

Alfredo Hidalgo Lavié

La Ley Española de la Dependencia a reflexión política: de la idoneidad y la relevancia a la desilusión y la confirmación de producto electoral

Studia Europaea Gnesnensia 4, 45-64

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Alfredo Hidalgo Lavié
(Madrid)

**LA LEY ESPAÑOLA DE LA DEPENDENCIA A REFLEXIÓN
POLÍTICA: DE LA IDONEIDAD Y LA RELEVANCIA
A LA DESILUSIÓN Y LA CONFIRMACIÓN DE PRODUCTO
ELECTORAL**

Abstract

The Spanish act of 2006, on supporting personal autonomy and respect for persons and families in the situation of dependency, better known as the “Dependency Law”, was pronounced by many sectors in Spain as a milestone in the history of social benefits. Indeed, for the first time, the act recognizes these services and benefits which had hitherto been classified as citizen rights to be subjective rights. Yet already two years after its passing, both among the society as well as among the specialists a frustration had grown. Due to the fact that the provisions of the act had not been put into practice, for which the autonomous governments responsible for its implementation also bear responsibility, the illusion which accompanied its passing is being dispelled.

Key words

dependency, social benefits, social policy, autonomy state, basic benefit scheme, National Gerontological Plan

1. PRESENTACIÓN. LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES NO PRESENTA NOVEDADES

La Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en situación de Dependencia de 15 de diciembre, conocida más popularmente como Ley de Dependencia, fue aprobada por el parlamento español en noviembre de 2006. La iniciativa gubernamental del partido socialista contó con un amplio respaldo parlamentario, tanto con el apoyo de la principal fuerza política de la oposición liberal-conservadora (el Partido Popular) como de la amplia mayoría de las minorías parlamentarias que conforman el espectro político español con representación en la Cámara Alta (el Congreso de los Diputados)¹.

El triunfo de la iniciativa convirtió a la Ley de Dependencia en un hito histórico de la política social española en materia de servicios sociales. Tras una década y media de escasos avances, la Ley proyectó un nuevo balón de oxígeno a los mermados derechos sociales reconocidos, de insuficientes resultados, muchos de ellos denunciados por la Oficina Nacional del Defensor del Pueblo² o por el propio estamento judicial ante la imposibilidad de hacer total o parcialmente efectiva Leyes de Reinserción Social por la falta de recursos personales y equipamientos específicos³.

Una vez más, se ponía en entredicho la efectividad de objetivos ante el escaso desarrollo que había venido experimentando la red de los servicios so-

¹ A excepción de las minorías nacionalistas catalana (CIU) y vascas (PNV y EA). La oposición de estos tres partidos políticos no responde a los objetivos de la Ley, que estimaron, durante el debate del procedimiento parlamentario, idóneos y necesarios, sino a la disconformidad planteada en cuanto a la distribución de competencias, principal escollo de las numerosas iniciativas políticas en el caso de nuestro país dada la peculiar descentralización territorial de España bajo la fórmula singular de las Comunidades Autónomas. Debate y votación final de la Ley: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados 219, VIII Legislatura, 30 de noviembre de 2006. Sesión Plenaria 203.

² Los distintos Informes anuales del Defensor del Pueblo han venido denunciando la insuficiente inversión pública en recursos humanos y materiales y, por ende, el incumplimiento sistemático de las ratios establecidas entre porcentajes de mayores y servicios y prestaciones en el Plan Gerontológico Nacional desde 1993.

³ Un debate encendido se produjo entre la opinión pública sobre las medidas a aplicar a los menores infractores tras la aprobación de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE 13/1/2000).

ciales, tanto en número de centros, como de profesionales y equipamientos ante una financiación claramente insuficiente. No obstante, la incuestionable venta electoral de un producto político social de esta envergadura no impidió generar unas expectativas altísimas no sólo para los ciudadanos potencialmente beneficiarios del “nuevo” sistema, cuestión ésta también de un debate manido y de suma actualidad aún, como expondré a continuación, sino también para el conjunto de profesionales, especialmente trabajadores sociales, dado que la Ley les reconoce como los profesionales de referencia. La realidad se hizo eco en los medios de comunicación españoles en enero de 2007, cuando en las siguientes semanas una avalancha de ciudadanos acudió a las puertas de los servicios sociales solicitando información y requiriendo las prestaciones que el Ministro socialista de Trabajo y de Asuntos Sociales, Jesús Caldera, prometía en aplicación de la Ley que había patrocinado su propio Ministerio, a partir de ese mismo mes. Todos los españoles que lo soliciten serán evaluados para determinar su grado y nivel de dependencia y las prestaciones que tienen derecho, anunciaba. El resultado es por todos conocidos: se colapsaron los centros de atención primaria y los profesionales se vieron sorprendidos entre el desconocimiento de los procedimientos y el conocimiento profundo de la realidad del volumen de las prestaciones existentes.

Lo más lamentable, y sorprendente, era que la cartera de servicios y prestaciones que la nueva Ley de Dependencia ofrecía a los ciudadanos no era diferente, sino una mera reproducción idéntica de los servicios y prestaciones que, supuestamente, tenían que estar ofertándose a los usuarios desde la aprobación del convenio administrativo aprobado en 1988 para la financiación del Plan Concertado de las denominadas prestaciones básicas. Por tanto, y a excepción de la novedosa Prestación Económica para un Asistente Personal⁴, los servicios ya existían, los servicios ya se ofertaban, los servicios ya eran utilizados por los ciudadanos beneficiarios del sistema, la cuestión nuclear es que, al fin, eran reconocidas estas prestaciones como un derecho subjetivo y, por consiguiente, exigible.

