

10

EL SISTEMA DE PROMOCIÓ DE L'AUTONOMIA PERSONAL I D'ATEN- CIÓ A LA DEPENDÈNCIA (SAAD)

RESUM

Segons l'enquesta de discapacitat, autonomia i dependència (EDAD 2008), la taxa de discapacitat a Espanya és del 8,5%, la qual cosa representa un descens de mig punt percentual en relació amb l'enquesta anterior (EDDES) del 1999. A les Illes Balears la taxa és lleugerament inferior a la taxa espanyola i se situa en el 7,10%. En xifres absolutes, parlem de 3.847.900 persones amb discapacitat en el conjunt de l'Estat espanyol i de 76.172 per a les Illes Balears.

El col·lectiu amb discapacitat més nombrós és el format per les persones més grans de 65 anys, que a les Illes Balears són un total de 39.829. En pràcticament deu anys el nombre de persones grans amb discapacitat a les Illes Balears ha augmentat un 34%. Això no obstant, convé tenir en compte que no totes les persones grans amb discapacitat es troben en situació de dependència. A les Illes Balears, la població de persones més grans de 65 anys amb dependència arribaria el 2008 a les 23.994.

En resum, cal reconèixer la millora important en la gestió en benefici de les persones dependents. En aquest sentit, pot veure's que la diferència en la quantitat de dictàmens entre el 2007 i el 2008 es quadruplica. Això no obstant, cal mantenir l'esforç, ja que les xifres de les Illes Balears se situen alguns punts per sota de la mitjana entre comunitats autònomes pel que fa a beneficiaris amb drets reconeguts (74,80%). La fase en què s'hauria de millorar l'eficàcia de la gestió és en la de dictàmens. Les Illes Balears tenen un percentatge del 68,63% respecte a les sol·licituds presentades; la mitjana estatal és de 82,13%.

10.1.

INTRODUCCIÓ

En aquest primer subapartat fem un breu resum dels criteris metodològics que s'han seguit per elaborar aquest apartat.

A) Criteris marc

El progressiu reconeixement social de les situacions derivades dels problemes de dependència i de la manca d'autonomia personal va desembocar en l'aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, anomenada de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència (LAPAD).

La principal característica de la LAPAD és que reconeix el dret subjectiu de les persones en situació de dependència a rebre les prestacions necessàries per a la promoció de la seva autonomia personal o a ser ateses de la seva dependència. Rebre determinats serveis socials o sociosanitaris ja no és ni arbitrari ni graciable.

La segona característica bàsica és la creació d'un nou sistema que ha de coordinar i regular les prestacions i la cooperació entre administracions i entre els serveis sanitaris i

socials. Es tracta del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD).

La Llei, que regula les condicions bàsiques que han de garantir la igualtat en l'exercici d'aquest dret a tot el territori espanyol, preveu sis estats de dependència, de més deteriorament funcional a manco, que es divideixen en tres graus i cada grau en dos nivells.

Així mateix, s'aprova un calendari durant el qual es durà a terme el desenvolupament gradual de la Llei, que començarà l'any 2007 per atendre els casos més greus (grau III nivells 2 i 1) i que arribarà fins al 2014 en què s'atendran els més lleugers (grau I nivells 2 i 1).

A continuació, s'exposen les dades que permeten iniciar una anàlisi quantitativa i qualitativa de la implantació de la Llei i que, metodològicament, procuren crear indicadors que, si es mantenen en el futur en allò bàsic, han de permetre crear sèries de dades i, en conseqüència, disposar d'una millor perspectiva d'anàlisi i valoració.

Com es veurà, el col·lectiu dependent més nombrós és el de la gent gran. Sense menystenir els altres dos que preveu la Llei, les persones amb discapacitat i els menors de tres anys, presentarem una feina més intensa en les dades i els indicadors d'aquest col·lectiu. Elaboracions posteriors hauran de completar el panorama de tots els col·lectius afectats.

Les dades de la població beneficiària s'han recollit a partir de les informacions pro-

porcionades pel sistema informàtic del SAAD (SISAAD),⁴⁴ el qual es crea mitjançant l'Ordre TAS 1459/2007, de 25 de maig, amb l'objectiu de proporcionar la infraestructura necessària a les institucions involucrades en la gestió i la prestació del SAAD perquè gestionin la informació relativa als beneficiaris, als centres i serveis i als professionals del SAAD. Val a dir que no totes les comunitats autònomes el tenen com a instrument de gestió, encara que sí que han de proporcionar la informació disponible.

Pel que fa a les dades de les poblacions, hem fet les aproximacions que ens calien quan no hem tingut a l'abast dades reals. En aquest cas hem procurat actualitzar les estimacions i hem treballat amb el padró municipal d'habitants del 2008. En el text presentam dades de les Illes Balears i desagregades per illes.

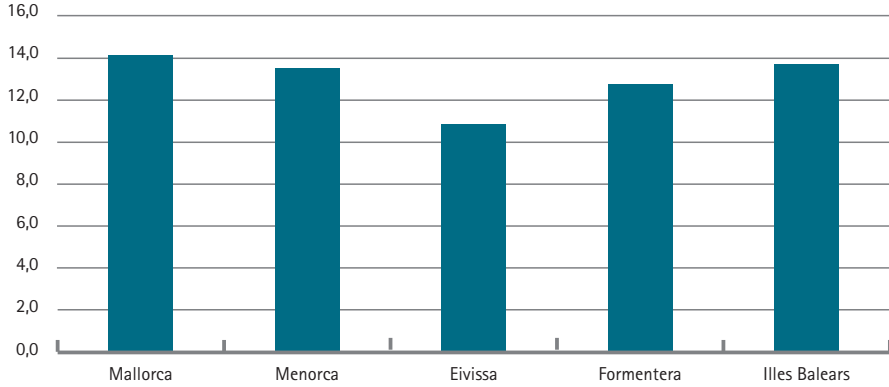
B) poblacions de referència per al 2008

L'any 2008 la població total d'Espanya és de 46.157.822 habitants, i la de persones més grans de 65 anys, de 7.632.925. La taxa d'envelliment se situa en el 16,54%. Pel que fa a les Illes Balears, les xifres arriben a 1.072.844 habitants quant a població total, amb una taxa d'envelliment del 13,58% (145.680 persones grans). (Vegeu del quadre [AIII-161](#), [AIII-162](#), [AIII-163](#) i del gràfic III-9 al gràfic III-11.)

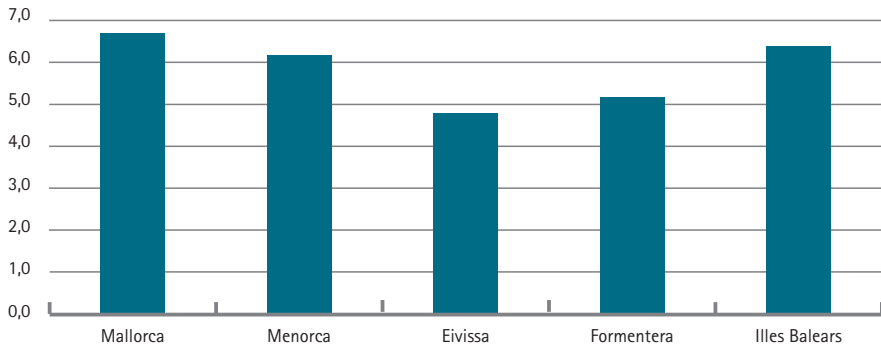
Cal remarcar la taxa de sobreenvelliment per l'impacte que té sobre la discapacitat i, especialment, sobre la dependència de la població d'edat superior als 75 anys.

