

# DEMANDA, COBERTURA Y COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO DE LA DEPENDENCIA: UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**Alfonso Utrilla de la Hoz**

Profesor titular de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción. – 2. Demanda potencial y reconocimiento regional de la dependencia. – 3. Gasto autonómico en dependencia y financiación regional. Análisis del marco de cooperación interadministrativa en el ámbito de la dependencia. – 4. Consideraciones finales. – 5. Bibliografía. – 6. Anexo.

---

## **1. Introducción**

La aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia constituye el punto inicial para establecer una red nacional que asuma en términos legales el reto de atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria. Este impulso se articula a través de la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas. En síntesis, la citada Ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, se establece un segundo nivel de protección a través de un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplica-

ción de las demás prestaciones y servicios. Finalmente, la norma contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas desarrollen, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

Este mecanismo básico de cooperación interadministrativa se articula a través del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con competencias para fijar la intensidad de los servicios del catálogo de prestaciones, las condiciones y la cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Las prestaciones de atención a la dependencia se canalizan a través de servicios y prestaciones económicas. Se fijan como prioritarios los servicios destinados a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, prestados a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas comunidades autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados. De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, la atención se realizará a través de una prestación económica vinculada destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto, que debe ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante y, hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en esta situación que no puedan acceder a los mismos tendrán derecho a la prestación económica acordada. El catálogo de servicios comprende los servicios de prevención, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, y servicios de atención residencial. Inicialmente, el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, establecía los criterios generales para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas. Actualmente, los Reales Decretos 373 y 374/2010, de 26 de marzo, determinan, respectivamente, el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios en 2010 y las cuantías máximas de las prestaciones económicas para la gran dependencia y dependencia severa en sus dos niveles.

Con este marco de referencia, se analiza a continuación la cobertura regional de la dependencia en las comunidades de régimen común a través de la evolución de las personas atendidas en relación

con la demanda potencial y la oferta de servicios sociales. Finalmente, se analizan los efectos regionales de las variables que determinan el reparto de fondos estatales relacionados con la dependencia en el ámbito de la cooperación interadministrativa.

## 2. Demanda potencial y reconocimiento regional de la dependencia

La base estatal de personas con discapacidad actualizada a diciembre de 2006 constituía el punto de partida para determinar el número de destinatarios de las prestaciones. Integrada por un total de 2.616.407 registros en las 15 comunidades de régimen común, el colectivo de personas que alcanzan o superan un grado de discapacidad del 33% y que tienen la consideración de personas en situación de discapacidad a efectos legales era de 2.202.745 personas, un 5,3% del total de la población, con diferencias muy significativas por regiones (cuadro 1); destaca el peso de este colectivo en la población de Asturias y Murcia, en contraste con la menor dimensión en Canarias, Baleares o La Rioja.

**Cuadro 1. Discapacitados reconocidos por CCAA régimen común**

2006	Discapacidad	Total %	> 33%	> 33%	%/total > 33%	Población	> 33%/ hab.
Andalucía	539.750	20,6%	415.118	18,8%	76,9%	19,1%	5,2%
Aragón	97.058	3,7%	80.498	3,7%	82,9%	3,1%	6,3%
Asturias	151.542	5,8%	121.636	5,5%	80,3%	2,6%	11,3%
Baleares	42.141	1,6%	34.750	1,6%	82,5%	2,4%	3,5%
Canarias	68.622	2,6%	68.622	3,1%	100,0%	4,8%	3,4%
Cantabria	42.842	1,6%	33.561	1,5%	78,3%	1,4%	5,9%
Castilla y León	119.903	4,6%	97.338	4,4%	81,2%	6,0%	3,9%
Castilla-La Mancha	200.292	7,7%	164.642	7,5%	82,2%	4,6%	8,5%
Cataluña	376.657	14,4%	376.642	17,1%	100,0%	17,1%	5,3%
Comunidad Valenciana	266.642	10,2%	212.034	9,6%	79,5%	11,5%	4,4%
Extremadura	97.679	3,7%	80.462	3,7%	82,4%	2,6%	7,4%
Galicia	165.769	6,3%	135.742	6,2%	81,9%	6,6%	4,9%
Comunidad de Madrid	277.307	10,6%	226.183	10,3%	81,6%	14,4%	3,8%
Murcia	144.906	5,5%	144.904	6,6%	100,0%	3,3%	10,6%
La Rioja	25.297	1,0%	10.613	0,5%	42,0%	0,7%	3,5%
<b>Total régimen común</b>	<b>2.616.407</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.202.745</b>	<b>100,0%</b>	<b>84,2%</b>	<b>100,0%</b>	<b>5,3%</b>

Fuente: Base estatal de personas con discapacidad y elaboración propia

En efecto, las diferencias constatadas por comunidades autónomas se ratifican cuando se acude a la información sobre esperanza de vida al nacer y al cumplir 65 años en buena salud y libre de discapacidad (cuadro 2) y a las tasas de dependencia estimadas a partir de los datos de la Encuesta de Discapacidades, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (2008). A partir de los datos de la Encuesta, se estima que un 74,5% de las personas con algún tipo de discapacidad presentan problemas de dependencia (cuadro 3). Igualmente, estos datos ponen de relieve la dimensión del problema de la dependencia en España, con un porcentaje relativamente elevado de personas en situación de dependencia total sobre el conjunto que presenta dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria (49%) y el porcentaje de personas que no percibían ninguna ayuda (26,7%). Galicia, Extremadura y Asturias presentaban las tasas de dependencia más elevadas en comparación con la población, mientras La Rioja, Comunidad de Madrid y Canarias se situaban en los niveles más bajos.

**Cuadro 2. Diferencias regionales de esperanza de vida**

Esperanza de vida	Al nacer			A los 65 años		
	EV	EVBS	EVLD	EV	EVBS	EVLD
Andalucía	79,7	54,8	70,5	18,7	7,8	11,9
Aragón	81,4	59,0	73,7	20,3	9,2	14,3
Asturias	80,2	53,7	72,4	19,6	7,0	13,6
Baleares	81,4	57,7	74,0	20,0	8,2	14,5
Canarias	80,1	54,5	72,3	19,4	8,1	13,5
Cantabria	80,9	59,5	74,7	20,0	9,2	15,2
Castilla y León	81,8	61,2	73,0	20,7	9,6	13,7
Castilla-La Mancha	81,4	55,1	72,3	20,0	6,8	13,0
Cataluña	81,4	55,2	74,1	20,0	7,3	14,5
Comunidad Valenciana	80,4	52,4	70,9	19,4	7,4	12,3
Extremadura	80,4	52,8	71,1	19,4	6,4	12,4
Galicia	80,8	47,8	71,8	20,1	4,5	13,1
Comunidad de Madrid	82,2	58,4	73,9	20,6	10,0	14,1
Murcia	80,3	50,7	70,2	19,2	5,5	11,6
La Rioja	81,5	62,7	75,7	20,2	8,9	15,7
<b>Total nacional</b>	<b>80,9</b>	<b>55,3</b>	<b>72,5</b>	<b>19,8</b>	<b>7,8</b>	<b>13,4</b>
<b>Coefficiente variación</b>	<b>0,0088</b>	<b>0,0734</b>	<b>0,0224</b>	<b>0,0283</b>	<b>0,1981</b>	<b>0,0897</b>

EV: Esperanza de vida; EVBS: Esperanza de vida en buena salud; EVLD: Esperanza de vida libre de discapacidad.

Fuente: Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia 2008, y elaboración propia.

A partir de la información derivada de los datos existentes en el momento de aprobar la Ley 39/2006, el Gobierno realizó una primera estimación en 2007 del número de personas consideradas como dependientes, y las cifró en algo más de 1,1 millón de personas (el 2,6% de la población) y en 192.850 las personas catalogables en el grado III (el 17,5% del total) en las comunidades de régimen común (cuadro 4). Asturias, Castilla y León y Galicia presentaban las tasas más elevadas, mientras Canarias, Madrid y Baleares ofrecían los porcentajes más bajos.

