizcaya	35.651	3.388	154	606	4.569	44.368	2.463	6.011	Sin datos	Sin datos	Sin datos	8.474	52.842
Melilla	260	26	1.406	59	40	1.791	405	270	Sin datos	Sin datos	25	700	2.491
IMSERSO	12.928	186	1.177	15.701	Sin datos	29.992	42.396	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	42.396	72.388
TOTAL	1.223.335	122.913	172.385	30.739	124.373	1.673.745	409.590	149.516	12.732	1.306	134.446	707.589	2.381.335

FUENTE: Administraciones competentes. Elaboración propia

De los datos anteriores, es preciso destacar:

- El presupuesto total destinado a servicios sociales de protección de la dependencia por parte de las Comunidades Autónomas asciende a **2.381,3 millones de euros**.
- El presupuesto para atención residencial representa el 68,6 % del total de los presupuestos. Es especialmente significativa la cantidad destinada a mayores, por encima del 73%, lo que viene a confirmar el desfase existente en nuestro país, en relación con los países de nuestro entorno, respecto de la alta incidencia de la atención residencial en contraposición con la escasa de la atención en el propio domicilio.
- Le sigue en importancia relativa el recurso de centros de día, si bien el porcentaje en personas discapacitadas atendidas es mayor que el de personas mayores, lo que nos indica la necesidad de nuevos recursos en este tipo de centros para las personas mayores.
- En todo caso, los recursos institucionalizados (Residencias y Centros de día) superan el 80% de los presupuestos destinados a la dependencia.
- La ayuda a domicilio, recurso que se considera fundamental en el planteamiento del sistema de dependencia, supone solo el 10,1% de lo presupuestado en mayores y del 2,0% en el caso de las personas dependientes con discapacidad, siendo como es un recurso fundamental para apoyar la autonomía personal
- Por último, sobre el apartado 'Otros', que comprende casi un 11% del presupuesto, no existe información suficiente que permita una valoración.

2.3. Datos sobre prestaciones económicas

Este apartado comprende la información presupuestaria referente a prestaciones monetarias de la Seguridad Social del complemento de la Gran invalidez, del complemento de la pensión de invalidez no contributiva para quienes con una discapacidad igual o superior al 75% tienen reconocido el complemento de tercera

persona, del complemento correspondiente de la asignación por hijo a cargo con discapacidad igual o superior al 75% y del Subsidio de ayuda de tercera persona de la LISMI.

Como quiera que el presupuesto de las citadas prestaciones coincide con el gasto real, se deja para el apartado siguiente el análisis de beneficiarios y cuantías destinadas a estas prestaciones. El presupuesto destinado a prestaciones económicas asciende a **385,7 millones de euros**.

2.4. Aproximación a un presupuesto para situaciones de dependencia

Si consideramos de manera conjunta los presupuestos para el año 2004 en centros y servicios de las CCAA y en prestaciones monetarias para situaciones de dependencia el resultado (CUADRO 4) es un presupuesto estimado total de 2.767,0 millones de euros, lo que supone un 0,36% del PIB aproximadamente.

CUADRO 4
APROXIMACIÓN AL PRESUPUESTO EN PROTECCIÓN SOCIAL A LA DEPENDENCIA EN 2004
(millones de euros)

CONCEPTO	IMPORTE	% /PIB
Presupuesto en servicios de las CCAA	2.381,3	0,31
Presupuesto en prestaciones monetarias	385,7	0,05
TOTAL	2.767,0	0,36

Fuente: Presupuestos CCAA, Seguridad Social e Imsero

3. El gasto público en protección social a las personas en situación de dependencia. Una estimación

En este apartado vamos a realizar una estimación real del gasto en protección social a la dependencia a partir de la liquidación del gasto en prestaciones monetarias de la Seguridad Social y la estimación del gasto en servicios sociales destinados a la dependencia. No se incluyen en esta estimación del gasto, los beneficios fiscales en a los que pueden acogerse las personas en situación de dependencia y sus familiares, a los que se ha hecho referencia en el apartado 1.1.c) de este capítulo, ante la dificultad de identificar su correspondencia con el concepto de dependencia, tal y como se define en este Libro Blanco.

3.1. El gasto en prestaciones monetarias para situaciones de dependencia

Tal como puede verse en el CUADRO 5, las prestaciones monetarias de la Seguridad Social, y de las Mutualidades, dan cobertura a distintas situaciones de dependencia:

- Unas son de tipo **contributivo** como la ayuda de tercera persona de la pensión contributiva de gran invalidez reconocida como consecuencia de una invalidez ligada a la actividad laboral (LGSS Art. 139.4); esta prestación puede ser sustituida por una atención residencial en alguna institución de la Seguridad Social a petición del interesado o de sus representantes. También la doctrina suele considerar las **prestaciones a favor de familiares** que acrediten dedicación prolongada al cuidado del causante, que hayan convivido con él, sean mayores de 45 años y sean solteros, divorciados o viudos y no tengan medios propios de vida (LGSS Art. 176). Sin embargo, al tratarse de ayudas por tercera persona diferidas en el tiempo no existe un acuerdo

general sobre su inclusión; en nuestro caso nos limitamos a señalar este tipo de pensión sin incluirla en la estimación del gasto en prestaciones monetarias. Finalmente, tienen una naturaleza contributiva las **prestaciones por hijo a cargo** de trabajadores en activo con hijos menores de 18 años con discapacidad igual o superior al 75%; en este caso (Art. 180 LGSS). En este caso se contempla la posibilidad de excedencia de un año con conservación del puesto de trabajo y reconocimiento de dicho período como tiempo efectivo de cotización.