44. Són valors provisionals i pendents de depuració i revisió per part dels responsables del sistema.

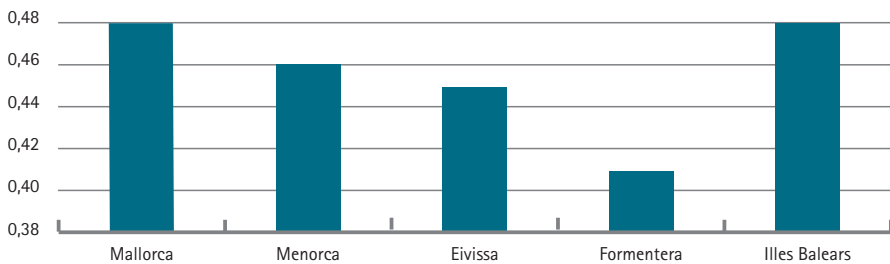
Gràfic III-9
Taxa d'envelliment per illes



Gràfic III-10
Taxa de sobreenvelliment per illes



Gràfic III-11
Índex d'envelliment per illes



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del padró municipal d'Habitants 2008, l'enquesta de discapacitat, autonomia personal i situacions de dependència (EDAD 2008) i enquesta sobre discapacitats, deficiències i estat de salut (EDDES 1999).

Aquest indicador a les Illes Balears arriba al 6,46% del total de la població, la qual cosa significa un descens lleuger en relació amb el 2006 (6,52%).

Una altra dada d'interès per fer l'anàlisi es refereix a la variable sexe relacionada amb la discapacitat i la dependència. És coneguda la diferència en l'esperança de vida entre homes i dones. L'Informe del 2007 del Govern balear assenyala, segons les dades del padró del 2006, una esperança de vida ponderada entre homes i dones en néixer de 80,45 anys. El 2005 la Conselleria de Sanitat i Consum calcula aquesta esperança de vida en 77,39 anys per als homes i en 83,53 anys per a les dones. Aquesta diferència per sexes influirà en les dades que més endavant s'exposaran relatives als beneficiaris del SAAD. Per aquest motiu, hem calculat la taxa d'envelliment per a les Illes Balears considerant la variable gènere. Per a les dones, és de 7,66%, i per als homes, de 5,92%, una diferència en xifres absolutes de 82.213 dones més grans de 65 anys i de 63.467 en el cas dels homes.

10.2.

LA POBLACIÓ BENEFICIÀRIA DEL SAAD

L'entrada en vigor de la LAPAD l'1 de gener de 2007 va generar un gran conjunt d'iniciatives tant administratives com tècniques, així com actuacions de la ciutadania.

Per tal d'introduir mecanismes i sistemes de seguiment del desplegament dels nous drets que preveu la Llei 39/2006, és bàsic identificar amb dades reals o, quan això no és possible, mitjançant aproximacions, quins són els col·lectius beneficiaris i determinar els indicadors quantitius i qualitius que els caracteritzen. Els elements de planificació són essencials per garantir l'accés i la cobertura dels serveis i les prestacions als quals tenen dret les persones afectades.

10.2.1. LA GENT GRAN

Segons l'enquesta de discapacitat, autonomia i dependència (EDAD 2008), la taxa de discapacitat a Espanya és del 8,5%, la qual cosa representa un descens de mig punt percentual en relació amb l'enquesta (EDDES) del 1999. A les Illes Balears la taxa és lleugerament inferior a la taxa espanyola i se situa en el 7,10%. En xifres absolutes estem parlant de 3.847.900 persones amb discapacitat a l'Estat espanyol i de 76.172⁴⁵ per a les Illes Balears.

Si comparam aquesta taxa amb la de la resta de comunitats autònomes, observem que les Illes Balears es troben per sota de la taxa per 100 habitants d'Espanya, que l'EDAD situa en el 8,97. Amb una taxa inferior de discapacitat a la de les Illes Balears només hi ha Cantàbria, amb una taxa de 7, i La Rioja, amb 6,16. La taxa més alta correspon a Melilla (11,86), Ceuta (11,32), Galícia (11,29) i Extremadura (10,99).

45. Xifra que resulta d'aplicar la taxa que assenyala l'EDAD (7,10 per 100 habitants) sobre el padró municipal d'habitants de 2008. El resum de l'EDAD no informa de la xifra que usa com a població total a Espanya per calcular la taxa. A nosaltres, amb el PMH 2008, ens resulta del 8,34%.

El col·lectiu amb discapacitat més nombros és el format per les persones més grans de 65 anys, que representen a Espanya el 57,89% del total (2.227.500), percentatge que manté les proporcions detectades el 1999 (58,75%), si bé amb una lleugera tendència a la baixa.

Si prenem en consideració les dades del padró municipal d'habitants del 2008 i extrapolam els percentatges anteriors, a les Illes Balears⁴⁶ podríem parlar d'un total de 39.829 persones amb discapacitat amb més de 65 anys. Aquesta xifra representa una diferència substancial si la comparem amb el conjunt d'Espanya. Efectivament, l'Informe del 2007 recull les dades de l'INE/EDDES de l'any 1999 segons les quals la població total discapacitada a les Illes Balears era de 56.949 persones. D'aquestes, un 52,12% (29.684) eren més grans de 65 anys. Així doncs, en pràcticament deu anys el nombre de gent gran amb discapacitat a les Illes Balears ha augmentat un 34%. Si a Espanya hagués augmentat la població de gent gran discapacitada en aquest percentatge, estaríem parlant de 2.781.088 persones, 553.588 casos més que els que s'indiquen a l'EDAD 2008.

Això no obstant, convé tenir en compte que no totes les persones grans amb discapacitat es troben en situació de depen-

dència. Atès que la LAPAD es refereix a aquest darrer col·lectiu, també convé parar-hi esment.

A l'EDAD, tot i que s'esmenta el concepte, no hi trobam dades que ens assenyalin quantes persones grans són dependents. En tot cas, és possible arribar a una xifra a partir de diverses consideracions.

Així, l'enquesta comenta que el 74% del total de persones amb discapacitat tenen dificultats per fer les activitats bàsiques de la vida diària, percentatge que representa 2.847.446 persones en xifres absolutes. D'aquestes, l'enquesta assenjala que les que necessiten ajuda per a fer-les són el 50%. En conseqüència, el nombre de persones en total que presenten dependència a Espanya s'eleva a 1.423.723 persones. Percentualment, doncs, el 37% del total de persones amb discapacitat són dependents. Finalment, considerant que el 57,89% de les persones amb discapacitat són més grans de 65 anys, el nombre de gent gran dependent seria a Espanya de 824.193.

