

ALEMANIA

EL PRESUPUESTO INDIVIDUALIZADO PARA LAS PERSONAS DISCAPACITADAS

El debate sobre las prestaciones sociales a discapacitados y personas dependientes en Alemania gira en torno al derecho de estos colectivos a contar con mayores cotas de autonomía y con una mayor capacidad de decisión en todo lo que les atañe. Por una parte se encuentra el presupuesto individualizado para personas dependientes, regulado por el volumen XI del Código Social, todavía en una fase muy inicial y sin visos de que vaya a implantarse en un futuro próximo. Por otra, el mismo texto legal prevé el presupuesto individualizado para personas discapacitadas. Esta modalidad de prestación entró en vigor a raíz de la reforma de dicha norma el 1 de julio de 2001. A partir del 1 de enero de 2008 será un derecho subjetivo. Nos ocuparemos de esta prestación..

Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales²², el objetivo de la misma es garantizar un mayor margen de decisión y con ello promocionar la autonomía de las personas discapacitadas. Una de las mayores ONG de este país, la Sociedad Alemana Paritaria de Beneficencia (*Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband*), anuncia que “los presupuestos individuales serán durante los próximos años uno de los temas sociopolíticos de mayor importancia²³”. El acuerdo de Gobierno suscrito en 2005 entre la Socialdemocracia y la Democracia Cristiana dedica un apartado a la participación de las personas discapacitadas en la sociedad, refiriéndose expresamente a la importancia de que sea un solo organismo el que conceda todas las ayudas, así como al presupuesto individualizado²⁴.

El Gobierno Federal publicó el 20 de diciembre de 2006 el informe sobre la introducción del presupuesto personalizado en base al Artículo 17, Apdos. 2 a 6, del volumen IX del Código Social²⁵. Este informe recoge los resultados del seguimiento científico al que se somete la primera fase, que se podría denominar experimental, y permite hacerse una idea de esta prestación y las dificultades con que se encuentra.

El presupuesto individualizado para discapacitados

El presupuesto individualizado implica que, en el futuro, las personas discapacitadas beneficiarias de prestaciones estatales dirigidas a su participación e integración en la sociedad ya no tendrán que optar entre prestaciones en especie o prestaciones económicas, sino que podrán solicitar un único presupuesto individualizado en el que entrarán a formar parte las diferentes ayudas, hasta ahora dispersas. La ley prevé que, salvo en excepciones justificadas, el presupuesto individualizado no podrá ser concedido en vales o talones, a excepción de aquellas prestaciones del seguro de

²² <http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Teilhabe-behinderter-Menschen/SGB-IX/persoeliches-budget.did=157534.html>

²³ <http://www.budget.paritaet.org/>

²⁴ http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag

²⁵ <http://www.projekt-persoeliches-budget.de/cms/>

dependencia que impliquen el derecho a obtener prestaciones de un centro residencial para personas dependientes. Los criterios aplicados para determinar el importe del presupuesto individualizado implican una atención adecuada que no supere el importe de las prestaciones que el interesado recibiría en caso de no existir el presupuesto. Además, debe garantizar una asesoría y un apoyo suficientes. A la hora de evaluar la necesidad real del solicitante habrá que tener en cuenta este tipo de necesidades, que podrán formar parte del presupuesto individual. La asesoría versará principalmente sobre los siguientes aspectos:

- Firma de contratos.
- Búsqueda de proveedores adecuados.
- Facturación de los servicios o centros.
- Administración del presupuesto individualizado.
- Presentación de justificantes.

El presupuesto comprende además ayudas médicas como material de vendaje, apoyo para el ejercicio de una actividad laboral, ayudas para el transporte, subvenciones para garantizar la participación en la sociedad y en la vida cultural, ayudas a hijos discapacitados, así como ayudas para facilitar una vida independiente en pisos asistidos.

Por lo tanto, las personas discapacitadas contarán con un presupuesto individualizado que les permitirá adquirir prestaciones de forma autónoma, se posicionarán como clientes, compradores o incluso empleadores. El objetivo es concederles la decisión acerca de las prestaciones que crean más adecuadas. Según la ley, se trata “de que el presupuesto individualizado garantice a los beneficiarios una vida autónoma bajo su propia responsabilidad”.