- También existen **prestaciones de tipo no contributivo o asistencial** como son la ayuda de tercera persona en las pensiones no contributivas de invalidez para personas mayores de 18 años y menores de 65 años con minusvalía o enfermedad crónica igual o superior al 75% (Art. 145, 6 LGSS) a los que se compensa con un complemento del equivalente al 50% de la pensión. Igualmente se contemplan prestaciones por **hijos a cargo con discapacidad** igual o superior al 75% en su dimensión no contributiva (Art. 184 LGSS). Finalmente, destacar las ayudas de la extinta LISMI por ayuda de tercera persona.
- Es preciso mencionar, a pesar de que el gasto real sea simbólico la gran invalidez prevista en el seguro escolar; también, el gasto destinado a víctimas del terrorismo o personas afectadas por el síndrome tóxico cuando llevan. Si bien se trata de situaciones de dependencia en las que las prestaciones son más de compensación económica que dirigidas a financiar los cuidados de larga duración.
- En el caso de las **Mutualidades** (ISFAS, MUFACE, MGJ) hemos incluido los beneficiarios de las ayudas por gran invalidez e hijo a cargo con minusvalía menor de 18 años con cuantías equivalentes a las de la Seguridad Social.

No contemplamos aquí las ayudas puntuales de las CCAA y Corporaciones Locales para distintas situaciones de dependencia dada la dificultad de acceder a dicha información si bien buena parte de dichas prestaciones podrían estar incluidas dentro del apartado de "otros gastos" de los presupuestos de las CCAA de 2004.

El gasto en prestaciones monetarias de la Seguridad Social y Mutualidades fue de en 2003 de 372,5 millones de euros para una población de 133.410 beneficiarios. El gasto medio por beneficiario fue de 2.792,1 euros por año o de 232,7 euros al mes.

CUADRO 5

POBLACIÓN BENEFICIARIA DE PRESTACIONES MONETARIAS EN 2003 EN DISTINTAS SITUACIONES DE DEPENDENCIA

PRESTACIONES MONETARIAS (*)	BENEFICIARIOS	GASTO TOTAL (Millones de Euros)
1. SEGURIDAD SOCIAL		
Ayuda de tercera persona por Pensión de Gran invalidez (1)	36.700	210,6
Complemento por invalidez 75%+ no contributivo (2)	30.670	57,0
Asignación por hijo a cargo con discapacidad igual/+ al 75%(3)	52.663	84,7
SATP /LISMI (4)	7.987	7,1
TOTAL	128.020	359,4
2. MUTUALIDADES (MUFACE, ISFAS, MGJ):		
Prestaciones económicas de gran invalidez y prestación por hijo a cargo con 75%+ discapacidad (5)	5.390	13,1
TOTAL	133.410	372,5
Gasto medio anual por beneficiario		2.792,1

(*) Cuantía media de prestaciones monetarias en euros en 2003:

(1) Cuantía media año 2003: 5.737,8

(2) Cuantía media año 2003: 1.858,5

(3) Cuantía media año 2003: 1.607,9

(4) Cuantía media año 2003: 818,3

(5) Se incluyen 4.676 beneficiarios por prestación de hijo a cargo y 975 pensionistas de gran invalidez con cuantías medias equivalentes a las de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración en base al Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales del MTAS y datos IMSERSO

3. 2. El gasto público en servicios sociales en términos de coste en 2003

La estimación del gasto público actual se realiza considerando, únicamente, el gasto que asume la Administración en la financiación de aquellos servicios de responsabilidad pública con independencia de que sean gestionados directamente (gestión pública) o indirectamente, a través de conciertos (gestión privada).

Con el objetivo de estimar el gasto público actual en la atención a la dependencia se hace referencia a la financiación de las plazas públicas exclusivamente. Es por ello que los datos que se presentan a continuación son los referidos a la oferta pública.

CUADRO 6
OFERTA PÚBLICA DE SERVICIOS A LA DEPENDENCIA

	De 6-64 años	De 65 y más
Residencias	19.679	74.323
Centros de día	13.340	14.475
Ayuda a domicilio	9.022	114.406
Teleasistencia	7.445	64.913
Estancias temporales		2.640
Rehab. Psico-social	3.911	

Fuente: Informe 2004 Observatorio de mayores y encuesta a CCAA.

El gasto público "actual" en servicios formales para las personas dependientes se realiza, básicamente sobre dos fuentes de información: los datos obtenidos del informe del Observatorio de mayores que sirven para estimar el gasto de los mayores en situación de dependencia y, los datos precedentes de una encuesta a las CCAA realizada por el IMSERSO en el otoño de 2004 y que sirve de base para estimar el gasto de las personas con discapacidad menores de 65 años.

El procedimiento utilizado para estimar el gasto ha sido el de aplicar al número de beneficiarios de cada tipo de servicio, el precio de los servicios estimados. El precio de referencia que se ha tomado para calcular el gasto, es el del año 2003.

