

La demolició controlada del Sistema d'Atenció a la Dependència

José Manuel Ramírez Navarro¹

Resum

La Llei de Promoció de l'Autonomia Personal i d'Atenció a les persones en situació de dependència ha aconseguit èxits importants que no hem de subestimar: s'han articulats nous sistemes en temps rècord, s'han fet més de dos milions de valoracions individuals i s'ha donat atenció a gairebé un milió de persones; a més la Llei 39/2006 ha posat en l'agenda pública i dels mitjans de comunicació al sistema de serveis socials, fins ara un gran oblidat. Però també coneixem els errors i els llasts: un sistema de finançament inadequat, insuficient i trampós; la disparitat en la gestió entre comunitats autònomes que provoca desigualtats territorials en l'exercici dels drets; l'abús de les prestacions econòmiques davant els serveis; la desatenció permanent a dues-centes mil persones, titulars de dret, que veuen com demoren seu expedient fins a límits desesperants o una manca de transparència informativa. El resultat d'abandonar aquesta política és obvi: destrucció de la xarxa de serveis, tancament d'empreses del sector, pèrdua de llocs de treball, descensos en la recaptació pública (retorns) i, com a única sortida per a les persones, el refugi en unes prestacions econòmiques cada vegada més miserables a les famílies que tinguin cura dels seus davant la impossibilitat de pagar serveis.

Paraules clau: Serveis Socials, autonomia personal, dependència, inversió social, Pla Individual d'Atenció.

Per citar l'article: RAMIREZ NAVARRO, José Manuel. La demolició controlada del Sistema d'Atenció a la Dependència. *Revista de Treball Social*. Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, desembre 2013, nº 200, pàgines 84-91. ISSN 0212-7210.

¹Treballador social. President de l'Associació de Directors i Gerents de Serveis Socials. directoressociales@hotmail.com

Abstract

Personal autonomy and Care for dependent persons Act has achieved important goals that we can not underestimate: new systems have been articulated in a very short time, more than 2 million individual assessments have been carried out and attention has been given to more than 1 million people. Moreover, 39/2006 Act has placed the usually forgotten social services in the public agenda and in the media. We are also aware of its failures: an inadequate, tricky and insufficient finance system; a different management in each region (autonomous communities) that has provoked inequality in people's rights; an abuse of economic benefits above the services; a permanent inattention to 200.000 people, holders of rights, whose files have been desperately delayed or a lack of informative transparency. Abandoning this policy has an obvious result: destruction of the services net, closure of sector companies, unemployment, decrease on public collection, and the only way out being the increasingly miserable economic benefits to help families take care of their own ones when facing the impossibility of paying services.

Key words: Social Services, personal autonomy, dependence, social investment, Individual Attention Plan.

Exordi

La Llei de Promoció de l'Autonomia Personal i d'Atenció a les persones en situació de Dependència suposa un nou espai de protecció social: si les dades avalen la incidència d'aquesta Llei, no menys importants són els efectes que té sobre la vida de les persones i sobre l'estructura i dinàmiques de la societat, a tots els seus nivells. Resulten evidents aquests efectes sobre la vida dels qui es troben en situació de dependència i sobre els que conviuen amb ells o s'han d'ocupar de les seves cures, no calen gaires arguments per sostenir aquesta afirmació. La Llei ha obert un escenari de protecció innovador que troba el seu desenvolupament en aquests set anys. Les prestacions i serveis que ha generat, malgrat les seves limitacions, supo-

sen un suport indubtable per al benestar de totes aquestes persones (els qui estiguin en situació de dependència i els seus cuidadors i convivents), i una seguretat de futur (ara en qüestió) per a qui encara no es trobi en aquesta situació.

És evident la importància d'aquesta Llei per al benestar, actual o futur, de totes les persones, que a més ha afegit un nou espai de protecció social; i, amb això, hem vist ampliat el nostre espai de llibertats, amb els consegüents efectes sobre la vida personal, familiar i social. I aporta un altre efecte: "carta de normalitat" per als Serveis Socials, el Sistema en el marc del qual són gestionats els procediments, les prestacions i els serveis.