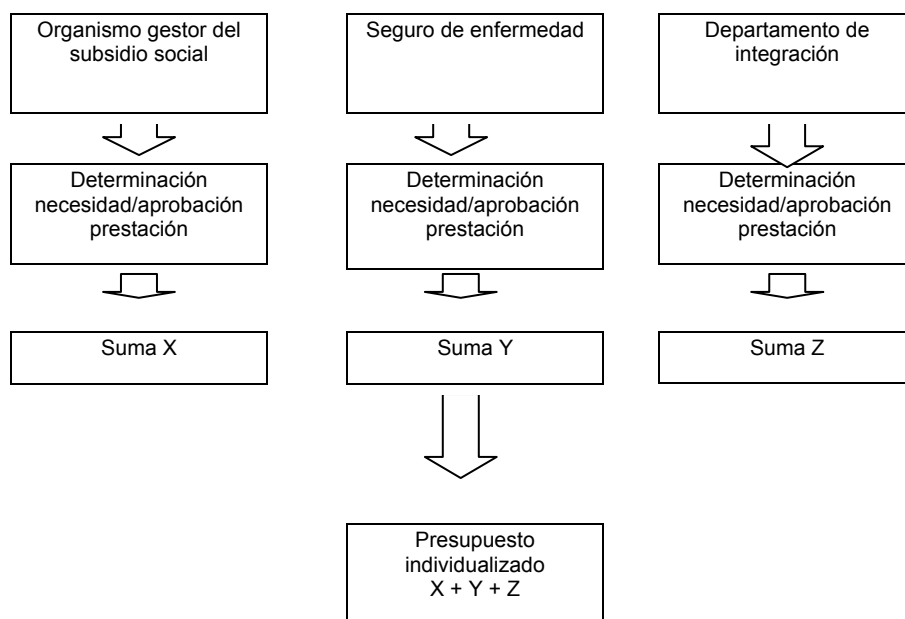
El presupuesto individualizado rompe la relación triangular entre el organismo estatal que aprueba y presta la ayuda, el propio discapacitado y la empresa u ONG que finalmente ofrece el servicio. Por ello, ha sido necesario adecuar la normativa reguladora de la asistencia social a este nuevo instrumento. El reglamento regulador de este presupuesto contiene la normativa específica que detalla el procedimiento a seguir. Además hace posible que esta prestación se componga de diferentes ayudas, es decir, que puede darse el caso de que varios organismos aporten prestaciones económicas al presupuesto individualizado de una persona discapacitada. El legislador ha previsto que los siguientes organismos deberán transferir sus prestaciones a los presupuestos individuales:

- Seguro estatal de enfermedad.
- Agencia Federal de Empleo.
- Seguro estatal de accidentes.
- Fondo asistencial para las víctimas de la guerra.
- Asistencia a jóvenes.
- Subsidio social.

- Seguro de dependencia.
- Departamento para la integración de los discapacitados.

Son sobre todo las personas que presentan discapacidad múltiple las que precisarán de estas prestaciones complejas. El principio que rige el presupuesto individualizado es el de la caja pagadora única, es decir, que a pesar de que el presupuesto esté compuesto por diferentes prestaciones, el beneficiario recibirá un solo importe de un único organismo, como en el siguiente ejemplo:

Estructura de un presupuesto complejo



Fuente: Grupo de trabajo para la rehabilitación, pág. 14

La ley regula cuál es el organismo competente para centralizar y gestionar todas las prestaciones procedentes de diferentes organismos. Una vez presentada la solicitud, requisito imprescindible para tener acceso a esta ayuda, el organismo que la haya recibido será el encargado de actuar en nombre de los demás organismos y solicitar, en la fase previa a la resolución, que éstos se pronuncien acerca del importe de la prestación. Una vez que todos los organismos implicados se hayan pronunciado al respecto, el organismo encargado suscribirá un acuerdo de objetivos con el solicitante, en el que se especificarán los objetivos de la prestación. Una vez formalizado este acuerdo, el organismo dictará la correspondiente resolución.

Dichas resoluciones tendrán una validez de dos años, es decir, que habrán de ser revisadas cada dos años y serán vinculantes para el beneficiario por lo menos durante seis meses. De todas formas, no es necesario presentar las solicitudes en alguno de los organismos arriba mencionados. A efectos de mejorar la colaboración, en muchos municipios se han creado las ventanillas únicas, como prevé el volumen IX del Código Social.

