

Una Ley de Dependencia

Durante el mes de enero se ha presentado a la opinión pública el anteproyecto de Ley de Dependencia. El ministro de Trabajo, en su presentación, calificó el anteproyecto como el cuarto pilar del Estado de Bienestar. El documento presentado hunde sus raíces en la Estrategia de Lisboa, se ha elaborado tras un largo trabajo que ha quedado reflejado en un Libro Blanco y ha sido objeto de concertación con sindicatos y patronales. Además de definir el concepto de dependencia, el anteproyecto establece los grados y niveles de la misma, regula la forma de valorarlos y reorganiza la respuesta pública ante las diversas situaciones de dependencia. En esta ocasión no ha faltado la memoria económica que establece quiénes y cómo van a financiar la futura ley.

El cuarto pilar del bienestar

En la presentación, el ministro hizo hincapié en que estábamos ante el cuarto pilar del Estado de Bienestar. Es decir, estamos ante una de las bases de ese Estado que se ha ido construyendo a lo largo del siglo pasado en algunas democracias occidentales como España, y que hoy se siente amenazado por el desarrollo neoliberal. Ese Estado que recauda, del conjunto de los ciudadanos que trabajan, parte de las rentas generadas por su trabajo y redistribuye lo recaudado entre los ciudadanos que o no han llegado aún al mercado de trabajo, educación, o que han salido de él, bien temporalmente por paro o enfermedad o bien definitivamente por haber alcanzado la edad de jubilación.

En España mucho se ha avanzado en esta construcción hasta llegar a la universalización de los servicios de educación y sanidad y a la generalización de las pensiones. Como en tantos otros aspectos, las discusiones que se dan al respecto en el seno de nuestra sociedad tienen más que ver con la calidad de los servicios y con la garantía de que en el futuro vamos a seguir recibiendo los que con su existencia misma. Hoy no discute nadie sobre si el Estado debe financiar o no los servicios sanitarios o educativos, sino sobre cuál es la mejor manera de que lleguen a los ciudadanos en las mejores condiciones.

En el pilar educativo, por ejemplo, no se discute que el Estado deba encargarse de que todos los ciudadanos en determinadas edades deban recibir el servicio educativo, ni tan siquiera de que este servicio se deba impartir en una red mixta, pública y privada. Lo que se discute es el volumen o cuantía de la proporción razonable entre lo público y lo privado y cuál de las dos formas de distribuir el mismo servicio garantizan una mayor calidad a los ciudadanos. Tal es así, que tanto en las últimas leyes como en los proyectos de derogarlas, se incluye el término calidad en el mismo título: los partidos están de acuerdo en que la calidad es un atributo indispensable de la educación, no coinciden en si es más importante la equidad que la calidad, y en cuál es el mejor sistema para conseguir una sin dejar de lado la otra.

En el pilar sanitario, la presencia del Estado es casi masiva dejando muy poco espacio para la sanidad privada, a no ser que consideremos como tal esa forma tradicional en la que algunos médicos simultanean su trabajo en el sector público con el ejercicio privado de la profesión. De todos modos y a pesar del rechazo de parte de la población por la medicina privada, se van abriendo determinados espacios para la medicina privada entendida, no como ejercicio privado de la medicina, sino como servicio médico ofrecido por empresas especializadas. En este sector la concertación entre la red sanitaria pública y privada no llega a los niveles del sector educativo concertado y de todos son conocidas las protestas que plantean cuando, por ejemplo, se concertan estos servicios con el fin de bajar las listas de espera en determinadas comunidades autónomas. Todo ello no quita para que los españoles, en general, valoren de forma positiva la calidad del servicio sanitario cuando se relaciona con la asistencia a enfermedades leves o muy graves, y se quejan de lo mucho que deben esperar cuando de lo que se trata es de una enfermedad intermedia.

En el pilar de las jubilaciones, el mismo Estado, ante el aumento masivo de clases pasivas que dependen de él, por el alargamiento de la esperanza de vida, en determinados momentos se ha sentido al borde de la quiebra y ha tenido que incluir mediante pactos, los de Toledo, determinadas medidas de capitalización con el fin de garantizar que en el futuro se pueda seguir

presentando este servicio. Es verdad que las pensiones no cubren, en la mayoría de los casos, los gastos reales de los jubilados y que, si no fuera por el ahorro privado acumulado por los hoy jubilados durante su vida laboral con poco gasto real, nadie se explicaría la supervivencia de muchos de nuestros jubilados. Y es que el ahorro acumulado, sobre todo bajo la forma de piso en propiedad, la cobertura gratuita del servicio sanitario y algunos servicios sociales dispensados por entidades locales hacen que muchos ancianos sobrevivan, más o menos dignamente, a pesar de la cuantía mínima de las pensiones que reciben.