A les Illes Balears, la xifres de dependència, seguint els càlculs anteriors, arribaria a les 28.184 persones, de les quals 16.316 serien més grans de 65 anys. Aquesta aproximació no ens sembla consistent.⁴⁷ Per això, hem aplicat l'índex de depen-

46. L'EDAD no s'ha publicat encara íntegrament, per la qual cosa no disposem de dades per comunitats autònomes, tan sols els primers resums de dades. Elaboram les nostres a partir de les dades de l'EDDES (1999) i de l'Informe del 2007 del Govern de les Illes Balears.

47. Entre altres motius, perquè significaria una disminució de 4.077 persones grans amb dependència, és a dir, que de les que es comptabilitzaven el 1999 una de cada quatre haurien mort sense que hi hagués hagut recanvi de població gran dependent per la incorporació de nous casos. Passa el mateix amb la població total dependent. Seguint els càlculs de l'EDAD, que situa la ràtio dependència i discapacitat en el 37%, el total de persones dependents a les Illes Balears seria de 28.184. Nosaltres el consideram un càlcul a la baixa. A la taula 10.2 hem aplicat la ràtio dependència i discapacitat de l'EDDES 1999, que és del 62,79. Així, la nostra aproximació de població dependent a les Illes Balears el 2008 seria de 47.828 persones.

dència del 16,45% que usa l'Informe del 2007 del Govern de les Illes Balears, atès que treballa amb dades per comunitats autònomes de discapacitat i dependència de l'EDDES.

La població de persones més grans de 65 anys amb dependència arribaria el 2008 a les 23.994, la qual cosa significa un augment del 17,66% en xifres absolutes en

relació amb el 1999. Es constata que l'augment de la població total és molt superior al de la població de persones més grans de 65 anys, per la qual cosa també es produeix un augment considerable i de magnitud semblant en el cas de la discapacitat de tota la població, ja que la taxa de discapacitat ha variat mig punt percentual entre el 1999 i el 2008. (Vegeu el quadre III-65.)

QUADRE III-65. COMPARACIÓ DELS INDICADORS DE POBLACIÓ DE 1999 I 2008

	Illes Balears	Edad 1999		Edad 2008	
		Valors absoluts	Indicadors	Valors absoluts	Indicadors
Indicador 2: Taxa de discapacitat	Població total	821.820	100,00	1.072.844	100,00
Indicador 3: Ràtio dependència/discapacitat	Població total discapacitats	56.949	6,93	76.172	7,10
Indicador 4: Taxa d'envelliment	Població total dependents	35.758	62,79	47.828	62,79
Indicador 5: Índex de discapacitat	població total > 65	124.005	15,09	145.680	13,58
Indicador 6: Taxa de discapacitat majors de 65 anys	Població total discapacitats > 65	29.684	52,12	39.829	52,29
Indicador 7: Índex de discapacitat majors de 65 anys	Població total discapacitats > 65	29.684	3,61	39.829	3,71
Indicador 8: Taxa de dependència majors de 65 anys	Població total discapacitats > 65	29.684	23,94	39.829	27,34
Indicador 9: Índex de dependència majors de 65 anys	Població total dependents > 65	20.393	2,48	23.994	2,24
Indicador 10: Ràtio de dependència/discapacitat majors de 65 anys	Població total dependents > 65	20.393	16,45	23.994	16,47
10	població total dependents >65	20.393	68,70	23.994	60,24

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del PMH 2008, EDAD 2008 i EDDES 1999.

Del que acabam d'assenyalar es desprèn una tendència a l'alentiment en el percentatge de dependència entre la població de persones més grans de 65 anys. Les causes hauríem de cercar-les en:

- a) L'augment de la població total (la taxa de dependència ha passat de 2,48 a 2,24 en pràcticament 10 anys).
- b) L'augment de la població de persones grans es mou en unes xifres consolidades, ja que la taxa d'envelliment segueix un creixement constant però sostingut perquè no es veu influït per una alta mortalitat ni per la immigració, factors aquests que, com és sabut, juntament amb la taxa de fecunditat, determinen l'envelliment o el rejuveniment d'una població.
- c) L'increment del nombre de persones grans dependents és del 17,66% en relació amb el 1999; es pot parlar que no hi ha un augment gaire significatiu de la necessitat d'ajuda en les activitats per a la vida diària, i això tot i haver-hi més persones més grans de 65 anys. En conseqüència, s'observa un retard en l'aparició de la dependència.

10.2.2. ELS FAMILIARS CURADORS

Segons l'Informe del 2007, la xifra global de familiars curadors de persones grans a partir d'alguns indicadors internacionals i d'altres d'elaborats per a aquest informe no és preocupant pel que fa al potencial d'ajuda familiar: hi ha prou familiars per tenir cura de la gent gran.

La dificultat pot venir perquè cada vegada és menys nombrosa la població de dones curadores més grans de 65 anys i perquè hi ha més poca disponibilitat familiar per atendre les persones grans a causa de les noves tipologies familiars, de les exigències del mercat de treball, de la dispersió geogràfica dels familiars propers, dels costos econòmics associats a l'atenció a la dependència severa i absoluta tant funcional com per deteriorament cognitiu, etc.

Precisament, una part dels curadors familiars poden associar-se en entitats que defensen els interessos dels malalts i les seves famílies. Es tracta, però, d'associacions dedicades a gent gran amb una determinada patologia (malaltia d'Alzheimer, de Parkinson, etc.). Cal tenir present que, en el sector de les persones grans, una altra part important de la dependència es produeix a causa del deteriorament funcional generalitzat, no específic, la qual cosa fa que una part molt considerable dels curadors familiars no rebin ajuda perquè la via associativa que els podria acollir encara no està articulada.

Per això, és important plantejar tres camins de suport als familiars curadors mitjançant:

- Serveis de proximitat vinculats a la comunitat, com l'ajuda a domicili i, sobretot, els centres de dia.
- Programes de suport psicosocial amb línies de formació, suport emocional i seguiment comunitari dels casos en els quals l'atenció familiar presenta més risc.

- Les prestacions econòmiques per cures en l'entorn familiar, amb la derivada de la possibilitat d'alta a la Seguretat Social mitjançant un conveni especial per a curadors no professionals.

A mesura que la implantació de la Llei arribi als graus i als nivells de menor dependència, serà ineludible concertar i potenciar les accions que actualment duen a terme el govern, els consells insulars, els ajuntaments i les associacions. Al llarg del 2008, el focus ha estat dirigit als casos més delicats, els dels graus II i, sobretot, III.

10.3.

DESPLÉGAMENT DEL SAAD A LES ILLES BALEARS

En aquest subapartat analitzam la implantació i el calendari del desplegament de la Llei, el desenvolupament normatiu, les característiques específiques del desplegament d'aquesta a les Illes Balears i les principals dades econòmiques que se'n deriven, i la població beneficiària.