Procedimiento administrativo de los presupuestos individuales

Prestaciones desde el punto de vista del beneficiario	Coordinación interna de los organismos gestores del presupuesto individualizado
1. Información, asesoría y apoyo	1. Aclarar los derechos de acuerdo al Art. 17, Apdo. 4
2. Definir las necesidades individuales de apoyo y prestaciones	2. Determinar los organismos competentes
3. Solicitar un presupuesto individualizado	3. Solicitar y recopilar los informes de los organismos designados por el encargado
4. Evaluar la necesidad con el solicitante y una persona de su elección	4. Tramitar la solicitud consultando los informes de los diferentes organismos y preparando el acuerdo de objetivos
5. Informarse sobre el resultado del procedimiento	5. Determinar las necesidades individuales aplicando la legislación respectiva
6. Formalizar un acuerdo de objetivos con el encargado	6. Formalizar un acuerdo de objetivos con el solicitante
7. Recibir la resolución unificada de los diferentes organismos de manos del encargado	7. Toma de resolución por parte del encargado
8. Recibir la prestación por parte del encargado	8. Pagar mensualmente los presupuestos parciales que correspondan

Fuente: Grupo de trabajo para la rehabilitación, pág. 69

Hasta finales del 2007 es potestad de los organismos correspondientes decidir sobre la concesión o denegación del presupuesto; a partir del 1 de enero de 2008 las personas discapacitadas tienen derecho a recibir esta prestación.

El Artículo 66 del volumen IX regula la obligación del Gobierno Federal de presentar hasta el 31 de diciembre de 2006 un informe sobre el estado de implantación de los presupuestos individualizados para comprobar si existe la necesidad de proceder a una reforma o adecuación de la normativa. Se trata de un informe preliminar, dado que el seguimiento de esta nueva prestación no se cerrará hasta el 30 de junio de 2007.

Principales resultados del informe

Se ha comprobado la idoneidad de este instrumento en varios proyectos pilotos repartidos por todo el país. Participan en estos proyectos piloto – ubicados tanto en entornos rurales como urbanos – personas con todo tipo de discapacidad. El informe concluye que se trata de un instrumento adecuado para que los beneficiarios reciban una atención acorde con sus necesidades. El procedimiento administrativo ideado para la tramitación y gestión de los presupuestos individuales ha

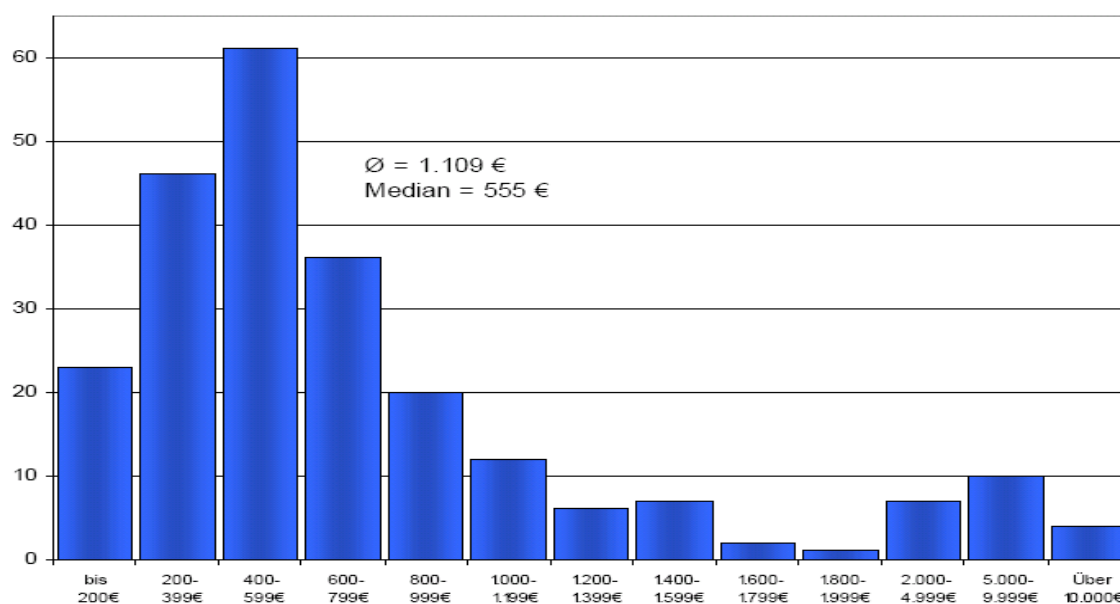
resultado practicable e idóneo, lo cual se ha traducido en la reducción de los tiempos de tramitación así como de la carga burocrática.