**Cuadro 3. Diferencias regionales en discapacitados y ayudas recibidas**

	<b>Discapacidad ABVD miles</b>	<b>Disc. ABVD/ Disc.</b>	<b>Disc. total/ ABVD</b>	<b>Sin ayudas</b>	<b>Discapacidad ABVD/ 1.000 hab.</b>	<b>Severa</b>	<b>Total</b>
Andalucía	556,3	77,7%	48,0%	28,0%	74,4	20,1	35,8
Aragón	81,3	72,8%	45,3%	29,2%	66,9	19,8	30,3
Asturias	78,2	74,8%	52,2%	19,7%	77,5	19,5	40,5
Baleares	51,5	74,9%	56,9%	27,0%	53,1	8,9	30,2
Canarias	100,3	73,9%	51,9%	28,3%	52,7	13,2	27,4
Cantabria	28,6	76,3%	58,0%	27,7%	53,4	11,5	31,0
Castilla y León	180,0	70,3%	43,8%	26,5%	76,4	19,5	33,5
Castilla-La Mancha	132,6	72,5%	49,7%	29,3%	71,8	17,6	35,7
Cataluña	395,0	77,2%	43,4%	17,8%	58,7	16,1	25,5
Comunidad Valenciana	331,9	73,3%	55,3%	28,8%	72,7	14,9	40,2
Extremadura	79,6	71,7%	52,0%	28,8%	78,9	21,0	41,0
Galicia	229,6	78,4%	58,2%	26,9%	88,5	22,2	51,5
Comunidad de Madrid	297,6	68,4%	40,3%	29,6%	51,9	11,5	20,9
Murcia	96,9	76,0%	55,6%	32,6%	74,6	17,9	41,5
La Rioja	14,2	79,3%	56,3%	21,8%	48,9	11,0	27,5
<b>Total</b>	<b>2.653,6</b>	<b>74,5%</b>	<b>49,0%</b>	<b>26,7%</b>	<b>66,8</b>	<b>16,6</b>	<b>32,8</b>
<b>Coefficiente variación</b>		<b>0,0417</b>	<b>0,1172</b>	<b>0,1870</b>	<b>0,1866</b>	<b>0,2540</b>	<b>0,2396</b>

ABVD: actividades básicas de la vida diaria.

Fuente: Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia 2008, y elaboración propia.

**Cuadro 4. Estimación de dependientes por CCAA régimen común**

	<b>Dependientes</b>	<b>% P. Dep. / Disc. &gt; 33</b>	<b>% P. Dep./ hab.</b>	<b>Grado III</b>	<b>% Grad0III/ Dep.</b>	<b>% Grad0III/ hab.</b>
Andalucía	202.148	48,7%	2,5%	34.019	16,8%	0,42%
Aragón	37.903	47,1%	2,9%	7.522	19,8%	0,58%
Asturias	36.330	29,9%	3,4%	6.783	18,7%	0,63%
Baleares	23.632	68,0%	2,3%	4.056	17,2%	0,39%
Canarias	39.938	58,2%	2,0%	6.403	16,0%	0,32%
Cantabria	16.695	49,7%	2,9%	3.248	19,5%	0,57%
Castilla y León	84.017	86,3%	3,3%	15.880	18,9%	0,63%
Castilla-La Mancha	57.860	35,1%	2,9%	10.130	17,5%	0,51%
Cataluña	181.617	48,2%	2,5%	31.550	17,4%	0,44%
Comunidad Valenciana	119.135	56,2%	2,4%	20.483	17,2%	0,42%
Extremadura	33.692	41,9%	3,1%	5.786	17,2%	0,53%
Galicia	91.243	67,2%	3,3%	16.565	18,2%	0,60%
Comunidad de Madrid	133.695	59,1%	2,2%	23.383	17,5%	0,38%
Murcia	33.244	22,9%	2,4%	5.518	16,6%	0,40%
La Rioja	9.041	85,2%	2,9%	1.524	16,9%	0,49%
<b>Total régimen común</b>	<b>1.100.190</b>	<b>49,9%</b>	<b>2,6%</b>	<b>192.850</b>	<b>17,5%</b>	<b>0,46%</b>
<b>Coefficiente variación</b>		<b>0,3633</b>	<b>0,1692</b>		<b>0,0624</b>	<b>0,2182</b>

Fuente: Estimación de la distribución de la población dependiente por comunidades autónomas (2007). Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de mayo de 2007 y elaboración propia.

Esta estimación sirvió de base para implantar el proceso de reconocimiento y determinar el reparto de recursos de la Administración General del Estado en el marco de cooperación interadministrativa para la financiación durante 2007. A partir de ese año, los dictámenes y el número de personas reconocidas como dependientes de grado III han tenido en los marcos de cooperación sucesivos una evolución muy alejada de las previsiones iniciales. En efecto, tomando como referencia los últimos datos utilizados para el reparto de la financiación en 2010, el número de dictámenes se ajusta mucho a la estimación establecida inicialmente (104,4%), y ha ido aumentando progresivamente (cuadro 5). Este ajuste presenta, sin embargo, diferencias regionales muy significativas: mientras en Andalucía la cobertura se situaba muy por encima de la media (167,9%), en Canarias se situaba en niveles muy inferiores (60,1%). Más llamativa es la diferen-

cia generalizada entre la proporción de personas con reconocimiento de dependencia de mayor grado y las inicialmente estimadas (235,8%), triplicando las inicialmente calculadas para Andalucía, La Rioja o Murcia. Sin duda, junto a los errores de cálculo iniciales posibles, habría que plantearse una reflexión sobre la forma en que se están aplicando los baremos acordados para la catalogación de la dependencia.

**Cuadro 5. Proporción entre el número de dependientes reconocidos y los estimados inicialmente por CCAA régimen común**

%/Estimados 2007	Rec. a 30/06/2008		Rec. a 1/04/2009		Rec. a 1/07/2010	
	Dictámenes	Grado III	Dictámenes	Grado III	Dictámenes	Grado III
Andalucía	43,0%	218,9%	105,8%	325,1%	167,9%	349,4%
Aragón	34,2%	151,5%	79,0%	220,0%	108,1%	231,7%
Asturias	27,8%	132,1%	59,0%	172,0%	70,9%	151,7%
Baleares	13,7%	69,5%	65,4%	192,6%	77,7%	184,5%
Canarias	10,9%	58,8%	33,3%	136,2%	60,1%	200,7%
Cantabria	28,2%	123,0%	88,0%	227,7%	125,9%	254,8%
Castilla y León	19,2%	87,9%	47,7%	153,7%	81,9%	203,9%
Castilla-La Mancha	27,1%	134,8%	78,2%	245,6%	119,0%	260,0%
Cataluña	26,2%	134,7%	66,8%	237,9%	115,0%	262,2%
Comunidad Valenciana	21,0%	105,1%	29,3%	123,0%	82,7%	171,2%
Extremadura	23,4%	116,0%	64,6%	222,7%	87,8%	244,9%
Galicia	26,4%	125,5%	50,5%	169,6%	72,1%	187,2%
Comunidad de Madrid	8,5%	43,7%	30,2%	101,2%	64,3%	153,8%
Murcia	40,0%	204,3%	69,9%	284,9%	120,1%	302,2%
La Rioja	37,3%	190,2%	101,0%	375,0%	139,0%	337,7%
<b>Total régimen común</b>	<b>26,1%</b>	<b>129,1%</b>	<b>62,8%</b>	<b>206,6%</b>	<b>104,4%</b>	<b>235,8%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

Uno de los aspectos más controvertidos de la implantación de la Ley ha sido el ritmo de aplicación distinto por parte de las comunidades autónomas y el reconocimiento de derechos. Los indicadores principales asociados a la gestión del sistema ponen de manifiesto las diferencias por comunidades autónomas y la evolución diferente de solicitudes y dictámenes en los últimos dos años. Entre noviembre de 2008 y noviembre de 2010 el número de solicitudes acumuladas se ha incrementado una media del 165%, subiendo un 493% en la Comunidad de Madrid y en mucha menor medida en regiones como Asturias o Baleares, comuni-

dades donde no ha llegado a duplicarse. En este mismo período, los dictámenes realizados han crecido un 197%, pasando de 480.715 a 1.429.681, con un aumento mayor nuevamente en Madrid (449%). La relación entre dictámenes y solicitudes se ha elevado hasta representar actualmente cerca del 90%, siendo menor en Canarias (77%) y Galicia (79%).

Mayores diferencias regionales se mantienen en los porcentajes de reconocimiento de beneficiarios y, sobre todo, de prestaciones en proporción a los dictámenes realizados. Con una media en 2010 del 70% y el 58%, respectivamente, las diferencias en las prestaciones reconocidas oscilan entre menos del 30% de Canarias hasta cerca del 77% de La Rioja (cuadro 6).

