

# Impacto de la Ley de la Dependencia en los Servicios Sociales Generales

**JOSÉ MANUEL RAMÍREZ NAVARRO**

Presidente de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Trabajador social

Recibido: 17 de febrero de 2011 · Aceptado: 23 de marzo de 2011

## RESUMEN

Todas las personas en situación de dependencia son usuarias de los servicios sociales, pero no todos los usuarios/as de los servicios sociales son personas en situación de dependencia. Para avanzar en la consolidación del cuarto Pilar del Estado de Bienestar Social es preciso la aplicación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia a la vez de elaborar nuevas Leyes de servicios sociales que formulen nuevos derechos subjetivos –que puedan ser reclamados administrativa y jurídicamente– y ordenen racionalmente el sector, definiendo un sistema integrado.

Detrás de todas las cifras hay PERSONAS con derecho a una mayor autonomía y atención. Miles de historias particulares que exigen de los Poderes Públicos una respuesta INTELIGENTE, VALIENTE y con ALMA.

**PALABRAS CLAVE:** Servicios Sociales, Ley de Dependencia, personas en situación de dependencia, valoraciones, plan individual de atención, autonomía personal, directores servicios sociales, Sistema de la Dependencia, Bienestar Social.

**CORRESPONDENCIA**

directoressociales@hotmail.com

**ABSTRACT**

*Everyone in a dependency situation is a user of social services, but not all users of social services are people in a dependency situation. Moving forward in the consolidation of the fourth Pillar of the Social Welfare Society requires application of the Law on promotion of personal self-sufficiency and care for people in a state of dependency. At the same time new Social Service Laws need to be drawn up formulating new subjective rights, which can be administratively and legally claimed, with rational planning of the sector, defining an integrated system.*

*Behind all the figures involved there are PEOPLE with the right to greater self-sufficiency and care: thousands of specific stories which require an INTELLIGENT, BRAVE, AND CARING response from public authorities.*

**KEY WORDS:** *Social Services, Dependency Law, people in a dependency situation, valuations, individual care plan, personal self-sufficiency, social services directors, Dependency System, Social Welfare.*

El Estado Social, como manifestación colectiva de la solidaridad, que los poderes públicos deben hacer efectiva, integra un conjunto de políticas complementarias, para contribuir a los objetivos del Bienestar Social, así se configuran los servicios sociales que constituyen el cuarto pilar una vez que la Ley 39/2006 establece dentro de este Sistema y por primera vez en España unos derechos subjetivos que pueden ser reclamados administrativa y jurídicamente. *“Los Servicios Sociales surgen como evolución de las prácticas e instituciones de la Beneficencia Local, persistentes hasta el año 1982, y de la Asistencia Social del Estado transferida a las Comunidades Autónomas desde los primeros años de esa década y que desaparecen a lo largo de la misma a partir de la normativa que elaboran estas Comunidades. Los Servicios Sociales en España se configuran con características innovadoras, por cuanto han podido contar con la experiencia de la crisis de los sistemas tradicionales del Bienestar Social en otros Estados más avanzados en esta materia.”*<sup>1</sup>

La ley 39/2006 supone el mayor avance en protección social en los últimos tres lustros. Más de un millón de personas se les reconoce el derecho subjetivo a recibir una prestación o servicio y actualmente 650.000 personas ya reciben una prestación y servicio que mejora su calidad de vida. Todas las personas en situación de dependencia son usuarias de los Servicios Sociales pero no todos los usuarios de Servicios Sociales son personas en situación de dependencia. La acción preventiva, protectora o promocional de los Servicios Sociales no se agota en la gestión de la ley de dependencia.

Los modelos organizativos y de gestión que desarrollan la Ley de Dependencia en el territorio, comprometen la efectividad y eficacia del derecho subjetivo y por ende las desigualdades en el territorio. Es preciso abogar por modelos descentralizados y desconcentrados que prioricen los Servicios Sociales Generales y tiendan a ordenar de manera racional el Sector. No se puede desvestir el andrajoso Sistema de los Servicios Sociales para mal vestir el Sistema de la Dependencia. Los servicios sociales pueden

<sup>1</sup> “LOS NUEVOS SERVICIOS SOCIALES. Síntesis de conceptos y evolución”. Gustavo García y José Manuel Ramírez. Edit. Librería Certeza. Zaragoza, 1992.

ser fagocitados por el Sistema de la dependencia desprotegiendo a personas y familias vulnerables cuyas necesidades sociales no están relacionadas con la situación de dependencia.

Y al final, ayuntamientos y servicios sociales comparten el valor de la proximidad, del Anteproyecto de la Ley de dependencia a la Ley se pasó DEL PODRÁN PARTICIPAR AL PARTICIPARÁN (art. 12 de la Ley). La realidad es tozuda y evidencia algunos hechos como que la mayoría de personas dependientes quiere permanecer en su entorno: proximidad y accesibilidad a los servicios. 8 de cada 10 dependientes con prestaciones o servicios en su domicilio y los sistemas de aplicación de la Ley en la que la gestión local es protagonista han demostrado mayor agilidad y eficacia.

En virtud de los análisis que semestralmente realizamos en el Observatorio Estatal para la Dependencia y considerando los datos oficiales aportados al sistema SAAD por las Comunidades Autónomas, se puede concluir que a nivel general continúa registrándose una mejora en la evolución global del SAAD en España, si bien la implantación y el desarrollo territorial está siendo muy desigual, tanto en procedimientos como en la provisión de servicios y prestaciones.

En el contexto actual de la implantación de la Ley de dependencia, después de cuatro años de aplicación se constatan cuatro aspectos especialmente preocupantes, porque ya son crónicos en su funcionamiento: la cronificación del limbo de la dependencia, las dificultades derivadas del modelo de financiación, el sobredimensionamiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales y la falta de transparencia informativa, son las principales dificultades de implantación del Sistema de Atención a la Dependencia.

## ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL SAAD EN ESPAÑA

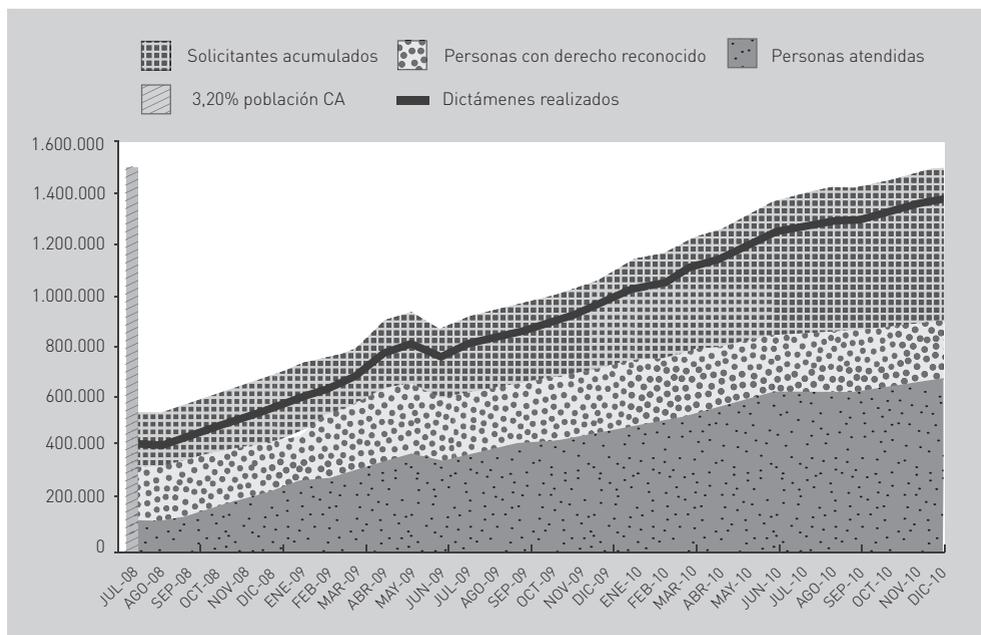
Para los análisis que realizamos a continuación se han considerado únicamente los datos oficiales aportados al sistema SAAD por las Comunidades autónomas y que son mensualmente publicados a través del IMSERSO. El Gráfico 1 representa los datos totales de evolución 1 de julio de 2008 a 1 de enero de 2011 referidos a:

- Personas solicitantes y su evolución (acumulada) mensual.
- Personas valoradas (con dictamen de grado y nivel) acumuladas.
- Personas con grado y nivel suficiente para ser titulares de derechos de acuerdo al calendario establecido en la Ley.
- Personas que presuntamente reciben algún tipo de atención (cuentan con Plan Individualizado de Atención [PIA]).

En el Gráfico 1 de evolución de los dos años y medio últimos, el paralelismo de las líneas significa que a medida que crecen las solicitudes, así aumenta el ritmo de las valoraciones; lo que demuestra que en el último año no se ha reducido el contingente de más de cien mil personas a la espera de valoración. Lo mismo ocurre con respecto a los PIAS de las personas valoradas con grado y nivel como para recibir servicios en este momento. Los PIAS han crecido al mismo ritmo que los reconocimientos, de forma que no se ha disminuido apenas el contingente en torno a un cuarto de millón de personas con derecho reconocido y sin atención.

Esto puede significar que el sistema ya tiene cierta capacidad de absorción de la demanda nueva pero que no es capaz de mejorar los tiempos de atención a las personas con derecho reconocido. Si, como era de esperar, el ritmo de solicitudes decreciera (ya estamos en la mitad del cuarto año de aplicación de la Ley), podría pensarse que el sistema absorbería la demanda atrasada (el llamado "limbo" de la Dependencia). No obstante, no ha sido así.

Gráfico 1.- Evolución de 1 de julio de 2008 a 1 de diciembre de 2010



En el último semestre de 2010 se comprueba una RALENTIZACIÓN de entrega de prestaciones y servicios y ESTANCAMIENTO de la desatención porque el limbo no mejora. Como consecuencia... NO SE MEJORAN LOS PLAZOS MEDIOS (que ahora estarían en 16 meses: 4 para valoración y 12 para entrega PIA). Lejísimos de los 6 acordados. Otra consecuencia lógica es un cierto freno del gasto que, aún así supera los 5.000 millones para todo el sistema en 2010. El freno del gasto tiene que ver con el FRENO DE LA ATENCIÓN RESIDENCIAL (servicio que genera más costes al sistema). PELIGRO EVIDENTE: incapacidad de desatascar o mejorar el sistema de cara al 2011.

Los plazos excesivos de espera –sangrantes– que el Observatorio ha denunciado en repetidas ocasiones siguen siendo elevadísimos ya que a finales de 2010 arrojan un promedio de dieciséis meses (doce meses para la elaboración del PIA a los que hay que

sumar los cuatro meses de espera para la valoración). Hay que ser conscientes además de que se trata de estimación de tiempo promedio, por lo que existirían miles de personas (no podemos cuantificarlas con los datos disponibles) que se verían sometidas a esperas superiores a esos 16 meses. Así lo denunciaba también el Defensor del Pueblo en su último Informe Anual en el que dedicaba un duro epígrafe a esta cuestión.

El compromiso adoptado por las CCAA y el Ministerio en esta materia es de reducción de los plazos a 6 meses, no obstante es evidente el incumplimiento. También es posible que se esté dando más “aceleración” a los expedientes nuevos (para los que registró retroactividad superados esos 6 meses) y que los “abandonados” que llevan más de dos años a la espera sigan padeciendo esta trágica desatención. En otro orden de cosas, es evidente que ni la eliminación de la retroactividad, ni los compromisos de resolver los

expedientes en 6 meses, mejorarán la gestión del sistema de forma automática y que las CCAA que incumplen sistemáticamente los plazos marcados por las leyes seguirán haciéndolo (con la "alegría" de que durante medio año no generarán deuda).

Pero más allá de las consideraciones de tipo económico, estamos hablando de situaciones de extremada gravedad social y familiar en las que –tras una feliz expectativa cierta de mejora de su situación gracias a la aprobación de un nuevo derecho– la rabia y la frustración por la desatención están haciendo mella.

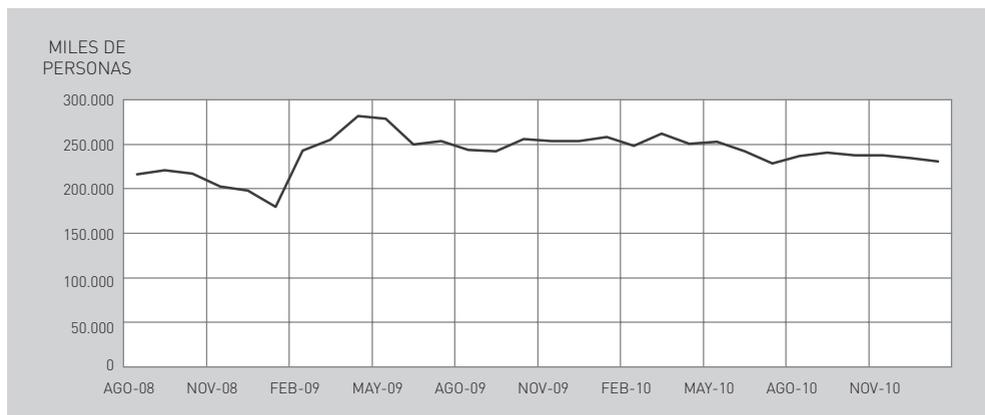
### El limbo de la dependencia

Con los datos oficiales a finales de 2010, casi 250.000 personas se encontraban en lo que denominamos limbo de la dependencia (ver Gráfico 2), es decir, personas tienen reconocido un grado y nivel que les da derecho a recibir las prestaciones y servicios del Sistema, pero aún no se les ha aprobado el PIA que les permite recibir de manera efectiva estos servicios o prestaciones. Esto evidencia que en ese año en el que no entraban según calendario de la Ley nuevos niveles y grados no se ha reducido este limbo sino que incluso en el último semestre ha aumentado ligeramente.

Esta constatación es especialmente preocupante porque 2010 ha sido un año valle, ya que no se han incorporado al Sistema nuevos grados o niveles, por lo que cabía esperar que hubiera sido la oportunidad para reducir este limbo, lo que no ha ocurrido. Así, al incorporarse al Sistema en enero de 2011 los dependientes moderados, todo parece presagiar que el número de personas con derecho que estarán pendientes de recibir la correspondiente prestación o servicio (limbo de la dependencia) será mucho más elevado todavía, casi 140.000 más superando ampliamente las 350.000 personas. Algo muy preocupante cuanto que muchas de estas personas, por su edad o circunstancias, tienen una esperanza de vida que hará irrecuperable el tiempo en el que está retrasándose la percepción del servicio o prestación al que tienen derecho.