Como precios de los servicios se toman los precios de referencia para 2003 que aparecen en el *Informe 2004* del Observatorio de Mayores. Los precios del Observatorio se han contrastado con precios actuales, observando que no hay diferencias significativas para servicios estándar como, por ejemplo, el precio de una habitación doble en una residencia o el precio medio de la hora de ayuda a domicilio.

La estimación del coste del servicio al año se realiza teniendo en cuenta que no todos los servicios se prestan en todos los meses del año, pues hay algunos que, por su propia definición, son temporales, por ejemplo, las estancias temporales o el centro de rehabilitación. Así, los criterios que se han seguido para imputar los precios al año son los siguientes:

- El SAD se considera que se presta durante los 12 meses.
- El centro de día se considera durante 11 meses.
- El centro de noche se toma durante los 12 meses.
- Las estancias temporales se toman como media de 1 mes.
- El centro rehabilitador se toma como media una estancia de dos meses.
- Los precios de las estancias temporales se incrementan en un 10% sobre el precio de referencia.
- El transporte del centro de día se estima en 110 €/mes.
- El precio de la ayuda a domicilio se ha tomado el precio medio de los servicios concertados ya que la consideración individual contempla precios diferentes según que el servicio se preste durante el día, la noche o los festivos, así como depende del número de horas por las que se contrate el servicio.

El resultado de la estimación del **gasto en servicios asistenciales para personas dependientes en 2003 es de 1.984,4 millones de euros**, aproximadamente, desglosado en 1.514,3 millones euros para el colectivo mayor de 65 años y 470,1 millones de euros para la población comprendida entre 6 y 64 años (CUADRO 7).

CUADRO 7

GASTO ACTUAL EN SERVICIOS PARA PERSONAS DEPENDIENTES

Tipo de servicios	Indicador	Precio (Euros/ mes)	Gasto anual (miles euros)
Residencias	74.323 plazas	1.296	1.155.871
Centros de día	14.475 plazas	643,5	102.461
Ayuda a domicilio	114.406 usuarios	172,0	236.134
Teleasistencia	64.913 usuarios	21,13	16.459
Estancias temporales	2.640 usuarios	1.296,0	3.421
Total mayores 65 años			1.514.346

Tipo de servicios	Indicador	Precios (Euros/mes)	Gasto anual (miles euros)
Residencia	19.679 plazas	1.377,0	325.176
Centros de día	13.340 plazas	643,5	94.427
Ayuda a domicilio	9.022 usuarios	344,0	37.243
Teleasistencia	7.445 usuarios	21,13	1.888
Rehab. Psico-social	3.911 usuarios	241.18	11.319
Total menores de 65 años			470.053

TOTAL miles de euros	1.984.399
-----------------------------	------------------

Datos base 2003. Fuente: Elaboración propia.

3.3. Gasto público actual en servicios y prestaciones económicas

Considerando de manera conjunta el gasto público en prestaciones monetarias de las Administraciones Centrales, fundamentalmente de la Seguridad Social, y el gasto público en servicios de todas Administraciones Públicas, en su inmensa mayoría en el ámbito de las Administraciones Territoriales, el resultado es que el gasto público total destinado a las personas en situación de dependencia **alcanza la cifra de 2.356,9 millones de euros, aproximadamente, lo que supone el 0,32% del PIB en 2003.**

CUADRO 8
GASTO ACTUAL EN PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA DEPENDENCIA
(millones de euros)

<i>Concepto</i>	<i>Importe</i>	<i>% Gasto/PIB</i>
Gasto en servicios	1.984,4	0,27
Gasto en prestaciones	372,5	0,05
TOTAL	2.356,9	0,32

Datos base:2003. Fuente. Elaboración propia

El esfuerzo público que actualmente está realizando el Estado en la atención a las personas con dependencia es bastante inferior al que realizan actualmente otros países de nuestro entorno (desde cifras alrededor del 0,7% en países como Italia, Bélgica e Irlanda, pasando por el 1,2% de Alemania y Francia, hasta el 2,8 - 3,0% de Holanda y los países nórdicos).

4. La evolución del gasto en protección social a la dependencia (1995-2003).

En este apartado se analiza la evolución del gasto en protección a la dependencia en los últimos años. Se toma como referencia el año 1995, ya que es el año en que cambia la Contabilidad Nacional y es, también, el último año para el que se dispone de estudios con información exhaustiva sobre el gasto en servicios sociales para personas mayores en situación de dependencia (IMSERSO, 1999).

A partir de esta información se ha aplicado la siguiente metodología: por una parte, se ha construido la serie 1995-2003 de las prestaciones monetarias en base a la información que proporciona la serie histórica del Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, además de las bases de datos de prestaciones no contributivas del IMSERSO. En lo que se refiere al gasto en servicios sociales se toma como dato de partida para la estimación el del IMSERSO para el año 1995 en lo referente a las personas mayores (584,6 millones de euros) y se parte del supuesto probable de que el porcentaje de gasto en servicios sociales para personas con menos de 65 años sobre el total de gasto en servicios es equivalente al del año 2003.

Los resultados de dicha evolución del gasto social en dependencia, reflejados en el CUADRO 9 y los GRÁFICOS 2, 3, 4 y 5, permiten señalar algunas conclusiones de interés. En primer lugar, el gasto total en protección social a la dependencia ha crecido, tanto en términos corrientes como constantes. Así, el crecimiento interanual del gasto total en dependencia ha sido del 11,1% en términos corrientes, y del 7,6% en términos constantes, entre 1995 y 2003.

