



Apuntes

# Dependencia

SERGI JIMÉNEZ-MARTÍN

ANALÍA ANDREA VIOLA

*Food for thought: aportaciones al debate sobre políticas públicas*

Apuntes 2025/13

**Marzo de 2025**

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

# **Food for thought: aportaciones al debate sobre políticas públicas de Dependencia**

**Sergi Jiménez-Martín**  
**(Universitat Pompeu Fabra, BSE y Fedea)**  
**Analía Andrea Viola**  
**(Fedea)**

**Marzo de 2025**

Este número de la serie FFT se dedica a la temática de dependencia y cuidados de larga duración. En estos últimos años, FEDEA ha contribuido al análisis del sistema de atención a la dependencia en España con una variedad de informes y documentos de investigación y especialmente a través del Observatorio de la Dependencia.

El Observatorio se ha publicado aproximadamente cada dos años, comenzando en febrero de 2016. Su principal objetivo es el análisis de la evolución y desempeño del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) centrándose en el comportamiento de ciertos indicadores clave, como son las solicitudes y resoluciones de ayudas y el número de personas beneficiarias con prestaciones y con derecho a prestación.

Otra línea de investigación reciente en FEDEA forma parte de un esfuerzo internacional liderado por el National Bureau of Economic Research (NBER) para analizar el sistema de la dependencia en una selección de países europeos, incluido España, y en Estados Unidos. Este trabajo consiste en generar un marco común de análisis para poder interpretar los distintos sistemas que coexisten en el mundo a través de su contexto institucional, la oferta de servicios, la organización de la atención y el coste total del sistema.

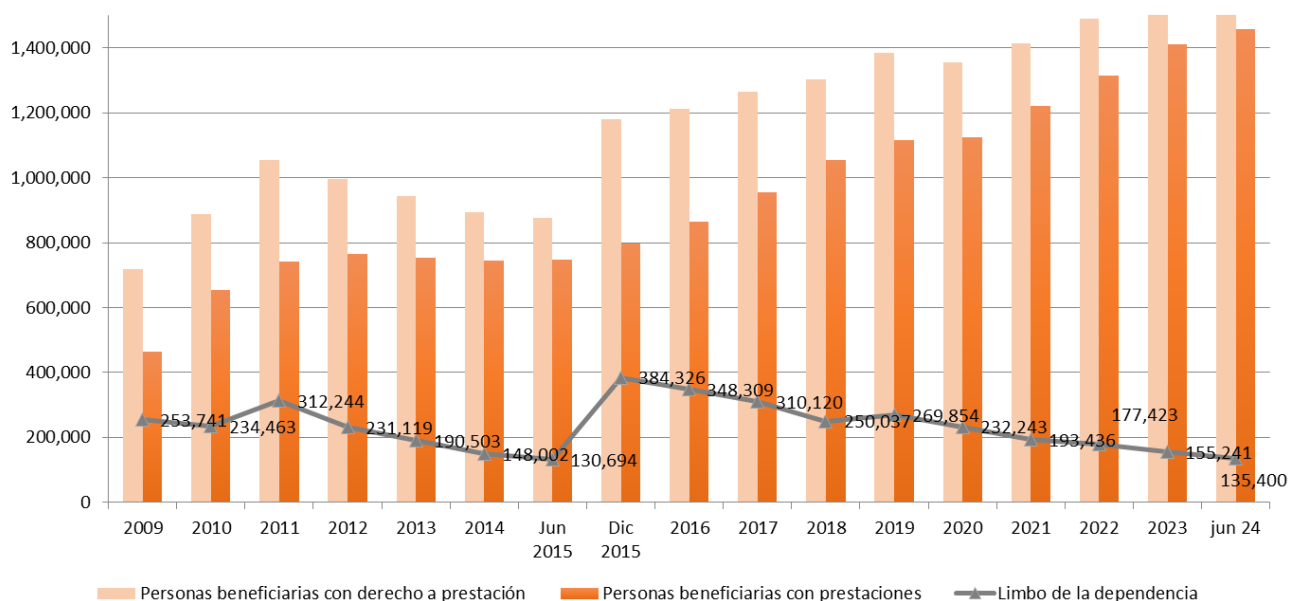
La presente nota se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se lleva a cabo un breve *diagnóstico* del sistema de la dependencia en España en la actualidad y, en segundo lugar, se presenta una sección de *reflexiones y propuestas*. Por último, en la sección *documentos* citamos todos los trabajos publicados en FEDEA con el enlace correspondiente bajo dos categorías: 1. Documentos centrales que se refiere principalmente a todos los Observatorios realizados y 2. Otros documentos de análisis y propuestas referentes a esta temática.