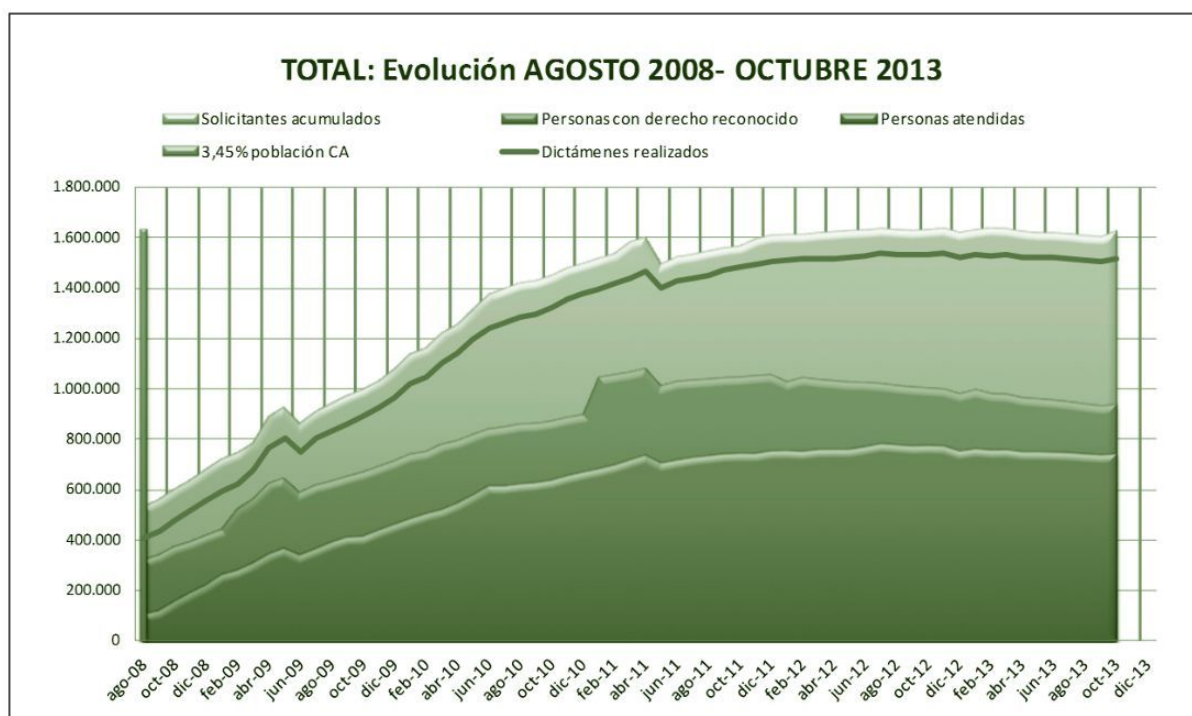
Així doncs, el Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència no es configura com un sistema independent,

sinó com a part integrant del Sistema Públic de Serveis Socials, reforçant aquest àmbit de protecció com el Quart Pilar de l'Estat del Benestar. Recordem aquesta frase: totes les persones en situació de dependència són usuaris dels serveis socials, però no tots els usuaris dels serveis socials són persones en situació de dependència.

Els 7 anys de la Llei: les fases

Quatre aspectes especialment preocupants són crònics des del seu funcionament: els llímbs de la dependència, un model de finançament insuficient i territorialment injust, el sobredimensionament de la prestació econòmica per cuidadors familiars i la manca de transparència informativa. Quant al desenvolupament, podríem resumir-lo en quatre fases:

- 1a. Fase d'inici i desconcert:** transcorre des de l'aprovació de la Llei (desembre 2006) fins a un any després, i es produeix com a conseqüència del seu complex desenvolupament pel que fa a procediments, la diversitat d'administracions implicades i el complicat ancoratge del nou sistema en les estructures del Sistema de Serveis Socials.
- 2a. Fase de consolidació i expansió:** transcorre des del principi del 2009 fins a finals de 2010, el desenvolupament del SAAD pel que fa a volum de gestió (sol·licituds, valoracions, PIA...) és frenètic i dinàmic.
- 3a. Fase de disminució i estancament:** s'inicia el maig de 2011 amb les eleccions autonòmiques, el SAAD pateix un alentiment o estancament en el ritme de sol·licituds, valoracions i beneficiaris. Durant l'any 2011 amb prou feines



FONT: Elaboració AEDYGSS a partir de dades oficials SAAD des d'1 d'agost del 2008 fins a 1 d'octubre del 2013.

es manté la taxa de reposició de beneficiaris i disminueix el nombre dels anomenats “grans dependents”.