Canarias, con más del 60% de las personas con derecho reconocido que no tienen aún aprobado el correspondiente servicio o prestación económica, y la Comunidad Valenciana, con casi el 50%, son las regiones donde más preocupante es esta situación, mientras que en Navarra, Cantabria, La Rioja, Castilla y León con menos del 20% es donde menor es este limbo de la dependencia. En el con-

**Gráfico 2.- Evolución mensual del nº de personas con derecho a atención y a la espera de ser atendidas hasta diciembre de 2010 ("limbo de la dependencia")**



junto del Estado el porcentaje es del 27% (el 36% si contamos los moderados).

### Modelo de financiación

La Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales ha publicado un detallado informe sobre financiación del Sistema<sup>2</sup>, que pone de manifiesto el desequilibrio entre lo que aporta de manera efectiva la Administración General del Estado (34%) y las Comunidades Autónomas (52%) y el resto los propios usuarios mediante el copago (14%) en el coste efectivo de los servicios y prestaciones económicas. Evidencia también los graves desequilibrios en el gasto entre unas y otras Comunidades (ver Gráfico 3). Así, mientras que en La Rioja, las Administracio-

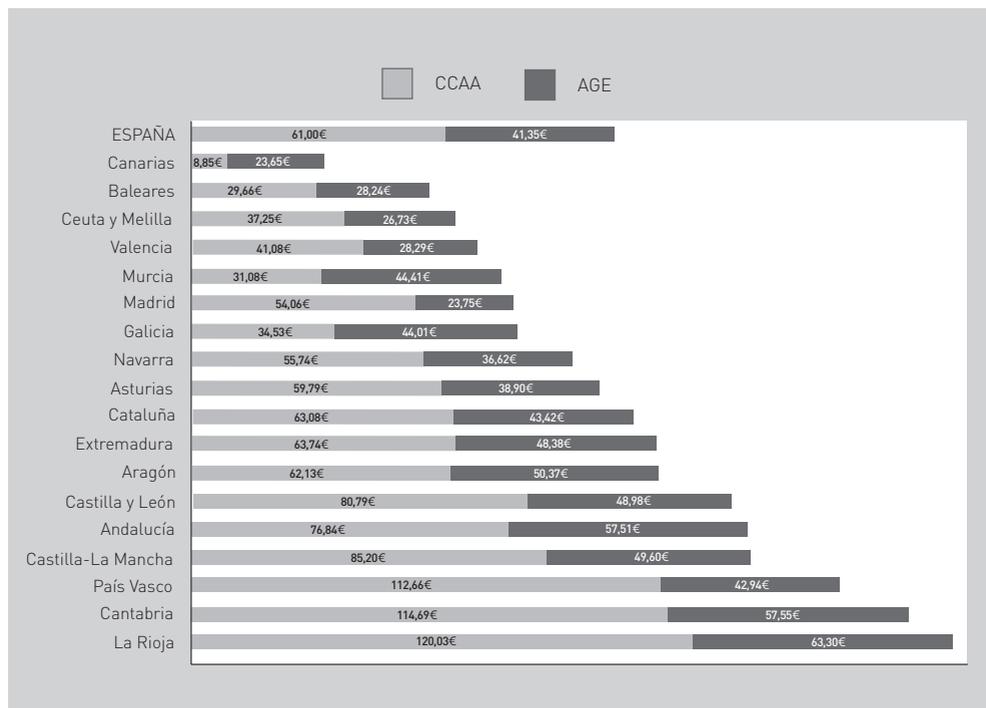
nes Públicas gastan en 2010 183 euros por habitante en atención a la Dependencia, en Canarias este gasto es más de 5 veces menor, con solo 32 euros (la media estatal es de 102). Tras estos datos está, sin duda, la extraordinaria diferencia entre el número de personas atendidas, y también el contenido e intensidad de las prestaciones o servicios que reciben.

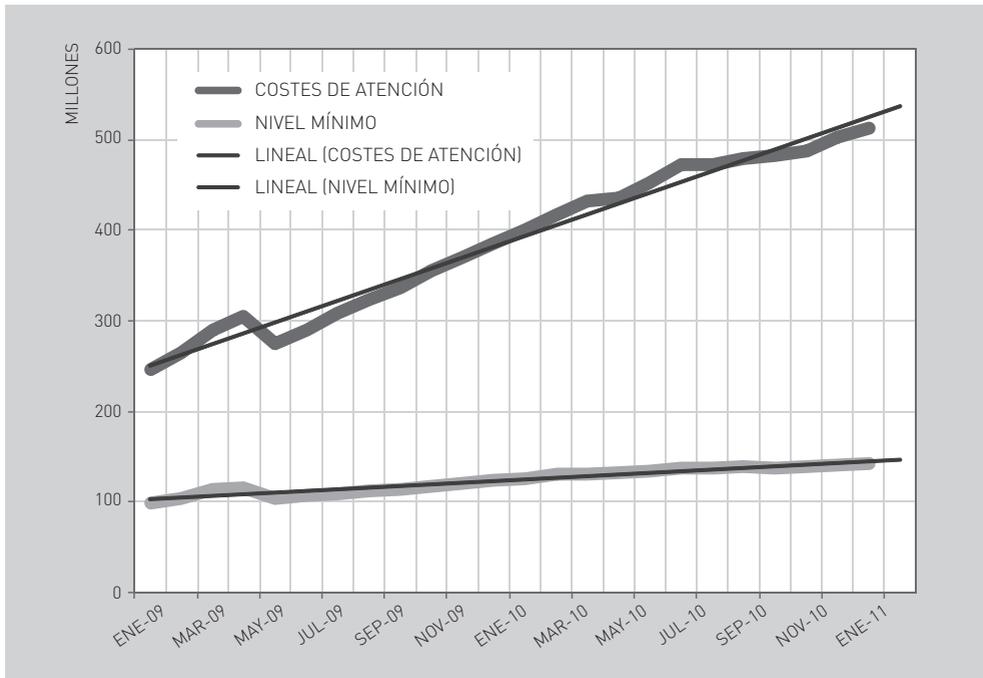
Más preocupante resulta aún constatar cómo se van distanciando cada vez más la financiación estatal para el nivel mínimo (el que debe **garantizar la igualdad** de todos los ciudadanos y ciudadanas en cualquier parte del territorio) del coste efectivo de las prestaciones económicas y los servicios que estas personas están percibiendo (ver Gráfico 4).

Por ello nos reafirmamos en la propuesta que la Asociación de Directoras y Gerentes

<sup>2</sup> "Aproximación a los costes del SAAD en 2010 y aportación de los financiadores". El Informe está elaborado para el Observatorio de la Dependencia por Luís Barriga.