## **Diagnóstico**

En España, el sistema de atención a la dependencia conocido como SAAD se creó a finales de 2006 mediante la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia (Ley 39/2006 del 14 de diciembre) con el fin de ofrecer servicios y prestaciones económicas a aquellas personas que están en situación de dependencia, esto es, que requieren ayuda especial para llevar a cabo las actividades de la vida diaria. Con anterioridad a la reforma existía una red básica de prestaciones y servicios (centros de día, residencias, teleasistencia, asistencia a domicilio), pero condicionada a los recursos y no de carácter universal. Además de la atención informal por parte de las familias, que tiene un peso considerable en la atención a la dependencia.

El SAAD ha pasado por distintas etapas desde su puesta en funcionamiento. Se empezó atendiendo a los dependientes más severos para luego gradualmente ir incorporando a los dependientes moderados. La crisis financiera y los recortes presupuestarios de 2012 retrasaron el acceso de este grupo de personas al sistema. Además, otro de los problemas que se le atribuyen son sus largas listas de espera o lo que se conoce comúnmente como “limbo de la dependencia” (Véase Gráfico 1), es decir el conjunto de individuos que oficialmente se encuentran reconocidos como sujetos de derechos pero que todavía no han recibido ninguna prestación o subsidio.

**Gráfico 1: Número de personas con derecho a prestación y número de personas beneficiarias: limbo de la dependencia. España. 2009-2024.**



- Fuente: IMSERSO

El propósito del Observatorio de la Dependencia es analizar la evolución de las principales variables del SAAD a partir de los datos que proporciona el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). Una variable de especial interés que hemos seguido de cerca y con preocupación es el llamado *limbo de la dependencia*, esto es la lista de espera para la recepción efectiva de las ayudas. También se ha aprovechado alguna edición del observatorio para poner el foco sobre la atención residencial y el impacto que tuvo el Covid sobre la misma.

En la última entrega del Observatorio, en noviembre de 2024, se destacaba que el presupuesto destinado a la partida de dependencia ha venido incrementándose considerablemente desde 2021. En 2022 se destinó un 19% más y en 2023 el presupuesto aumentó un 15% alcanzando los 7.116,8 millones de euros. Así mismo destacamos la notable reducción en el limbo de la dependencia, situándose en 135.400 personas en esa fecha, un 65% por debajo del pico máximo registrado en diciembre de 2015 (385.000 personas). Como puede verse en el Gráfico 1, en junio 2024 el 9% de las personas con derecho a prestación se encontraban en el limbo de la dependencia frente al 33% del pico máximo registrado en diciembre de 2015. Este hecho supera ampliamente a lo previsto en el “Plan para reducir la lista de espera del SAAD” puesto en marcha en abril 2021 que fijaba una meta de reducir la lista de espera por debajo de

las 170.000 personas y establecía un porcentaje máximo de personas pendientes de recibir la prestación del 12,7% a nivel nacional (Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, 2021)<sup>1</sup>.

### **Algunas reflexiones y propuestas**

En los últimos años, el SAAD ha mejorado considerablemente, sobre todo por la reducción de las listas de espera y el sostenido aumento del presupuesto de dependencia tras varios años de estancamiento. Sin embargo, en los observatorios y otros estudios de carácter más científico se mencionan algunas posibles direcciones en las que debería avanzar el sistema:

- La reducción del volumen de prestaciones económicas (y el consiguiente aumento de oferta de servicios) que libere a los cuidadores no profesionales (mayoritariamente las hijas y parejas de los dependientes), permitiéndoles incorporarse al mercado de trabajo.
- Agilizar los trámites y procedimientos para acceder a prestaciones.
- Avanzar en una posible evaluación y valoración del SAAD por parte de los ciudadanos para saber su opinión sobre los servicios ofrecidos, su calidad y cantidad. En definitiva, algo similar a lo publicado con el Barómetro Sanitario respecto al sistema sanitario que permita medir la satisfacción de los usuarios con el sistema de dependencia.
- Eliminar o, al menos, disminuir, la incertidumbre financiera que sufren las regiones, a través de la diversificación de las fuentes de financiación, planteando una combinación entre financiación pública, vía impuestos y contribuciones (idealmente mediante un sistema de aseguramiento público), complementada con financiación privada derivada de la promoción del aseguramiento privado de los individuos.
- Avanzar hacia un modelo de atención residencial más personalizado, facilitando la convivencia de mayores activos en el seno de pequeñas comunidades.
- Profesionalizar la fuerza de trabajo y mejorar sus condiciones laborales (estabilidad contractual, formación y salarios), tanto en la atención domiciliaria como en la residencial.
- Progresar en la coordinación efectiva entre la atención sanitaria y la atención a la dependencia, evitando el uso de la una para atender problemas propios de la otra y reconociendo que los programas de cuidados de larga duración son tan coste-efectivos (o más) que los programas de salud.
- Dada la disímil provisión regional, poder garantizar un mínimo de atención para todos los ciudadanos, que, teniendo en cuenta las características idiosincráticas de cada región, evite o reduzca significativamente las diferencias de cobertura a nivel regional,