4a. Fase de retrocés i demolició: s’inicia amb el mandat de Rajoy amb les primeres retallades de drets i de pressupost, i s’aguditza amb el Reial Decret-Llei 20/2012, que suposa la pràctica destrucció del SAAD. En els darrers mesos de l’any ja no es manté la taxa de reposició de beneficiaris, les retallades en el pressupost es duen a terme en base als difunts, s’amplien els terminis per rebre atenció (2 anys i mig) i es retallen prestacions (15%) i pressupost (gairebé 1.000 milions d’euros anuals).

Retrocés i demolició programada de la Llei

El Govern d’Espanya ha reformat la Llei de dependència en tres ocasions: una per retallar drets (modificar el calendari de la Llei per retardar l’atenció dels anomenats dependents moderats al 2015), una altra per retallar despesa (suprimir el nivell acordat deixant d’ingressar –en un acte de deslleialtat institucional– a les CCAA un total de 283 milions d’euros), i la tercera va ser un atac demolidor en què va reformar 14 articles de la Llei a través del Reial Decret-Llei 20/2012, de 13 de juliol, en el qual com a més preocupant:

- Es redueix la quantia de les prestacions econòmiques per cures en l’entorn familiar en un 15 per 100, i afecta més de 400.000 persones.
- Se suspèn la incorporació de dependents amb Grau I (moderats) fins al juliol del 2015 i se simplifica la valoració (barem) a tres graus (sense nivells).
- S’incrementen les aportacions dels usuaris i els descomptes sobre les prestacions a percebre. El copagament incrementa de manera important les aportacions i afecta el patrimoni de les persones dependents.
- A canvi d’aquest sacrifici s’empitjoren les atencions i la intensitat dels serveis de proximitat, especialment de l’ajut a domicili.
- A més, es crea un termini suspensiu de dos anys per a la possible retroactivitat dels ajuts econòmics per cures en l’entorn.
- Se suspèn la retroactivitat d’aquestes prestacions per a aquelles persones que ja es trobaven en situació de generar drets per aquestes prestacions. Les quanties reportades es podran abonar per les administracions a terminis durant els propers vuit anys.
- S’eliminen les compatibilitats entre serveis. Això impedeix la complementarietat entre serveis i la necessària flexibilitat i atenció personalitzada a les persones dependents.
- Es “revisa” el model de cotitzacions dels cuidadors no professionals en l’entorn familiar. Aquesta revisió ha propiciat que gairebé 160.000 (94% dones) de les 170.000 per les quals es cotitzava en el règim especial de cuidadors/-es hagin deixat de cotitzar.
- En matèria de finançament del sistema, es redueixen en més d’un 13 per 100 les quanties a lliurar per part de l’Administració Central a les CCAA pel nivell mínim (quan el nivell acordat ja s’havia suprimit).
- La retallada que produeix puja (reco-

negut pel Ministeri) a gairebé 1.000 milions d'euros anuals que es deixen d'injectar al Sistema.

Evidències en la gestió: anàlisi diacrònica de les dades.

Considerant dades oficials aportades al sistema SAAD per les comunitats autònomes i en virtut de les anàlisis que semestralment fa l'Observatori Estatal per a la Dependència, es pot concloure que la implantació i el desenvolupament territorial és desigual, tant en procediments com en provisió de serveis/prestacions.