Gráfico 3.- €/habitante SAAD 2010 soportado por las Administraciones Públicas



**Gráfico 4.- Evolución de los costes de atención y de la financiación estatal para el nivel mínimo**

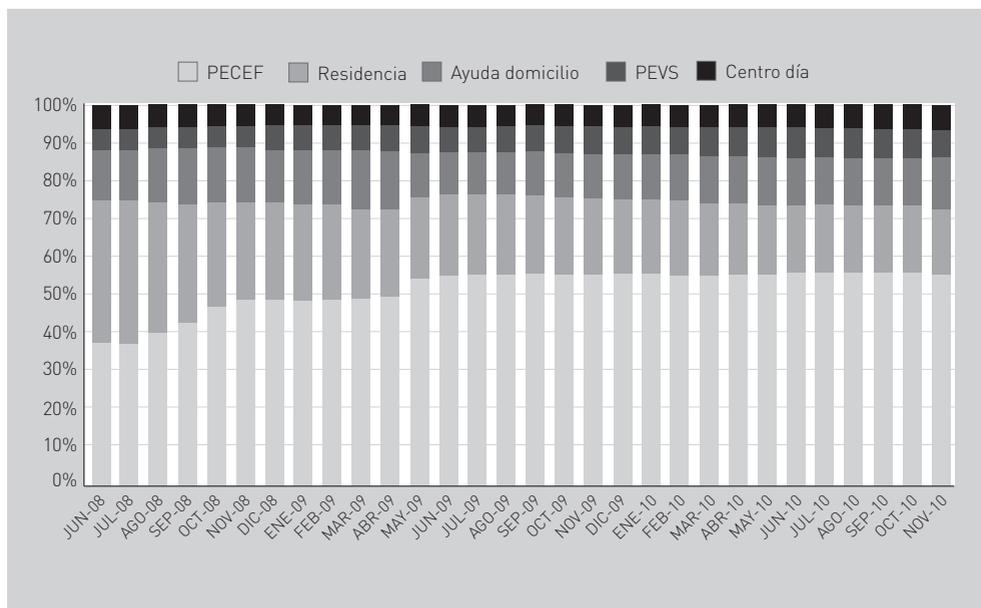
de Servicios Sociales venimos planteando desde el inicio de la implantación del Sistema, y es **que la financiación se determine en función del coste efectivo de los Servicios y Prestaciones Económicas que se proporcionan**. De esta manera se evitará la perversión actual de que aquellas Comunidades que optan por prestar servicios de calidad se vean muy perjudicadas económicamente frente a aquellas que sobredimensionan las prestaciones económicas (más baratas) o de servicios con menor intensidad o de menor calidad, algunas de las cuales pueden incluso llegar a *hacer caja* con la aportación estatal.

Esperamos que la intervención que está llevando a cabo el Tribunal de Cuentas aclare todos estos aspectos de financiación del Sistema, que actualmente se enfrentan a una inadmisibles deficiencia de información.

### **Sobredimensionamiento de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesional**

A pesar de su carácter excepcional según la propia Ley, la *prestación económica de cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales*, sigue extraordinariamente sobredimensionada, ya que la recibe casi el 58% de los beneficiarios del Sistema. Y después de cuatro años, la tendencia no sólo no se reduce sino que continúa siendo creciente (ver Gráfico 5). En números absolutos, 377.787 personas reciben esta prestación frente a sólo 90.912 que reciben servicios profesionalizados de Ayuda a Domicilio, o 44.810 en Centros de Día. Murcia, con un 83,4% de personas dependientes que reciben la prestación de cuidados en el entorno familiar y cuidadores no profesionales, es el caso extremo de esta situación.

**Gráfico 5.- Evolución PIAs en el total de España (junio 2008-diciembre 2010)  
(sin PEAP, teleasistencia, ni promoción de la autonomía y prevención)**



Si se tiene en cuenta que apenas se está llevando a cabo un seguimiento de la situación de las personas que reciben cuidados no profesionales en su entorno familiar, resulta muy preocupante que las Administraciones no puedan garantizar si están o no adecuadamente atendidas más de 300.000 personas especialmente vulnerables por su situación de dependencia. Además el escaso desarrollo de los servicios (Ayuda a Domicilio, Centros de Día y Residencias) frente a las prestaciones económicas, impide que el Sistema desarrolle todo su potencial de creación de empleo, en un momento tan necesario como el actual.

### Falta de transparencia informativa

Un aspecto que hay que denunciar, es las deficiencias del Sistema de Información oficial del SAAD, así como el incumplimiento de los acuerdos en esta materia por el Consejo Territorial, según los cuales en julio de 2010 deberían haberse publicado los datos más

detalados del nuevo Sistema de Información, y que a fecha diciembre de 2010 aún no se ha producido.

Nos parece también inadmisibles que se pretenda resolver, como un mero trámite, el imperativo legal de evaluar el funcionamiento de la Ley tras su tercer año de implantación. La falta de datos precisos para esta evaluación y, sobre todo, el incumplimiento del plazo, es algo muy grave que debe ser inmediatamente corregido.

Todo ello se suma a la ya tradicional ocultación de determinados informes o a las dificultades para acceder a determinados datos, lo que nos ha obligado, en ocasiones, a actuar al *estilo Wikileaks*, cuando hemos tenido la oportunidad de acceder a algunos de estos informes que las correspondientes Administraciones estaban tratando de que no se conocieran. Y como en el caso de Wikileaks, no exento de amenazas y presiones por quienes siguen empeñados en que la ciudadanía no

conozca cómo se está desarrollando este ámbito de la protección social.

Una situación que sería impensable en otros ámbitos de la protección social, como en materia de desempleo, pensiones, salud o educación, y que evidencia un gravísimo déficit democrático que debe ser corregido de manera inmediata, incluso si es preciso con la determinación de las más altas instancias españolas y europeas, en el caso de que los gestores directos del Sistema no lo resuelvan de inmediato.

## VALORACIÓN POR CC.AA.

Castilla La Mancha, Castilla y León, País Vasco y Aragón destacan en la aplicación de la Ley de la Dependencia, mientras que Canarias, Madrid y Comunidad Valenciana continúan privando a sus ciudadanos de los derechos que les reconoce esta Ley.

A nivel general continúa registrándose una mejora en la implantación de la Ley, pasando de una puntuación media de 4,97 puntos (enero 2010) a 5,44 (junio 2010) y 5,6 puntos en enero de 2011 (ver Gráfico 6).

La aplicación de la Escala evidencia en el VI Dictamen del Observatorio de la Dependen-

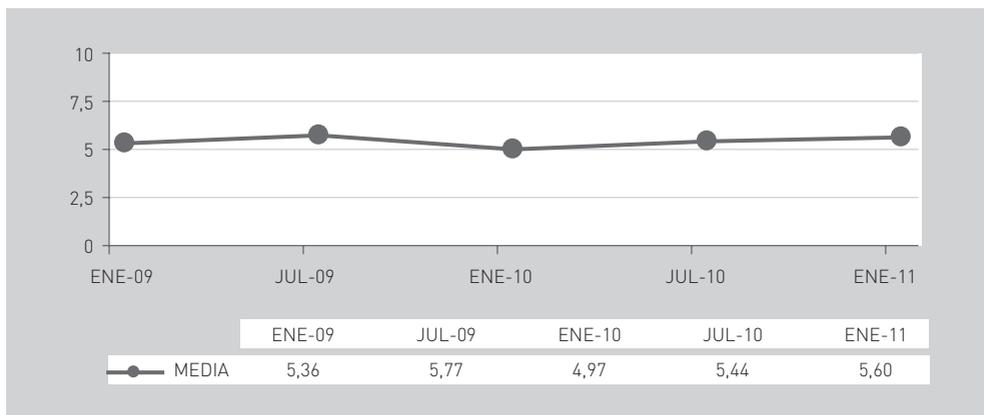
cia algunos cambios en el ranking de CCAA (ver Gráfico 7). Así al finalizar 2010, cuatro comunidades destacan en cuanto a la aplicación de la Ley de la Dependencia: Castilla-La Mancha, Castilla y León (ambas con 9 puntos), País Vasco y Aragón (con 8,5 puntos).