10.3.1. IMPLANTACIÓ I CALENDARI DE DESPLÉGAMENT DE LA LLEI

La LAPAD es desenvoluparà progressivament fins a l'any 2014 seguint un ordre descendent de grau i nivell, que s'inicia amb l'atenció dels casos més greus (GIII i N2) i acabarà amb l'assistència dels casos més lleugers (GI N1). Durant el 2007, any d'implantació de la Llei, s'atengueren els casos de gran dependència de grau III nivells 2 i 1. Al llarg dels anys 2008 i 2009, s'incorporen

les dependències severes, que corresponen als graus II nivells 2, i durant els anys 2009 i 2010, el mateix grau II però nivell 1. En la darrera fase, correspondrà atendre la dependència moderada. Així, el grau I nivell 2 serà atès els anys 2011 i 2012, i el nivell 1, els anys 2013 i 2014. Es preveu avaluar l'aplicació de la Llei l'any 2010.

10.3.2. DESENVOLUPAMENT NORMATIU

La normativa bàsica associada a la Llei i promulgada pel Govern central durant el 2008 ha estat la següent:

Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, que crea un Fons Estatal d'Inversió Local i un Fons Especial de l'Estat per a la Dinamització de l'Economia i l'Ocupació, i s'aproven crèdits extraordinaris per atendre'n el finançament.

Reial decret 179/2008, de 8 de febrer, que modifica el Reial decret 6/2008, d'11 de gener, sobre determinació del nivell mínim de protecció garantit als beneficiaris del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència en l'exercici del 2008.

Reial decret 7/2008, d'11 de gener, sobre les prestacions econòmiques de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència per a l'exercici del 2008.

Reial decret 6/2008, d'11 de gener, sobre la determinació del nivell mínim de protecció garantit als beneficiaris del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència en l'exercici del 2008.

Ordre EHA/3566/2008, de 9 de desembre, que fa públic l'Acord del Consell de Ministres de 5 de desembre de 2008, mitjançant el qual s'aprova la destinació del Fons Especial de l'Estat per a l'estímul de l'economia i l'ocupació, dotat pel Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, i la distribució d'aquest per departaments ministerials.

Ordre ESD/1984/2008, de 4 de juliol, per la qual es crea la Comissió Especial per a la Millora de la Qualitat del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència.

Resolució de 2 de desembre de 2008, de la Secretaria d'Estat de Política Social, Famílies i Atenció a la Dependència i a la Discapacitat, per la qual se publica l'Acord del Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència sobre criteris comuns acreditatius per garantir la qualitat dels centres i els serveis del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència.

Resolució de 2 de desembre de 2008, de la Secretaria d'Estat de Política Social, Famílies i Atenció a la Dependència i a la Discapacitat, per la qual es publica l'Acord del Consell Territorial del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència sobre la determinació de la capacitat econòmica del beneficiari i sobre els criteris de participació d'aquest en les prestacions del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència.

Resolució de 8 d'agost de 2008, de l'Institut de Majors i Serveis Socials, per la qual se publica l'Acord del Consell de Ministres de dia 1 d'agost de 2008, pel

qual s'aprova el marc de cooperació entre administracions i criteris de repartiment de crèdits de l'Administració general de l'Estat per al finançament durant 2008 del nivell acordat, previst en la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.

Pel que fa a la normativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, durant el 2008 recollim la Resolució de la Consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració, de 14 de febrer de 2008, que regula l'habilitació de les persones que han de dur a terme les funcions establertes en els procediments d'execució de la Llei 39/2008, de 14 de desembre, i la normativa de desenvolupament en l'àmbit de les Illes Balears.

10.3.3. CARACTERÍSTIQUES ESPECÍFIQUES DE LES ILLES BALEARS: TERRITORI I ORGANITZACIÓ INSTITUCIONAL. ACORDS ENTRE INSTITUCIONS

Les característiques d'insularitat i de capitalitat creen una legislació a les Illes Balears que ha de procurar distribuir la titularitat de les competències i de les transferències de gestió entre els distints ens institucionals: govern autonòmic, consells insulars, mancomunitats i ajuntaments.

Aquesta especificitat fa que el seguiment de les competències respectives, la gestió de les dades produïdes i el traspàs d'informació, aspecte fonamental per a les transferències de recursos públics, sigui una tasca delicada i sotmesa a un equilibri de forces no sempre estable.

Durant l'any 2008, el desplegament de la Llei s'ha dut a terme bàsicament des de la Direcció General de Dependència de la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració del Govern balear.

Hi ha hagut converses i reunions multilaterals amb el Govern central i amb els consells insulars i els municipis, tant per temes de finançament i gestió com per ordenar el traspàs de competències als consells insulars i als ajuntaments, associat aquest traspàs a diversos moments del procés d'execució dels serveis i les prestacions per a la dependència.

Durant l'any 2008, no s'ha transferit cap paquet important de competències o de personal als ens municipals o supramunicipals. Igualment, l'equip de la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració ha treballat per presentar l'any 2009 al Parlament de les Illes Balears el Projecte de Llei de serveis socials, que ha de renovar la legislació marc autonòmica i derogar la Llei del 1987, ja desfasada, per integrant-hi els components que marca la Llei 39/2006 (LAPAD), considerant els aspectes de relacions, obligacions i competències respectives de les diverses institucions implicades en el desplegament de la Llei 39/2006 a tot el territori.

10.3.4. DADES ECONÒMIQUES

Les despeses totals vinculades al desplegament de la Llei 39/2006 al llarg del 2008 arriben als 77.471.829,10 euros. Si hi sumam les despeses generals, la xifra arriba als 80.790.829 euros. Pel que fa als ingressos, la quantitat és de 17.507.484,30 euros. El balanç és de 63.283.344,80 euros.

Amb més detall, els conceptes imputables a despeses tenen quatre capítols: prestacions de la Llei, ajudes econòmiques per facilitar l'autonomia personal (tal com recull la disposició addicional tercera per a les comunitats autònomes), despeses generals i altres despeses. L'apartat més elevat fa referència a les despeses derivades de les prestacions de la Llei de dependència, que arriba als 68.257.288,64 euros i significa percentualment el 88,11% de les despeses de dependència, excloses les generals; aquestes, amb 3.319.000 euros, són el 4,11% del total de despeses. Dins l'apartat d'altres despeses s'hi inclouen les relatives al suport a la valoració i a la gestió, així com les despeses d'inversió. És important considerar l'esforç fet en temes de gestió i de suport perquè, com recull el seguiment mensual de les sol·licituds i les valoracions, s'ha aconseguit invertir la tendència del 2007, que mostrava un volum de sol·licituds més elevat que el de valoracions, per la qual cosa la cadena administrativa per obtenir la prestació sempre havia de dur retard perquè el sistema no absorbia les sol·licituds que entraven.

La despesa de més quantia (un 68,88%) és la referida a les prestacions per a centres residencials, amb 2.366 places. La xifra en euros arriba als 47.020.590,56, amb una relació gairebé d'1 a 2 entre la despesa per a gent gran i la despesa per a discapacitats. El quocient de cost per plaça se situa, en aquest darrer col·lectiu, en els 23.810 euros a l'any, mentre que en el cas de les places residencials per a gent gran el cost any és de 18.230 euros.