En segundo lugar, dicho crecimiento se ha debido fundamentalmente a los servicios sociales promovidos por las Comunidades Autónomas, cuya expansión durante los

nueve años del período supuso un incremento interanual del 12,3 % en euros corrientes y 8,7 % en euros constantes de 1995. Por el contrario, las prestaciones monetarias, competencia del Gobierno, tuvieron un crecimiento inferior al de los servicios sociales tanto en euros corrientes (6,1%) como constantes (2,7%), lo cual se explica no solo por el hecho de que las cuantías de las prestaciones monetarias son fijadas por el gobierno anualmente, lo que permite un mayor control de su crecimiento, sino por la propia naturaleza económica de los servicios cuyos costes de producción dependen en parte de las decisiones del gobierno pero, sobre todo, de la evolución de los precios del mercado en cuanto a los inputs productivos.

Este crecimiento de los servicios se constata en el ritmo de crecimiento y en términos de participación en el gasto total en protección social a la dependencia, ya que el gasto en servicios sociales, que en 1995 era el 77,1% del gasto total en dependencia, alcanza un porcentaje del 84,2% en 2003. La creciente demanda social de servicios sociales explica en buena medida este cambio en las proporciones. De hecho, las Administraciones Territoriales, durante los últimos años, han tenido que hacer un esfuerzo de gasto en servicios sociales para hacer frente a esta demanda. Sin embargo, el gasto en prestaciones monetarias, competencia del Gobierno Central, se ha mantenido prácticamente en términos constantes.

Por tanto, los servicios sociales, como estructura protectora básica de las situaciones de dependencia, a pesar de su baja cobertura en términos comparativos con la media de los países de nuestro entorno, han iniciado una senda de crecimiento que tendrá que verse consolidada y ampliada de forma significativa por un sistema público de protección social a la dependencia, particularmente en lo que se refiere a la oferta de servicios comunitarios que son los que pueden hacer posible el que las personas dependientes vivan en su domicilio y que las familias desarrollen su función social de cuidados con el soporte de una red de servicios.

Este crecimiento del gasto total en dependencia a lo largo de los últimos años explica que haya aumentado su participación en el PIB desde el 0,23% en 1995 al 0,32% en

2003, y que la participación del gasto público en protección social a la dependencia en el gasto total en protección social (según metodología Seepros) se haya elevado desde un porcentaje del 1,10 de dicho gasto en 1995 al 1,57 por ciento en 2003. Se trata, sin duda alguna, de un crecimiento importante, aunque poco significativo en relación con el volumen global del gasto social, y que contrasta con la reducción del gasto total en protección social durante el período (que ha pasado del 23,2% del PIB en 1995 al 20,19% del PIB en 2003).

Obviamente, se trata de un volumen de gasto aún modesto y porcentualmente bajo en relación al PIB y al gasto en protección social en términos comparativos, pero la evolución reciente parece demostrar varios hechos. En primer lugar, que han empezado a madurar las políticas de servicios sociales para personas mayores puestas en marcha en la década de los ochenta del pasado siglo (especialmente el servicio de ayuda a domicilio, los centros de día y las residencias de asistidos). Es decir, se ha producido el despegue de los servicios sociales, si bien su ritmo ha sido excesivamente lento para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales. En segundo lugar, que la aceleración de los cambios sociales y demográficos a partir de la segunda mitad de la década de los años noventa del pasado siglo (incremento de la población mayor de 80 años, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, lento proceso de cambios en la estructura social de cuidados informales) han favorecido el desarrollo de la oferta pública y privada de servicios sociales para las personas en situación de dependencia ante la presión familiar. El sector público no ha podido eximirse de la responsabilidad institucional ante dichos cambios y, con distintos ritmos y diferentes políticas, las CCAA se han visto presionadas, como antes decíamos, a dar respuesta a las nuevas necesidades. Finalmente, qué duda cabe que la incorporación de España a la UE ha servido como acicate, no tanto a la convergencia en cuanto a la oferta pública de servicios sociales (que en parte ha tenido lugar), cuanto al aprendizaje e intercambio de experiencias en materia de protección social a la dependencia lo que comporta, sin duda, la redefinición de las actuales políticas, dispersas y con bajo nivel de eficacia organizativa y social, a favor de modelos articulados como los que actualmente existen en otros países de la UE

(Alemania, Francia, Luxemburgo, Austria, Holanda, sin mencionar a los países nórdicos) o están bajo proceso de redefinición.

En este sentido, y de cara al esfuerzo de gasto público que hay que realizar en pro de las personas en situación de dependencia, hay que recordar que durante el período 1995-2003 el gasto total en protección social en España ha reducido su participación en el PIB de forma importante, comprobando que la elasticidad del gasto social ha sido negativa desde 1995 hasta la actualidad (GRÁFICO 6). Incluso descontando el efecto de la reducción del gasto en desempleo por un mayor nivel de ocupación, el descenso del esfuerzo en gasto social se ha debido en buena medida a la reducción de la intensidad protectora, sin menoscabo de una relativamente creciente universalización de las prestaciones sociales. Obviamente, un elevado porcentaje de gasto social en relación al PIB no garantiza por sí mismo su efectividad protectora pero, igualmente, un nivel de gasto que no guarde una cierta relación con el nivel de crecimiento económico y con las necesidades sociales no podrá garantizar niveles adecuados de cohesión social y bienestar colectivo.

