

margen N° 84 - marzo 2017

Perspectivas del desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Por Trinidad Ortega Expósito

Trinidad Ortega Expósito. Licenciada en Ciencias del Trabajo y Experta en Gestión de RRHH. Con estudios de doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas y Diploma de Estudios Avanzados en Administración y Dirección de Empresas. Máster Interdisciplinar de Estudios de Género y Máster en Prevención de Riesgos Laborales en Ergonomía y Psicología Aplicada, Higiene Industrial y Seguridad en el Trabajo. Profesora Colaboradora por el Comité de Ciencias Sociales y Jurídicas de la ANECA. Asesora y Evaluadora habilitada por INCUAL e IACP para la acreditación de competencias en materia de Dependencia.

Filiación institucional: Universidad de Jaén. Dpto. de Psicología, Jaén, España.

Con motivo del décimo aniversario de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (en adelante Ley de Dependencia) nos interesa identificar cuáles son los *stakeholders* respecto del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD) con el fin de investigar la diversidad de opiniones que éstos vierten al respecto y así poder comparar sus discursos en relación a la aplicación de la Ley, teniendo en cuenta su repercusión e incidencia en estas tres dimensiones: personas, costes y servicios.

El estudio se centra en las opiniones vertidas por estos grupos de interés en torno a los sucesos que han acontecido a la puesta en marcha de la Ley, y en especial, sobre las medidas que introdujo el Gobierno con su Real Decreto-ley 20/2012 y lo que éstas han supuesto para el colectivo de personas en situación de dependencia.

Acontecimientos de la Ley de Dependencia

Comenzaremos por evidenciar el importante avance que ha supuesto la Ley de la Dependencia al elevar a *derecho social* las prestaciones que en ella se recogen. Para algunos autores como Rodríguez Cabrero, G. (2011), ésta Ley es el resultado de un extenso debate político y científico que tuvo sus inicios en el Plan Gerontológico Estatal de 1992 y que finalizó con el Libro Blanco, cuyos principios se encuentran en el Pacto de Toledo de 1995 y, entre otros, en las aportaciones del Defensor del Pueblo del año 2000.

Sin embargo, cabe señalar que la Ley comienza a implementarse obviando un estudio detallado de los posibles beneficiarios, lo que hizo que la demanda superara las previsiones, especialmente las económicas, así como que, la distribución de competencias entre las distintas administraciones pudiera generar desigualdad de trato a las personas dependientes, en función de su lugar de residencia. Este conflicto competencial no fue resuelto con la aprobación de la Ley, siendo a día de hoy igual de actual, haciendo que en muchas Comunidades Autónomas exista un argumento principal para “desviarse de la norma o reinterpretarla de una manera particular” (Ruidíaz, 2012).

Fue la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, la que supuso para la Ley de Dependencia una fractura introduciendo importantes cambios que se pueden clasificar, en función de a quién o a qué afecta, en tres categorías: personas, costes y servicios.

TABLA I. Medidas de racionalización del sistema de dependencia

CATEGORÍAS	MODIFICACIONES DE LA LEY DE DEPENDENCIA
Personas	El Gobierno deja de cotizar a la Seguridad Social por los cuidadores no profesionales en el entorno familiar. Las cotizaciones correrán exclusivamente a cargo de los cuidadores y tendrán carácter voluntario
	La clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia se simplifica, pasando de seis a tres: Grado III de Gran Dependencia, Grado II de Dependencia Severa y Grado I de Dependencia Moderada
	Para calcular la ayuda económica, se tendrán en cuenta las rentas de la persona dependiente y su patrimonio
Costes	Se aplaza a 2015 la incorporación de quienes hayan sido valorados con el Grado I de Dependencia Moderada
	El plazo para que las comunidades autónomas atiendan a sus dependientes, se amplía de seis meses a dos años. Por tanto, sólo podrán reclamar atrasos en las prestaciones de las que se es beneficiario, si la Administración se demora en el pago más de dos años
	En el sistema de financiación se introducen cambios en las cuantías que se destinan a las comunidades autónomas, de tal forma que en 2013 el Estado transfiere el 90% del total del presupuesto y el 10% restante lo abona a las que priman los servicios. Así, hasta que a cada concepto se le destine la mitad
	El Gobierno rebaja el presupuesto para el nivel mínimo de protección (dinero que reciben las comunidades autónomas por cada dependiente en función de su gravedad), lo que supone que las comunidades autónomas reciben menor financiación para atender a sus dependientes
Servicios	Reducción del 15% en las prestaciones económicas a los cuidadores en el entorno familiar
	Se establece la incompatibilidad entre servicios
	Se implanta el copago para todas las personas dependientes que tengan ingresos superiores al IPREM (Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples). La contribución variará en función de las rentas y del patrimonio pudiendo llegar a ser de hasta el 90% del coste del servicio
	Las personas dependientes ingresadas en residencias podrán utilizar su vivienda como aval, si con su pensión no pueden cubrir el coste de la plaza ocupada, denominándose <i>hipoteca inversa</i>

Fuente: Real Decreto-ley 20/2012 (Elaboración propia)

Los *stakeholders* de la Dependencia

Poder identificar a los *stakeholders* no es un procedimiento que haya sido consensuado por la ciencia, aunque existen autores que se han atrevido a presentar algunos modelos teóricos. Estos autores parten de que la identificación de los *stakeholders* sólo puede llevarse a cabo analizando sus relaciones con el proyecto o la organización en la que tienen interés. Partiendo de esta premisa, y con el fin de identificar a los grupos de interés de la Dependencia, nos basaremos en los estudios de Grunig y Repper (1992), quienes señalan que sólo los *stakeholders* que están más atentos y activos se pueden denominar “públicos”, entendiendo por *stakeholder público* aquel que por sus atributos es identificado como importante y realiza acciones de comunicación que lo mantienen atento o activo (González, 2007).