**Cuadro 6. Evolución de solicitudes y dictámenes, y reconocimiento de derechos por CCAA régimen común**

	Solicitudes		Dictámenes		Dictámenes/ Solicitudes		01/11/2010 %/ Dictámenes	
	01/11/2010	2010/08	01/11/2010	2010/08	01/11/2009	01/11/2010	Beneficiarios	Prestación
Andalucía	465.142	125,4%	407.116	165,7%	82,9%	87,5%	67,5%	65,7%
Aragón	57.210	125,0%	50.403	123,5%	84,0%	88,1%	72,4%	60,8%
Asturias	41.244	84,0%	34.399	136,5%	78,7%	83,4%	67,8%	48,3%
Baleares	29.105	92,4%	24.389	204,1%	80,9%	83,8%	74,8%	48,4%
Canarias	39.149	115,3%	30.160	257,7%	71,3%	77,0%	78,9%	29,8%
Cantabria	25.986	116,4%	27.156	132,4%	94,3%	104,5%	69,0%	58,9%
Castilla y León	94.868	214,2%	88.465	194,2%	90,2%	93,3%	75,1%	70,8%
Castilla-La Mancha	101.746	150,5%	84.140	175,6%	84,5%	82,7%	66,7%	60,8%
Cataluña	266.681	232,9%	258.818	233,9%	99,0%	97,1%	72,0%	59,6%
Comunidad Valenciana	121.653	256,3%	118.886	310,6%	86,2%	97,7%	67,1%	41,5%
Extremadura	47.470	108,8%	39.721	204,2%	70,6%	83,7%	69,7%	50,5%
Galicia	104.083	114,8%	82.000	112,4%	85,3%	78,8%	77,5%	46,3%
Comunidad de Madrid	125.074	493,0%	115.691	448,8%	100,0%	92,5%	66,0%	49,2%
Murcia	55.812	245,6%	52.663	226,2%	99,8%	94,4%	72,1%	60,4%
La Rioja	16.147	122,9%	15.674	149,1%	98,1%	97,1%	65,6%	76,8%
<b>Total régimen común</b>	<b>1.591.370</b>	<b>165,1%</b>	<b>1.429.681</b>	<b>197,4%</b>	<b>87,2%</b>	<b>89,8%</b>	<b>69,9%</b>	<b>57,9%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

Los tipos de prestaciones establecidas a 1 de noviembre de 2010 corresponden en un 12,3% a medidas preventivas y al servicio de teleasistencia; en un 38,6%, consisten en prestaciones de servicios de ayu-

da a domicilio, centros de día y servicios residenciales en centros públicos o concertados, mientras que el 49,1% están formadas por prestaciones económicas por cuidados familiares o asistencia personal (cuadro 7). Este porcentaje elevado, que alcanza en Baleares (71,4%) y Murcia (71,2%) proporciones aún mayores, desvirtúa los objetivos iniciales de la Ley, que contemplaba estas ayudas con carácter residual, hasta completar una oferta adecuada de servicios asistenciales. También pone de manifiesto las estrategias regionales diferentes para hacer frente a las necesidades de las personas dependientes, abaratando en unos casos el coste medio de la prestación, y en otros casos poniendo de relieve las diferencias en la oferta de servicios existente por comunidades autónomas. Así, por ejemplo, en Madrid el 67,1% de las prestaciones son de servicios y las de cuidados familiares solo representan el 18,6%; en Murcia, las primeras apenas suponen un 15,7%, mientras las de carácter económico se elevan al 71,2%.

**Cuadro 7. Tipos de prestaciones y distribución regional de prestaciones por CCAA régimen común**

	Prev. + Teleasist.	Servicios	Prest. económicas	Total prestac.	Servicios	Prest. económicas	Total
Andalucía	22,1%	32,7%	45,2%	100%	27,7%	30,1%	32,7%
Aragón	0,0%	38,0%	62,0%	100%	3,5%	4,5%	3,5%
Asturias	1,6%	51,3%	47,1%	100%	2,5%	1,8%	1,9%
Baleares	0,0%	28,6%	71,4%	100%	1,0%	1,9%	1,3%
Canarias	0,6%	47,9%	51,6%	100%	1,4%	1,2%	1,2%
Cantabria	2,9%	34,0%	63,1%	100%	1,8%	2,6%	2,0%
Castilla y León	6,6%	50,3%	43,1%	100%	9,4%	6,4%	7,2%
Castilla-La Mancha	13,2%	33,2%	53,6%	100%	5,5%	7,0%	6,4%
Cataluña	6,5%	34,9%	58,6%	100%	16,8%	22,2%	18,6%
Comunidad Valenciana	11,0%	44,3%	44,8%	100%	6,7%	5,3%	5,8%
Extremadura	4,7%	52,4%	42,9%	100%	3,5%	2,2%	2,5%
Galicia	0,6%	41,1%	58,3%	100%	4,7%	5,3%	4,5%
Comunidad de Madrid	14,3%	67,1%	18,6%	100%	12,4%	2,7%	7,1%
Murcia	13,1%	15,7%	71,2%	100%	1,5%	5,4%	3,7%
La Rioja	11,6%	41,1%	47,4%	100%	1,6%	1,5%	1,5%
<b>Total régimen común</b>	<b>12,3%</b>	<b>38,6%</b>	<b>49,1%</b>	<b>100%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

Con estas diferencias regionales, la distribución de las prestaciones en el conjunto de comunidades autónomas de régimen común presenta unas diferencias por tipos de prestaciones muy acusadas. Así, mientras las prestaciones reconocidas, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid solo suponen el 7,1% del total, se elevarían al 12,4% en lo que se refiere a los servicios asistenciales y residenciales. Por el contrario, en Andalucía o Cataluña las diferencias son de signo opuesto, pasando en el primer caso del 32,7% al 27,7%, y del 18,6% al 16,8%, en el segundo.

Al margen del coste medio diferente de la prestación, estas diferencias regionales en el tipo de prestaciones reconocidas se deben a la oferta distinta de servicios existente y su evolución reciente. A 1 de enero de 2008, la oferta del servicio de teleasistencia, plazas públicas y concertadas en centros de día para dependientes y residencias y servicios de ayuda a domicilio ponderados por la intensidad horaria para mayores presenta una estructura territorial muy diferente.<sup>1</sup> Como puede observarse (cuadro 8), su adecuación a la población mayor de 65 años, a la población potencialmente dependiente estimada inicialmente por la Ley o a la distribución regional de las personas con prestaciones reconocidas no es el elemento más característico. Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha o Castilla y León se sitúan con una oferta de servicios claramente superior a su demanda potencial y al número de personas reconocidas, mientras Andalucía, Galicia, la Comunidad Valenciana o Murcia se colocan claramente por debajo. Además, la evolución respecto a 2007 refuerza esas diferencias en la oferta, y se incrementa en mayor medida estos servicios en comunidades con una oferta más extensa.

**Cuadro 8. Oferta de servicios sociales a personas mayores dependientes por CCAA régimen común y diferencias respecto a la población de referencia**

	<b>Población &gt; 65</b>	<b>Pob. P. Dependiente</b>	<b>Pers. con prest.</b>	<b>Oferta de servicios</b>	<b>Variación/07</b>
Andalucía	16,8%	18,4%	29,9%	7,8%	13,3%
Aragón	3,7%	3,4%	4,2%	2,2%	3,4%
Asturias	3,3%	3,3%	2,2%	2,5%	26,7%



1. En el anexo se desagrega esta oferta por tipos de prestaciones. Un análisis pormenorizado de las especificaciones de las distintas ofertas regionales puede verse en VV.AA., *Colaboración Público-Privada en la Protección a la Dependencia*, 2010.