Esta es, pues, la novedad y no otra: el reconocimiento como derecho subjetivo, palabra mágica entre los profesionales de los servicios sociales, de las prestaciones que ya se estaban ofertando. La diletante interrogante es la siguien-

⁴ Figura que la Ley define muy vagamente y que en España posee escaso arraigo. La Diputación Foral de Gipuzkoa fue la primera administración que adoptó esta iniciativa en el año 2004. En el conjunto de los servicios y prestaciones que en la actualidad se ofrece a través de la Ley, sólo representa el 0,1% del total.

te: ¿conocía el Ministerio la realidad auténtica de la situación crónica de los servicios sociales existentes? La experiencia de aquellos que estamos inmersos, desde hace lustros, en la reflexión, debate e investigación en materia de servicios sociales nos conduce inexorablemente al siguiente planteamiento dubitativo: ¿era preciso pasar a los anales de la historia, de la estela de Ministros españoles de Asuntos Sociales, por la creación de una iniciativa política en materia de dependencia a cambio de la frustración social producida por las expectativas generadas intencionadamente? ¿No hubiera sido más congruente cumplir con las promesas políticas ya contraídas con la ciudadanía en años anteriores desde el silencio de una gestión y una planificación financiera sostenible con resultados empíricamente observables? La respuesta no tiene desperdicio: la Ley fue redactada en un momento de superávit y el fantasma de la crisis no se oía. El contra-argumento es, sin ningún género de dudas, infalible: ¡Pero si llevamos más de 15 años sin invertir adecuada e intensivamente en servicios sociales y no hemos logrado aún en todo este periodo alcanzar los parámetros europeos de gasto público!

2. DEL PLAN CONCERTADO PARA LAS PRESTACIONES BÁSICAS A LA LEY DE DEPENDENCIA: 22 AÑOS DE MODESTOS AVANCES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES.

El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales es un convenio administrativo, iniciado en 1988 a iniciativa del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, que determina el carácter tripartito de la financiación del 4º pilar del sistema del Estado de Bienestar español⁵. Este programa fue

⁵ Sobre este punto, es preciso una aclaración pertinente a tenor de la confusión que la venta electoral de la Ley de Dependencia ha generado además. Políticamente, la Ley fue presentada públicamente con la finalidad de crear, ex novo, un Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), sistema que fue introducido como el 4º pilar del Estado de Bienestar y, por tanto, al margen, y en paralelo, con la red municipal de los servicios sociales. Los profesionales del sistema, y los que nos hemos consagrado a su estudio e investigación también, no cesamos de recordar al actor político que el 4º pilar ya está creado y lo que se precisa es su consolidación, no su duplicidad administrativa. Un claro ejemplo, entre otros muchos, es el capítulo de nuestros compañeros del Departamento de Trabajo Social de la UNED, M^a. A. De Frutos Alonso y C.V. Blanco Pérez, La dependencia en el sistema público de servicios sociales. Dónde debe estar, [en:] A. Hidalgo Lavié (Coord.). Trabajo Social en el ámbito de la Ley de Dependencia. Reflexiones y Sugerencias, La Coruña, 2010, pp. 27–53.

creado para la coordinación y la concertación entre las tres administraciones vinculantes: la Administración General del Estado, las administraciones autonómicas y las corporaciones locales con la finalidad, expresa, de garantizar los derechos que todos los ciudadanos y ciudadanas, con independencia de su ubicación territorial, han de tener en materia de servicios sociales. La fórmula adquirida adoptó la forma del 33% por administración, por consiguiente, cada una de las entidades político-administrativas territoriales se comprometieron con la aportación económica del correspondiente porcentaje; fórmula idéntica, dicho sea de paso, de la actual financiación de la Ley de Dependencia.

Su finalidad, como ha sido mencionada, perseguía la creación, desarrollo y consolidación de toda una red de servicios sociales municipales. Este carácter municipalista respondía, obviamente, a la proximidad territorial de la unidad político-administrativa de los servicios a prestar para beneficio de los ciudadanos. Sus objetivos eran, y son, los siguientes:

1. garantizar unos servicios sociales básicos a toda la población
2. proporcionar a los ciudadanos servicios sociales de calidad, adecuados a sus necesidades
3. construir una red pública de Equipamientos desde la que prestar estos servicios sociales
4. cooperar con las corporaciones locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en materia de servicios sociales

Estas prestaciones básicas, de carácter universal, también fueron precisadas claramente:

1. Información y Orientación, a través de la cual se da a conocer a los ciudadanos sus derechos, los recursos existentes y los procedimientos para su acceso y disfrute.
2. Ayuda a Domicilio y otros apoyos a la Unidad de Convivencia
3. Alojamiento alternativo
4. Prevención e Inserción Social
5. Cooperación Social y Fomento de la Solidaridad

Para hacer efectivas estas prestaciones se dispuso la creación de todo un paquete diverso de equipamientos e instalaciones de naturaleza diversa: Centros de Servicios Sociales Comunitarios o Generales, Albergues, Centros de Acogida, Centros de Día, Pisos Tutelados y Residencias, básicamente. Con

el transcurso del tiempo, fueron incorporados otros de nueva creación para atender nuevas necesidades, tales como, por ejemplo, las Unidades de Estancia Diurna o los Centros de Estancia Nocturna. En suma, la cartera de servicios, prestaciones y equipamientos, como ya ha sido comentado, estaba creada con anterioridad a la Ley. Y no sólo esto, sino que, además, los mismos servicios que la norma recoge son los que están en funcionamiento.

