

# Los retos de un sistema de promoción de la vida autónoma –atención a la dependencia–

(Challenges in a system of promotion of autonomous living –dependent care–)

Loza Aguirre, Jesús

Grupo Parlamentario “Socialistas Vascos”. Parlamento Vasco. Becerro de Bengoa, s/n. 01005 Vitoria-Gasteiz

BIBLID [1577-8533 (2006), 7; 81-88]

Recep.: 27.05.05

Acep.: 13.12.05

---

*Se exponen los retos que plantea la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Atención a la Vida Autónoma en España. Tras afirmar que el objetivo debe de ser la Promoción de la Vida Autónoma se analizan los retos a los que nos enfrentamos: la vía de implementación, las fórmulas de financiación, el modelo organizativo y el sistema de gestión, todo atravesado transversalmente por la Cooperación-Consenso.*

*Palabras Clave: Dependencia. Vida autónoma. Políticas. Servicios sociales. Seguridad social.*

*Espainian Bizitza Autonomoaren Arretarako Sistema Nazionala abian jartzeak planteaturiko erronkak azaltzen dira hemen. Helburua Bizitza Autonomoa Sustatzea dela azaldu ondoren, aurre egin beharreko erronkak aztertzen dira: implementazioaren bidea, finantzazio formulak, antolamendu eredua eta kudeaketa sistema, hori guztia Lankidetzeta-Kontsentsuak alderik alde zeharkaturik.*

*Giltza-Hitzak: Mendekotasuna. Bizitza autonomoa. Politikak. Gizarte zerbitzuak. Gizarte segurantzak.*

*On expose les défis que pose la mise en marche d'un Système National d'Attention à la Vie Autonome en Espagne. Après avoir affirmé que l'objectif doit être la Promotion de la Vie Autonome, on analyse les défis auxquels nous devons faire face : la voie de mise en œuvre, les formules de financement, le modèle organisationnel et le système de gestion, tout cela traversé transversalement par la Coopération-Consensus.*

*Mots Clés: Dépendance. Vie autonome. Politiques. Services sociaux. Sécurité sociale.*

## **INTRODUCCIÓN**

La publicación del Libro Blanco de Atención a las Personas Dependientes, unida a la voluntad expresada por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero de consolidar en España el denominado cuarto pilar del Estado de Bienestar, abre la puerta a un debate sobre como definir, implementar, organizar, financiar y gestionar las políticas necesarias para llevarlo a cabo.

Tras matizar algunos aspectos relacionados con el concepto “Dependencia”, expondré los objetivos que, a mi juicio, deberían de plantear dichas políticas dentro de la realidad hoy existente, para señalar finalmente los retos a los que se enfrenta la consolidación de un Sistema nacional de Atención a la Dependencia.

## **CONCEPTO**

Considero un error definir cualquier política en términos negativos. Nadie habla de políticas de enfermedad, sino de salud. Tampoco se habla de políticas de paro, sino de empleo. Por eso, utilizar el término “dependencia” supone un error fácilmente subsanable por otro lado. Lo contrario de dependencia es autonomía o vida autónoma, por lo que deberíamos hablar de políticas de promoción de la vida autónoma.

Podríamos decir en una ecuación que:

$$\text{Autonomía} = \text{Capacidad} + \text{Ayudas}$$

Por lo tanto cualquier política que establezcamos para promocionar la vida autónoma deberá de tener en cuenta ambos factores, el mantenimiento y/o incremento de las capacidades y las ayudas necesarias para unos ciudadanos con “necesidades especiales”.

Esta ecuación tiene validez universal, ya que es aplicable, de hecho, a todas las personas con independencia de su situación. Nadie vive una vida independiente. La vida en sociedad nos hace depender de otros en muchas cuestiones concretas.

Yo no fabrico ropa pero voy vestido y necesito (dependo?) de muchas otras personas para vestirme. Desde el recolector de algodón al minorista donde compro hay muchas personas que hacen posible el que yo me vista. Esta ayuda está asumida como habitual, no forma parte de lo que comúnmente se denomina como “ayudas”, pero nos permite llevar una vida autónoma.

Hay otro tipo de ayudas más específicas pero también universalizadas. Los ascensores para subir a un décimo piso, la ausencia de barreras en los hipermercados para mover el carro de la compra sin problemas o el rebaje de bordillos en el acceso a los garajes.