El informe detecta problemas iniciales similares a los que se han producido en otros países que han optado por introducir esta prestación. No obstante, estas dificultades iniciales se han podido superar paulatinamente. Uno de los principales problemas registrados es la poca aceptación de los presupuestos individualizados, que al menos en esta primera fase chocan con cierto recelo por parte de los posibles beneficiarios. El Gobierno Federal reconoce que la resonancia de esta prestación deja mucho que desear. En los 14 proyectos piloto se han presentado 496 solicitudes, 331 de ellos en el *land* de Renania Palatinado, que ya introdujo esta modalidad en 2001. En las regiones que no participan en los proyectos piloto, un total de 5.123 personas solicitaron este presupuesto entre el 1 de julio de 2001 y el 31 de marzo de 2006, siendo aprobadas 4.106 solicitudes.

Los autores del informe concluyen que la mayoría de las suspicacias que despierta esta nueva modalidad no tienen una base real y pueden ser combatidas con una política informativa más abierta. Algunos discapacitados parecen temer que si optan por el presupuesto individualizado les será recortada la prestación que venían recibiendo o que no estarán capacitados para gestionar el presupuesto. El Gobierno Federal aprobó una subvención de 500.000 euros para los organismos gestores, limitada a la fase introductoria. Éstos recibirán una asignación adicional de 100 euros mensuales por beneficiario en concepto de gastos de administración.

El importe medio del presupuesto individual es de 1.109 euros mensuales; no obstante, la mediana es de 550 euros. Esta diferencia se debe sobre todo a la considerable dispersión de los presupuestos, que van desde 36 hasta los 12.683 euros mensuales.

Importe medio de los presupuestos individualizados
Número de beneficiarios



Fuente: Trägerübergreifendes Persönliches Budget, pág. 87

Dotación del presupuesto individualizado

Los autores creen que la creciente implantación del presupuesto individualizado creará un mercado de nuevo corte. Algunos de los organismos encargados de las ayudas dan muestras de una gran capacidad innovadora, mientras que muchos optan por esperar a que se consolide la prestación. De hecho, ya se puede observar cómo algunos proveedores especializados en atención en residencias tienen previsto ampliar sus ofertas al sector ambulatorio, lo que en el futuro significará una considerable dinamización del sector. Coincide el informe en ello con otros autores, que creen que una de las cualidades del presupuesto no es sólo el incremento de la autonomía de los discapacitados, sino precisamente la mejora y la mayor flexibilidad de la oferta en el sector.

El informe concluye que el factor decisivo para ampliar la aceptación de los presupuestos es una política dirigida a explicar las ventajas de este instrumento a los posibles beneficiarios. Los autores están convencidos de que las experiencias positivas en Gran Bretaña, Suecia y los Países Bajos demuestran que esta prestación está diseñada para ser aplicada a nivel nacional. Confían en que cunda el ejemplo en regiones donde su implantación ha tenido un éxito significativo, como en Renania Palatinado.

Es imprescindible poner a disposición de los discapacitados y de sus familiares toda la información necesaria. Muchos de ellos no disponen de los datos necesarios; por ello, todos los organismos y ONG implicados deberán incrementar sus esfuerzos. Una de las primeras iniciativas en este sentido ha sido la publicación por parte de la Agencia Federal de Empleo de unas recomendaciones para la introducción del presupuesto individualizado²⁶, así como las recomendaciones del Grupo de trabajo nacional para la rehabilitación²⁷.

Varios autores destacan además los siguientes problemas relacionados con la introducción del presupuesto individualizado:

- La coexistencia de diferentes formas de presupuestos individualizados (para personas discapacitadas, dependencia, subsidio social, etc.).
- La falta de financiación para la asesoría y el apoyo al solicitante y una insuficiente consideración de la gestión de caso individualizado.
- La larga duración de la tramitación de las solicitudes, debida en parte a la complejidad en la determinación de las necesidades de los solicitantes, así como a la falta de criterios homogéneos.
- El desconocimiento del importe real del presupuesto individualizado debido a la disparidad de criterios de los diferentes organismos. El Gobierno Federal concede que de momento coexistan 60 procedimientos diferentes para determinar la necesidad de un solicitante.