Los países de nuestro entorno realizan un esfuerzo muy superior en protección social a la dependencia. Baste destacar, como se indica en el capítulo XI de este Libro Blanco, que Italia, con un modelo de protección social de la dependencia predominantemente asistencial, gasta en torno al 0,7% del PIB; los países del denominado modelo continental o de Seguridad Social (Alemania, Austria, Luxemburgo y Francia) tienen niveles de gasto respecto del PIB situados entre el 0,9 por ciento de Austria y el 1,2 por cien de Alemania y Francia; los países nórdicos y Holanda tienen niveles de gasto superiores al 2,5 % del PIB, debido básicamente a la universalidad y amplitud de las prestaciones.

En todo caso y más relevante que alcanzar un determinado porcentaje de gasto social, de lo que se trata es de hacer un cambio de rumbo en la política social de la dependencia con el fin de dar respuesta eficaz al riesgo que ésta supone, y que tendrá que venir acompañada necesariamente de un esfuerzo de gasto social muy

superior al actual en los próximos años. Tal como señalaban en 2003 el Consejo y Comisión de la UE, la necesidad de cuidados de larga duración es un riesgo importante para el que es evidentemente necesario disponer de más y mejores mecanismos de protección social.

CUADRO 9
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL A LA
DEPENDENCIA (1995-2003) (Millones €)

Años	<i>Prestaciones Monetarias (gasto corriente)</i>	<i>Prestaciones Monetarias (base 1995)</i>	<i>Servicios Sociales (gasto corriente)</i>	<i>Servicios Sociales (base 1995)</i>	<i>Total Gasto en Dependencia (gasto corriente)</i>	<i>Total Gasto en Dependencia (base 1995)</i>	<i>% / PIB</i>	<i>% / Gasto Protección Social</i>
1995	232,0	232,0	782,6	782,6	1.014,6	1.014,6	0,23	1,10
1996	247,0	239,8	879,1	850,8	1.125,3	1.089,0	0,24	1,14
1997	258,2	243,6	987,6	924,9	1.248,7	1.169,6	0,25	1,22
1998	278,9	258,2	1.109,4	1.005,4	1.386,5	1.256,7	0,26	1,27
1999	291,5	262,6	1.246,2	1.093,0	1.540,2	1.351,1	0,27	1,35
2000	309,8	269,4	1.399,9	1.188,2	1.711,8	1.453,3	0,28	1,39
2001	331,2	276,0	1.572,6	1.291,7	1.903,5	1.563,9	0,29	1,45
2002	348,3	278,6	1.766,5	1.404,2	2.117,7	1.683,8	0,30	1,50
2003	372,5	286,5	1.984,4	1.526,5	2.357,0	1.813,6	0,32	1,57
% Incremento Interanual	6,1	2,7	12,3	8,7	11,1	7,6		

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales del MTAS, IMSERSO y estimación propia del gasto en servicios

Gráfico 1 (En miles de €)

Distribución del presupuesto en dependencia de las CCAA por tipo de recursos y colectivos, 2003

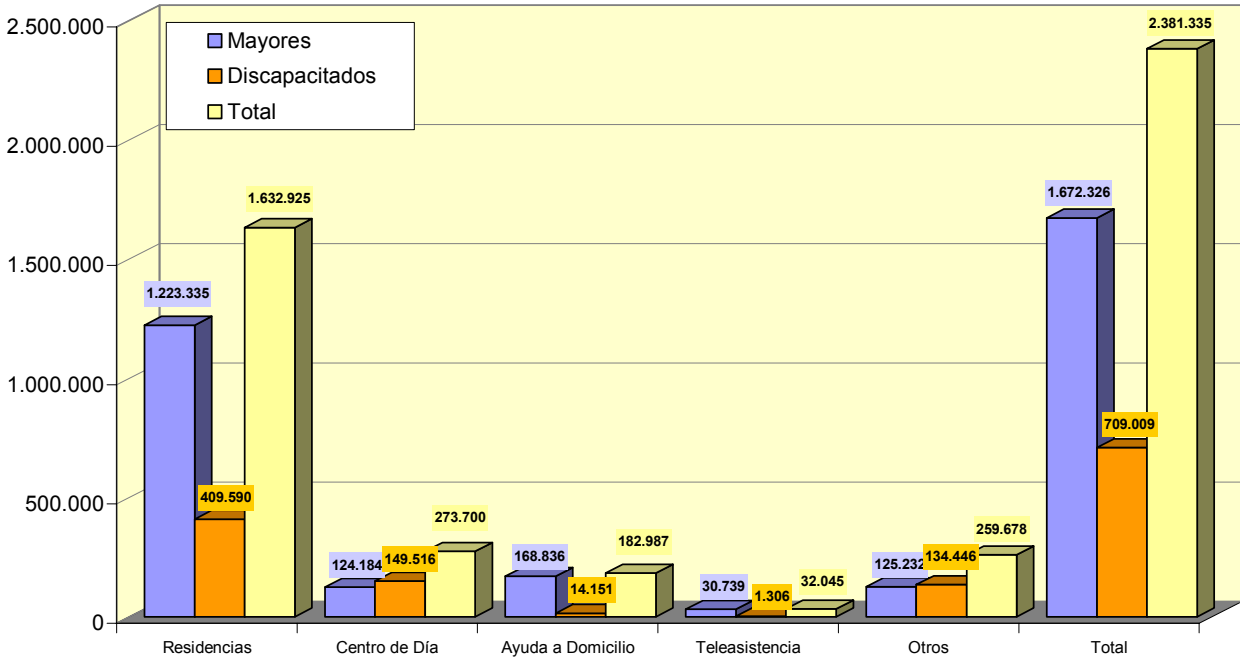


Gráfico 2

Gasto corriente en Protección Social a la Dependencia (Millones de euros)