Baleares	2,0%	2,1%	1,5%	1,1%	-0,5%
Canarias	3,7%	3,6%	1,4%	3,7%	12,3%
Cantabria	1,5%	1,5%	2,3%	1,4%	17,6%
Castilla y León	8,0%	7,6%	7,8%	8,7%	5,7%
Castilla-La Mancha	5,1%	5,3%	6,0%	8,4%	9,8%
Cataluña	16,8%	16,5%	18,5%	15,7%	2,8%
Comunidad Valenciana	11,4%	10,8%	6,2%	4,7%	7,1%
Extremadura	2,9%	3,1%	2,8%	5,9%	39,4%
Galicia	8,5%	8,3%	5,2%	4,8%	-23,8%
Comunidad de Madrid	12,6%	12,2%	7,0%	23,8%	24,1%
Murcia	2,7%	3,0%	3,7%	1,4%	16,7%
La Rioja	0,8%	0,8%	1,3%	0,6%	16,2%
<b>Total régimen común</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>1,4%</b>	<b>100,0%</b>	<b>11,4%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

### 3. Gasto autonómico en dependencia y financiación regional. Análisis del marco de cooperación interadministrativa en el ámbito de la dependencia

Establecer un análisis del esfuerzo económico realizado para afrontar territorialmente el fenómeno de la dependencia resulta especialmente complicado. En primer lugar, por la dificultad intrínseca a la hora de determinar los costes públicos de la dependencia, por ejemplo, con elementos de copago indirectos en términos de porcentajes de pensiones vinculadas a la obtención del servicio. En segundo lugar, por la participación en los gastos de distintos niveles de gobierno que participan también, respectivamente, en su financiación con un sistema de transferencias interjurisdiccionales complejo y confuso. En tercer lugar, por la falta de diferenciación presupuestaria del gasto en dependencia en la mayor parte de comunidades autónomas y corporaciones locales, donde aparecen a menudo programas de gasto con esa denominación donde solo se recogen los créditos asignados a la coordinación de las actuaciones y no a las prestaciones propiamente dichas.

El denominado Libro Blanco de la Dependencia<sup>2</sup> estimaba para 2003 en 2.357 millones de euros los gastos directos, de los que 1.514

2. VV.AA., *Libro Blanco Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España*, 2005.

millones correspondían a servicios directos a mayores de 65 años (cuadro 9). Teniendo en cuenta la información correspondiente a estos servicios únicamente para ese colectivo a enero de 2008, los gastos se hubiesen incrementado en un 142%, sin tener en cuenta las prestaciones económicas nuevas.

**Cuadro 9. Estimación de los costes directos de la dependencia**

2003	Plazas/ usuarios	(Euros/ mes)	Miles euros	2008	(Euros/ mes)	Miles euros	
Residencias	74.323	1.296	1.155.871	140.407	1.441	2.428.423	110%
Centros de Día	14.475	644	102.461	37.041	656	291.636	185%
Ayuda a domicilio	114.406	172	236.134	331.408	213	847.834	259%
Teleasistencia	64.913	21	16.459	374.370	21	95.060	478%
Estancias temporales	2.640	1.296	3.421	6.100	1.441	8.792	157%
Total mayores 65 años			1.514.346			3.671.745	142%
Residencia	19.679	1.377	325.176				
Centros de Día	13.340	644	94.427				
Ayuda a domicilio	9.022	344	37.243				
Teleasistencia	7.445	21	1.888				
Rehab. psicosocial	3.911	241	11.319				
Total menores de 65 años			470.053				
Total			1.984.399				
Gasto en servicios			1.984.399				
Gasto en prestaciones			372.500				
TOTAL			2.356.899				

Fuente: Libro Blanco de la Dependencia, IMSERSO y elaboración propia.

Presupuestariamente, el gasto autonómico en dependencia se incluye en el gasto en servicios sociales y promoción social, que ha experimentado un crecimiento fuerte en los últimos años y representaba en 2009 el 6,2% de los créditos inicialmente previstos (cuadro 10), y ha contado en el pasado con un grado elevado de ejecución presupuestaria que se verá reforzada por el reconocimiento reciente de derechos.

La articulación de la financiación de la dependencia en las comunidades autónomas de régimen común se ha desarrollado a través de un mecanismo doble. En primer lugar, ha formado parte de los modelos generales de financiación al considerar en su restricción inicial los gastos de servicios sociales asumidos y las variables de necesidad asociadas a estas competencias y, en segundo lugar, ha formado

parte de la financiación finalista aportada por la Administración General del Estado (AGE) a través de la cooperación interadministrativa.

El modelo regulado en la Ley 21/2001, vigente hasta 2008, integraba la financiación de la sanidad y de los servicios sociales con el resto de competencias. La financiación resultante se ajustaba por indicadores de necesidad, introduciendo nuevas variables de reparto. A este respecto, las necesidades de gasto en servicios sociales se determinan en función de la población mayor de 65 años. Inicialmente, en el año base 1999, los recursos asignados por servicios sociales homogéneos ascendían en las 15 comunidades a poco más de 798 millones de euros, solo el 1,5% del total a financiar.

El nuevo sistema, aplicable desde 2009 y regulado en la Ley 22/2009, garantiza el *statu quo* para ese ejercicio e incorpora recursos adicionales para ese primer ejercicio y para 2010. Así, se incorporan 4.900 millones de euros para refuerzo del Estado de bienestar, de los que el 12,5%, estos es, 612,5 millones de euros, se reparten en función de dos variables relacionadas con la dependencia. Así, el 80% tiene en cuenta el peso relativo de la población potencialmente dependiente de cada comunidad autónoma corregida por el factor de ponderación en relación con el total correspondiente a todas las comunidades autónomas de régimen común, a 1 de abril de 2009. El 20% restante se distribuye según el número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el Sistema de Información del SAAD (SISAAD), en relación con el total correspondiente a todas las comunidades autónomas de régimen común a dicha fecha, según los datos y ponderaciones utilizados en la Resolución de 21 de mayo del IMSERSO. Ese mismo dato se utiliza en 2010 para repartir 1.200 millones de euros adicionales.

El nuevo modelo de financiación se nutre de tres fuentes de ingresos:

— De la capacidad tributaria regional, ampliada por el aumento en la cesión de impuestos compartidos y por la aproximación mayor entre la recaudación normativa y real en los impuestos cedidos tradicionales.

— De la transferencia neta del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales. Este nuevo Fondo es un mecanismo de garantía en el cual participan todas las comunidades autónomas con el 75% de sus recursos tributarios en términos normativos y el Estado. Tiene por objeto asegurar que cada comunidad autónoma recibe los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servi-

cios públicos fundamentales esenciales del Estado de bienestar. Las comunidades autónomas participan en el Fondo de Garantía con arreglo a su reparto, y atienden a una serie de variables sociodemográficas con peso distinto, entre las que se incluye la población mayor de sesenta y cinco años, con una ponderación del 8,5%.

— De las transferencias del Fondo de Suficiencia Global para cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto totales en el año de referencia y la suma de la capacidad tributaria de cada comunidad autónoma y las transferencias recibidas del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

En consecuencia, los indicadores relacionados con la dependencia se han incorporado directamente a los recursos adicionales del modelo nuevo e inciden indirectamente en el cálculo anual de los servicios públicos fundamentales a través del peso asignado a la población mayor de 65 años.

**Cuadro 10. Evolución de los presupuestos autonómicos**

Presupuestos CCAA % y euros	Evolución interanual			Presupuesto inicial		Grado de ejecución		
	2007	2008	2009	2009	2009	2006	2007	2008
1 Servicios públicos básicos	13,0%	16,9%	2,7%	6.017.651	3,5%	98,1%	97,8%	96,1%
2 Actuaciones de protección y promoción social	7,6%	17,4%	6,2%	19.205.423	11,3%	95,2%	92,3%	99,0%
<b>23 Servicios sociales y promoción social</b>	<b>11,1%</b>	<b>20,9%</b>	<b>8,4%</b>	<b>10.564.749</b>	<b>6,2%</b>	<b>100,8%</b>	<b>97,8%</b>	<b>104,1%</b>
3 Producción bienes públicos preferentes	7,2%	9,0%	4,2%	101.274.578	59,7%	102,9%	101,6%	102,7%
31 Sanidad	6,8%	10,3%	4,1%	58.368.483	34,4%	103,8%	101,0%	104,8%
32 Educación	7,7%	7,4%	4,7%	39.875.564	23,5%	101,7%	102,6%	99,8%
33 Cultura	9,2%	4,3%	0,4%	3.030.532	1,8%	103,2%	100,4%	101,4%
4 Actuaciones de carácter económico	9,0%	14,2%	6,7%	27.147.488	16,0%	95,5%	92,1%	95,8%
41 Agricultura, pesca y alimentación	26,5%	5,1%	4,9%	5.216.553	3,1%	83,1%	84,8%	82,9%
42 Industria y energía	6,4%	6,3%	4,6%	1.588.793	0,9%	83,7%	78,4%	76,9%
43 Comercio, turismo y PYME	-3,9%	9,9%	14,4%	2.400.308	1,4%	110,5%	98,2%	97,3%