También, y ya en relación con la dependencia, hay una serie de ayudas universalizadas, al menos en los países de nuestro entorno, y que nadie cuestiona. Y son de dos tipos: prestaciones económicas y servicios. Pueden ser las gafas para un miope o las muletas para una persona que se fractura el tobillo, y la pensión de jubilación o invalidez. Se consideran prestaciones universales, si bien en algunos casos su dispensación tiene relación con los ingresos del individuo. Son derechos de ciudadanía. Tampoco debemos olvidar que para conseguir una vida autónoma no son suficientes medidas como las señaladas y que tienen que ver con políticas sociales, sino que es preciso conjugar estas políticas con otras en el campo de la vivienda, del empleo para menores de 65 años y de la cultura.

## **OBJETIVOS**

La definición de los objetivos de estas políticas tenemos que plantearlos desde el conocimiento de la realidad.

La primera constatación que apreciamos al analizarla es que cuando se considera a las personas y a los grupos clásicamente identificados como dependientes o, más políticamente correcto, personas con dependencia, no se aplica el principio de universalidad que antes veíamos, sino que, de entrada, se les segrega con la denominación más o menos correcta, y a continuación, se ponen en marchas Políticas, Planes, Programas, Recursos y Servicios que no constituyen un Derecho Universal sino que se constituyen en un acto graciable de la Administración.

Las ayudas que específicamente necesitan estas personas ya sean económicas, de Centro de Día, de Rehabilitación o de Accesibilidad no constituyen un Derecho exigible ante los Tribunales sino una política graciable de la Administración. Por eso el principio básico a reivindicar en el futuro debe de ser la consideración de estas ayudas como Derecho Subjetivo Perfecto de todos los ciudadanos, universal, ante situaciones de necesidad específica e independiente de su lugar de residencia para garantizar la equidad. Supone la aplicación efectiva del principio de igualdad.

Junto a este principio debiéramos de añadir el de la no discriminación, huyendo de la denominación de dependientes y hablando siempre de personas con necesidades específicas, no especiales, porque todo lo “especial” supone segregación.

La ecuación quedaría de la siguiente forma:

$$\text{Autonomía} = \text{Capacidad} + \text{Derechos (a las ayudas)}$$

El otro componente de la ecuación, la capacidad, deberá de ser potenciada también universalmente, siempre teniendo en cuenta que la intensidad de la capacitación estará directamente ligada a la necesidad de la misma.

El elemento clave es el de la universalidad. Y para garantizar la universalidad es necesaria una Ley. Por que los derechos los consagran las leyes los gestionan los gobiernos y se exigen ante los Tribunales.

Necesitamos una Ley que garantice una serie de prestaciones y servicios universales a los ciudadanos con necesidades específicas y que establezca la responsabilidad pública de su aseguramiento. Una Ley que cree un Sistema Nacional de Promoción de la Vida Autónoma eficaz, eficiente y equitativo. Que lo cree dentro del Estado de las Autonomías con sus diferentes niveles competenciales. Un Sistema que deberá de integrar el conjunto de actuaciones ya en marcha y que podemos calificar como insuficientes, descoordinadas y con una distribución muy desigual, tanto entre las diferentes Comunidades Autónomas, como dentro de cada una de ellas.

Una primera cuestión que se plantea es la de la relación de este nuevo Sistema con el Sistema de Servicios Sociales. A mi juicio el Sistema Nacional de Atención a la Dependencia debería de incardinarse dentro de los Servicios Sociales, que quedaría constituidos por los Servicios Sociales de Base y un Servicio Especializado de Promoción de la Vida Autónoma que podría estar constituido por diferentes subsectores.

## **RETOS-DECISIONES**

La puesta en marcha del Sistema Nacional de Promoción de la Vida Autónoma plantea una serie de retos de diferente carácter y que podríamos resumir en los siguientes:

- Vía de implementación.
- Fórmula de financiación.
- Modelo de organización.
- Sistema de gestión.
- COOPERACIÓN-CONSENSO.

Me referiré en primer lugar a la Cooperación-Consenso que he situado en último lugar, no por su importancia, sino por el hecho de que debe de constituir un principio que inspire las decisiones que se adopten en el resto de campos.

Son varios los ámbitos en los que hay que aplicar este principio. En primer lugar entre las diferentes Administraciones Públicas. También, y dentro de las Administraciones, entre los diferentes Sistemas de Servicios. Y no sólo entre Servicios Sociales y Sanidad, sino también con Vivienda, Educación, Formación Profesional y Empleo, para los menores de 65 años y Cultura, entre otros.

El Estado de las Autonomías, consagrado por la Constitución Española de 1978, no establece un sistema de delimitación competencial preciso en este campo. Además, y dependiendo de la vía de implementación que se adopte, la distribución competencial sería diferente, con implicaciones en los modelos de financiación y organización.