En otras palabras, la Ley consagra como *derecho subjetivo* los servicios y prestaciones que antes no disponían del amparo legal. En principio, la Ley de Dependencia, como su propio nombre indica, se circunscribe exclusivamente a las personas en situación de dependencia, sin embargo la aprobación a posteriori de las denominadas “leyes autonómicas de servicios sociales de nueva generación” han procedido, sobresalientemente, a la universalización de todos estos servicios y prestaciones para el conjunto de la población necesitada en el territorio de la Comunidad Autónoma. Este es el caso de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja, Castilla León y Castilla la Mancha.

Todas las Comunidades Autónomas procedieron, a partir de la década de los 80 en adelante, a aprobar sus respectivas Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, dotando de marco legal, las prestaciones básicas del Plan Concertado. Su balance ha sido desigual y, aunque son muchos más los elementos comunes que los diferenciables, entre las distintas Leyes, el resultado, tras estas dos décadas, ha sido la configuración de 17 modelos de servicios sociales, uno por Comunidad Autónoma. No debe ser obviado que estas prestaciones básicas son comunes, pero sólo básicas y, por tanto, cada Gobierno autonómico ha podido, y de hecho así ha sido, ofertar un paquete de servicios mayor y más variado en función de sus necesidades sociales y su disponibilidad financiera. No obstante, y considerando las prestaciones básicas como referente común, la diferencia esencial reside en el nivel de compromiso político de cada territorio en materia de financiación y de voluntad política.

Recapitulando. La Ley de Dependencia se realiza y se aprueba sobre los mismos cimientos normativos y de compromisos políticos adquiridos de hace dos décadas. Y aún más, aunque la Dependencia, por definición, no se circunscribe al colectivo social de los mayores, casi el 80% de los solicitantes son mayores de 65 años, lo que viene a recordar, una vez más, que estas prestaciones y servicios que la actual Ley contempla ya estaban previstas, y con reiteradas denuncias por incumplimiento, en el Plan Nacional Gerontológico de 1993. Es decir, hace 17 años.

Con los últimos datos oficiales disponibles en la mano⁶, en el año 2007 los usuarios mayores de los servicios sociales del Estado español ascendían a 2.445.047. Cifra muy lejana de los 991.153 del sector de la población de infancia, de los 502.998 inmigrantes o de los 62.319 sin hogar, por citar algunos colectivos sociales vulnerables contemplados. Una prueba más del protagonismo de nuestra Tercera Edad, dado los cambios demográficos, en el uso de los servicios sociales.

De esta misma fuente, dado que el Ministerio aún no ha hecho públicos los datos de años más recientes, las previsiones de las aportaciones económicas, desglosadas por administraciones públicas vinculantes, ponen de manifiesto el incumplimiento del compromiso adquirido en 1987, para dotar en 1988 y en adelante, de la fórmula mencionada de financiación de los servicios sociales. La aportación prevista por la Administración General del Estado es de sólo el 9,52% del montante total de 998.547.690,05 euros. Las Comunidades Autónomas se comprometen con el 33,35% y las Corporaciones Locales, las auténticas protagonistas de la financiación, con el 57,11%.

Este dato no sería representativo, lógicamente, sin la proyección histórica correspondiente. Sobre todo porque uno de los mensajes políticos muy en boga por el actual Gobierno de la Nación es que la reducción de la aportación al Plan Concertado se debe a la crisis económica internacional — y nacional — por un lado, y, por otro, precisamente al proceso de implementación de la Ley de Dependencia para la que el Gobierno tiene prioridad. Argumento no verdadero porque desde el inicio de la aprobación del Plan Concertado en 1988, ningún Gobierno de la Administración Central del Estado, indistintamente del color político, ha concedido una aportación superior al 26%. El efecto colateral de este incumplimiento es altamente nocivo, pues ha dejado a la intemperie de las administraciones territoriales menores — las Corporaciones Locales — la responsabilidad económica de su financiación. Administraciones, como ahora veremos, de una capacidad financiera potencialmente inferior. Y, aún peor, convirtiéndoles en mostrador de las quejas de los ciudadanos por incumplimiento.

⁶ El Sistema Público de Servicios Sociales. Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2007/2008. Secretaria General de Política Social y Consumo, Ministerio de Sanidad y Política Social.

Tabla 1. Aportaciones económicas de las tres administraciones para la financiación de la red pública municipal de los servicios sociales a través del plan concertado de prestaciones básicas

AÑO	ADMINISTRACIÓN GENERAL ESTADO	COMUNIDAD AUTÓNOMA	CORPORACIONES LOCALES
1988	25.72	32.80	41.48
1989	20.91	33.18	45.91
1990	25.83	33.20	40.97
1991	25.14	32.10	42.76
1992	24.22	31.97	43.81
1993	20.73	27.47	51.80
1994	18.43	27.97	53.60
1995	16.52	22.59	60.89
1996	16.47	24.28	59.25
1997	17.30	24.88	57.82
1998	17.02	26.82	56.17
1999	17.03	26.63	56.35
2000	16.83	26.20	56.96
2001	16.91	28.19	54-90
2002	15.55	28.44	56.01
2003	14.01	28.28	57.71
2004	12.45	27.69	59.86
2005	10.94	28.01	61.05
2006	10.05	29.31	60.65
2007	9.48	30.42	60.10
2008*	9.52	33.35	57.12

*Previsiones

Fuente: Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales 2007/2008. Secretaría General de Política Social y Consumo. Ministerio de Sanidad y Política Social.