9 Actuaciones de carácter general	16,3%	-4,5%	7,7%	15.898.515	9,4%	103,6%	104,1%	98,3%
91 Alta dirección	4,9%	10,7%	-5,6%	840.893	0,5%	95,8%	95,1%	95,8%
92 Servicios de carácter general	34,6%	-5,0%	4,9%	5.573.581	3,3%	96,5%	112,8%	101,9%
95 Deuda pública	10,0%	-7,7%	11,7%	6.497.821	3,8%	104,9%	97,3%	94,7%
<b>Total gastos</b>	<b>8,6%</b>	<b>9,5%</b>	<b>5,1%</b>	<b>169.543.655</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,9%</b>	<b>99,2%</b>	<b>100,6%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

Como se ha señalado, la cooperación interadministrativa multi-lateral fija los criterios que anualmente se han utilizado para repartir las transferencias de la AGE para financiar el nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006.<sup>3</sup> Su artículo 32.3 establece que “los convenios, que podrán ser anuales o plurianuales, recogerán criterios de reparto teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores”. En los tres primeros años de vigencia de la Ley, el establecimiento de los criterios de distribución de los créditos destinados al nivel acordado se ha realizado con carácter de provisionalidad y una vigencia limitada al ejercicio en curso, tomando como referencia distintos instrumentos y variables, tal como se recoge en el anexo. Al no disponer de datos consolidados que reflejasen en su integridad la gestión realizada por cada una de las comunidades autónomas, se han ponderado, junto con los datos iniciales de la gestión realizada (valoraciones y dictámenes de grado y nivel de dependencia) las estimaciones sobre la población potencialmente dependiente de cada comunidad. Sin embargo, la Resolución del 15 de julio de 2010 del IMSERSO, que recoge el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de julio de 2010 por el que se fijan los criterios de reparto para el período 2010-2013, señala que las prestaciones reconocidas a las personas beneficiarias, tanto de servicios como prestaciones económicas, deben ser consideradas ya como un factor determinante para la financiación del sistema por

3. Una evaluación de la financiación estatal de la dependencia puede verse en AEVAL, *La participación de la AGE en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia*, 2009. Los aspectos más relevantes del enfoque económico de la dependencia pueden verse en VV.AA., *Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la ley 39/2006 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, 2009 y VV.AA., *Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, 2010.

parte de la Administración General del Estado en este nivel de protección, y pierde peso, en consecuencia, la población potencialmente dependiente. Eso supone un cambio significativo en la ponderación de las variables utilizadas anteriormente, que se extenderá en ejercicios futuros.

Así, desde 2010 la cooperación interadministrativa se articula a través de tres fondos económicos:

- a) Un Fondo General, con el 80% del total.
- b) Un Fondo de Compensación, con el 10% del total.
- c) Un Fondo de Cumplimiento de acuerdos, con el 10% restante.

El Fondo General está destinado, al igual que los otros dos fondos, a contribuir a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y se distribuye de acuerdo con las variables siguientes:

<b>Variables y ponderaciones del Fondo General</b>	<b>%</b>
Población potencialmente dependiente	55,00
Superficie	1,80
Dispersión	0,60
Insularidad	0,60
Dictámenes de grado y nivel de dependencia	6,30
Programas Individuales de Atención	18,90
Prestaciones de servicios reconocidas	16,80

Las variables que modulan el contenido de este fondo están relacionadas con las características del territorio y con la gestión realizada por cada comunidad autónoma en una fecha determinada, tomada como referencia para el conjunto. El índice de reparto de la población potencialmente dependiente se ha calculado a partir de la distribución de la población española por comunidades autónomas, ponderando la población menor de 65 años al 21,12%, la población de entre 65 y 79 años al 26,59%, y la población de 80 años y más al 52,29%. Estas ponderaciones corresponden a la distribución por edades de los solicitantes de valoración de la situación de dependencia registradas a 1 de julio de 2010. Por su parte, los Programas Individuales de Atención se calculan a partir de las resoluciones firmadas de reconocimiento de prestación, correspondientes a expedientes dictaminados como grado III y grado II. Las prestaciones de servicios reco-

nocidas se calculan a partir de las resoluciones firmadas de reconocimiento de prestación de los servicios de Centro de Día/Noche, de atención residencial, de ayuda a domicilio o de una prestación económica vinculada a un servicio, correspondientes a expedientes dictaminados como grado III y grado II.

El Fondo de Compensación tiene por finalidad corregir las situaciones originadas por un índice mayor de emigrantes retornados, un coste elevado de los servicios, así como una recaudación menor en concepto de copago, debido al menor poder adquisitivo de las personas beneficiarias. Se distribuye de la manera siguiente:

<b>Variables y ponderaciones del Fondo de Compensación</b>	<b>%</b>
Capacidad económica	49,00
Coste de los servicios	49,00
Emigrantes retornados	2,00

La capacidad económica pondera los índices correspondientes a renta per cápita bruta disponible de los hogares y la cuantía media de las pensiones de jubilación. Cada uno de estos índices se ha construido para que refleje una proporcionalidad inversa entre el valor medio de la renta o pensión en cada comunidad autónoma y el índice resultante. Ambos índices se han ponderado de acuerdo, respectivamente, con la proporción que suponen, en las solicitudes registradas en el SISAAD, las personas menores de 65 años (renta per cápita) y las personas de 65 años o más (pensión media de jubilación). Por su parte, el coste de los servicios se obtiene ponderando, en función de la población potencialmente dependiente de cada comunidad, lo que representa el coste hora efectiva del sector servicios en relación con el promedio.

El Fondo de Cumplimiento de Acuerdos pretende compensar el mayor coste derivado de la aplicación de los acuerdos alcanzados, tales como la formación necesaria a los cuidadores no profesionales y la transposición a la normativa autonómica de los acuerdos diferentes que requieran esta incidencia en la legislación autonómica. Su distribución será la siguiente:

<b>Variables y ponderaciones del Fondo de Cumplimiento de Acuerdos</b>	<b>%</b>
Formación de cuidadores no profesionales	85,00
Transposición de los acuerdos a la normativa autonómica	15,00

La formación variable de cuidadores no profesionales se calcula a partir del número de prestaciones económicas concedidas para cuidados en el entorno familiar en la fecha de referencia para el resto de datos de gestión obrantes en el SISAAD. A su vez, el índice de transposición de los acuerdos del Consejo Territorial a la normativa autonómica variará en cada comunidad en función del número de acuerdos alcanzados por el Consejo Territorial en cada ejercicio económico y su transposición efectiva, si procede, a la normativa autonómica.

En el ejercicio 2011 el peso de la población potencialmente dependiente se reducirá al 20%, y se incrementará esta diferencia porcentual en la ponderación de la variable "Programas Individuales de Atención". En 2012 la citada reducción alcanzará al 10%, y aumentará igualmente la diferencia porcentual en la otra variable, y en 2013 desaparecerá la referencia a la población potencialmente dependiente.

Independientemente de la denominación y el número de fondos y la cuantía de las cantidades asignadas, el peso de las variables de reparto se ha venido alterando y refleja en cada momento el criterio de necesidad que los responsables del acuerdo han utilizado en el caso de la dependencia. Como se ha señalado y puede observarse (cuadro 11), la población potencialmente dependiente, que ponderaba un 84,6% en 2007, desaparece en 2013, mientras las variables de gestión relacionadas con el número de dictámenes, beneficiarios y prestaciones van cobrando peso hasta representar en 2013 el 86,1%.