Con la *Ley de Dependencia* se trataría ahora de establecer un nuevo pilar, el cuarto a decir del ministro, que cubriese, por una parte, situaciones de dependencia que impiden a unos acceder, por incapacidad, al primer trabajo, que separan a otros del trabajo antes del tiempo en plena vida laboral, o que hacen que algunos no se puedan valer por sí mismos.

¿Quién es dependiente?

Lo primero que hace el anteproyecto de ley es definir la dependencia y, para ello, en su título preliminar, establece una serie de definiciones de conceptos como autonomía, dependencia, actividades de la vida diaria, cuidados familiares, cuidados profesionales... Cuando se trata de definir la dependencia, lo hace como «el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta de autonomía física, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria». Estas actividades de la vida diaria estarían relacionadas, según el anteproyecto, con «las tareas más elementales de la persona que la permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes y tareas sencillas».

Tras establecer los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, el anteproyecto fija quiénes son los titulares de este derecho y establece un «sistema nacional de dependencia» con el fin de garantizar unas condiciones básicas y un contenido común para todos los titulares del derecho. Al plantearse como sistema nacional, trata de coordinar y regular las múltiples iniciativas ya existentes que han ido surgiendo de los diferentes grupos sociales en la medida que se han ido detectando estas necesidades en nuestra sociedad. Al definirlo como un derecho, se pretende, asimismo, que no se den diferencias sociales entre los diferentes individuos en función de la mayor o menor sensibilidad que pueda

tener una administración u otra. Plantea desde su misma raíz la colaboración pública y privada, entendiendo por público todo lo que se está haciendo o se pueda hacer desde cualquiera de las administraciones públicas, bien sean de carácter estatal, autonómico o local.

Definidos los usuarios y el sistema, el anteproyecto establece un catálogo de servicios y una forma de evaluar los diferentes grados de dependencia. El catálogo plantea dos tipos de servicios: unos agrupados bajo el epígrafe de «promoción de la autonomía personal» y otros bajo el epígrafe de «atención y cuidado». El primer epígrafe se subdivide a su vez en «prevención de las situaciones de dependencia» y «teleasistencia»; el segundo establece tres apartados: «servicio de ayuda a domicilio», «servicio de centro de día y de noche» y «servicio de centro residencial».

El anteproyecto establece, asimismo, que «en todo caso» habrá una «prestación económica de carácter personal vinculada a la adquisición de un servicio» y «excepcionalmente, cuando el beneficiario pueda ser atendido en su domicilio por su entorno familiar, y se reúnan determinadas condiciones, se establecerá una prestación económica para cuidados familiares», sometiendo al cuidador principal a la normativa de alta y cotización en la Seguridad Social y, en el caso de los no profesionales, a programas de información, formación y períodos de descanso.

En cuanto a los grados de dependencia, se plantean tres: moderada, severa y grande. La «moderada» viene definida por la necesidad de ayuda a la hora de realizar actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día; la «severa», cuando la necesidad de ayuda es de dos o tres veces al día; la «gran dependencia» está relacionada con un número mayor de necesidad de ayuda más veces al día, por la pérdida total de la autonomía mental o física, o por la presencia permanente y continua de otra persona. Cada uno de estos grados se clasificarán a su vez en dos niveles «en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere». El anteproyecto deja a posteriores desarrollos el instrumento de valoración detallado.

Completan este anteproyecto una serie de medidas tendentes a garantizar la calidad y eficacia del sistema, la información de los posibles usuarios, la formación del personal dedicado a estos servicios, las infracciones y sanciones a las que se someterá a los que infrinjan la prestación de estos servicios una vez aplicados, etc.

Proceso seguido

Como ya se ha dicho, unos de los primeros pasos del proceso tienen que ver con determinados compromisos de nuestra pertenencia a la UE. En efecto, España, en el Consejo de Lisboa del año 2000, firmó el documento

por el que se comprometía a la promoción de la integración social como el medio para conseguir el objetivo estratégico de la Agenda 2000-2005. En dicha agenda se priorizaban determinadas actividades de tipo social con el fin de conseguir la modernización del modelo social europeo, entre las que figuraba la necesidad de dar una respuesta a las situaciones de dependencia. De ahí que se hayan estudiado con todo detalle, e incluso incluido en el *Libro Blanco*, algunos modelos ya implantados en parecidos supuestos en determinados países de nuestro entorno.

