

# PRESENTE Y FUTURO DE LA LEY DE DEPENDENCIA

---

*Pedro Fernández*

*Director de FEVAS (Federación Vasca de entidades a favor de las personas con discapacidad intelectual)*

*Sestao, 3 de mayo de 2007*

En primer lugar, me gustaría agradecer a los organizadores de estas jornadas la invitación a presentar esta ponencia, cosa que hago con mucho gusto y con el objetivo de compartir con ustedes algunas informaciones, algunas reflexiones y algunas posiciones.

Antes de nada he de comenzar presentándoles brevemente FEVAS (la federación vasca de entidades a favor de las personas con discapacidad intelectual). En las entidades que la componen confluye el hecho de ser asociaciones de familias y además ser gestoras de servicios. Esta doble condición nos permite opinar desde el punto de vista del usuario y de sus familias, y además, conocer técnicamente los asuntos de la discapacidad intelectual con profundidad y rigor. Esta tensión de representantes y gestores es un equilibrio que da en la práctica mucho trabajo, pero que es compensado con creces por los resultados y por la dilatada y fructífera historia de nuestro movimiento asociativo. FEVAS la componen las asociaciones que están viendo en pantalla. En Bizkaia Gorabide, Uribe Kosta y Apnabi, en Gipuzkoa Atzegi y Gautena, y en Alava, Apdema. También está con nosotros, Uliazpi, un organismo autónomo de la Diputación de Gipuzkoa que comparte en FEVAS reflexión, conocimiento y planteamientos. Las cifras que aparecen en la diapositiva nos hablan del número de socios y del número y variedad de los servicios gestionados.

FEVAS está coordinada con las federaciones homólogas de las otras comunidades autónomas y forma parte de la confederación estatal FEAPS. Les señalo esta cuestión por la importancia que ha tenido el trabajo que hemos realizado desde la confederación en referencia a la ley de dependencia. Una ley que antes del trámite parlamentario estaba pensada para la población de tercera edad fundamentalmente, ha terminado incluyendo al colectivo de personas con discapacidad intelectual y al de enfermedad mental gracias al esfuerzo coordinado del movimiento asociativo y a la receptividad de algunos grupos políticos, tanto en Madrid como aquí en el País Vasco.

Veamos cómo ha ido el proceso hasta llegar al texto actual de ley y hasta el decreto de baremo de entrada en el sistema (aunque ya les adelanto que luego hablaremos de subsistema de dependencia dentro del sistema de servicios sociales, verdadero cuarto pilar del Estado de Bienestar).

- *En 1999 el IMSERSO realiza el trabajo “La Protección social de la dependencia”*
  - *En diciembre de 2004 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales publicó el Libro Blanco de la Dependencia.*
  - *En octubre de 2006 entra en el Congreso de los Diputados el texto de proyecto de ley.*
  - *En noviembre de 2006 sale del Senado otro texto que vuelve al congreso y que es aprobado definitivamente el 12 de diciembre.*
  - *En enero de 2007 se constituye el Consejo Territorial del Sistema de Dependencia.*
  - *En febrero de 2007 se firmó el convenio entre Gobierno Vasco y Ministerio para proyectos 2006.*
  - *En marzo de 2007 el consejo aprueba el baremo de entrada en el Sistema.*
-

- *El 21 de abril sale publicado el decreto real de baremo en el BOE A día de hoy, ¿qué podemos analizar respecto a la Ley de Dependencia en el País Vasco?*
-

En el anteproyecto de la ley vasca de Servicios sociales presentado el 20 de abril se contempla muy adecuadamente la inclusión del subsistema de la dependencia en el sistema de servicios sociales. Por tanto, en Euskadi y creo que también en las otras autonomías, se comprenderá como una parte del sistema de servicios sociales, que a su vez se configura como uno de los sistemas que proporcionan la protección social o dicho de otro modo, el bienestar social. Este juego de inclusiones es muy importante porque uno de los peligros que tiene la legislación estatal es que debido a inercias administrativas, y quizá algunas políticas, vaya consolidándose el sistema de la dependencia con parámetros y planteamientos específicos y desconectados de los otros verdaderos sistemas. En ese sentido, el cuarto pilar del Estado de bienestar no es el de la dependencia, como se ha venido diciendo, sino el de los servicios sociales.