Como puede observarse en esta Tabla, las aportaciones económicas de la Administración Central del Estado no han cesado de descender desde comienzos de los años 90. Estas aportaciones *superiores* de los primeros años responden al proceso inicial de implementación de los centros de servicios sociales.

Es la edad dorada del sistema público de servicios sociales en España. Creación de equipamientos (fundamentalmente centros de atención primaria), con especial importancia en el medio rural, por un lado, y, por otro, reclutamiento de personal cualificado para la administración pública. Este esfuerzo ha permitido alcanzar un objetivo nada desdeñable: una cobertura casi del 100% del territorio nacional. El inconveniente responde a que, una vez culminada la fase inicial de creación y desarrollo, la consolidación del sistema ha quedado totalmente paralizada. No en vano, desde mediados y finales de los 90, la administración pública, que en sus inicios mostraba desconfianza hacia el voluntariado social y las asociaciones al identificarlas con el asistencialismo social de confesión religiosa de los años de la dictadura, comenzó a promocionar la importancia de la iniciativa civil y su corresponsabilidad en la prestación de servicios. El Tercer Sector, a lo largo de estos años y hasta el momento presente, ha adquirido, por tanto, un protagonismo indudable en la prestación de servicios sociales, estando presente la Administración a través de las diferentes fórmulas jurídicas conocidas — tales como las subvenciones o los conciertos — justificando, de este modo, el recorte presupuestario en inversión de nuevos equipamientos e instalaciones de titularidad pública.

El panorama final es por todos conocidos: un sistema mixto de servicios sociales, insuficiente en cuanto a recursos materiales y humanos para una demanda social en crecimiento permanente. Esta situación en el tiempo prolongada es lo que ha conducido a la cronificación de toda la red municipal, claramente insuficiente, a pesar del esfuerzo importante que las Corporaciones Locales (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos con población superior a los 20.000 habitantes) han venido realizando a lo largo de todos estos años. Un esfuerzo económico injusto y contradictorio pues se trata de las administraciones menores que disponen de inferiores fuentes de ingresos. Por esta razón, muchos profesionales del ramo, afirman que el nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia es, en relación a la red de servicios sociales ya creada, “desnudar un muerto para vestir a otro”.

3. LA OPINIÓN PÚBLICA EN LA ENCRUCIJADA, DE LAS EXPECTATIVAS INICIALES DE LOS SERVICIOS AL USO DESMEDIDO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Cuesta entender que, al parecer, la opinión pública posea un mayor conocimiento de los servicios que actualmente se prestan que la propia Adminis-

tracción que promueve, a través de la Ley, unos servicios y prestaciones que son prácticamente inexistentes.

Ciertamente, el Ministerio procedió en el año 2005⁷ a realizar un diagnóstico exhaustivo de la situación presente de los servicios sociales y de las tendencias demográficas por medio de estimaciones, las cuales, se ha demostrado, han sido erróneas. Al menos tuvo la cautela de establecer un calendario progresivo para la incorporación de los usuarios según un baremo de valoración que determina Grado y nivel de Dependencia. Sin esta medida cautelar, la situación que se habría generado en el sistema de servicios sociales habría sido caótica.

Con este fin, la Ley establece un periodo de implantación progresiva de ocho años, a lo largo de los cuales se irán poniendo en práctica grados y niveles.

Año 2007	Grado III	Gran Dependencia, niveles 2 y 1
Año 2008/9	Grado II	Dependencia Severa, nivel 2
Año 2009/10	Grado II	Dependencia Severa, nivel 1
Año 2011/12	Grado I	Dependencia Moderada, nivel 2
Año 2013/14	Grado I	Dependencia Moderada, nivel 1

Los datos de EUROSTAT para el año 2009⁸ sobre la protección social en los distintos países miembros confirman la inferioridad del gasto público y, por ende, del conjunto de servicios y prestaciones del caso español. Mientras la media del gasto social en la eurozona alcanza el 27,5%, en nuestro país es sólo del 20,9%. Un porcentaje inferior al 21,1% del año anterior y en 2010 el Gobierno ha aprobado el mayor recorte social de la democracia para atajar el déficit. En ninguno de los capítulos del gasto España logra alcanzar la media, con la excepción de las prestaciones por desempleo que es claramente superior (un 2,6% frente al 1,7% de la eurozona). Los índices de los servicios de proximidad no presentan, como era de esperar, resultados nada esperanzadores. El índice de cobertura en plazas de Centros de Día sólo abarca el 0,83% de los casos y el del Servicio de Ayuda a Domicilio el 4,69%. La media de los mayores de 80 años atendidos en residencias es sólo del 14%. La pregunta, nuevamente, es la misma: ¿Cómo se puede garantizar toda una cartera de servicios y prestaciones por Ley si durante los años transcurridos se ha venido abandonando, o en el mejor de

⁷ Libro Blanco (IMSERSO) Atención a las Personas en situación de dependencia en España. Madrid. 2005.

⁸ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

los casos posponiendo, la multiplicación de recursos? Si se tenía conocimiento de la situación, ¿por qué se produjo la avalancha de ciudadanos, potenciales beneficiarios, a las puertas de los servicios de atención primaria en enero y los meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley reclamando las prestaciones a las cuales creían tener derecho?

El Dictamen del Consejo de Estado del 2006⁹ puede arrojar luz sobre estas dos interrogantes. Su informe alertó claramente sobre el peligro de ir a un sistema de subsidios si no se establecían mejor las condiciones de exclusividad de las PECEF (prestaciones económicas para cuidados familiares). Pero como su recomendación no fue tomada en cuenta en el debate parlamentario, el pronóstico lamentablemente se ha confirmado.