**Cuadro 11. Evolución de las variables de reparto de los fondos de la AGE**

<b>%/ Total asignado por la AGE</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Población potencialmente dependiente	84,60%	79,90%	63,92%	44,00%	16,00%	8,00%	0,00%
Población dependiente reconocida	0,00%	7,05%	25,64%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Dictámenes de grado y nivel de dependencia	0,00%	0,00%	0,00%	5,04%	5,04%	5,04%	5,04%
Programas individuales de atención	0,00%	0,00%	0,00%	15,12%	43,12%	51,12%	59,12%
Prestaciones de servicios reconocidas	0,00%	0,00%	0,00%	13,44%	13,44%	13,44%	13,44%

Superficie	3,60%	3,70%	2,96%	1,44%	1,44%	1,44%	1,44%
Dispersión	1,08%	1,11%	0,89%	0,48%	0,48%	0,48%	0,48%
Insularidad	0,54%	0,56%	0,44%	0,48%	0,48%	0,48%	0,48%
Emigrantes retornados	0,18%	0,19%	0,15%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
Capacidad económica (renta + pensiones)	10,00%	7,50%	6,00%	4,90%	4,90%	4,90%	4,90%
Coste servicios	0,00%	0,00%	0,00%	4,90%	4,90%	4,90%	4,90%
Formación cuidadores (prest. económicas).	0,00%	0,00%	0,00%	8,50%	8,50%	8,50%	8,50%
Transposición acuerdos	0,00%	0,00%	0,00%	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
<b>Total</b>	<b>100%</b>						

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

Como elemento de referencia para determinar el criterio de necesidad regional en el ámbito de la dependencia, esto supone un cambio radical frente a otras competencias autonómicas en materia sanitaria, educativa o, incluso, de servicios sociales, donde se han escogido criterios de demanda potencial y no de número de usuarios efectivos. Si bien es cierto que se trata de canalizar fondos condicionados en el marco de la cooperación interadministrativa y no de financiación incondicionada a través de variables de necesidad más generales, no deja de resultar paradójico que el criterio se perfile casi exclusivamente a partir de datos de utilización cuando se invoca, por otro lado, a la Ley 22/2009 para justificar variables de necesidad objetiva, de carácter residual, como la superficie, la dispersión y la insularidad.

Por otro lado, el reparto de recursos adicionales en el modelo general de financiación de las comunidades autónomas de régimen común recientemente acordado que se consolidan en la restricción inicial, a partir de datos de reconocimiento de la situación de dependencia en un momento concreto, constituye un signo que apunta a la misma dirección de otorgar recursos en función exclusivamente de la gestión más o menos acertada de una administración a una fecha determinada, con los riesgos de falta de objetividad intrínsecos a este procedimiento.

La incidencia regional de cada variable del actual modelo de cooperación interadministrativa con los datos de 2010 (cuadro 12) resulta muy diferente y, en consecuencia, los cambios en su ponderación van a tener consecuencias desiguales por comunidades autónomas. Así se desprende del resultado de cada uno de los modelos

de cooperación en cada ejercicio manteniendo los datos estables de 2010. Como puede comprobarse (cuadro 13), los cambios en los criterios de distribución son excesivamente amplios en las comunidades autónomas “ganadoras”, como Andalucía y La Rioja, que aumentan en más de un 62% su participación, y “perdedoras”, como Canarias, Madrid o la Comunidad Valenciana, que disminuyen la suya en más de un 37%. Esos cambios regionales tan significativos con los datos de un mismo ejercicio no constituyen, precisamente, un elemento de estabilidad en la aplicación de una norma de referencia que afecta a situaciones más estables, como son las situaciones de dependencia.

**Cuadro 12a. Distribución regional de las variables de reparto de los fondos de la AGE en 2010**

A 1 de julio de 2010	P. P. Dependiente	Dep. reconocidos	Prog. I.A.	Prest. serv. Reconoc.	Superficie	Dispersión
	44,00%	5,04%	15,12%	13,44%	1,44%	0,48%
Andalucía	16,6%	29,6%	30,0%	27,5%	17,9%	4,7%
Aragón	3,7%	3,6%	4,1%	3,3%	9,8%	2,6%
Asturias	3,2%	2,2%	2,3%	2,7%	2,2%	11,7%
Baleares	2,1%	1,6%	1,5%	0,9%	1,0%	0,5%
Canarias	3,7%	2,1%	1,4%	1,3%	1,5%	1,9%
Cantabria	1,5%	1,8%	2,1%	1,6%	1,1%	1,6%
Castilla y León	8,0%	6,0%	7,8%	9,6%	19,3%	10,4%
Castilla-La Mancha	5,2%	6,0%	5,8%	5,3%	16,3%	2,9%
Cataluña	17,1%	18,2%	18,7%	17,8%	6,6%	6,6%
Comunidad Valenciana	11,1%	8,6%	6,3%	6,7%	4,8%	1,9%
Extremadura	2,8%	2,6%	2,8%	3,6%	8,5%	1,0%
Galicia	8,1%	5,7%	5,6%	5,0%	6,1%	50,8%
Comunidad de Madrid	13,1%	7,5%	6,7%	11,9%	1,6%	1,3%
Murcia	2,8%	3,5%	3,6%	1,1%	2,3%	1,6%
La Rioja	0,8%	1,1%	1,2%	1,6%	1,0%	0,4%
<b>Total régimen común</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

**Cuadro 12b. Distribución regional de las variables de reparto de los fondos de la AGE en 2010 (cont.)**

	<b>Insularidad</b>	<b>Retorno emig.</b>	<b>Cap. económ.</b>	<b>Coste servicios</b>	<b>Benef. prest. económ.</b>	<b>Trasposición</b>
	0,48%	0,20%	4,90%	4,90%	8,50%	1,50%
Andalucía	0,0%	12,2%	18,2%	16,0%	30,6%	6,7%
Aragón	0,0%	1,7%	3,4%	3,7%	4,5%	6,7%
Asturias	0,0%	2,8%	2,6%	3,1%	1,9%	6,7%
Baleares	20,1%	2,0%	2,2%	1,9%	2,0%	6,7%
Canarias	79,9%	8,9%	3,9%	3,2%	1,3%	6,7%
Cantabria	0,0%	1,1%	1,4%	1,4%	2,4%	6,7%
Castilla y León	0,0%	4,5%	7,8%	7,6%	6,2%	6,7%
Castilla-La Mancha	0,0%	1,6%	5,5%	5,0%	6,6%	6,7%
Cataluña	0,0%	14,9%	15,8%	18,9%	22,0%	6,7%
Comunidad Valenciana	0,0%	8,3%	11,9%	10,3%	5,5%	6,7%
Extremadura	0,0%	1,2%	3,3%	2,5%	2,1%	6,7%
Galicia	0,0%	17,9%	9,4%	7,4%	5,7%	6,7%
Comunidad de Madrid	0,0%	20,8%	10,5%	15,3%	2,4%	6,7%
Murcia	0,0%	1,7%	3,1%	2,9%	5,5%	6,7%
La Rioja	0,0%	0,4%	0,8%	0,8%	1,4%	6,7%
<b>Total régimen común</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

**Cuadro 13. Distribución regional de los resultados del reparto de los fondos de la AGE entre 2007 y 2010 con los datos de 2010**

<b>Final</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2013/07</b>
Andalucía	16,6%	17,5%	19,9%	21,7%	25,5%	26,5%	27,6%	66,3%
Aragón	3,9%	3,9%	3,8%	3,9%	4,0%	4,0%	4,0%	2,6%
Asturias	3,2%	3,2%	3,0%	2,9%	2,6%	2,6%	2,5%	-21,9%
Baleares	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	1,8%	1,7%	1,7%	-22,7%
Canarias	4,0%	3,9%	3,6%	3,1%	2,5%	2,3%	2,1%	-47,5%
Cantabria	1,5%	1,5%	1,6%	1,8%	1,9%	2,0%	2,0%	33,3%
Castilla y León	8,4%	8,2%	7,8%	8,0%	8,0%	7,9%	7,9%	-6,0%
Castilla-La Mancha	5,5%	5,6%	5,7%	5,6%	5,8%	5,8%	5,9%	7,3%
Cataluña	16,4%	16,5%	16,8%	17,5%	17,9%	18,1%	18,2%	11,0%



Comunidad Valenciana	10,8%	10,6%	10,2%	9,0%	7,6%	7,2%	6,8%	-37,0%
Extremadura	3,0%	3,0%	2,9%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	0,0%
Galicia	8,6%	8,4%	7,9%	7,2%	6,4%	6,2%	6,0%	-30,2%
Comunidad de Madrid	12,3%	11,9%	11,0%	10,4%	8,6%	8,1%	7,6%	-38,2%
Murcia	2,8%	2,8%	2,9%	3,0%	3,2%	3,3%	3,4%	21,4%
La Rioja	0,8%	0,8%	0,9%	1,1%	1,2%	1,3%	1,3%	62,5%
<b>Total régimen común</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>						

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

En este sentido, la comparación de los resultados de los sistemas aplicados en cada ejercicio muestra una desviación creciente respecto a la población potencialmente dependiente (cuadro 14), desvirtuando este criterio como variable "proxy" de la necesidad de recursos. Comportamiento inverso al que se produce al hacer la comparación respecto a los programas individuales de atención (cuadro 15), indicador característico de gestión, con una clara disminución de la dispersión respecto a esta variable.