Desde Madrid va a ir llegando cofinanciación para proyectos específicos de las administraciones vascas y ello no debería conllevar un ahorro de las Haciendas sino un incremento del gasto en este ámbito. En 2006 fueron ocho millones de euros para un buen número de proyectos. La pregunta es si estos proyectos han sido propuestos "a más a más" (como dicen los catalanes) o estaban en los presupuestos forales previamente con esos parámetros finales.

PROYECTOS CORRESPONDIENTES A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y ESPECIFICACIÓN DE LAS APORTACIONES DE LAS PARTES QUE LO COFINANCIAN

*Ejercicio*  
2006

TERRITORIO	LOCALIDAD	DENOMINACION	IMSERO (MTAS)	CAPV+CC.LL.	TOTAL
BIZKAIA	todos los municipios	incremento de intensidad horaria de la Ayuda a Domicilio	1.764	23.535	25.299
TODA LA COMUNIDAD		Sistema de Informacion	500	500	1.000
BIZKAIA	ABANTO	CD	440	450	890
	BILBO	CD (Santutxu)	800	800	1.600
	BASAURI	RESID. DI	1.159	2.671	3.830
GIPUZKOA	HERNANI	RESID. M <sup>3</sup> MAGDALENA	945	3.280	4.225
	ARRASATE	RESID. ITURBIDE	682	2.488	3.170
	LEGAZPI	RESID. SANTA CRUZ	590	1.384	1.974
	DONOSTI	CENTRO BERMINHAM	482	1.133	1.615
ALAVA	SALVATIERRA	RESIDENCIA	1.339	4.766	6.105
<b>TOTALES</b>			<b>8.701</b>	<b>41.007</b>	<b>49.708</b>

En el Consejo Territorial de la Dependencia estarán presentes las Diputaciones y el Gobierno Vasco con un único voto, pero con cuatro representantes. Esta situación garantiza que las cuatro instituciones tienen información de primera mano y que se convierten en participantes directos del Sistema, para lo bueno y para lo malo.

Las entidades del tercer sector que directa o indirectamente tenemos que ver con el ámbito de la dependencia tenemos información periódica de los pasos que se van dando a través de informaciones ordenadas y completas que el Gobierno Vasco aporta en el Consejo Vasco de Bienestar Social. La última especialmente dedicada a ello, el día 17 de abril

Pero, antes de acercarnos al decreto y a los acuerdos en proyecto, al proceso que prevemos o a las posiciones que desde FEVAS mantenemos, parece adecuado repasar, aunque sea someramente, qué define la ley. Para algunos será una cuestión sabida y para otros será la primera vez que la repasan, pero a todos y todas nos servirá para hablar de lo mismo con los mismos términos, asunto éste no desdeñable en ninguna manera.

El nombre completo de esta ley es Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Es una ley que entra en vigor el 1 de enero de este año 2007.

Esta Ley reconoce el derecho de cada persona dependiente a recibir una serie de prestaciones y apoyos. Eso se llama derecho subjetivo, igual que el derecho a la educación o el derecho a la salud.

Repasemos algunas definiciones que la ley plantea y que necesitamos manejar para su comprensión. La utilización inequívoca de estos términos es importante para el desarrollo y el seguimiento de esta ley. Los más importantes son los siguientes:

- **Autonomía:** La capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las **actividades básicas de la vida diaria**.
- **Dependencia:** El estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar **actividades básicas de la vida diaria** o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de **otros apoyos para su autonomía personal**.
- **Actividades básicas de la vida diaria:** Las tareas más elementales de la persona, que le 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 o tareas sencillas.
- **Necesidades de apoyo para la autonomía personal:** Las que requieren las personas que tienen discapacidad intelectual para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.
- **Asistencia personal:** Servicio prestado por un **asistente personal** que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de cara a fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal.
- **Cuidados no profesionales:** La atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

Veamos ahora algunas cuestiones que no podemos dejar de mencionar y que nos ayudarán a conocer los elementos medulares de la ley.