Conocida popularmente como “la paguita de los dependientes”, sólo para casos realmente excepcionales tal y como establece la Ley, la prestación económica se ha convertido en la protagonista del derecho reconocido. Los servicios, claramente, han pasado a un segundo plano. Muchas son las razones que lo explican.

La primera de las razones es obvia, ante la insuficiencia de recursos y caer en lista de espera, los usuarios demandan la prestación dineraria. La segunda, ya denunciada por el Observatorio de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales¹⁰, es que la entrada que se está produciendo de un número muy elevado de solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia (unas 40.000 personas solicitan cada mes esta valoración) esté obligando a los profesionales, a golpe de fusta por la dirección de los Centros, a resolver lo más rápidamente posible el número de expedientes que se van amontonando en las mesas. Tercero, la crisis económica por la que atraviesan muchos hogares españoles ante la pérdida de poder adquisitivo conduce a muchos usuarios a completar sus reducidos ingresos con la prestación monetaria. Cuarto, ante la dualidad de acceder a un servicio, bajo la fórmula del copago (un % correspondiente a la pensión/ingresos del usuario) y el acceso a la totalidad de la prestación económica, las elecciones parecen claramente inclinarse por

⁹ Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Número de expediente 336/2006 (Trabajo y Asuntos Sociales).

¹⁰V Dictamen del Observatorio sobre el Desarrollo e Implementación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Julio de 2010.

los ingresos antes que por los servicios. Quinto, la propia propaganda electoral de la Ley produjo un efecto llamada a solicitar directamente la ayuda económica. Y sexto, un argumento irrefutable que proporcionan los propios datos económicos: una pura estrategia de las administraciones para abaratar costes y rendir cuentas ante la opinión pública de que la cobertura es la más amplia posible a cambio de sacrificar la calidad de la atención. La prestación económica es ligeramente superior a los 400 euros, la mitad de lo que cuesta la tarifa del servicio más barato de todo el catálogo de prestaciones. Una plaza en una residencia, como mínimo, multiplica por cuatro ese importe.

Los datos facilitados por el Portal de Mayores del IMSERSO¹¹ dan buena cuenta de esta situación irregular: el 58,3% de los beneficiarios del sistema disfrutan de la prestación económica. Un porcentaje muy elevado frente al 15,3% que reciben atención residencial, el 11,2% de los que disfrutan de ayuda a domicilio o el 5,7% que son atendidos en Centros de Día/Noche. Porcentajes que, presumiblemente, seguirán manteniendo esta tendencia a lo largo de todo este año 2011.

La irregularidad está, pues, consumada: se ha convertido en *norma* algo que la propia Ley define como *excepcional*. Una irregularidad que posee, además, un efecto aún más perverso. Las Administraciones no garantizan si estas 371.139 personas que perciben las prestaciones económicas están adecuadamente atendidas ante la ausencia de mecanismos de control para los seguimientos de los casos. En conclusión, una Ley presentada y defendida como *de servicios* se ha acabado convirtiendo en *la paga por la dependencia*.

4. LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA LEY EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA. UN PRETEXTOS.

Como fue mencionado en líneas anteriores, la Ley fue redactada en un momento de superávit cuando el fantasma de la crisis ni siquiera se oía. Los pronósticos gubernamentales fueron excesivamente optimistas desde distintos ángulos de cálculo, los cuales deben ser analizados uno a uno. Han sido tantos los Planes Nacionales, leyes y acuerdos en materia de política social y en

¹¹ Estadísticas del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia. Situación a 1 de noviembre de 2010. Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación. IMSERSO.

materia de servicios sociales a lo largo de estos veinte años, y tan limitados los resultados en cuanto a los niveles de cumplimientos de los objetivos esgrimidos en cada una de estas iniciativas políticas publicitadas a bombo y platillo, que, una vez más, debemos escrutar la realidad auténtica para sostener, los que así lo creemos, que las iniciativas poseen más objetivos electorales que una sincera preocupación por las necesidades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables.

Todos parecen haber padecido un común inconveniente: el lanzamiento de propuestas a modo de objetivos y finalidades, todas ellas excelsas y sumamente ambiciosas, pero sin una dotación presupuestaria rigurosa, combustible imprescindible para la implementación de los proyectos y la ejecución de sus medidas. Pues bien, una vez más, y a tan sólo 4 años del inicio del proceso de aplicación de la nueva Ley sobre la dependencia, el parlamento español ya ha puesto en evidencia la insostenibilidad del sistema si no se cambia el modelo de financiación establecido.

El optimismo inicial se fundamentaba en los denominados *retornos esperados* que, harían posible, la autofinanciación del sistema en el futuro. Este optimismo desmesurado se sustentaba esencialmente en la creación de empleo. Ciertamente, y como no podía ser de otro modo, el colectivo de trabajadores sociales es, junto con las 636.739 personas que, a fecha de 1 de noviembre de 2010, son beneficiarias del sistema y, por ende, disfrutan ya de prestaciones, uno de los grupos sociales más ilusionados con la nueva Ley. Especialmente, los que han sido contratados recientemente en estos años para las tareas de valoración y ejecución de los Planes Individuales de Actuación (PIAs) o como refuerzo de apoyo a los servicios sociales municipales. Hay razón para ello: después de tantos años de silencio por parte de las Administraciones, hoy se vuelve hablar de empleo público en el campo de servicios sociales. También, de las repercusiones económicas y laborales de la política social, considerada ésta no sólo como gasto público, sino como inversión productiva¹².