Por el contrario, se mantiene invariable el empecinamiento de tres CCAA en no aplicar las prestaciones y servicios que esta Ley contempla, poniendo a sus ciudadanos y ciudadanas en una situación de desprotección frente al resto en una materia de protección social tan básica. Estas Comunidades son Canarias (0,5 puntos), Madrid y Comunidad Valenciana, ambas con 2 puntos sobre 10.

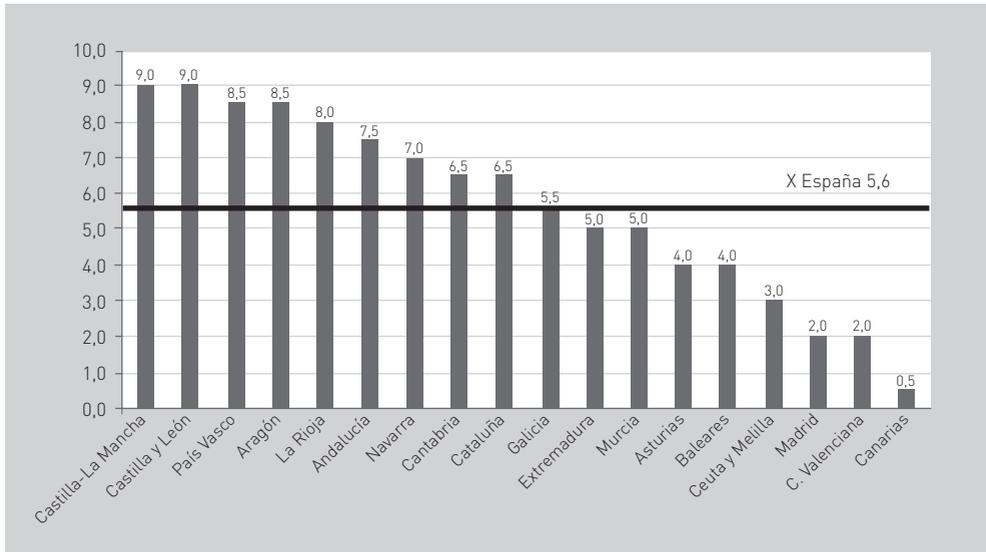
En el resto destaca el descenso de alguna Comunidad, como es el caso de Asturias, que suspende por primera vez en la aplicación de esta escala (4 puntos). Por el contrario, damos la bienvenida al grupo de aprobados por primera vez a las Comunidades de Extremadura y Murcia, (ambas con 5 puntos), reconociendo el esfuerzo de mejora que esta valoración evidencia, por parte de ambas Comunidades.

Con los tres indicadores principales, la situación sería la que se muestra en el Gráfico 8.

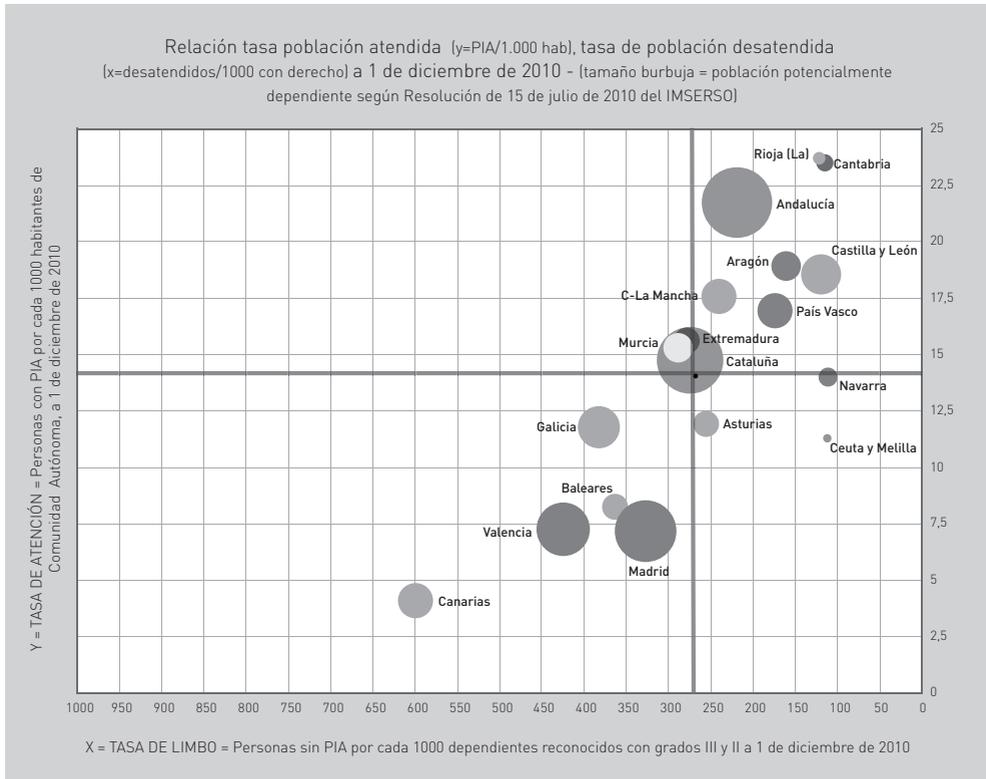
**Gráfico 6.- Evolución de la puntuación media en la implantación la Ley**



**Gráfico 7.- Aplicación de la escala por CCAA**



**Gráfico 8.- Relación tasa de población atendida, tasa de población desatendida a 1 de diciembre de 2010**



Ahora bien, es importante profundizar en un análisis. **¿Qué tipo de servicio y prestación se está entregando a los titulares de los derechos?** O dicho de otra forma ¿cuál es el contenido de los PIAS que se están firmando? ¿Cómo ha evolucionado el tipo de servicios entregados en los últimos meses? Obviamente la cuestión no es baladí ya que este es el **factor determinante de los costes asumidos por el Sistema de Servicios Sociales** y también el elemento que determina la **generación de retornos en forma** –por ejemplo– de **empleos generados**.

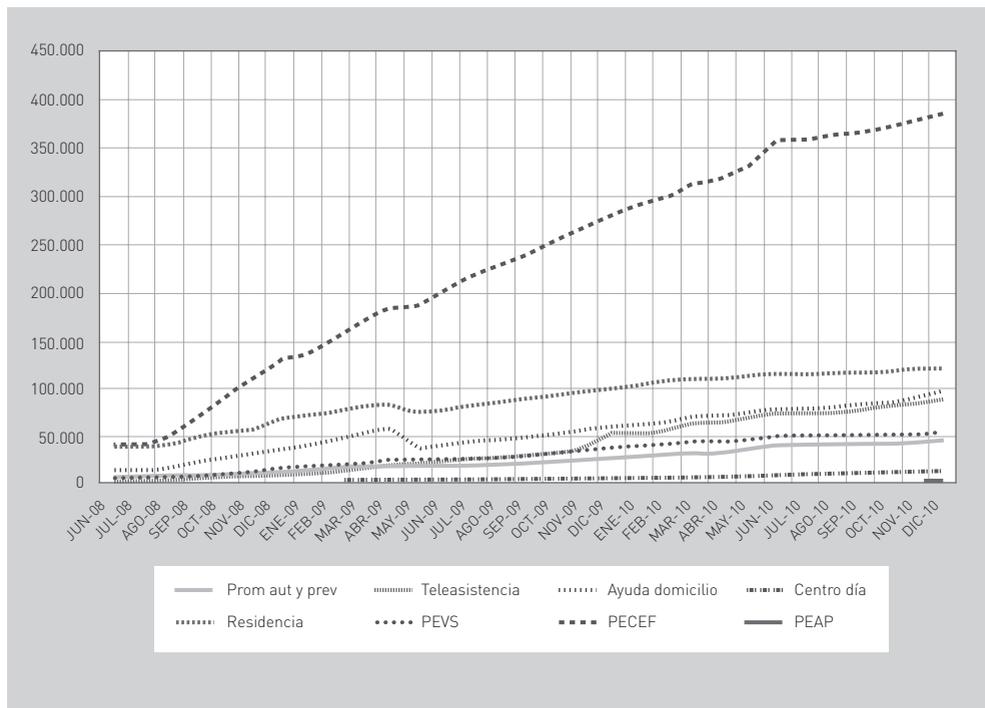
El Gráfico 9 no deja ningún lugar a duda sobre el **auténtico abuso que se ha producido con la Prestación Económica por Cuidados en el Entorno Familiar** (en adelante PECEF) que la Ley preveía como excepcional. Como puede apreciarse, la curva de entrega de PE-