- **Grados de dependencia:** *Cada grado de dependencia se clasifica además según la autonomía de las personas y según la intensidad del cuidado que necesitan.*
  - **Grado I. Dependencia moderada:** *Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidad de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal*
  - **Grado II. Dependencia severa:** *Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.*
  - **Grado III. Gran dependencia:** *Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.*
- **Programa Individual de Atención (PIA):** *En el PIA se determinan las modalidades de intervención (Servicios y prestaciones económicas) más adecuadas para una persona, de acuerdo con su grado y nivel de dependencia (valorados por el baremo).*
- **Catálogo de servicios:**
  - *Servicios de prevención de situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.*
  - *Servicio de Teleasistencia.*

- *Servicio de Ayuda a domicilio (atención a las necesidades del hogar y cuidados personales)*
- *Servicio de Centro de Día y de Noche.*
- *Servicio de Atención Residencial*
- ***Prestaciones económicas:***
  - *Prestación económica vinculada al servicio.*
  - *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.*
  - *Prestación económica de asistencia personal.*
- ***El copago:*** *Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal (renta y patrimonio), siempre del usuario.*
- ***Aplicación progresiva de la ley:***
  - *El primer año (2007) la Ley se aplica a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1y2.*
  - *En el segundo (2008) y tercer año (2009) a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.*
  - *En el tercero (2009) y cuarto año (2010) a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Severa, nivel 1.*
  - *En el quinto (2011) y sexto año (2012) a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.*
  - *El séptimo (2013) y octavo (2014) año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1.*
- ***Niveles de protección:***
  - *El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado.*

- *El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los **C**onvenios previstos.*
- *El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.*
- **Órganos consultivos:** *Serán órganos consultivos de participación institucional del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia los siguientes:*
  - *El Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*
  - *El Consejo Estatal de Personas Mayores.*
  - *El Consejo Nacional de la Discapacidad.*
  - *El Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.*
- **El Concierto vasco:** *La financiación de los servicios y prestaciones del Sistema en la Comunidad Autónoma del País Vasco que corresponda a la Administración General del Estado con cargo a su presupuesto de gastos se tendrá en cuenta en el cálculo del cupo vasco de conformidad con el Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad del País Vasco.*

Con este repaso podemos dar por revisado el texto de la ley de Dependencia. Hay otros asuntos competenciales, de financiación, de sanciones,... en los que no podemos detenernos, y que desde el punto de vista del usuario no son centrales.

Como no podía ser de otra manera, en su desarrollo reglamentario estará el ser o no ser de cuestiones nucleares: ¿será de verdad de promoción de la autonomía o sólo de la dependencia?, ¿cómo se aplicará el baremo que da la llave de entrada al sistema?, ¿qué ocurrirá con los dependientes de

cero a tres años?, ¿habrá prestaciones económicas aunque haya servicios al alcance del usuario?, ¿el asistente personal, será solamente para personas con Discapacidad física?, ¿el copago tendrá el mismo tratamiento en el colectivo de tercera edad que en el de las personas con discapacidad jóvenes?. Era Romanones el que decía que no le importaba que otros hicieran las leyes si a él le dejaban hacer los reglamentos. Por tanto, al menos el decreto de baremo y los acuerdos sobre intensidad de los servicios, el copago y los cuidadores profesionales y no profesionales van a ser determinantes de la orientación del sistema. Aunque, tal y como han sido redactados hasta la fecha, serán los desarrollos de estos acuerdos en las comunidades autónomas los que llenarán verdaderamente de contenido y forma la ley.

El 12 de abril, es decir, hace menos de quince días conocíamos los borradores de los acuerdos de intensidades de servicio, del copago y de los cuidadores no profesionales.

¿Qué proceso se prevé a corto, a medio y a largo plazo?

Antes de comenzar con estas previsiones hemos de decir que es un proceso no exento de incertidumbres. Algunos interrogantes ya los hemos planteado anteriormente y además hay cierto secretismo de partida, ya demostrado, en el Ministerio que lidera este desarrollo lo que dificulta bastante plantear previsiones. Sin embargo, ¿qué podemos avanzar?

En muchas Comunidades Autónomas se han contratado un buen número de valoradores nuevos que se enfrentarán a la avalancha de solicitudes de valoración de la dependencia. En Cataluña estiman en 88.000 las personas dependientes que solicitarán valoración en la primera hornada. Por tanto, este proceso que se dará también en Euskadi, aunque pensemos en 11.000 solicitudes en los primeros meses, será un asunto importante dado que va a ser la puerta de entrada en el sistema y dará paso a servicios y/o prestaciones. Es decir, el procedimiento de valoración será un primer elemento a

plantear con el máximo rigor y racionalidad en las próximas semanas o meses. Los decretos y órdenes forales han sido publicados en los boletines respectivos estos últimos días.