Pel que fa als centres de dia, destaca l'esforç pressupostari important, si bé cal reconèixer-lo encara insuficient. La despe-

sa arriba als 8.160.985,25 euros, pràcticament el 12%. La plaça té un cost de 7.563 euros a l'any, atesos els 1.079 usuaris.

Aquesta dedicació a l'actuació més propera a l'entorn creix també per l'assignació de la partida de prestació econòmica per a cures dins l'entorn familiar, amb un total d'11.335.059,57 euros, que arriben al 16,61% del total de despesa en prestacions.

Les dades anteriors confirmen una modificació de la tendència dominant, pràcticament fins al 2007, i observam una tendència incipient a canviar el model d'atenció a les persones dependents per fer-lo més sostenible econòmicament i socialment. Segurament caldrà insistir-hi en propers informes per observar si es manté la tendència: es tracta d'un element fonamental no tan sols per fer sostenible el sistema d'atenció a la dependència, sinó per promoure l'autonomia i, per tant, l'acció de donar suport a les famílies. En aquest sentit, cal considerar amb certa preocupa-

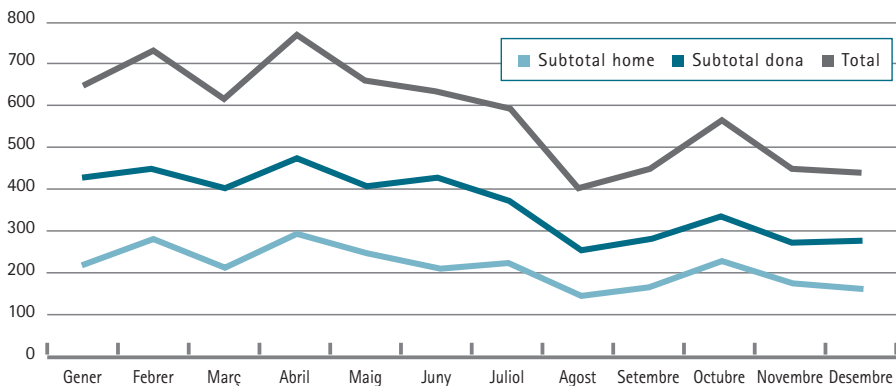
ció, i per això encara convé treballar-hi molt més, l'escassetat de centres de dia i nit, i la presència gairebé testimonial, o residual segons es miri, de les despeses per a programes de prevenció i autonomia personal. És necessari treballar més entre les institucions i les entitats del tercer sector. En concret, només l'Institut Mallorquí d'Afers Socials, els ajuntaments que hi col·laboren i algunes de les associacions d'afectats implanten programes preventius al territori; en el cas de l'IMAS, des de fa quinze anys, d'ençà el 1994.

10.3.5. POBLACIÓ BENEFICIÀRIA DEL SAAD

a) Sol·licituds del 2008

El nombre total de sol·licituds és de 6.936. Per sexes, 4.369 (62,99%) corresponen a dones, i 2.563 (36,95%), a homes. (Vegeu el gràfic III-12 i els gràfics [AIII-51](#), [AIII-52](#), [AIII-53](#))

Gràfic III-12
Evolució mensual de les sol·licituds al SAD per sexe i total. CAIB (2008)



Font: Direcció General d'Atenció a la Dependència. Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració. Govern de les Illes Balears.

Per intervals d'edat, les persones més grans de 65 anys han presentat 5.643 sol·licituds, que representen el 81,35% del total. Els homes més grans de 65 anys representen el 72,88% de les sol·licituds i les dones més grans de 65 anys el 86,40%.

Cal destacar l'increment del nombre de sol·licituds que presenten les persones de 80 anys i més. Aquest interval arriba fins a les 3.899 sol·licituds (56,21%). D'aquestes, el 70,76% són dones, la qual cosa assenyala de nou la repercussió de la dependència sobre les dones grans.

Es presenta a continuació la tendència entre el nombre de sol·licituds del 2007 i del 2008. (Vegeu el quadre III-66.)

Per territoris, al llarg del 2007 a Mallorca hi va haver 7.780 sol·licituds (84,52%), 727 a Menorca (7,90%), 668 a Eivissa (7,26%) i 30 a Formentera (0,31%). Pel que fa al 2008, hi ha petites variacions: Mallorca, amb 5.651, registra el 81,45% de les sol·licituds; Menorca, amb 687, el 9,90; Eivissa, amb 559, el 8,06%, i Formentera, amb 41, el 0,59%.

El total acumulat entre el 2007 i el 2008 és de 16.147 sol·licituds. A la taula 10.7 també pot observar-se la distribució de les tendències percentuals esmentades.

És interessant comparar aquestes xifres amb la població de gent gran de les Illes i amb les estimacions de persones grans amb dependència. Així, les 16.147 sol·licituds tramitades fins al 31 de desembre de 2008 representen el 33,76% del total aproximat de persones dependents a les Illes.⁴⁸ D'altra banda, si aplicam el percentatge del 81,35% de sol·licituds de persones més grans de 65 anys del 2008 al total acumulat el 2007 i el 2008, resulta que 13.136 sol·licituds poden correspondre a persones més grans de 65 anys. Considerant que el 2008 a les Illes l'estimació de persones grans dependents és de 23.994, el 31 de desembre s'haurien tramitat el 54,75% de les situacions de dependència de les persones grans de les Illes Balears.

S'ha començat, doncs, a recuperar la capacitat de gestió de les prestacions del SAAD,

QUADRE III-66. SOL·LICITUD ACUMULAT DE 2007 I 2008

	No consta	%	2007	%	2008	%	Acumulat	%
Mallorca	4	0,03	7.780	84,52	5.651	81,45	13.435	83,20
Menorca	0	0,00	727	7,90	687	9,90	1.414	8,76
Eivissa	0	0,00	668	7,26	559	8,06	1.227	7,60
Formentera	0	0,00	30	0,33	41	0,59	71	0,44
Illes Balears	4	0,02	9.205	100,00	6.938	100,00	16.147	100,00

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

48. Usam l'aproximació de 47.828 persones dependents (quadre III-65). Si empram les xifres derivades de l'EDAD, que s'aproximarien a les 28.184, parlariem del 57,29%.

cosa que, per a una millor eficàcia, caldrà mantenir al llarg del 2009 i del 2010.

b) Valoracions del 2007 i del 2008 i dictàmens

Les valoracions del 2008 arriben a les 13.246, xifra que deixa la del 2007 (642) a molta distància. El 2008 és l'any en què s'inicia l'esforç sobre la capacitat de valorar per part del SAAD. En el [quadre AIII-164](#) se'n pot veure la distribució per illes. (Vegeu del quadre [AIII-164](#), [AIII-166](#), [AIII-166](#) i el [gràfic AIII-54](#).)