Efectivamente, en plena crisis y cuando el desempleo se ha desplomado, el sector de los servicios sociales ha generado en estos años entre

¹²No se había oído una cosa así desde los años 80, cuando los viajes de ocio y tiempo libre para la Tercera Edad patrocinados por el IMSERSO, demostraron que la inversión económica en materia social, no sólo había implicado un espectacular aumento de la calidad de vida de nuestros mayores, sino que también estaba siendo muy útil para dinamizar la economía española.

80.000 y 90.000 puestos de trabajo según la Encuesta de Población Activa. Lógicamente, todos estos empleos no se circunscriben únicamente a los trabajadores sociales contratados en calidad de técnicos, sino, y fundamentalmente, a cuidadores profesionales de los dependientes.

Como ya ha sido también comentado, del conjunto de prestaciones económicas que la Ley contempla, el 58,3% corresponden a las Prestaciones Económicas para Cuidados Familiares; el 8,0% a Prestaciones Económicas Vinculadas a Servicio y el 0,1% a Prestaciones Económicas para la contratación de un Asistente Personal. Lamentablemente, por cada 4 ayudas económicas que se conceden para que un familiar cuide de la persona dependiente en casa, se otorga sólo 1 para cuidados estrictamente profesionales. A pesar de esto, justo es reconocer la creación de empleo producida.

Las expectativas optimistas no quedarían desdibujadas si no fuera porque las previsiones gubernamentales, recogidas en el Libro Blanco de 2006, eran mucho mayores. Nada menos que más de 260.000 empleos directos, casi 200.000 de empleos inducidos y confiaba, además, en la salida a la luz de 100.000 trabajos sumergidos en manos de inmigrantes. Aunque las previsiones no han sido acertadas, desde luego la Ley, desde este punto de vista, poseía una excelente justificación argumental.

Todo este empleo repercutiría en la economía nacional. Aumentarían las cotizaciones a la seguridad social, se produciría menor gasto social por prestaciones por desempleo, habría mayor recaudación de los impuestos de la renta y, finalmente, mayor activación del consumo. Todo esto supondría unos ingresos anuales de unos 2.000 millones de euros.

La Ley además comenzó mal en su diseño de la fórmula de financiación, hoy ya cuestionada. Estimar que el 33% de la misma corra a cargo del copago y, por consiguiente, por el gasto de los propios usuarios ha sido claramente una estimación errónea en su totalidad. No fue contemplado que el 80% de nuestros ancianos perciben pensiones pequeñas, a las cuales sólo se les retiene la parte proporcional correspondiente en caso de acogerse a un servicio. Lejos de alcanzar el 33% establecido, el copago sólo alcanza el 15% del total del coste, por lo que son los gobiernos autonómicos los que ponen encima de la mesa la diferencia correspondiente.

Las Comunidades Autónomas han sido realmente la locomotora del Estado de Bienestar en nuestro país, y muy especialmente en materia de servicios sociales. El proceso de descentralización territorial hacia el Estado de las Autonomías y la construcción de nuestro modelo de Bienestar Social han caminado en paralelo a lo largo de estos 30 años. Pero también en estos años, las Comu-

nidades Autónomas y las Corporaciones Locales han asumido mucho más del 50% del gasto público total. Sólo en los últimos 6 años, las agencias públicas de las Comunidades ha crecido un 28%. Toda esta estructura administrativa interna a las Comunidades ha generado un gigantesco déficit y endeudamiento económico alarmante. El Gobierno de la Nación, ante el panorama inquietante de la crisis, y a decir verdad por imperativo ineludible de Bruselas, se propuso en el año 2009, y para un plazo de 4 años, un Plan de Racionalización del Gasto Público. Como todo el mundo sabe, esta expresión es un eufemismo, pues lo que se pretende es un recorte del gasto público sin demora y generalizado y, de este modo, lo ha confirmado el propio gobierno cuando se ha propuesto reducir el déficit autonómico. Este gasto es tan elevado, y procedente de tan diversas fuentes, que, por ejemplo, la proliferación de canales autonómicos produjo un coste en 2009 superior a los 1.000 millones de euros.

Pero si los gobiernos autonómicos ya lo tienen muy complicado para mantener tal nivel de gasto público, peor es la situación de las Corporaciones Locales, que son, en realidad, las que sufren en primera línea la merma notable de sus ingresos tras el desplome del boom inmobiliario y el descenso del consumo del turismo. La situación económica de la mayoría de nuestros ayuntamientos es totalmente insostenible, muchos al borde de la bancarrota y la contradicción es tal que, no debe obviarse, el dinero municipal es el que permite la financiación de los equipamientos sociales.