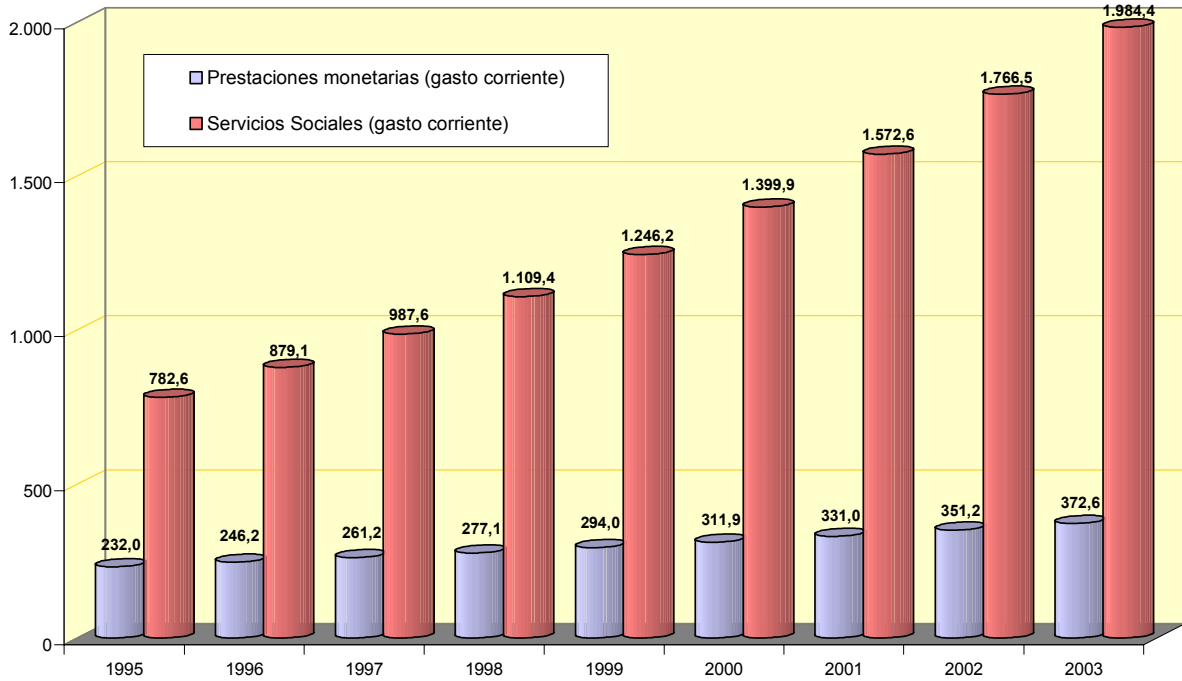


Gráfico 3

Gasto constante (Base 1995) en Protección Social a la Dependencia (Millones de euros)