La intensidad de las prestaciones técnicas (los servicios) que identificará uno de los acuerdos del Consejo Territorial previstos no podrá estar en contradicción con la concreción del catálogo que plantee la ley vasca de SS. Hemos de recordar que la ley de dependencia ya plantea un catálogo de servicios y que lo que señalará el acuerdo mencionado será la intensidad del servicio a la que se tendrá derecho en relación al grado de dependencia de cada caso. Este panorama sí que pondrá negro sobre blanco los niveles de cobertura actuales y aquellos a los que deseamos llegar. Además, no hemos de olvidar que lo que se planteará serán niveles mínimos de intensidad, que las comunidades autónomas deberán complementar atendiendo a sus postulados políticos y posibilidades presupuestarias. Por ejemplo el acuerdo plantea una intensidad de entre sesenta y noventa horas de ayuda domiciliaria al mes (como máximo) para una persona con dependencia de grado tres nivel dos. Habrá que preguntarse qué intensidad es la que se define aquí. Nuestro catálogo propio dirá que tenemos derecho a ayuda domiciliaria y nuestra cartera explicará cómo será y con qué intensidad.

En ese mismo acuerdo se plantea a qué servicios tienen derecho las personas con dependencia grado II y III, en sus niveles 1 y 2. También remite a las ordenaciones autonómicas para delimitar las intensidades, excepto en ayuda domiciliaria que plantea los mínimos de horas. El acuerdo igualmente, remite a la regulación de las Comunidades Autónomas sobre las incompatibilidades de los servicios, cuestión muy importante desde el punto de vista del usuario y también desde el punto de vista del sistema.

Otro acuerdo señala algunas bases para el copago de los servicios, que realmente crean, digamos estilo para lo que pueda legislarse desde las autonomías: El acuerdo contempla

la renta, el patrimonio, la edad y el coste del servicio como variables del copago. Calcularán la renta en toda su dimensión y el patrimonio si es más que el exento, incrementará el cómputo, dependiendo de la edad, en un porcentaje no superior al 5%. La cifra final no será nunca más del 90% del precio de referencia de la plaza. Se plantea que las comunidades autónomas deben regular el tema del copago debiendo estar la media de copago entre el 27% y 33% para residencias y entre el 18% y el 22% para los que viven en casa.

También plantea que los costes de manutención y alojamiento tendrán que ser pagados por los usuarios que dispongan de ingresos. No parece que está claro si estos costes son además de los otros.

La ley vasca de SS tendrá que concretar la forma o formas de computar las situaciones económicas de cada usuario y tendrá que contemplar las situaciones de los colectivos concernidos, dejando abierto el desarrollo del copago a una reglamentación posterior. La época electoral no es buena para debatir sobre el tema del copago, pero la verdad es que no termina de plantearse con seriedad política ni económica la cuestión de la gratuidad de los servicios sociales por lo menos a la altura de gratuidad que se sitúa la Educación o la Sanidad. Ahora resulta que el reconocimiento de deuda para un mayor que tiene un piso en la Rioja o en Villarcayo es un asunto evidente en vez de posicionarse con fuerza por una fiscalidad general (también el impuesto de sucesiones, por ejemplo) más equitativa. La clase media media, que necesite de los servicios sociales, será la que al final pagará el copago. De todas formas, el acuerdo sobre copago determina que a los que en este momento estén atendidos en centros o servicios no se les recalculará su copago sopena que será para aminorarlo, lo cual garantiza una cierta paz social.