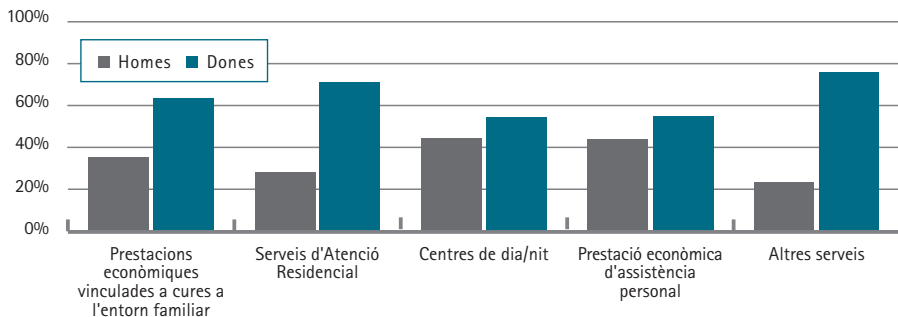
Els dictàmens emesos, vinculats a les valoracions fetes, han estat 8.997, que representen un augment molt important, el 431%, en relació amb els emesos durant el 2007 (2.084). La resolució administrativa a partir del dictamen incorpora el grau i el nivell de dependència de la persona beneficiària del dret. També es pot observar el pes relatiu i absolut dels dictàmens emesos per totals, per graus i nivells i per territori.

c) Programes individuals d'atenció del 2007 i del 2008. Prestacions reconegudes

Durant el 2008 s'han resolt un total de 6.795 programes individuals, 2.341 (34%) per als homes i 4.444 (65%) per a les dones. El tipus de servei acordat amb més freqüència és el de prestacions econòmiques vinculades a cures en l'entorn familiar, amb 5.107 programes, que representen el 75% (36% per als homes i 64% per a les dones). El servei en residències afecta 1.105 programes individuals, un 16%, i en un percentatge semblant els centres de dia i les prestacions econòmiques vinculades a serveis (4%). (Vegeu els gràfics III-13 i III-14.)

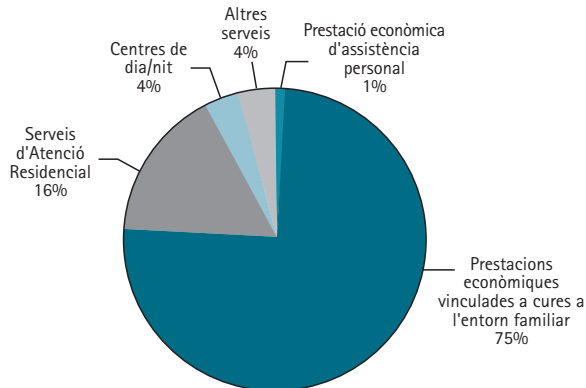
La traducció econòmica per al 2008 de les prestacions concedides en termes generals, és a dir, les nòmines sense especificar grau i nivell, arriba als 3.425.594,96 euros. El nombre de persones beneficiàries és de 8.658, i la mitjana de les nòmines del 2008 se situa en els 395,66 euros.

Gràfic III-13
Serveis PIA per sexe



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

Gràfic III-14
Distribució percentual dels serveis PIA

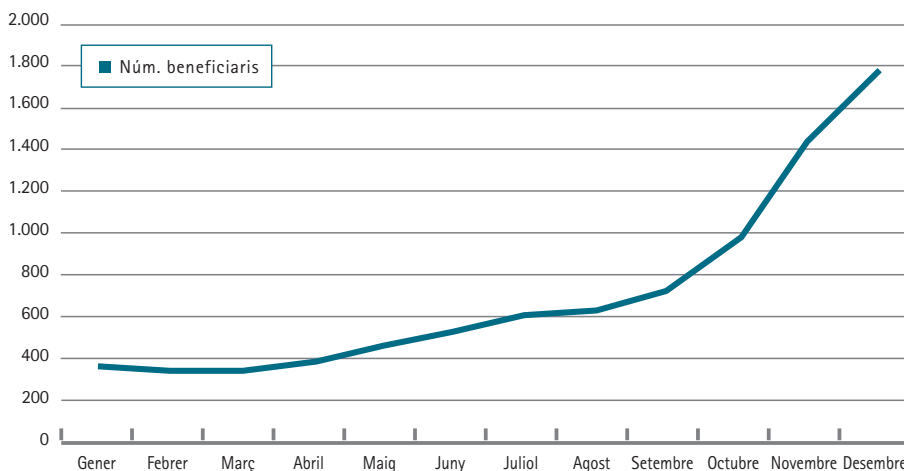


Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

En el gràfic III-15 s'observa la progressió al llarg de l'any de beneficiaris que reben la prestació, la qual cosa indica que hi ha més eficàcia en la resolució de cada una de les fases de la cadena administrativa per aconseguir el dret a l'atenció a la

dependència. La mitjana de beneficiaris amb prestació al llarg del 2008 ha estat de 721 al mes; això no obstant, tan sols en dos mesos, novembre i desembre, s'atengueren 3.183 beneficiaris, els mateixos que durant els primers set mesos, de

Gràfic III-15
Seguiment mensual de nòmines per beneficiaris, import i mitjana



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

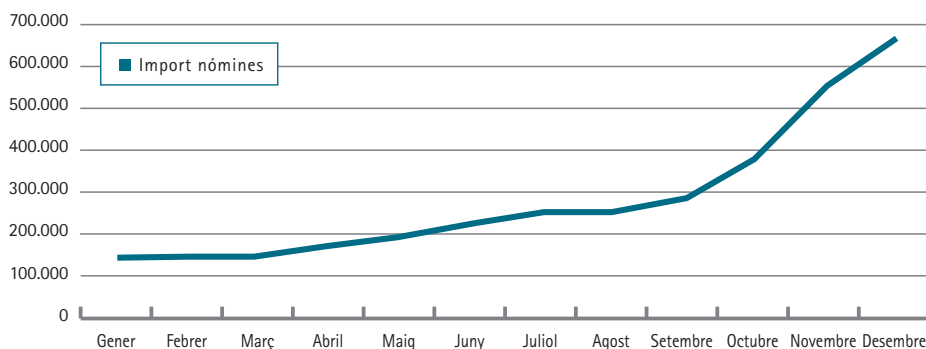
gener a juliol. La conseqüència d'aquesta normalització en la velocitat de tramitació fa baixar la quantia de la nòmina al mes, que començava en els 402,51 euros i acaba el desembre en 386,02 euros. La mitjana de l'import total mensual de les nòmines és de 285.466,25 euros. (Vegeu del gràfic III-15 al gràfic III-17.)

d) Distribució per graus i nivells

La Llei 39/2006, i el desenvolupament normatiu posterior, preveu diverses fases en el procés per resoldre favorablement sobre la prestació que correspon als beneficiaris que presenten un grau i un nivell de dependència establert per la Llei.