CEF se dispara en agosto de 2008 y no varía apenas en su incremento hasta mayo de 2010 en el que se aprecia un ligerísimo freno a la misma.

Cabe hacer un paréntesis para analizar este fenómeno de la **prevalencia de las PECEF** desde múltiples perspectivas y con cierta profundidad, ya que no puede resolverse únicamente con el argumento de que se trata de un reflejo de la cultura Mediterránea de cuidado a los familiares. Se trata de un fenómeno multicausal que requeriría de una investigación en profundidad pero sobre el que podemos apuntar al menos seis líneas de reflexión coadyuvantes junto con la mencionada causa de índole cultural:

1. **LA PROPAGANDA INICIAL** sobre la Ley (que no INFORMACIÓN) fue absolutamente nefasta. Basta tirar de hemeroteca para

**Gráfico 9.- Evolución PIAS acumulado por tipo de servicio/prestación en el Total de España (1 de junio de 2008-1 de diciembre de 2010)**



ver cuáles eran los mensajes lanzados incluso desde el propio Ministerio (de Trabajo, entonces) en los prolegómenos de la Ley. La expectativa generada en gran parte de la ciudadanía era la de una “paga” por dependencia. Incluso el Dictamen sobre la Ley que emitió con carácter previo el Consejo de Estado alertó ya claramente sobre el peligro de ir a un sistema de *subsidios* si no se establecían mejor las condiciones de la excepcionalidad. El Legislativo, en esta ocasión, no escuchó.

2. **La red de SERVICIOS es numéricamente insuficiente para atender a la demanda.**

De hecho, la excepcionalidad de la PECEF se planteaba para el caso en el que no existieran servicios a disposición en una clara referencia –por ejemplo– a los medios rurales en los que los servicios pueden resultar más inaccesibles. Por otra parte, muchos de los servicios no están en manos de la Administración responsable (Comunidad Autónoma), sino que están en manos de las Entidades Locales con las que hay que coordinar y pactar las actuaciones. ¿Cómo explicar si no que alguna Comunidad Autónoma aún no haya prescrito ni una sola Ayuda a Domicilio?

3. **La preferencia lógica y legítima de muchas personas dependientes de permanecer en sus domicilios y de ser atendidos por sus familiares se une al escasísimo desarrollo que han tenido los servicios de proximidad (Ayuda a domicilio / Centros de día) lo que ya era un problema crónico de nuestros servicios sociales. Es decir, si la alternativa para una familia es disponer de 4 horas diarias de una ayuda a domicilio estándar, que supone un “trágala” en cuanto a horarios, contenidos y días de atención, además de poseer poca o ninguna flexibilidad en cuanto a las tareas a desarrollar por parte del/la profesional domiciliaria (mucho más acostumbrado a las atenciones domésticas que a las atenciones personales), lógicamente prefieren recibir una ayuda económica por magra que sea y seguir organizándose la vida como buena-mente puedan.**

4. **A todo lo anterior añadiremos que –en primera instancia– para las Administraciones obligadas a financiar el sistema, una PECEF supone un coste mensual medio de 410 €/mes, mientras que el servicio más barato del catálogo dobla esta cantidad y hasta la cuadruplica en el caso de los servicios residenciales. ¿Cómo desincentivar la PECEF cuando es lo que nos sale más barato y más fácil de gestionar?**

5. **Hay que apuntar otro factor del que apenas se ha hablado y que tiene que ver con la actitud de los/las profesionales de los Servicios Sociales. Para poder recibir una PECEF se ha de informar desde los profesionales –preceptivamente– que la situación de convivencia familiar y de habitabilidad del domicilio son las adecuadas. Lamentablemente en muchísimas ocasiones hemos estado más ocupados por resolver los expedientes con rapidez numérica y por cumplir a golpe de tambor con las normas y criterios dictados por los gestores de las CCAA (aunque fueran absurdos o, en algunos casos, contradictorios con el espíritu de la Ley y con nuestros principios deontológicos) que en intentar buscar las fórmulas de cuidados más idóneas para cada caso. Los PIA se han convertido en un trámite y no en una intervención profesional que individualice realmente las necesidades de cada caso. Para colmo, la Ley no otorgó capacidad de prescripción facultativa al dictamen profesional y la decisión última descansa en los usuarios. Esto –que parece positivo inicialmente– tiene sus perversiones. Todos comprendemos que el sistema sanitario debe garantizar las atenciones con procedimientos de consentimiento informado, pero los pacientes no decidimos las intervenciones, los medicamentos o las pruebas diagnósticas que se han de realizar. En servicios sociales no hay cultura de “lo facultativo” y el nivel profesional se está empobreciendo; perdiendo capacidad de intervención y –por ende– responsabilidad.**

6. Para terminar este apartado de posibles causas de prevalencia de las PECEF, añadiremos a todo lo anterior que la situación de crisis económica ha reforzado indudablemente en muchas familias la tendencia a obtener unos ingresos (por pequeños que sean) aunque sujetos a descuentos antes que asumir el coste de copago por un servicio prestado (por pequeño que sea también). **El copago es un elemento que ha desincentivado claramente la elección de los servicios frente a las prestaciones económicas.**

Vistos todos estos factores, lo que ha sucedido era más que previsible, pero **el Consejo Territorial ha sido incapaz para detener una tendencia creciente hacia el uso de las Prestaciones Económicas por Cuidados en el Entorno Familiar que pueden tener efectos muy negativos sobre las personas dependientes, sobre sus familiares, sobre la equidad de género, sobre el sistema de servicios sociales, sobre las empresas del sector y sobre la sociedad en su conjunto.**

En otro orden de cosas, y siguiendo con el análisis de los datos de evolución de los incrementos de prestaciones y servicios, es evidente que existen dos servicios infrautilizados y por desarrollar. Por un lado nos referimos a la **Prestación por Asistencia Personal** que es verdaderamente excepcional (0,1% sobre el total). Habrá que determinar cuáles son los factores que impiden que la elección de esta prestación tenga más demanda pero, muy posiblemente, estemos ante unas dificultades derivadas de los costes para los usuarios de este tipo de servicio (que deben convertirse en "empleadores" de su cuidador/a) a pesar de sus indudables ventajas.