²⁶ <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A016-Infomanagement/Publikation/pdf/HEGA-06-2006-Teilhabe-am-Arbeitsleben-Budget.pdf>

²⁷ http://www.bar-frankfurt.de/upload/Handlungsempf-PB-01-11-04+Red290305_861.pdf

- Las dificultades de coordinación entre los diferentes organismos.
- Las dificultades a la hora de compaginar las prestaciones del seguro de dependencia en forma de talón con el resto de las prestaciones.

A pesar de todas estas dificultades, una primera evaluación demuestra el alto grado de satisfacción de los beneficiarios de estas ayudas. Éstos manifiestan sentir una mayor autoestima, haber ganado en autonomía y beneficiarse de la posibilidad de poder llevar una vida independiente, contar con apoyo psicosocial, mayor participación en la vida social y una considerable flexibilidad en el uso de los recursos disponibles, lo que a menudo ha podido evitar el ingreso en una residencia.

Reacciones al informe del Gobierno Federal

Hasta la fecha ha habido dos reacciones al informe del Gobierno Federal que merecen ser destacadas. El grupo parlamentario democristiano se reafirma en el compromiso con los presupuestos individualizados y ve en ellos uno de los principales instrumentos para que las personas discapacitadas alcancen un alto grado de autonomía a pesar de las dificultades mencionadas por el informe. Los conservadores creen que la clave del éxito de esta prestación radica en la información de los beneficiarios y abogan por ampliar su utilización al sector residencial.

Por otra parte, el portavoz de la Comunidad Federal de Trabajo para Rehabilitación coincide con el Gobierno en señalar que la prestación significa un claro avance frente al pasado, pero subraya la necesidad de adaptar las prestaciones del seguro de dependencia al resto de las ayudas y de garantizar el acceso de los beneficiarios a un servicio independiente de asesoría y apoyo.

Literatura

- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Ilja Seifert et.al. „Persönliches Budget zur Arbeitsintegration behinderter Menschen gemäß § 17 SGB IX i.V.m. § 103 SGB III“, 11.10.2006 <http://dip.bundestag.de/btd/16/029/1602906.pdf>
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörg Rhode u.a. „Umsetzungsschwierigkeiten beim trägerübergreifenden Persönlichen Budgets“, 18.7.2006, <http://dip.bundestag.de/btd/16/022/1602272.pdf>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bericht der Bundesregierung über die Ausführung der Leistungen des Persönlichen Budgets nach § 17 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX), Berlin, 20.12.2006 (Gobierno Federal, Informe del Gobierno Federal sobre la introducción del presupuesto personalizado en base al artículo 17, apartado 2 a 6 del volumen IX del Código Social)
- Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation, Vorläufige Handlungsempfehlungen „Trägerübergreifende Aspekte bei der Ausführung von Leistung durch ein persönliches Budget“, 29.3.2005

- http://www.bar-frankfurt.de/upload/Handlungsempf-PB-01-11-04+Red290305_861.pdf
- CDU, CSU, SPD “Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut für Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11-11-2006, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A016-Infomanagement/Publikation/pdf/HEGA-06-2006-Teilhabe-am-Arbeitsleben-Budget.pdf>
 - Trägerübergreifendes Persönliches Budget, Wissenschaftliche Begleitforschung zur Umsetzung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Begleitung und Auswertung der Erprobung trägerübergreifender Persönlicher Budgets, Oktober, 2006
 - http://www.projekt-persoenliches-budget.de/cms/?download=TPB-Zwischenbericht_Oktober_2006.pdf
 - Bundesagentur für Arbeit, Handlungsempfehlung der Bundesagentur für Arbeit, <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A016-Infomanagement/Publikation/pdf/HEGA-06-2006-Teilhabe-am-Arbeitsleben-Budget.pdf>
 - Welke, Antje, Einführung und rechtliche Fragen zum Persönlichen Budget bei Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, 11.5.2006, [http://www.infothek.paritaet.org/pid/pers-budget.nsf/4432b2687ce3f78fc1256f6c00392683/1c3832d9f8bbac44c12571af0021b285/\\$FILE/Welke%20-%20Vortrag.pdf](http://www.infothek.paritaet.org/pid/pers-budget.nsf/4432b2687ce3f78fc1256f6c00392683/1c3832d9f8bbac44c12571af0021b285/$FILE/Welke%20-%20Vortrag.pdf)

Base legal

- Verordnung zur Durchführung des § 17 Abs. 2 bis 4 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/budgetv/gesamt.pdf>
- Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/sgb_9/gesamt.pdf