#### 4. Consideraciones finales

La implantación paulatina del reconocimiento de derechos para las personas en situación de dependencia está presentando grandes desajustes regionales respecto a lo estimado inicialmente. En los primeros años de funcionamiento el elemento diferenciador era el ritmo regional distinto en el reconocimiento de la situación de dependencia. Ese problema inicial se ha ido reduciendo paulatinamente, como se refleja en los datos de gestión de los dos últimos años.

**Cuadro 14. Comparación de los resultados del reparto de los fondos de la AGE en relación con la población potencialmente dependiente**

<b>Final/Pob. P. Dependiente</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Andalucía	-0,1%	5,1%	19,7%	30,7%	53,3%	59,7%	66,2%
Aragón	4,2%	4,2%	2,6%	4,1%	7,1%	8,0%	8,8%
Asturias	-0,9%	-2,6%	-8,2%	-10,9%	-19,0%	-21,3%	-23,6%
Baleares	2,1%	0,3%	-4,9%	-8,2%	-16,1%	-18,4%	-20,6%
Canarias	9,5%	6,6%	-3,5%	-15,5%	-32,9%	-37,9%	-42,9%

Cantabria	-2,4%	-0,9%	3,3%	16,0%	27,1%	30,2%	33,4%
Castilla y León	4,6%	3,0%	-2,6%	0,3%	-0,4%	-0,6%	-0,8%
Castilla-La Mancha	7,3%	8,4%	9,9%	8,3%	11,8%	12,8%	13,8%
Cataluña	-4,2%	-3,7%	-1,7%	2,2%	4,8%	5,5%	6,2%
Comunidad Valenciana	-2,9%	-4,8%	-8,4%	-19,6%	-31,7%	-35,2%	-38,6%
Extremadura	7,7%	6,8%	3,7%	5,3%	5,0%	5,0%	4,9%
Galicia	5,9%	3,6%	-3,0%	-12,0%	-20,9%	-23,4%	-25,9%
Comunidad de Madrid	-6,5%	-9,2%	-15,9%	-20,7%	-34,5%	-38,4%	-42,3%
Murcia	-0,5%	1,0%	5,8%	7,9%	16,5%	19,0%	21,5%
La Rioja	-0,2%	2,1%	8,2%	36,7%	50,2%	54,0%	57,9%
<b>Total régimen común</b>	<b>0,0%</b>						
<b>Desviación estándar</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,09</b>	<b>0,17</b>	<b>0,28</b>	<b>0,31</b>	<b>0,34</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

**Cuadro 15. Comparación de los resultados del reparto de los fondos de la AGE en relación con los programas individuales de atención**

<b>Final/PIA</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Andalucía	-44,7%	-41,8%	-33,7%	-27,6%	-15,1%	-11,6%	-8,0%
Aragón	-6,0%	-6,0%	-7,4%	-6,1%	-3,4%	-2,6%	-1,8%
Asturias	39,4%	37,1%	29,2%	25,4%	14,0%	10,8%	7,5%
Baleares	42,3%	39,8%	32,6%	27,9%	16,9%	13,8%	10,6%
Canarias	189,2%	181,7%	154,9%	123,1%	77,1%	64,0%	50,9%
Cantabria	-30,1%	-29,0%	-26,0%	-16,9%	-9,0%	-6,7%	-4,4%
Castilla y León	7,2%	5,6%	-0,2%	2,7%	2,1%	1,9%	1,7%
Castilla-La Mancha	-4,8%	-3,8%	-2,4%	-3,9%	-0,8%	0,1%	1,0%
Cataluña	-12,3%	-11,8%	-10,0%	-6,5%	-4,1%	-3,4%	-2,8%
Comunidad Valenciana	70,8%	67,5%	61,1%	41,3%	20,1%	14,0%	7,9%
Extremadura	8,8%	7,9%	4,8%	6,4%	6,1%	6,1%	6,0%
Galicia	55,2%	51,8%	42,1%	29,0%	16,0%	12,2%	8,5%
Comunidad de Madrid	83,6%	78,4%	65,1%	55,7%	28,7%	21,0%	13,3%
Murcia	-23,9%	-22,9%	-19,1%	-17,6%	-11,0%	-9,1%	-7,2%
La Rioja	-32,6%	-31,1%	-26,9%	-7,6%	1,4%	4,0%	6,6%
<b>Total régimen común</b>	<b>0,0%</b>						
<b>Desviación estándar</b>	<b>0,61</b>	<b>0,58</b>	<b>0,49</b>	<b>0,38</b>	<b>0,23</b>	<b>0,18</b>	<b>0,14</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

Sin embargo, con el ritmo mayor generalizado de gestión se han puesto de manifiesto disfuncionalidades importantes, con efectos diferenciales regionales muy significativos. El primer elemento perturbador, en el sentido de imprevisión respecto a las estimaciones iniciales, es el porcentaje elevadísimo de personas reconocidas con el máximo grado de dependencia, muy por encima tanto de las estimaciones realizadas mediante encuestas como de los datos de reconocimiento de las situaciones previas de discapacidad. El segundo elemento no previsto es la proporción alta de prestaciones económicas respecto del conjunto de derechos, con diferencias regionales muy acusadas, que puede estar manifestando una tendencia al reconocimiento de ayudas económicas compensatorias menores respecto a una opción de tratamiento integral de las necesidades de servicios de las personas en situación de dependencia. Esta tendencia también es una manifestación de las diferencias regionales en la oferta de servicios asociados a la dependencia que, lejos de reducirse, parecen consolidarse.

Ante esta situación, el esfuerzo económico que realizan las distintas administraciones es importante, en un marco económico y presupuestario especialmente difícil. En este contexto, la aplicación de criterios de reparto en el ámbito de la cooperación interadministrativa debería tratar de mantener criterios más estables en el tiempo que no alteren de la forma en la que actualmente lo hacen la distribución de recursos por comunidades autónomas y combinen de forma más adecuada elementos de gestión con variables que reflejen la demanda potencial de beneficiarios, al igual que ocurre con los modelos generales de financiación de otras competencias de servicios públicos individualizados, como la sanidad, la educación o los servicios sociales.

## 5. Bibliografía

AEVAL. *La participación de la AGE en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia*. Ministerio de la Presidencia, 2009.

IMSERSO. *Las personas mayores en España. Informe 2008*, 2010a.

IMSERSO. *Estadísticas del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia*, 2010b.

VV.AA. *Libro Blanco Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España*. IMSERSO, 2005.

VV.AA. *Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la ley 39/2006 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. IMSERSO, 2009.

VV.AA. *Informe sobre la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010.

VV.AA. *Colaboración Público-Privada en la Protección a la Dependencia*. Ed. I.E. business school, 2010.

## 6. Anexo

Cuadro 1A. Oferta y evolución regional de servicios sociales

	Plazas residenciales			Centros de día dependientes		
	Ene. 2008			Ene. 2008		
	N.º Púb. + Conc.	N.º Púb. + Conc.	2008/07	N.º Púb. + Conc.	N.º Púb. + Conc.	2008/07
Andalucía	15.343	10,9%	23,8%	5.110	13,8%	-5,1%
Aragón	6.020	4,3%	3,2%	688	1,9%	3,8%
Asturias	3.881	2,8%	6,2%	1.015	2,7%	9,3%
Baleares	2.524	1,8%	28,3%	801	2,2%	62,8%
Canarias	3.597	2,6%	0,0%	1.782	4,8%	0,0%
Cantabria	3.216	2,3%	23,1%	738	2,0%	20,4%
Castilla y León	12.826	9,1%	4,7%	1.729	4,7%	17,9%
Castilla-La Mancha	11.748	8,4%	15,5%	2.011	5,4%	9,7%
Cataluña	25.373	18,1%	8,1%	5.774	15,6%	12,9%
Comunidad Valenciana	17.262	12,3%	2,6%	4.994	13,5%	6,3%
Extremadura	5.716	4,1%	-0,5%	2.010	5,4%	81,7%
Galicia	7.184	5,1%	3,7%	1.342	3,6%	72,1%
Comunidad de Madrid	22.334	15,9%	7,3%	7.788	21,0%	22,7%
Murcia	2.239	1,6%	0,0%	984	2,7%	0,0%
La Rioja	1.144	0,8%	7,5%	275	0,7%	83,3%
<b>Total régimen común</b>	<b>140.407</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,4%</b>	<b>37.041</b>	<b>100,0%</b>	<b>14,5%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

Cuadro 1B. Oferta y evolución regional de servicios sociales (cont.)