En cuanto a la **Promoción de la Autonomía y Prevención**, es evidente que aún no ha sido definido tal "servicio" (tal vez se haga para los Grado I, nivel 2) y que, en cualquier caso, se trata siempre de acciones complementarias a los demás servicios y prestaciones del

catálogo. Al no haberse definido, ni siquiera se ha planteado cuál debe ser su financiación. No obstante, llevamos ya más de tres años desde la entrada en vigor de la Ley y no parece existir mucha preocupación por desarrollar acciones preventivas que retrasen la aparición de situaciones de dependencia o que afecten mucho más a la verdadera autonomía de las personas. Este es un campo *virgen* (a los efectos de la Ley) que conviene ir trabajando a base de experiencias piloto en las Comunidades Autónomas y en el que muchos colectivos de profesionales y de afectados/as (muy especialmente los colectivos integrados en el CERMI) tendrían bastante que aportar.

Centrándonos en las prestaciones esenciales que están siendo entregadas (obviando la Promoción de la Autonomía y la Teleasistencia, ambas complementarias de las otras), vemos cómo las PECEF casi constituyen el 56% de las atenciones.

De todo lo anterior podemos concluir que:

- **Los servicios residenciales han tocado techo.** Si bien en algunos territorios se han realizado inversiones y conciertos para incrementar el nº de plazas residenciales disponibles, este recurso no crecerá al ritmo de la posible demanda y veremos cómo su prescripción irá en disminución paulatina a pesar de la elevada tasa de sustitución en este tipo de dispositivo (nuevas altas debidas a bajas por fallecimiento).
- **Los servicios de proximidad –con carácter general– no se han desarrollado.** Si exceptuamos los significativos incrementos en prescripción de Ayudas a Domicilio en Andalucía (del total de ayudas a domicilio, más de la mitad corresponden a la Comunidad Andaluza), los demás territorios apenas han prescrito este tipo de servicio. Incluso hay cinco CCAA que no han prescrito ni un solo PIA de este servicio. Otro tanto sucede con los Centros de Día, cuya utilización es prácticamente residual.

-**Las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar continúan su ascenso.** El incremento relativo parece haberse detenido en los últimos meses pero nos encontramos en un momento crucial en el que no será fácil desatascar los más de 220.000 expedientes pendientes de PIA sin que las PECEF sean la prestación preferida tanto por las Administraciones como por los ciudadanos.

La consecuencia final de este panorama es que los servicios sociales de Atención a la Dependencia –aún siendo el único sector de la economía en el que no se ha destruido empleo en los últimos años, siguen siendo una GRAN OPORTUNIDAD PERDIDA en cuanto a inversión generadora de empleo, como recientemente puso de manifiesto un informe de la *Fundación Alternativas*.

Lo que parece indiscutible es que esta configuración puede tener efectos perjudiciales en diferentes ámbitos:

- **No se genera el empleo previsto para el sector de los servicios personales** y se está desaprovechando una oportunidad de vincular el crecimiento económico a estos. La orientación de las medidas planteadas por el Gobierno en materia de reducción del déficit público no augura buenas perspectivas en esta materia. Los empleos netos que cabría generar por parte de un sistema más basado en la prestación de servicios que en las prestaciones económicas darían lugar a la obtención de unos retornos evidentes (cotizaciones a la Seguridad Social, Impuestos sobre la renta, disminución del gasto en protección del desempleo y activación del consumo), sin embargo, la inversión pública necesaria para que el sistema sea de servicios no está en la visión del Gobierno y, mucho menos, en la de las Comunidades Autónomas.
- **Se perpetúa el papel de “cuidadora” de la mujer española** (el 94% de las 130.000 altas en el Convenio especial de cuidadores

no profesionales corresponden a mujeres), con lo que eso conlleva de retroceso en lo referido a la igualdad de oportunidades.

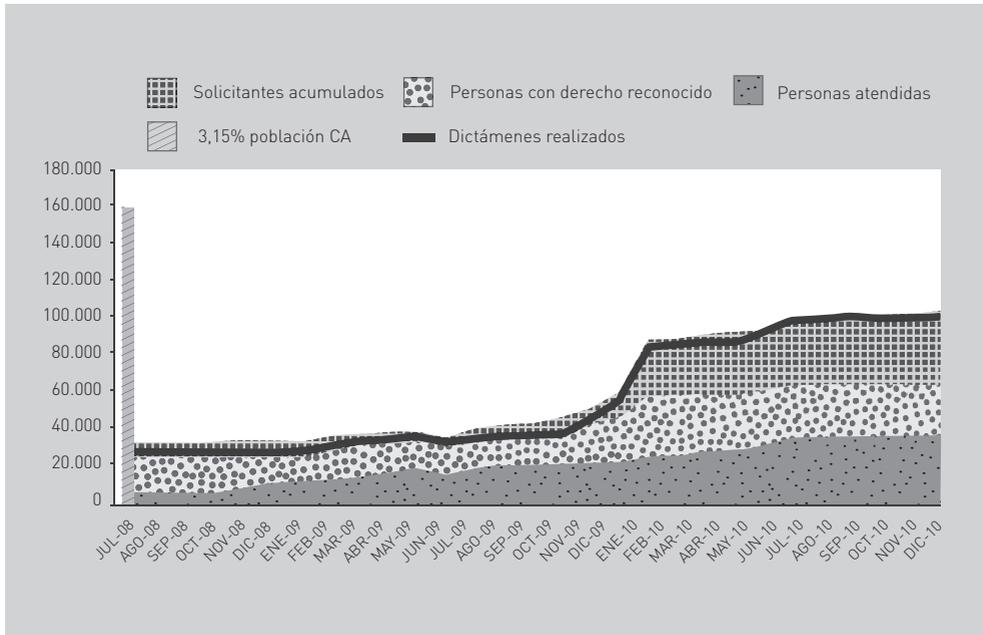
- **La prevalencia de las PECEF hace que no se disminuya en absoluto la factura sanitaria** (uno de los elementos que sin duda dio lugar a la Ley). Los cuidados prolongados en el ámbito hospitalario deberán seguirse prestando de igual manera.
- Por último, vistas las atenciones (PIA) que se están entregando, añadiendo algunos datos que no se están haciendo públicos (intensidades horarias de la Ayuda a Domicilio, o nº de plazas residenciales creadas *ex novo* para atención a personas dependientes), mucho nos tememos que **las personas en situación de dependencia están recibiendo –en definitiva– pocas más atenciones de las que ya venían recibiendo antes.** Todo ello por no hablar de la Promoción de la Autonomía y de la Prevención que, hoy por hoy, brillan por su ausencia.

### **Desidia o impericia de la Dependencia Valenciana**

El gobierno de Camps presenta datos y plazos bochornosos y vergonzantes en la aplicación de la Ley de la Dependencia que justificarían la dimisión de cualquier cargo incluido él mismo –son 30.000 razones una por cada dependiente sin atención–.

Si los datos que facilita la Comunidad Valenciana son ciertos... (y más vale que así sea porque recibe fondos del Estado) su posicionamiento respecto al desarrollo de la ley de dependencia es el siguiente (ver Gráfico 10, datos oficiales de diciembre 2010): solo se atiende a 36.776 personas (el 0,7% de la población), cuando la media en España es del doble (el 1,4%); si aplicamos esta media a la población de la Comunidad Valenciana faltaría por atender a 35.000 personas en situación de dependencia.