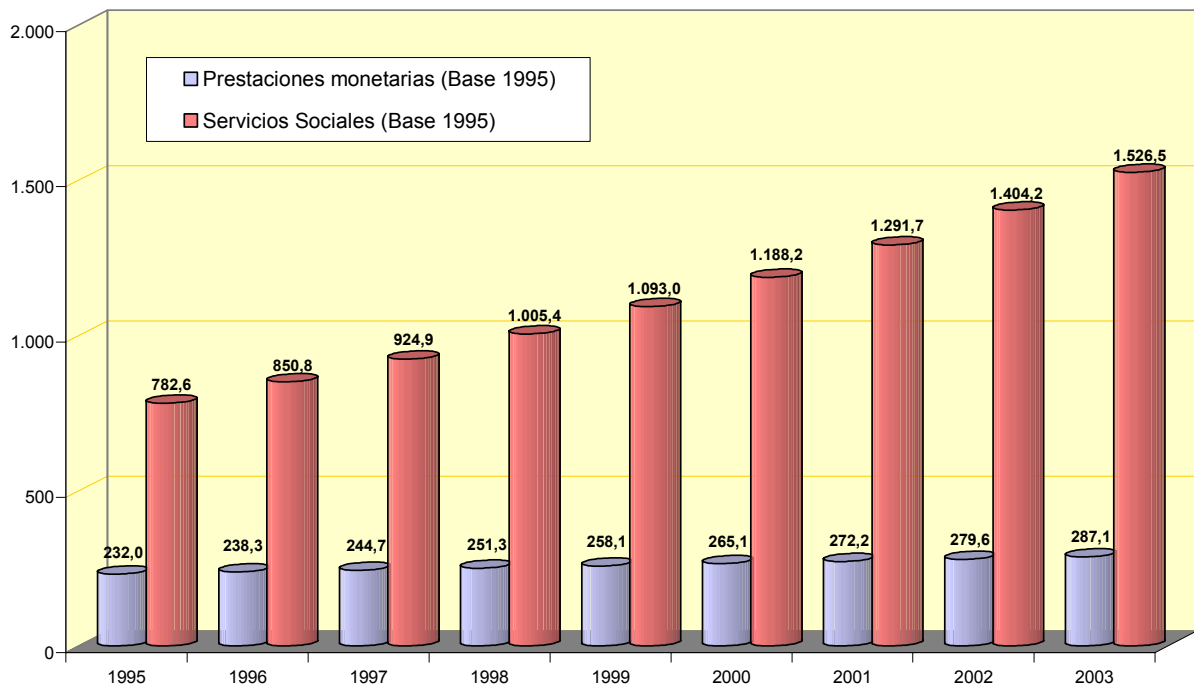


Gráfico 4

Gasto en Protección Social a la Dependencia como porcentaje del PIB y del Gasto en Protección Social

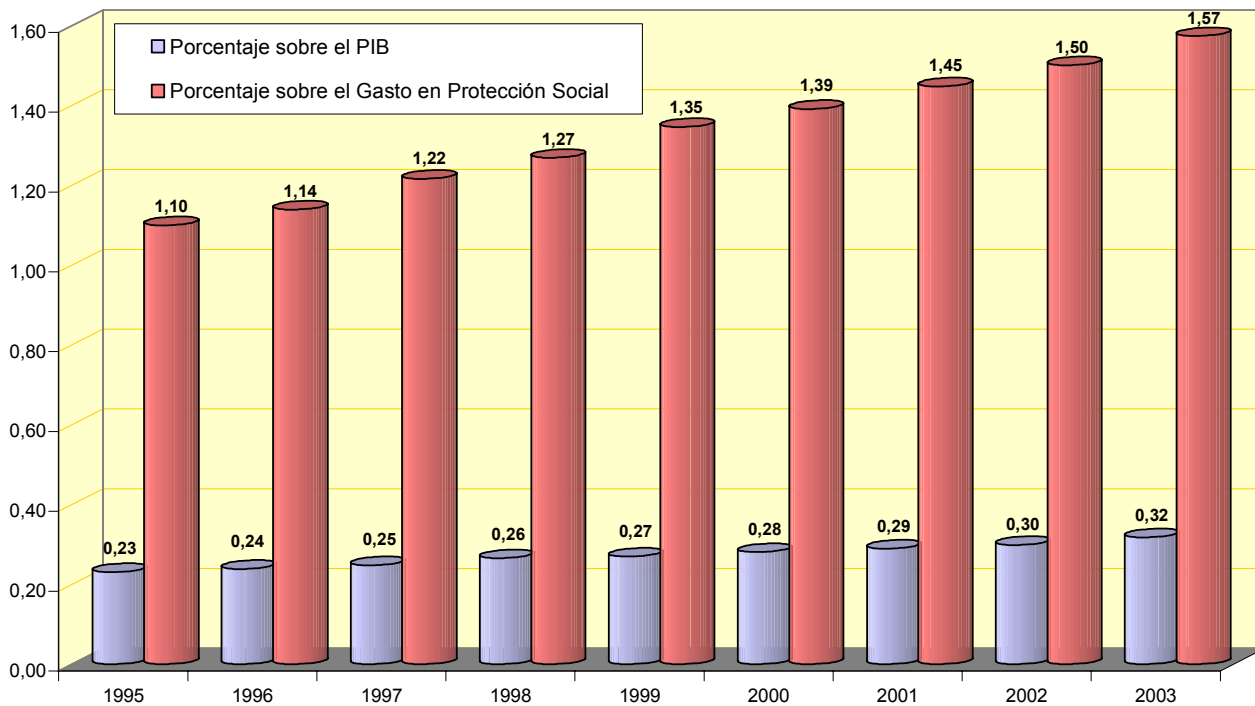


Gráfico 5.

Evolución del gasto en Protección Social a la Dependencia (Millones de € corrientes y base 1995)