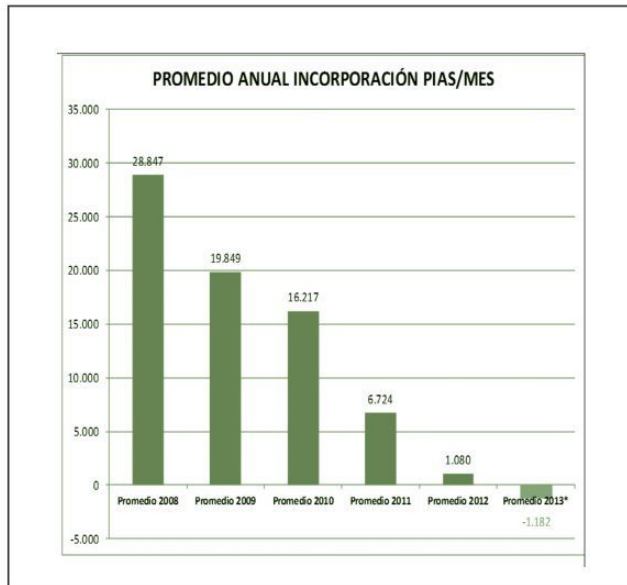
Sol·licituds. L'octubre de 2013 consten al SISAAD un total d'1.630.677 (el 3,4% de la població total espanyola). En relació amb el total de la població espanyola, després de set anys d'implantació de la Llei, 35 de cada 1.000 ciutadans/-es són sol·licitants en actiu d'atencions de dependència. Bé és cert que aquesta dada mitjana té gran variabilitat per CCAA. Les comunitats d'Andalusia i La Rioja amb 46 i 44 de cada 1.000 persones són les que més, i Canàries i el P. Valencià amb tan sols 18 i 20 de cada mil les que menys.

Valoracions. Fins a l'octubre del 2013 s'ha valorat la situació de dependència d'un total de 1.519.189 persones (3,2% de la població). I esperen ser valorades 111.480 persones que ho han sol·licitat i no se'ls ha dictaminat. Pel que fa al total de la població espanyola, després de set anys d'implantació de la Llei, 32 de cada 1.000 ciutadans/-es han estat actualment valorats. Considerant que la mitjana ha caigut estrepitosament, no

s'entén que en aquest darrer any aquesta dada no disminueixi.

Graus. El resultat d'aquestes valoracions l'octubre del 2013 és que el 24,4% de les persones valorades (370.600 persones) té un grau III –al juliol del 2012 eren un 26,83% de les persones valorades (412.970) les que tenien un grau III. La dependència severa –grau II– afectaria el 29,3% de les persones valorades (446.359), a mitjan 2012 afectava el 30,2% de les persones valorades (464.146 persones). Amb grau I és un 27,4% del total (416.983). Els dictaminats sense grau són 285.247, que representen el 18,8%. En els darrers mesos s'està produint una revisió brutal, i s'estan adjudicant graus per sota de l'obtingut a persones reconegudes oportunament amb graus superiors.

Programes Individuals d'Atenció (PIA). L'octubre del 2013 el total de resolucions PIA és de 742.435 (38.081 beneficiaris menys que al juliol del 2012). Resulta preocupant la tendència clarament decreixent, que delataria la manca de voluntat o de capacitat de les administracions per proporcionar atencions a les persones amb dret. Especialment preocupant resulta constatar que la taxa de reposició a escala estatal no s'hagi mantingut.



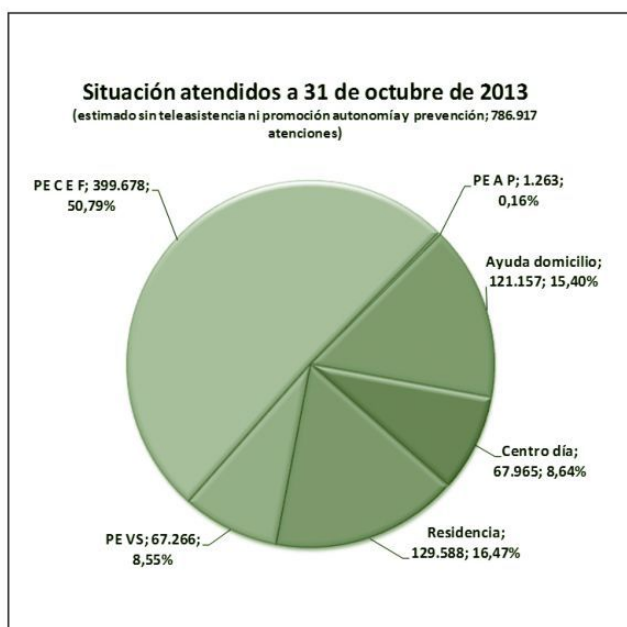
FONT: Elaboració AEDYGSS dades oficials SAAD 10/2013.

La mitjana de PIA mensuals durant aquests anys ha estat de 12.965 a Espanya. Durant el 2008, la mitjana mensual va ser de 28.847 resolucions PIA/mes. El 2009 aquesta mitjana va baixar a 19.849 resolucions/mes. La mitjana de resolucions el 2010 va baixar a 16.217/mes. El 2011 la mitjana va baixar a menys de la meitat que l'any anterior, 6.724/mes. El 2012 la mitjana mensual de PIA va ser de 1.080, i el 2013 són negatius, -1.182/mes.