Para este 2011 que finaliza, la noticia del Gobierno Central no ha podido ser más demoledora para el conjunto de los servicios sociales. Abandonadas ya las previsiones optimistas del Libro Blanco, la realidad económica se impone crudamente a la estrategia electoral. A la nueva Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad, Leire Pajín, le quedan sólo apenas días para agotar la legislatura y seguir recordando las buenas bondades del Gobierno, Ley en mano, para las personas dependientes. Difícil tarea cuando el propio Ejecutivo, para los Presupuestos Generales del Estado de este año en curso 2011, ha recortado en 85 millones de euros, el equivalente al 5%, la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Triste panorama presupuestario que comparte también el Plan Concertado, cuya aportación estatal se reduce igualmente en 11,5 millones de euros (un 12% de la aportación del Estado). Este recorte en la financiación del sistema es contrario al calendario establecido por la Ley en el proceso de implementación de la misma, pues este año, se debe mantener la estructura del sistema y las prestaciones y servicios garantizados. Asimismo, asistir a los casi 250.000 usuarios que poseen Dictamen de Valoración favo-

rable y están pendientes de acceder a las prestaciones a las que tienen reconocido derecho y evaluar las nuevas, y numerosas, solicitudes que mes a mes llegan a las puertas de los servicios sociales municipales. Los defensores del carácter público de los servicios sociales¹³ y de la nueva Ley ya han levantado las espaldas en alto y no les faltan razones. Tras 15 años de anquilosamiento de la estructura de los servicios sociales en nuestro país, la nueva Ley de Dependencia fue reconocida como un hito en la historia de la política social y de los servicios sociales en España. Una vez más, y tras ponerse en evidencia los deberes incumplidos por los sucesivos gobiernos que hemos tenido en todos estos años, los escribanos de los Ministerios se excedieron en las infinitas buenas intenciones de la nueva normativa condenada ahora a la congelación.

5. CONCLUSIONES. ¿ERA REALMENTE NECESARIA UNA FORMULACIÓN JURÍDICA DE DERECHOS SIN UNA PROBABILIDAD POLÍTICA AUTÉNTICA PARA SU IMPLEMENTACIÓN?

Las auténticas intenciones políticas no están en los programas electorales, sino en la distribución de los conceptos de gastos de los presupuestos de las administraciones. Como tampoco lo están en las grandilocuentes declaraciones y soflamas de los acuerdos y compromisos políticos ante la opinión pública, sino en su nivel de cumplimiento. Sirvan estos enunciados para recordar que la Ley de Dependencia se cimienta sobre la cronificación de unos servicios sociales abandonados en su financiación a lo largo de estos últimos 15 años.

La creación de nuevas instalaciones, la concertación de nuevas plazas, la incorporación de mayor número de profesionales técnicos lejos de avanzar en paralelo con la demanda social existente, asunto por otro lado siempre imposible

¹³La proliferación de opiniones y comentarios en los medios de comunicación escrita criticando la situación generada es muy numerosa. Entre ellos, son dignas de mención las palabras del Presidente de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, José Manuel Ramírez Navarro, al afirmar que “reducir los recursos básicos resulta irresponsable y demuestra una absoluta insensibilidad hacia las personas”, www.gestiónresidencial.com, del 12 noviembre de 2010; o el enunciado de Rosana Costa, secretaria de política social de CCOO, en relación a la insuficiencia de recursos materiales y equipamientos: “Si la oferta fuese suficiente, el nivel de prestaciones económicas bajaría radicalmente. Lo que las personas necesitan son soluciones a sus problemas, y la prestación económica es un parche”, www.publico.es, del 5 de diciembre de 2010.

dada la naturaleza infinita de la demanda y su multiplicación en nuevas, no sólo no ha ido a un ritmo razonable, sino a una lentitud totalmente injustificable. Y digo bien injustificable porque tomo por referencia los propios compromisos políticos contraídos, no lo que a nosotros, los defensores del sistema público de servicios sociales, nos parecía lo más acertado.

Importa poco, para alimentar la indiferencia hacia los actores políticos, que el compromiso social contraído adquiera cualquiera de las formas posibles. Las fórmulas son múltiples: planes, conciertos, convenios administrativos, leyes, incluso meras declaraciones de intenciones. La palabra dada es siempre un compromiso y su infravaloración es lo que nos ha conducido a la fragilidad de nuestros sistemas democráticos respecto al nivel de confianza que el electorado muestra hacia la credibilidad de sus representantes. Esta fragilidad es aún más alarmante, e incluso más peligrosa, en tiempos de crisis económica y financiera. Más inquietante y moralmente más inaceptable cuando el incumplimiento afecta directamente a los sectores más vulnerables de la población, en este caso a nuestros mayores en particular, y a todos los dependientes, en general.

Ya tenemos en España casi 47 millones de población, según último censo, de los cuales 16,3 millones son mayores de 65 años (el 33,2%) y de éstos, 6 millones son mayores de 80 años. Nuestro país va camino, tras Japón, de convertirse en el país con mayor envejecimiento del mundo. Más de 700.000 viven en municipios de menos de 2.000 habitantes, en muchos de los cuales los servicios sociales de proximidad son prácticamente inexistentes. Las diferencias en materia de estos servicios entre el mundo rural y el mundo urbano es, en nuestro país, aún una asignatura pendiente. Los efectos, por otro lado, que la crisis económica está produciendo en España son sumamente terribles. El 20,8% de la población vive bajo el umbral de la pobreza, potencialmente son usuarios a las puertas de los servicios sociales.

Es un despropósito generar expectativas sociales en una población altamente necesitada de recursos¹⁴. O, cuando menos, es de una ineptitud peligrosa proponer con falta de realismo y sin planificación técnica seria.

¹⁴Y los desafíos a los que se enfrentan los servicios sociales continúan en aumento. Según la CEAFA (Confederación Española de Asociaciones de Familiares de Alzheimer y otras demencias), en España hay alrededor de 800.000 personas que padecen alzhéimer, de las que sólo atienden a 200.000. Su número alcanzará, en 2025, la escalofriante cifra de 1.800.000, según sus propias estimaciones, lo que convertiría a esta enfermedad en un problema socio-sanitario de primer orden. ¿Para cuándo los recursos necesarios? Sobre este punto, puede consultarse: A. Hidalgo Lavié (Coord.), Trabajo Social con enfermos de Alzheimer y sus familias, La Coruña 2011.