Así, si se optase por un modelo de Aseguramiento Público exclusivo vía Seguridad Social sería competencia exclusiva de la Administración Central.

Si se optase por incluir el Sistema dentro de los Servicios Sociales la competencia sería exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por fin, y si se establece un sistema mixto, lo mejor a mi juicio, se deberían precisar las actuaciones de cada una de las Administraciones Públicas en el modelo final que se adopte.

Por último, habrá que aplicar el principio de cooperación en las relaciones más ligadas a la gestión concreta de los servicios a prestar entre las Administraciones, las Entidades sin ánimo de lucro prestadoras de servicios y las diferentes empresas que también los prestan.

Nunca debemos de perder de vista que, al establecer estas relaciones cooperativas, los usuarios y sus familiares deben de constituir el centro de todas las actuaciones que llevemos a cabo. También con ellos hay que aplicar este principio.

Por todo ello considero fundamental que las decisiones que haya que tomar se tomen con el máximo consenso posible y utilizando el principio del partenariado o cooperación, que tan bien conocemos en el mundo de los Servicios Sociales.

## **VÍA DE IMPLEMENTACIÓN**

Dos son las vías que creo que pueden utilizarse para poner en marcha el Sistema Nacional de Promoción de la Vida Autónoma:

La Seguridad Social bajo la fórmula de aseguramiento público de una nueva contingencia y la provisión de las prestaciones y servicios necesarios para atenderla. Señalar en este sentido que la actual Seguridad Social cubre, de forma muy limitada y a través de diferentes prestaciones económicas, las necesidades del colectivo de ciudadanos que atenderá el nuevo Sistema. Su principal ventaja estriba en que es el sistema que mejor garantiza la equidad, la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones del sistema, además de gestionar todo tipo de prestaciones económicas, tanto contributivas como no contributivas.

Los Servicios Sociales son el Sistema de Servicios que en estos últimos años se ha hecho cargo, mayoritariamente, de la atención a las personas a las que debería de atender el nuevo Sistema. No podemos olvidar en este punto que el Sistema de Salud también cubre una parte de las necesidades

asistenciales, aunque de forma muy limitada, y que otros Sistemas también coadyuvan, aunque muy escasamente, a la cobertura de las necesidades de estos ciudadanos. Su ventaja reside en la proximidad al ciudadano y en la experiencia de provisión y gestión de servicios.

Dos son también las vías que se podrían utilizar dentro de lo que denominábamos “ayudas” a la vida autónoma: Las prestaciones económicas por un lado y una serie de servicios por otro.

En mi opinión, el futuro Sistema debería de contar con los dos mecanismos de ayuda y debería de permitir la elección del usuario de la modalidad de ayuda que desea. Como tantas veces en política social no se trata de optar entre un recurso u otro, sino de poder acceder a un recurso y a otro en función de preferencias y de necesidades.

## **FINANCIACIÓN**

La fuente fundamental de financiación del Sistema tiene que ser pública. E, independientemente, de la vía de implementación que se elija, debería de complementarse con aportaciones de los usuarios siguiendo la tónica habitual que se viene desarrollando en el campo de los Servicios Sociales.

Como comentaba anteriormente el principio de cooperación tiene que aplicarse también en este aspecto.

Si se eligiese la vía de la Seguridad Social creo que la mejor fórmula de financiación sería la de la transferencia de recursos de los Presupuestos Generales del Estado y no la de del incremento de cotizaciones de trabajadores y empresarios o la de la utilización del Fondo de Reserva. Este sistema permite garantizar la equidad sin cargar de costes al factor trabajo.

Si la elegida fuese la de los Servicios Sociales, también en exclusiva, se debería de utilizar la fórmula prevista en el Plan Concertado.

Considero que la mejor fórmula para poner en marcha un Sistema Nacional de Promoción de la Vida Autónoma es la de utilizar ambas vías de forma complementaria, de la misma forma que habrá que combinar prestaciones y servicios, como ya he señalado. La Seguridad Social se haría cargo del pago de las prestaciones que se establecieran y los Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas de los Centro, programas y Servicios a establecer en la futura Cartera de Servicios.

Si se establece un Sistema similar al alemán en el que se priman los servicios sobre las prestaciones, deberían de introducirse medidas correctoras que aseguren un reparto equitativo de las cargas entre Seguridad Social y Comunidades Autónomas. Una fórmula podría ser el establecimiento de un Fondo Común de Financiación del Sistema, con independencia de qué gestiona cada uno y con unas aportaciones fijas de cada una de las partes.