Els límits de la dependència. Les desatencions l'octubre del 2013 són 200.074 persones que es troben als "límits de la dependència", xifra que suposa el 21% de les persones que tenen reconegut el dret a ser ateses (940.642).

L'atenció segons prestacions i serveis

L'octubre del 2013 aquestes atencions es distribueixen de la manera següent:



FONT: Elaboració AEDYGSS amb dades oficials SAAD a 10/2013.

Disminució dels retorns esperats per la generació de feina. Es frena l'activitat empresarial del sector de les cures. Hi ha 399.678 persones cuidadores de familiars (93% dones) sotmeses a sobrecàrregues i que no tenen suports suficients (formació, respir i suport professional).

D'altra banda, els anomenats *serveis de proximitat* han tingut un desenvolupament escàs. Considerem serveis de proximitat dels centres de dia, l'Ajuda a Domicili i la Teleassistència. Les persones que reben aquest tipus de servei no constitueixen ni la quarta part de les persones amb PIA. L'atenció Residencial –la més professionalitzada i costosa– ha tingut un cert protagonisme, però en els darrers anys aquest protagonisme s'ha frenat.

Amb visió de futur...

Hi ha, almenys, tres raons poderoses per apostar decididament pel desenvolupament d'uns serveis socials adequats, quelcom en què el nostre país és clarament deficitari. La primera és que no ens podem permetre la desatenció. Aquesta Llei va ser promoguda i àmpliament consensuada al Parlament perquè les previsions de tipus estructural, fonamentalment demogràfiques i sanitàries, mostren un futur amb milions de ciutadans en situació de fragilitat i amb necessitat de suports per poder viure plenament i dignament. A aquest raonament s'afegia un altre, menys difós però fonamental: la despesa sanitària espanyola en atencions a persones amb malalties cròniques, moltes de les quals causades per l'edat, segueix avançant de manera alarmant. El sistema sanitari públic espanyol és magnífic, eficaç i molt eficient en l'atenció primària i en l'atenció a aguts, però l'atenció a persones amb malaltia greu

i perllongada provoca un sobre esforç que mitigaria amb la intervenció d'altres sistemes més adequats. L'equació és òbvia: la desatenció en dependència provoca un increment enorme de la despesa sanitària. O si es prefereix: la inversió en atenció a la dependència genera estalvi sanitari.

La segona és la tan necessària reactivació econòmica. Responsables d'administracions públiques, empresaris del sector i professionals coincidim que el desenvolupament d'un sistema potent de serveis d'atenció a les persones dependents i a les famílies cuidadores configuraria un sector molt productiu i necessari dins la malmesa economia espanyola. Aquests serveis generen una restitució econòmica pròxima al 40% de la despesa feta, amb una taxa de creació d'ocupació de més de 30 llocs de treball nets, estables i no deslocalitzables per milió invertit. Hi ha molts sectors de la nostra economia incapaces de llançar aquestes xifres.

Però la tercera raó és que és de justícia. És de justícia que tota persona pugui desenvolupar el seu projecte vital amb dignitat i amb perspectives de futur, per curt o limitat que aquest futur ens pogués semblar. És de justícia que es cuidi i es doni tot el respir possible a les famílies que assumeixen la immensa i impagable tasca de tenir cura dels seus amb tal intensitat que Espanya és la campiona dins l'espectre de l'OCDE: el 52% dels cuidadors familiars a Espanya ofereix una dedicació de més de 20 hores setmanals.

Bibliografía

- Gustavo García Herrero y José Manuel Ramírez Navarro (2008): Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia- Análisis y comentarios. Editorial Certeza. Zaragoza. ISBN 978-84-96219-63-2.
- Hidalgo Lavié Alfredo (Coordinador) (2011): Trabajo Social en el ámbito de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia. Editorial UNED Y Netbiblo. ISBN 978-84-362-5973-5.
- Ramírez Navarro, José Manuel (2012). Informe de evolución de la Ley de Dependencia. Una Mirada a la realidad de la Región de Murcia. AZARBE Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar. Edit. Universidad de Murcia y edit.um. ISSN 2255-4955.