Hay un tercer acuerdo que plantea el apoyo a los cuidadores no profesionales, que dicho sea de paso sería mejor llamarlas cuidadoras no profesionales porque son las mujeres la inmensa

mayoría (más del 85%). Se plantea que excepcionalmente se pague a la cuidadora no profesional siempre que se dé de alta en la Seguridad Social y cumpla algunos otros requisitos. La cuidadora ha de ser un familiar como mínimo en tercer grado y muy excepcionalmente será un vecino o amigo. Cuando no haya manera de acceder a un servicio profesional ni en un centro, ni en casa, entonces se abrirá la posibilidad de que sea un cuidador no profesional quien sea financiado por el sistema con 1.014 euros como máximo al mes, cantidad que incluye el coste de la Seguridad Social del cuidador, condición sine qua non para poder formalizar esa financiación. Está claro, que más allá de ventas preelectorales, esta modalidad será, a priori, minoritaria, al menos en el País Vasco, donde no habrá muchos casos de gran dependencia en casa por falta de servicio adecuado. En todo caso este es un elemento que con probabilidad nos va a llevar a un asunto delicado cuyo debate habrá que acometer con cuidado, pero sin tardar mucho. Es el derecho a la elección de centro o servicio que desea el usuario o su tutor, o la modalidad de éste que a su juicio (no necesariamente caprichoso, ni absurdo sino argumentado y fundado técnicamente) desea recibir. Es decir, cómo ejercer el derecho a los servicios sociales.

La prescripción facultativa en servicios sociales, como probablemente en Sanidad o en Educación, cada vez va a tener que ser más consensuada con el usuario que ya no será el "anciano" desorientado, ni el "minusválido" desvalido sino un cliente informado. El tema de la elección de centro aparece aquí con la posibilidad "excepcional" en los textos de que pueda ser el cuidador no profesional quien sea financiado por el sistema, pero actúa de telón de fondo en todo el capítulo de prestaciones y servicios y explícitamente en la elaboración del PIA (plan de intervención individual) de la ley de dependencia. Derecho, posibilidad de fraude, imposibilidad de satisfacer todos los deseos del usuario, cierto bloqueo del sistema con este tema, etc.... son cuestiones que hay que confrontar con las misiones de los sistemas de protección y con su declarada

orientación al cliente. No olvidemos que autodeterminación, autonomía, etc. son términos que son de aplicación a las personas usuarias tomadas de una en una y que cada vez habrá que oír más al usuario, a sus tutores o a sus representantes, no solo con el debido respeto sino con la intención política y técnica de tener en cuenta sus deseos y opiniones. En el ámbito de la discapacidad intelectual los grupos de autogestores o las mismas fundaciones tutelares nos lo recuerdan en no poco momentos. Como nos decía el sociólogo Joan Subiratz el pasado 20 de abril en el Euskalduna, "calidad de vida es elegir". Esto es a lo que me refería con el tema de elección de centro o servicio.

Otro punto crítico de la ley es la cadencia de aplicación del derecho. La ley prevé terminar su aplicación en el 2015 con la entrada en el sistema de la dependencia moderada. Quizá el Ministerio pueda aguantar la presión de los colectivos y de la población en general hasta ese año, pero los sistemas de servicios sociales autonómicos, mucho más cercanos a los ciudadanos y ciudadanas con dependencia, no deberían esperar ocho años para hacer efectivos los derechos que van a acuñarse en las leyes de Servicios Sociales de cada Comunidad. En concreto, en Euskadi los años de implantación de la ley de dependencia no deberían utilizarse como argumento de enlentecimiento en el desarrollo de la futura cartera de servicios y de los índices de cobertura.

Por último, no me queda sino concluir que la ley de dependencia en Euskadi tiene que servirnos de acicate a todos y todas los que trabajamos en el Sistema de Servicios Sociales (administraciones, empresas, tercer sector, profesionales uno a uno, usuarios, etc.) y en los otros sistemas de protección. Hemos de aprovechar la ley y el entorno económico favorable para consolidar un sistema que es y va a ser vital para muchas personas que viven en Euskadi. Para lograrlo es imprescindible que las administraciones que tienen la responsabilidad de regular la protección social propongan en diálogo con los

actores sociales, a la ciudadanía una articulación multinivel que resuelva adecuadamente ese triángulo de atención individual, diversidad e igualdad. No es de recibo el espectáculo de las últimas semanas o de los últimos meses entre Gobierno central, Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos. El lunes pasado en una reunión de Junta directiva de FEVAS alguien apuntaba (un padre) que era lamentable que en estos temas no hubiera un mensaje común a la ciudadanía y que cada uno tirase de sus competencias como si se tratase de un espacio hecho patrimonio. En ese sentido hemos de recordarles que el espacio público no es el espacio de las administraciones públicas y mucho menos de cada una de ellas, sino el espacio de todos y todas.

Eskerrik asko guztioi.