Gràfic III-16

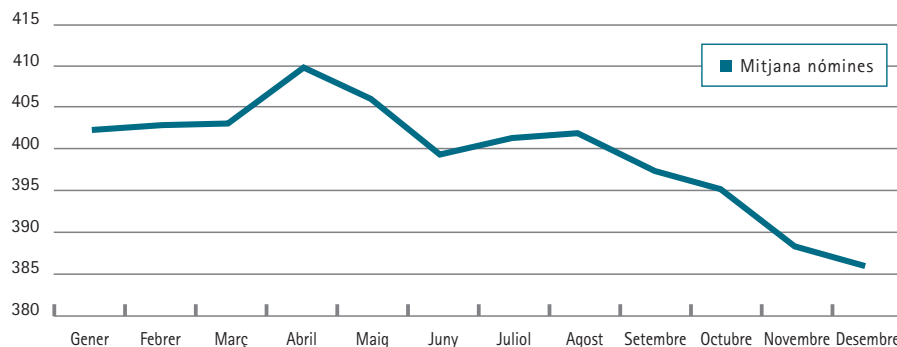
Evolució mensual de l'import total de les nòmines en euros



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

Gràfic III-17

Evolució mensual de la mitjana de les nòmines en euros



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

En aquest procés de reconeixement de la dependència es poden considerar quatre grans fases amb característiques pròpies i de les quals es poden quantificar els efectius. La seqüència per a l'Administració comença amb el registre de les sol·licituds de dependència, continua amb la valoració tècnica, es resol aquesta amb el dictamen de grau i nivell de dependència i acaba amb la signatura amb els beneficiaris o representants legals del programa individual d'atenció (PIA). A partir d'aquí els beneficiaris reben la comunicació oficial del servei que els correspon amb l'especificació de la quantia econòmica mensual si n'és el cas. Aquesta acció comporta rebre la nòmina mensual amb caràcter retroactiu des de la data en què es va registrar la sol·licitud.

Quantificar els efectius de cada fase és de gran importància per conèixer l'eficàcia i l'eficiència en la gestió del desplegament de la llei i, per tant, en l'acompliment per part de l'Administració de l'accés dels beneficiaris al dret que els correspon.

Tot i que la Llei s'aprova el desembre de 2006, no es disposa d'un acord estatal en els barems fins al mes d'abril, la qual cosa, juntament amb el canvi polític en les institucions autonòmiques que es deriva de les eleccions del 27 de maig de 2007, fa que no tan sols els primers mesos, sinó la resta de l'any 2007, siguin d'incertesa i s'observi un baix nivell en el procés d'execució de la Llei. A més a més, cal afegir-hi l'efecte de crida que qualsevol llei té entre la població quan estableix nous drets i també, com en aquest cas, planteja l'accés a prestacions, ja de serveis ja econòmiques. Això fa que els possibles beneficiaris

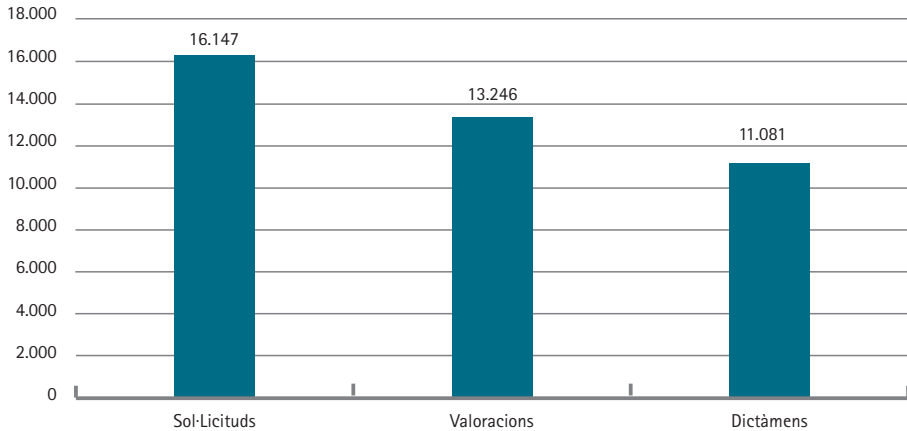
i d'altres que no en tenen el perfil presentin sol·licituds sense que la resta de fases ni hagin pogut entrar en funcionament ni disposin, a més, de l'experiència suficient per agilitar la tramitació. La conseqüència que es detecta és un retard molt considerable, que ha pogut arribar fins als nou mesos, en la resolució del procés, la qual cosa fa que, considerant que la gran majoria de sol·licitants són persones d'edat avançada o que la seva situació funcional és molt delicada, la fase de dictamen pugui arribar massa tard.

Conscient d'aquesta realitat, l'Administració autonòmica aconsegueix al llarg del 2008 canviar la tendència que s'arrossegava des del 2007: que la quantitat de valoracions superi la quantitat de sol·licituds durant els mesos d'abril, maig i juny. A partir d'aquests mesos, la xifra de valoracions es manté sempre per sobre de la de sol·licituds, per la qual cosa les fases posteriors, dictàmens i programes, comencen a executar-se. En aquests moments s'aconsegueix reduir considerablement el temps de tramitació, que pot estar entre els quatre i els sis mesos.

Les xifres que avalen el que hem assenyalat poden consultar-se a la taula de cadena de procediment que diferencia cada territori insular. (Vegeu els gràfics III-18 i III-19.)

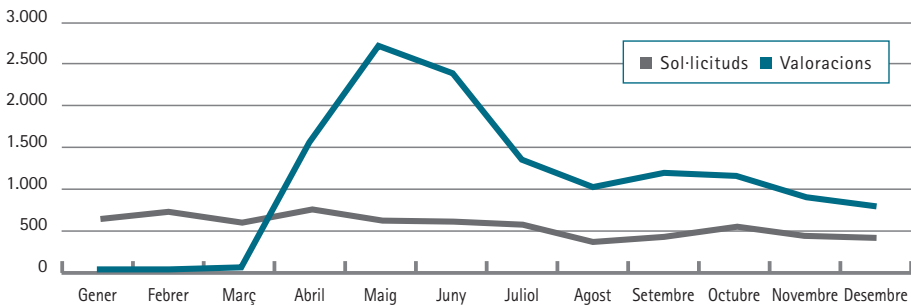
Els totals, en xifres acumulades del 2007 i del 2008, mostren que, de les 16.147 sol·licituds, el 82,03% tenia la valoració feta (13.246) i amb dictamen n'hi havia el 68,63% (11.081). Eivissa ha estat l'illa amb un percentatge de valoracions més alt, pràcticament el 90% (1.104 valora-

Gràfic III-18
Efectius per fases de la prestació a les Illes Balears



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

Gràfic III-19
Evolució mensual de sol·licituds i valoracions (2008)



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

cions). Quant a dictàmens, en canvi, Eivissa es manté per sota de la resta d'illes, que estan en un percentatge del 69%.

Per graus i nivells, les xifres de conjunt mostren un 94,86% de beneficiaris amb dret a la prestació amb grau i nivell, percentatge que en xifres absolutes signifiquen 10.511 persones amb el dret reco-

negut. Comparada la xifra amb el total de sol·licituds, resulta que el 2008 s'aconsegueix que un 65,10% dels sol·licitants disposi del dret reconegut i executat. (Vegeu el quadre III-67.)