La media de espera por el usuario desde que presenta su solicitud, se realiza la valoración, se emite el dictamen, y en caso de reconocimiento positivo, se elabora el PIA (Plan Individualizado de Actuación) ha pasado de 14 meses a 17 de media, cuando el Ministerio y las Comunidades Autónomas prometieron reducirlo a 6 meses (1).

El desbordamiento de las previsiones realizadas en los dos Grados ya incorporados (Grandes Dependientes y Dependientes Severos) y el recorte presupuestario produce el temor de que la Administración opte ahora por priorizar a los atendidos actualmente y posponga el calendario establecido para este año 2011 en el que deben incorporarse al sistema los Dependientes Moderados con nivel 2. Con fecha de 1 de diciembre de 2010, el IMSERSO reconoce que 133.068 personas tienen reconocido este Grado y Nivel¹⁵ (2).

El proceso autonómico y la descentralización territorial correspondiente se fundamentaron entre otras razones, en la creencia de que podía ser un útil mecanismo funcional para conseguir mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos. En lo que concierne a los servicios sociales, el resultado ha sido la creación de 17 modelos diferentes, a pesar de sus elementos comunes, que ha quebrado el principio de igualdad que la Constitución reconoce. Así, la cantidad y la calidad de los servicios que percibe el ciudadano dependen del territorio municipal en el que esté empadronado. Cuando se aprobó la Ley de Dependencia, también se esgrimió, como un efecto colateral de la misma, que serviría para armonizar los diferentes modelos creados tras 22 años de desarrollo. Ciertamente, es la primera Ley marco que se aproxima a la demandada Ley Estatal sobre servicios sociales que no pudo ponerse en funcionamiento en su día, a diferencia de los subsistemas de bienestar en materia de salud, educación y de garantía de rentas. Sin embargo esta finalidad tampoco se ha cumplido. Las diferencias que supone para una persona en situación de dependencia, como así recoge el V Dictamen del Observatorio anteriormente mencionado, vivir en el País Vasco o en Canarias son enormes (en atención, en plazos y en disponibilidad de servicios) (3).

¹⁵Información Estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Situación a 1 de diciembre de 2010. Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Puestos a lanzar aspiraciones y anhelos a diestro y siniestro, la Ley también contemplaba, en su fundamento, un propósito muy elogiado, dado el retraso considerable de nuestro país respecto a Europa: la liberación de la mujer del rol tradicional como cuidadora informal en el seno de la unidad familiar por la vía del empleo. La realidad resultante es cuantificable: el 94% de las personas que cuidan y atienden a los dependientes en el seno de sus familias, son mujeres. Lejos de liberar, la distribución de prestaciones y servicios están perpetuando este anacrónico rol (4).

La relevancia de la Ley reside en el reconocimiento explícito de los servicios y prestaciones como derechos subjetivos de los ciudadanos. Pero obviaron que acudir a los tribunales, en nuestro país, es un proceso lento y caro, y la esperanza de vida de nuestros ancianos dependientes, con gran probabilidad, se agotaría incluso antes de concluir el juicio y recibir la sentencia. Este mismo triste espectáculo se produce ya, hoy día, con las listas de espera para acceder a determinados servicios (5).

En definitiva, nadie puede discutir que los contenidos de la Ley de Dependencia son extraordinarios. Sobre papel, es un avance, sin ningún género de dudas, en materia de derechos en el ámbito de los servicios sociales. Su idoneidad es, empero, coyuntural, cuestionable, con reservas. No es necesario rubricar con una Ley, compromisos políticos en materia social ya contraídos, ya reiterados, ya manidos. Una honesta voluntad política, a mí entender, le habría bastado con ponerse manos a la obra en la inversión presupuestaria, en los conciertos, en la creación de plazas, en reclutamiento de personal; en suma: en recuperar el tiempo perdido y posponer el bautismo jurídico (y fotográfico) para más tarde. No olvidemos que desde 1993 aún estamos aguardando el cumplimiento de las ratios de plaza/personal/usuario que el Plan Nacional Gerontológico determinaba. Y, también en aquella fecha, todos nos ilusionamos con aquel hito histórico. Sólo hay que recordarlo o acudir a la hemeroteca.

Alfredo Hidalgo Lavié

**OD ADEKWATNOŚCI I POPARCIA DO ROZCZAROWANIA
I POTWIERDZENIA REZULTATU WYBORCZEGO: REFLEKSJA
POLITYCZNA NAD HISZPAŃSKIM PRAWEM ZALEŻNOŚCI**

Streszczenie

W niniejszym artykule autor kwestionuje skuteczność hiszpańskiego Prawa Zależności oraz podaje w wątpliwość uczciwość deklarowanej przez administrację rządową troski o potrzeby społeczne osób znajdujących się w sytuacji zależności, zwłaszcza ludzi starszych. Autor dowodzi, że wiele podobnych inicjatyw politycznych przyjętych w ciągu ostatnich dwudziestu lat oraz wysoki poziom ich niezrealizowania niweluje prawdziwy cel ich uchwalenia, jakim był zysk wyborczy. Frustracja społeczna jest duża, na co wskazuje chociażby sytuacja znana z sieci municypalnych zajmujących się świadczeniami społecznymi w Hiszpanii. W wyniku ewidentnej niewystarczalności środków, a także z powodu wadliwości stworzonego modelu, prawo dostępu do świadczeń osobistych zostało zamienione w system subsydiów, co stoi w sprzeczności z tym, co analizowane prawo ustanawia.