Pero la desatención más desesperante es la de aquellos que se encuentran en el “limbo de la Dependencia” dependientes con de-

**Gráfico 10.- Datos sobre el desarrollo de la Ley de Dependencia en la Comunidad Valenciana (diciembre de 2010)**

recho reconocido a la espera que se defina un plan de intervención que les asigne una prestación o servicio. En Valencia 27.083 personas (43%) se encuentran en esta amarga lista de espera. Casi uno de cada dos que tienen reconocido el derecho, por eso la Comunidad Valenciana es la segunda con mayor porcentaje de Limbo de toda España (solo superada por Canarias) y es la única que en el último año ha aumentado este vergonzoso porcentaje. Y además la trampa que representa el que no introduzcan al sistema los datos de las solicitudes hasta que no están valoradas, de este modo se desconoce otra lista de espera y el tiempo que se tarda entre que se entrega la solicitud y se valora.

No podemos dejar de proclamar que nos enfrentamos a 27.083 tragedias y desesperanzas personales para las que solo encontramos explicaciones relacionadas con la falta de voluntad, la desidia o la impericia. En materia de plazos no cabe sino decir que la

inmensa paciencia de las y los dependientes valencianos se está agotando. Deberían oír todos los días los irresponsables políticos y los tecnócratas del gobierno de Camps la frase de José Antonio Marina que dice "ninguna situación se cambia hasta que deviene insoportable".

Pero confiamos plenamente en que la batalla de la ciudadanía en la calle, en la prensa no comprada –si la hubiera–, en los despachos de los políticos sin almas y tecnócratas aduladores, o ante los tribunales; son el camino a seguir. Nuestro reconocimiento a las Plataformas de la Dependencia de Valencia que en su día seleccionó como Buena Práctica el Observatorio Estatal Para la Dependencia. Ánimo para nuestros asociados valencianos que mantienen una actitud crítica y presiones de todo tipo para que la verdad de una gestión lamentable no vea la luz... Un nuevo y sutil modo de dictadura que lejos de provocar resistencia y firme oposición, hace que

muchos miren para otro lado sin darse cuenta de que lo que de verdad está en juego es el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos... No sé a vosotros, pero a nosotros (a pesar del asco que nos da) nos espolea a seguir peleando; incomodando al poderoso, buscando la verdad entre escombros de datos inconexos, y –sobre todo– pensando en cada día en el sufrimiento y la decepción de las miles de personas dependientes y sus familias. Alguna vez podremos errar en la crítica... pero no en la actitud crítica, sorprendamos a ineptos, necios e insensibles con la emboscada de las verdades sin complejos y descubriendo mentiras que parecen mentiras.

## Anexo 1

---

### ESCALA DE VALORACIÓN TERRITORIAL DE IMPLANTACIÓN DE LA LEY

1. Personas beneficiarias sobre total población
2. Solicitudes sobre total población
3. Dictámenes sobre total población
4. Personas con derecho pendientes de prestación o servicio
5. Equilibrio prestaciones/servicios
6. Integración efectiva en la red local de servicios sociales
7. Altas en seguridad social de cuidadores no profesionales
8. Aportación efectiva de la CC.AA. Por habitante y año
9. Nuevas leyes de servicios sociales
10. Innovación y buenas prácticas
11. Información en tiempo real
12. Modelo de seguimiento

# Servicios Sociales, derechos de ciudadanía y atención centrada en la persona

JESÚS NORBERTO FERNÁNDEZ MUÑOZ

Pedagogo y Psicólogo. Subdirector General Adjunto de Valoración, Calidad y Evaluación IMSERSO. Mº Sanidad, Política Social e Igualdad

Recibido: 28 de febrero de 2011 · Aceptado: 23 de marzo de 2011

## RESUMEN

Tras treinta años de implantación y desarrollo de los servicios sociales en España, nos encontramos en un momento trascendental para el futuro de este sistema, donde los servicios sociales pueden salir de la situación de fragilidad actual, y convertirse en un sistema similar al sanitario o educativo, basado en normas que establecen derechos subjetivos.

Por otro lado, la paulatina incorporación de la cultura de la calidad y los nuevos conceptos de calidad de vida, junto con la consideración de estos servicios como de interés general pueden hacer que los servicios sociales del siglo XXI, desplieguen un mayor protagonismo en una situación de crisis económica como la actual, con un papel más relevante, en estrecha coordinación con los otros pilares del bienestar, promoviendo cohesión social, así como actividad económica y políticas activas de empleo.

**PALABRAS CLAVE:** Atención centrada en la persona, calidad, calidad de vida, capacidad, derecho subjetivo, empoderamiento, participación, planificación centrada en la persona y política activa.

CORRESPONDENCIA

[jnfernandezm@imserso.es](mailto:jnfernandezm@imserso.es)

## ABSTRACT

*After thirty years of implementation and development of social services in Spain, we have come to a crucial point for the future of this system, where social services can leave behind their present fragile situation, and become a structure similar to the health or education system, based on regulations establishing subjective rights.*

*Apart from this, the gradual incorporation of quality culture and the new concepts of the quality of life, along with the consideration of these services as being of general interest, are able to make the 21st century's social services gain greater sway in an economic crisis situation like the present one, with a more relevant role, in close cooperation with the other pillars of welfare, promoting social cohesion, as well as economic activity and active employment policies.*

**KEY WORDS:** *Person-centred care, quality, quality of life, capacity, subjective right, empowerment, participation, person-centred planning and active policy.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Tras un periodo muy vivo y activo en el desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales en nuestro país, en la década de los ochenta, hemos transitado por una década y media donde a veces parece haber languidecido el entusiasmo y el impulso en el sector, pasándose a un periodo de distanciamiento de los problemas sociales, de actuación en las raíces de los mismos y en el impulso al papel de las redes sociales.

Estos servicios son instrumentos claves para el interés general de los ciudadanos y para la salvaguardia de los derechos humanos fundamentales y de la dignidad humana y contribuyen a asegurar la creación de la igualdad de oportunidades para todos, aumentando así la capacidad de los ciudadanos para participar plenamente en la sociedad.

Aunque el alcance y organización varíen perceptiblemente según nuestras especificidades territoriales, los servicios sociales son esenciales también para el logro de la cohesión social, económica y territorial, un alto nivel de empleo y el crecimiento económico.

Ahora que recordamos los treinta años de la puesta en marcha de nuestros servicios

sociales, debemos echar la vista atrás, poniendo en valor lo avanzado en estas décadas, pero también con una mirada de crítica constructiva, para poder señalar "ad futurum" los necesarios cambios y ámbitos de mejora para poder aspirar, en un tiempo razonable, a consolidar un auténtico pilar del Estado de Bienestar, basado en criterios de eficacia, calidad y profesionalidad.

## 2. LA PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

A pesar de que los servicios sociales españoles y en especial, los de atención primaria o de base tienen ya una cierta trayectoria, la estructuración competencial en comunidades autónomas configuran un sistema con un nivel aún insuficiente de desarrollo.

Esta situación deriva, en primer lugar, de la aún insuficiente dotación económica del sistema, en un país como el nuestro que arrancó, en relación con otros países de nuestro entorno europeo, tardíamente y a raíz del impulso dado por nuestra Constitución democrática. Esto explica, en parte, que aún ocupemos un modesto puesto en el gasto en