En resum, cal reconèixer la millora important en la gestió en benefici de les persones dependents. En aquest sentit, pot veu-

QUADRE III-67. EFECTIUS I PERCENTATGE PER FASES, GRAU I NIVELL A LES ILLES BALEARS

	Sol·licituds		Valoracions		Dictàmens		Grau III/2		Grau III/1	
	Nombre	%	Nombre	% sol·licituds	Nombre	% sol·licituds	Nombre	% dictàmens	Nombre	% dictàmens
Illes Balears	16.147	100,00	13.246	82,03	11.081	68,63	2.876	25,95	3.200	28,88
	Grau II/2		Grau II/1		Grau I/2		Grau I/1		Dret a prestació	
	Nombre	% dictàmens	Nombre	% dictàmens	Nombre	% dictàmens	Nombre	% dictàmens	Nombre	% dictàmens
Illes Balears	1.239	11,18	1.863	16,81	654	5,90	679	6,13	10.511	94,86
Sense grau									570	5,14

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Direcció General d'Atenció a la Dependència.

re's que la diferència en dictàmens entre l'any 2007 i 2008, com hem assenyalat més amunt, es quadruplica. Això no obstant, cal continuar l'esforç, ja que les xifres de les Illes Balears se situen alguns punts per sota de la mitjana entre comunitats autònomes pel que fa a beneficiaris amb drets reconeguts (74,80%). La fase en què s'hauria de millorar l'eficàcia de la gestió és en la de dictàmens. Les Illes Balears tenen un percentatge de dictàmens del 68,63% respecte a les sol·licituds presentades; la mitjana estatal és del 82,13%.

Pel que fa als graus i nivells (quadre III-67), les xifres es corresponen amb l'aplicació progressiva del calendari previst a la Llei, per la qual cosa el grau III nivells 2 i 1 són els que més dictàmens aglutinen; en concret, 6.076, que representen un 54,83%. El grau I representa un 28%, amb 3.099 beneficiaris. Els graus inferiors, per als quals encara no s'executa el servei, arriben a les 1.333 persones, un 12,03%. Sense grau, hi ha 570 casos (5,14%). Respecte al total de l'Estat per comunitats autònomes, el grau III representa el

62,01% del total de dictàmens; el grau II, el 22,82%; el grau I, el 10,95%, i sense grau, el 4,22%.

e) Nombre d'altres a la Seguretat Social segons conveni especial

Els articles 14.4, 18.3 i la disposició addicional quarta regulen l'alta a la Seguretat Social dels curadors no professionals. El Decret 15/2007 la regula per mitjà del conveni especial previst a l'article 125.2 del Text refós de la Llei general de la Seguretat Social. Segons informa la Tresoreria General de la Seguretat Social el gener del 2009, a l'Estat espanyol s'han resolt un total de 44.088 convenis especials obligatoris, dels quals 413 (0,94) corresponen a les Illes Balears. Aquesta xifra representa que, dels 5.107 plans individuals d'atenció (PIA) resolts durant el 2008, el 8,1% incorpora l'alta a la Seguretat Social dels curadors no professionals.

Segons l'Imsero, a tot l'Estat s'han comptabilitzat 129.151 prestacions catalogades en les prestacions econòmiques per aten-

ció en l'entorn familiar, i també 44.088 convenis especials, ja esmentats. La relació percentual és del 34,14%. Val a dir que el 49,93% (22.012) dels convenis es formalitzen a Andalusia, que dictamina 42.552 prestacions econòmiques per a atenció a l'entorn familiar (el 32,95% de tot l'Estat espanyol).

10.4.

PLACES DEL CATÀLEG DELS SERVEIS DE DEPENDÈNCIA I PROMOCIÓ DE L'AUTONOMIA

El desenvolupament de la Llei 39/2006, especialment de l'article 14 i següents, implica que les administracions públiques tinguin a disposició dels ciutadans als quals s'hagi reconegut la situació de dependència les prestacions necessàries per atendre tant la promoció de l'autonomia com l'atenció a la dependència. La naturalesa de les prestacions pot tenir caràcter de serveis o econòmiques. Així mateix, la Llei en planteja de prioritàries i explicita que «es prestaran mitjançant l'oferta pública de la xarxa de serveis socials de les comunitats autònomes respectives en centres i serveis públics o privats concertats i gudament acreditats».

El Govern de les Illes Balears disposà durant el 2008 de 1.964 places transferides amb conveni segons la Llei 14/2001 o mitjançant conveni de places. Aquestes places permeten derivar les persones beneficiàries de les prestacions de dependència quan el PIA així ho estableixi.

Es tracta de places els titulars de les quals són les entitats municipals, els consells de Mallorca i Eivissa, les entitats associatives de l'anomenat tercer sector i la Fundació Balear de la Dependència / Direcció General d'Atenció a la Dependència (FBD/DGAD). En total gestionen 55 serveis, bàsicament residències i centres de dia.

La distribució territorial de les 1.964 places és del 83,50% (1.640) a Mallorca i del 8,25% a Menorca i a Eivissa (162 cada illa). Els titulars de 5 serveis són els municipis, tots a Menorca. Els consells insulars són titulars de 7 serveis (cinc a Mallorca i dos a Eivissa). Les entitats són les titulars de 22 serveis a Mallorca i 4 a Menorca. L'FBD/DGAD és titular de 17 serveis: 15 a Mallorca i 2 a Eivissa.

Pel que fa a la tipologia de recursos, 33 són residències i 22 són centres de dia. La quantitat de places és, respectivament, de 1.514 (77,09%) i de 450 (22,91%).

La distribució territorial de places per tipus de recurs mostra que 1.263 (83,42%) són places de residències a Mallorca, 117 a Menorca (7,73%) i 134 a Eivissa (8,85%). Les places de centre de dia es distribueixen de la manera següent: 377 a Mallorca (83,78%), 45 a Menorca (10%) i 28 a Eivissa (6,22%). Si a Mallorca considerem la divisió territorial entre Palma i part forana, la situació està equilibrada pel que fa a les places de residència (632 i 631 respectivament). De places en centres de dia, n'hi ha 162 a Palma (42,97%) i 215 a la part forana (57,03%).

Pel que fa a les places segons qui en sigui el titular, 104 pertanyen als ajuntaments,

xifra que representa el 5,30%. Els consells en tenen 493 (25,10%), les entitats 552 (28,72%) i l'FBD/DGAD 803 (40,88%).

Si consideram les places segons el titular i la tipologia de recursos, l'FBD/DGAD té la majoria de les places en residències, en total 688 (45,44%); els consells, 440 (29,06%); les entitats, 282 (18,63%), i els ajuntaments, 104 (6,87%). Pel que fa als centres de dia, les entitats aporten

282 places, que representen el 62,67% del total; de la resta, 53 (11,78%) pertanyen als consells i 115 a l'FBD/DGAD (25,55%).

Finalment, de les 1.640 places a Mallorca, 445 (27,13%) tenen la titularitat del Consell de Mallorca, 506 (30,86%) de les entitats i 689 (42,01%) de l'FBD/DGAD. A la part forana n'hi corresponen 846 (51,59%) i a Palma 794 (48,41%).