	Teleasistencia			SAD			SAD	
	Enero 2008			Enero 2008			Intensidad horaria	
	Usuarios	Usuarios	2008/07	Usuarios	Usuarios	2008/07	Horas/mes	2008/07
Andalucía	65.261	17,4%	20,2%	46.924	14,2%	22,2%	8,39	-8,2%
Aragón	14.248	3,8%	-2,3%	11.316	3,4%	1,0%	9,87	3,1%
Asturias	8.960	2,4%	27,2%	10.712	3,2%	17,7%	13,00	8,3%
Baleares	5.504	1,5%	12,3%	4.738	1,4%	-3,3%	12,75	0,3%
Canarias	3.148	0,8%	0,0%	9.251	2,8%	12,9%	24,00	0,0%
Cantabria	6.233	1,7%	17,3%	3.826	1,2%	10,4%	19,64	6,3%
Castilla y León	20.218	5,4%	5,4%	27.624	8,3%	7,0%	18,25	-1,2%
Castilla-La Mancha	31.078	8,3%	8,8%	28.111	8,5%	7,3%	16,89	2,2%
Cataluña	59.339	15,9%	65,8%	57.034	17,2%	0,0%	15,40	0,0%
Comunidad Valenciana	29.537	7,9%	12,7%	22.305	6,7%	12,3%	10,80	-4,9%
Extremadura	9.138	2,4%	47,5%	20.506	6,2%	-0,9%	16,94	41,2%
Galicia	7.209	1,9%	8,3%	10.018	3,0%	-33,1%	28,00	12,0%
Comunidad de Madrid	106.894	28,6%	16,8%	71.343	21,5%	23,1%	18,64	1,6%
Murcia	6.500	1,7%	29,7%	4.699	1,4%	9,2%	16,00	6,7%
La Rioja	1.103	0,3%	19,2%	3.001	0,9%	15,2%	12,10	0,8%
<b>Total régimen común</b>	<b>374.370</b>	<b>100,0%</b>	<b>21,0%</b>	<b>331.408</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,8%</b>	<b>16,94</b>	<b>2,0%</b>

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

**Cuadro 2A. Criterios de reparto de fondos de la AGE en la colaboración interadministrativa**

	2007		2008		
	Fondo general	Fondo adicional	Fondo general 1	Fondo general 2	Fondo adicional
% y euros	200.000.000	20.000.000	204.866.540	18.076.460	18.076.460
	90,0%	10,0%	85,0%	7,5%	7,5%
Población potencialmente dependiente	94,0%		94,0%		
Población dependiente reconocida				94,0%	
Dictámenes de grado y nivel de dependencia					
Programas individuales de atención					
Prestaciones de servicios reconocidas					
Superficie	4,0%		4,0%	4,0%	
Dispersión	1,2%		1,2%	1,2%	
Insularidad	0,6%		0,6%	0,6%	
Emigrantes retornados	0,2%		0,2%	0,2%	
Capacidad económica		100,0%			100,0%
Coste servicios					
Formación cuidadores					
Transposición acuerdos					

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

**Cuadro 2B. Criterios de reparto de fondos de la AGE en la colaboración interadministrativa**

	2009		2010		
	Fondo total Igual 2008	Beneficiarios	Fondo general	F. de compensación	F. de cumplimiento
% y euros	226.557.936	56.639.484	226.557.936	28.319.742	28.319.742
	80%	20%	80%	10%	10%
Población potencialmente dependiente			55,0%		
Población dependiente reconocida		100,0%			
Dictámenes de grado y nivel de dependencia			6,3%		
Programas individuales de atención			18,9%		
Prestaciones de servicios reconocidas			16,8%		
Superficie			1,8%		
Dispersión			0,6%		
Insularidad			0,6%		
Emigrantes retornados				2,0%	
Capacidad económica				49,0%	
Coste servicios				49,0%	
Formación cuidadores					85,0%
Transposición acuerdos					15,0%

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

**Cuadro 2C. Criterios de reparto de fondos de la AGE en la colaboración interadministrativa**

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
	<b>Fondo general</b>	<b>Fondo general</b>	<b>Fondo general</b>
%	80%	80%	80%
Población potencialmente dependiente	20,0%	10,0%	0,0%
Población dependiente reconocida			
Dictámenes de grado y nivel de dependencia	6,3%	6,3%	6,3%
Programas individuales de atención	53,9%	63,9%	73,9%
Prestaciones de servicios reconocidas	16,8%	16,8%	16,8%
Superficie	1,8%	1,8%	1,8%
Dispersión	0,6%	0,6%	0,6%
Insularidad	0,6%	0,6%	0,6%
Emigrantes retornados			
Capacidad económica			
Coste servicios			
Formación cuidadores			
Transposición acuerdos			

Fuente: IMSERSO y elaboración propia.

## RESUMEN

El objeto del artículo es analizar el funcionamiento efectivo de la implantación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Con este fin, se revisa la cobertura regional de la dependencia en las comunidades de régimen común a través de la evolución de las personas atendidas en relación con la demanda potencial y la oferta de servicios sociales. Finalmente, se analizan los efectos regionales de las variables que determinan el reparto de fondos estatales relacionados con la dependencia en el ámbito de la cooperación interadministrativa. La implantación de la Ley está originando cambios importantes respecto a lo inicialmente estimado. Así, existe un mayor reconocimiento de personas con dependencia de mayor grado, así como un uso excesivo de las prestaciones monetarias respecto a las asistenciales. La financiación de la dependencia en las regiones de régimen común ha formado parte de los modelos generales de financiación y, además, cuenta con recursos finalistas aportados por el Estado. En este caso, las variables de reparto se han ido cambiando, con un impacto regional evidente, que debería dar paso a una mayor estabilidad en los criterios aplicados.

**Palabras clave:** dependencia; prestaciones; cooperación interadministrativa.

## RESUM

L'objecte de l'article és analitzar el funcionament efectiu de la implantació de la Llei 39/2006 de promoció de l'autonomia personal i atenció a las persones en situació de dependència. Amb aquesta finalitat, es revisa la cobertura regional de la dependència a les comunitats de règim comú per mitjà de l'evolució de les persones ateses en relació amb la demanda potencial i l'oferta de serveis socials. Finalment, s'analitzen els efectes regionals de les variables que determinen el repartiment de fons estatals relacionats amb la dependència en l'àmbit de la cooperació interadministrativa. La implantació de la Llei està originant canvis importants respecte del que es va estimar inicialment. Així, augmenta el reconeixement de persones amb dependència de grau més alt i també es fa un ús excessiu de les prestacions monetàries respecte de les assistencials. El finançament de la dependència en les regions de règim comú ha format part dels models generals de finançament i, a més, compta amb recursos finalistes aportats per l'Estat. En aquest cas, les variables de repartiment s'han anat canviant, amb

un impacte regional evident, que hauria de donar pas a una major estabilitat en els criteris aplicats.

**Paraules clau:** dependència; prestacions; cooperació interadministrativa.

## **ABSTRACT**

The aim of this article is to analyse the effective workings of the introduction of Law 39/2006 on the Promotion of Personal Autonomy and Assistance to people in situations of dependence. To that end, regional cover of dependence in Communities operating under a common system is revised through the evolution of people who receive assistance in relation to the potential demand and the supply of social services. Finally, the regional effects of the variables that determine the distribution of state resources related to dependence in the areas of inter-administrative cooperation are analysed. The introduction of the Law is producing major changes compared to what was originally anticipated. There is greater recognition of people with a high degree of dependence as well as excessive use of the monetary benefits with respect to welfare. The financing of dependence in regions operating under a common system has formed part of the general models of financing and also relies on finalist resources provided by the State. In this case the variable of distribution has experienced change, with a clear regional impact that should pave the way for greater stability in the criteria applied.

**Key words:** dependence; benefits; inter-administrative cooperation.