## **ORGANIZACIÓN**

De acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, la organización del Sistema sería muy similar a la existente en el campo de la Salud. Es decir la Existencia de un Sistema Nacional, integrado por el conjunto de los Servicios Autonómicos de Promoción de la Vida Autónoma. Con la complejidad añadida de la no competencia autonómica exclusiva en la atención a estos ciudadanos con necesidades específicas.

Siguiendo con este mismo esquema a la Administración Central del Estado correspondería la Legislación Básica que establezca el derecho universal a la Vida Autónoma, defina a los beneficiarios, las prestaciones y las condiciones de acceso a las mismas.

A las Comunidades Autónomas les correspondería la gestión del programa, la valoración de los casos, el reconocimiento del derecho, la indicación de la prestación a establecer y su seguimiento.

A mi juicio, debería de establecerse una Conferencia Sectorial de Promoción de la Vida Autónoma, integrada además de por el Gobierno Central y las CCAA, por los Ayuntamientos y que debería de constituir un Organismo clave en la definición y seguimiento de las políticas a establecer. A este Organismo corresponderían, como mínimo, la definición de la cartera de Servicios y el establecimiento de los perfiles profesionales de los trabajadores del sector. Se podrían delegar en esta Conferencia las competencias de cualquiera de las diferentes Administraciones concernidas.

Por otro lado debería de constituirse un Consejo de participación en el que incluir también a representantes de la iniciativa privada, con y sin ánimo de lucro, además de representantes de los usuarios y familiares.

## **GESTIÓN**

La gestión de las prestaciones, programas y servicios que constituyan el futuro Sistema de Promoción de la Vida Autónoma deberá de realizarla el más eficiente. Las prestaciones económicas deberían de ser gestionadas directamente por la Seguridad Social, como fórmula más normalizada de entre las posibles. En relación con el resto de programas y servicios me inclino por una gestión pública realizada a través de la constitución de Sociedades Anónimas Públicas en los que tengan representación los grupos políticos de la Administración responsable del servicio y/o programa.

Como segunda opción plantearía la gestión por Organizaciones sin fin de lucro, que pudieran aportar como valor añadido a la gestión la aportación voluntaria y complementaria de sus socios. Cabría considerar dentro de este apartado a las cooperativas o Sociedades Anónimas Laborales, entidades que para la gestión de alguno de los servicios previstos, como la ayuda a domicilio, presentan indudables ventajas.

No se debe de descartar la gestión por parte de empresas privadas con fin de lucro, aunque, a mi juicio, su papel debiera de ser complementario a las otras fórmulas enunciadas anteriormente. En este sentido creo necesario contar con los fondos de pensiones y, en su caso, con los fondos de inversión inmobiliaria como agentes que podrían coadyuvar en la financiación de las inversiones necesarias y, eventualmente, en la gestión de recursos.

Un capítulo aparte merece el papel de la Cajas de Ahorro. Considero muy importante implicar a estas Instituciones, tanto en la eventual financiación como en la gestión de los recursos del futuro Sistema. Se debería de negociar con ellas y/o con la Confederación que las agrupa su nivel de implicación. También podría sugerirse que destinaran un porcentaje de su Obra Benéfico-Social a estos programas.

Otro aspecto importante en el que las Cajas pueden jugar un papel importante sería el del alojamiento alternativo de estos ciudadanos, bien a través de los apartamentos tutelados, bien en la constitución de empresas de construcción, gestión o ambas de residencias asistidas y centros de día, bien en la facilitación de prestaciones económicas en relación con las propiedades inmobiliarias de los ciudadanos asistidos.

Un último apunte en este apartado. Deberíamos de establecer, al hilo del establecimiento de los perfiles profesionales de los trabajadores del Sistema, una referencia para que el futuro de la carrera profesional de dichos trabajadores se asemejara lo más posible al de los trabajadores de otros Sistemas de Servicios ya consolidados, como la Sanidad o la Educación, y no a los de los servicios de limpieza o seguridad privada.

Estos son, a mi juicio, los retos que se plantean tras la publicación del Libro Blanco. Se abre un tiempo apasionante de debate previo a la presentación del Anteproyecto de Ley que regulará el derecho universal de promoción de la vida autónoma. Termino esta reflexión subrayando lo que creo fundamental: la búsqueda de la Cooperación y del Consenso en momentos políticamente convulsos. Y el Pacto de Toledo es la mejor vía por la que canalizar los esfuerzos dirigidos a la obtención del mencionado consenso.