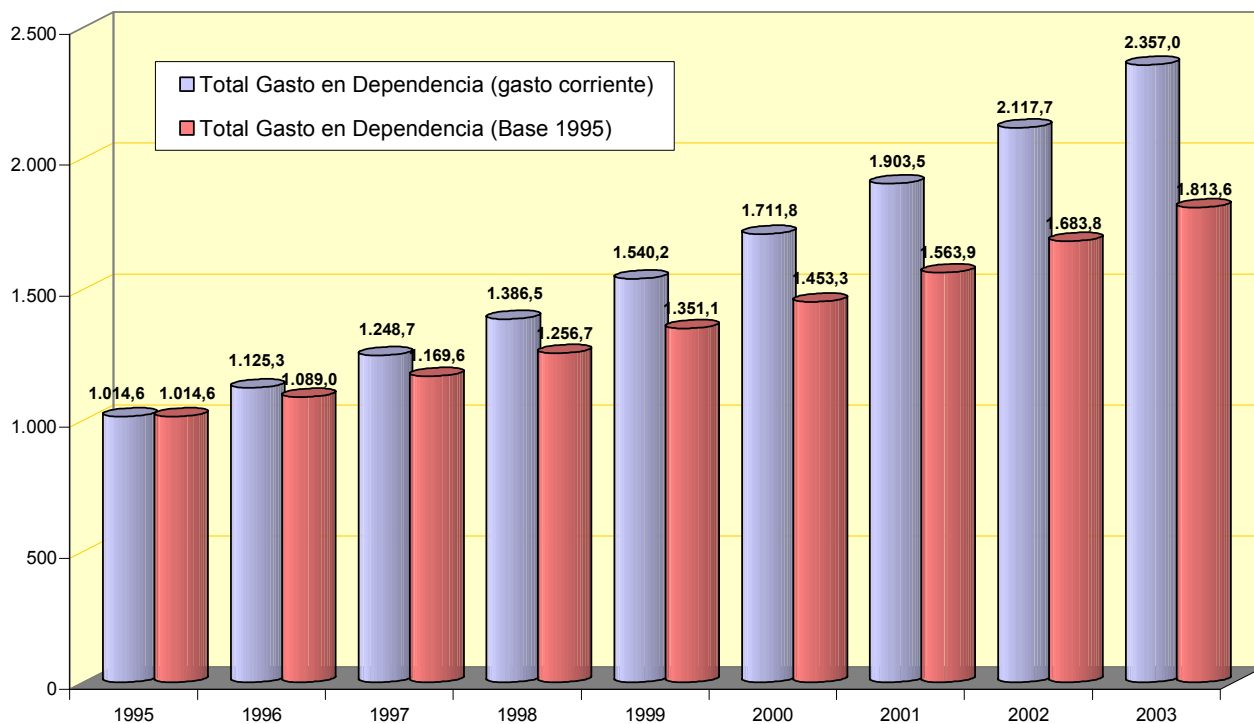
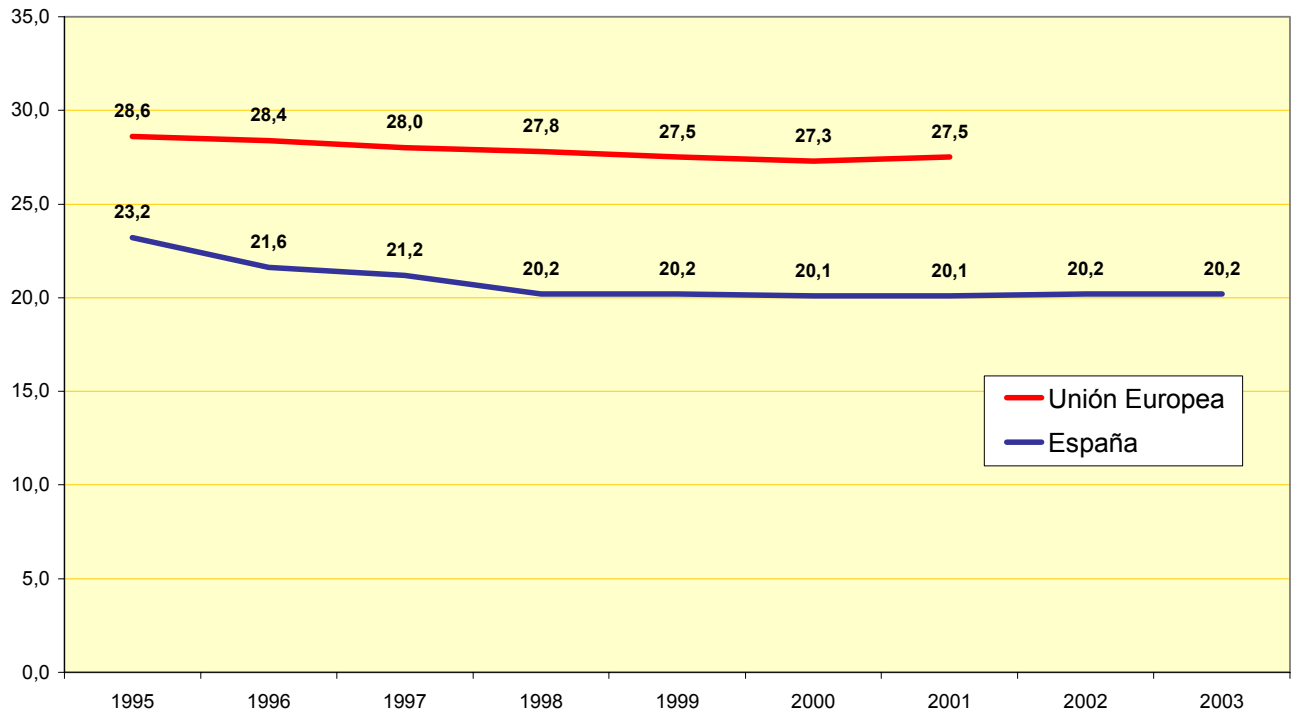


Gráfico 6.

Gasto comparado en Protección Social como porcentaje del PIB. UE-España, 1995-2003



Fuente: EUROSTAT y Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales MTAS, 2003

Referencias Bibliográficas

- EUROSTAT (1998-2004): *Annuaire Eurostat*
- IMSERSO (1999): *La protección social de la dependencia*. Colección Servicios Sociales, Madrid: IMSERSO
- IMSERSO (2004): *Informe 2004. Las personas mayores en España*. Madrid: IMSERSO
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003): *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales*, Madrid: MTAS.