El *Libro Blanco sobre la Dependencia* supone un paso previo de gran relevancia a la hora de elaborar el anteproyecto. En sus doce capítulos, se define el contenido del término dependencia, se describe de forma completa y detallada el colectivo de referencia, se comentan las soluciones que ya existen en todo el país, fruto de las diferentes contribuciones, pública y privada, y se proponen una serie de medidas con el fin de responder a estas situaciones desde un modelo integrador. Este Libro, que fue presentado el 23 de diciembre 2004, ha servido de base para la elaboración, primero, del Acuerdo Tripartito (empresas, sindicatos y gobierno) de 21 de diciembre de 2005 al respecto y, luego, para la elaboración del anteproyecto de ley presentado en enero de 2006, que ahora comentamos.

Antes de su aprobación por el Consejo de Ministros y el posterior envío al Congreso para su tramitación está recibiendo las aportaciones de las diferentes Comunidades Autónomas, competentes en materia social. Hasta la fecha no ha habido reacciones significativas en contra por parte de otros partidos políticos y muchos esperamos que puede ser una buena ocasión para recuperar un consenso político en torno a un problema social muy generalizado dentro de nuestra sociedad. Se estima que en la actualidad podría haber una población superior al millón doscientas mil personas en situación de dependencia.

Valoración

Pocos ciudadanos podrán estar en contra de la existencia misma de un sistema nacional de Dependencia, ya que tanto en situaciones tempranas, accidentes, enfermedades, etc., como en situaciones tardías nacidas por el control de las enfermedades y por la prolongación cada vez mayor de la vida, no hay prácticamente nadie que no se tope con este problema en su entorno inmediato. Las soluciones que se han ido dando, tanto desde las instituciones públicas como privadas a este problema, o bien eran desconocidas por la población hasta que se topaba directamente con este problema, o bien eran conocidas de forma parcial a través de algo visto en algún momento en los medios de comunicación.

Una buena parte de los casos de dependencia o no se están resolviendo como requiere una sociedad avanzada o se están resolviendo con cargo a situaciones familiares más allá de lo razonable y soportable. En efecto, cada vez son más los ancianos que se niegan a abandonar sus propios domicilios y a menudo prolongan su estancia en ellos, solos, dejando de recibir determinadas asistencias que necesitarían para mantener un mínimo nivel de vida. Cuando estas personas viven en familia, son asistidas por familiares directos, casi siempre mujeres, que o bien no han entrado en ningún momento en el mercado laboral o que, si han llegado a entrar, se han tenido que retirar prematuramente de él con el fin de atender las necesidades de sus familiares, todo ello a base de un esfuerzo sobrehumano y de una anulación personal para los cuidadores. Por otra parte, hay un número considerable de personas que o bien no tienen ninguna posibilidad de acceder a un centro residencial, o bien, pudiendo acceder, no acceden por todo lo que ello conlleva, llegando a situaciones de aislamiento cada vez mayor.

Durante mucho tiempo la atención residencial a las personas mayores ha estado, casi en exclusiva, en manos de la caridad cristiana y dentro de ella de determinadas congregaciones religiosas que por carisma específico asistían este tipo de necesidad social. Poco a poco el sector privado ha ido entrando también en este ámbito, pues ha entendido que existían determinadas oportunidades de negocio en la solución de este problema social: cuando esto ha ocurrido nos hemos enterado demasiado a menudo, o bien por la denuncia de los altos precios que pagaban los que lo podían hacer en determinadas residencias, o por la mala gestión de estos servicios, problemas alimentarios, sanitarios, etc. Desde siempre determinadas entidades administrativas, primero ayuntamientos y diputaciones y luego comunidades autónomas, han empezado a ofrecer este tipo de servicios a los ciudadanos adscritos a ellas. Pero, si bien esto ha resuelto algunos problemas en algunas zonas, ha contribuido también a ampliar la desigualdad social, estableciendo ciudadanos con derecho y sin él, al vivir en un lugar o en otro.

Por todo ello, es bienvenida en cualquier caso una ley como ésta que, aunque llegue tarde para algunos, trata de igualar los derechos de todos los ciudadanos, incide sobre uno de los colectivos más vulnerables como es el de las personas dependientes, combina la iniciativa pública y la privada y pone orden en un sector creciente tan desregulado. Ojalá que se sigan pronto los pasos para llevarla cuanto antes al Parlamento, se dé prioridad a su tramitación y que las posibles enmiendas sean para su mejora. No sería de recibo que una ley que regula derechos tan básicos se convierta en una nueva ocasión de enfrentamiento por causas partidistas. ■