---

<sup>1</sup> Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (2021), “Plan de reducción de la lista de espera en el SAAD”, abril, disponible en: <https://imsero.es/documents/20123/97064/acuerdolistaespera20210430.pdf>

## Documentos

Esta sección incluye el listado de los documentos más importantes que se han elaborado desde el año 2016 en dependencia y se encuentran disponibles en la web de fedea <https://fedea.net/documentos-sanidad-y-dependencia/>. Primero se detallan los informes centrales del Observatorio de la Dependencia y posteriormente se mencionan el resto de los artículos y documentos de trabajo de interés en el tema.

### 1. Documentos centrales – Observatorio de la dependencia

Jiménez, S., Vilaplana, C. y Viola, A. (2016). “Observatorio de la dependencia. Primer informe”. FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2016-05, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-05.pdf>

Jiménez, S. y Viola, A. (2017). “Observatorio de la dependencia. Segundo informe”. FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2017-22, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2017-22.pdf>

Jiménez, S. y Viola, A. (2019). “Observatorio de la dependencia. Tercer informe”. FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2019-42, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2019-42.pdf>

Jiménez, S. y Viola, A. (2020). “La asistencia residencial en España y COVID-19”. FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-20, Madrid. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-20.pdf>

Jiménez, S. y Viola, A. (2022). “Observatorio de la dependencia: Cuarto informe”. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2022-16. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-16.pdf>

Jiménez, S. y Viola, A. (2024). “Observatorio de la dependencia: Quinto informe”. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2024-36. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2024/eee2024-36.pdf>

### 2. Otros documentos de análisis y propuestas

Costa-Font, J., Jiménez, S. y Vilaplana Prieto, C. (2016), “Does Long-Term Care Subsidisation Reduce Unnecessary Hospitalisations?”. FEDEA. Documento de Trabajo 2016-05. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2016/dt2016-05.pdf>

Costa-Font, J., Jiménez, S. y Vilaplana Prieto, C. (2016), “Thinking of Incentivizing Care? The Effect of Demand Subsidies on Informal Caregiving and Intergenerational Transfers”. FEDEA. Documento de Trabajo 2016-08. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2016/dt2016-08.pdf>

Soto-Gordoa, M. et al. (2017). “Relevance of clinical judgement and risk stratification in the success of integrated care for multimorbid patients”. FEDEA. Documento de Trabajo no. 2017-11. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2017/dt2017-11.pdf>

Jiménez, S., Juanmarti Mestres, A. y Vall-Castelló, J. (2017). “Great Recession and Disability Insurance in Spain”. FEDEA. Documento de Trabajo 2017-08. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2017/dt2017-08.pdf>

- Jiménez, S., Juanmarti Mestres, A. y Vall-Castelló, J. (2017). “Hiring subsidies for people with disabilities: Do they work?”. Fedea policy papers no. 2017-11. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2017/05/FPP2017-11.pdf>
- Serrano-Alarcón, M., Hernández-Pizarro, H., López i Casasnovas, G. y Nicodemo, C. (2021). “The effect of Long-Term Care (LTC) benefits on healthcare use”. FEDEA. Documento de trabajo no. 2021-12. <https://documentos.fedea.net/pubs/dt/2021/dt2021-12.pdf>
- Costa-Font, J., Jiménez, S., Vilaplana Prieto, C. y Viola, A. (2022). “Long-term care in Spain”. FEDEA. Estudios sobre la Economía Española no. 2022-23. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2022-23.pdf>
- Costa-Font, J., Jiménez, S., Vilaplana Prieto, C. y Viola, A. (2023). “[Universalizing the access to longterm care: evidence from Spain](#)”. FEDEA. Estudios sobre la Economía Española no. 2023-19. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-19.pdf>
- Costa-Font, J., Jiménez, S., Oliva, J. Vilaplana Prieto, C. y Viola, A. (2025). “Long-term care and Cognitive Impairment in Spain”. FEDEA. Estudios sobre la Economía Española no. 2025-XX. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2025-XX.pdf>