Según Wilson (2005), existen tres tipos de públicos activos importantes involucrados en las estrategias de comunicación:

- Públicos Clave: Son aquellos cuya participación y cooperación son necesarias para lograr los objetivos del proyecto o de la organización. Serán los *stakeholders* prioritarios, con los que la organización deberá comunicarse y entenderse de la forma más eficaz posible.
- Públicos Intervinientes: Son los *stakeholders* que pasan información a los clave, pudiendo ser erróneamente identificados como prioritarios.
- Públicos Influyentes: Son grupos importantes de *stakeholders* intervinientes.

En este sentido, diremos que los *stakeholders* que se convierten en públicos activos para la Ley de la Dependencia y que pueden influir en el éxito de la misma, deberían ser los públicos clave a los que se dirijan las estrategias de comunicación por parte de la Administración. Los públicos intervinientes, como los directores, gerentes y responsables de recursos y servicios de la Dependencia, deben ser reconocidos como públicos críticos. Y los grupos o públicos influyentes, son muy importantes y deben ser tenidos en cuenta, ya que van a dar un mensaje al público clave, y por lo tanto, van a formar parte de la comunicación de las políticas de la Dependencia.

Así pues, en el entorno de la Ley de Dependencia, serán públicos clave las personas en situación de dependencia. Para el estudio que aquí se plantea, se ha identificado como clave a la Coordinadora Estatal de Plataformas en defensa de la Ley de Dependencia, formada por personas en situación de dependencia, sus familias y cuidadores, cuya finalidad es la reivindicación pública del cumplimiento de la Ley de Dependencia en todos sus términos, analizándose uno de sus últimos discursos vertidos a prensa digital con motivo del décimo aniversario de la puesta en marcha de la Ley.

Serán públicos intervinientes en el ámbito de la Dependencia, los profesionales responsables de la gestión de los servicios y/o recursos que recoge la Ley de la Dependencia. Por ello, es considerada la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España se identifica perfectamente como público interviniente, dado que es un foro de profesionales que promueven actuaciones para la mejora de los servicios sociales, su organización y gestión. Para nuestro análisis, se ha analizado el discurso de su presidente en el programa “Escaleras de la Dependencia” de televisión La Barandilla.

Los profesionales del Trabajo Social que transmiten información a las personas beneficiarias de las políticas de Dependencia y a sus familiares, son considerados públicos intervinientes, y por ello, es determinante el Consejo General del Trabajo Social dada la gran importancia que tiene en el

entorno de la Dependencia, pasando a examen las manifestaciones de su Presidenta, Ana Lima, que analiza los puntos clave de la Ley.

La Dependencia a examen

Una vez identificados los grupos de interés de la Dependencia, pasamos a analizar los mensajes que estos han transmitido a través de distintos medios de comunicación, atendiendo a las tres categorías principales a las que afecta la Ley y su reforma: personas, costes y servicios. Con ello se pretende detectar las semejanzas y diferencias entre los discursos de estos públicos, las cuales van a depender de si apoyan o no las medidas de la Ley, y de si actúan o no a favor de las mismas.

Para el estudio de las declaraciones de los distintos grupos de interés se ha confeccionado la Tabla II, en la que se recogen los argumentos en los que matizan su posicionamiento ante las políticas llevadas a cabo en Dependencia.

TABLA II. Argumentos de los stakeholders del SAAD por categorías

CATEGORÍA	STAKEHOLDER	MENSAJE/ARGUMENTO
PERSONAS	Coordinadora Estatal de Plataformas en defensa de la Ley de Dependencia	<ul style="list-style-type: none"> • Denuncia el fallecimiento de personas que recibieron resolución favorable reconociéndoseles una prestación o servicio de los establecidos en la Ley de Dependencia, pero que nunca percibieron. • Augura que la expulsión de los cuidadores de la Seguridad Social creará una enorme bolsa de pobreza femenina pues el 93% de ellos son mujeres. • Denuncia que el Real Decreto-ley 20/2012, expulsa de la Seguridad Social a las personas cuidadoras en el domicilio familiar.
	Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España	<ul style="list-style-type: none"> • Ensalza el gran avance que suponía la Ley en protección social pues creaba un nuevo derecho subjetivo para las personas • Lamenta que ese gran avance en algunos territorios está en retroceso, y por tanto, muchas personas viven sin los recursos necesarios a los que tienen derecho. • Denuncia la lista de espera de las personas que tienen derecho a ser atendidas como dependientes, la mitad de ellas mayores de 80 años que morirán sin recibir la atención.
	Consejo General del Trabajo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Señala que la Ley ha proporcionado muchos puestos de trabajo. En el ámbito residencial, 1 puesto de trabajo por cada 2 personas que han de ser atendidas. Siendo el Servicio de Ayuda a Domicilio el que crea empleo localizado y de sostenibilidad, teniendo especial valor en el medio rural y generando riqueza en el entorno de proximidad. • Muestra al Real Decreto-ley de julio de 2012 como el culpable de eliminar la cotización a la Seguridad Social de las personas cuidadoras en el entorno familiar, produciéndose una

		<p>detrimento en las mujeres (el 93% de los cuidadores son mujeres) pues la mayoría de ellas perdió el reconocimiento y la condición de “trabajadora”.</p> <ul style="list-style-type: none"> Denuncia que en los diez años de vigencia de la Ley 1 de cada 3 personas con derecho reconocido, no perciben la prestación o el servicio que le pertenece.
COSTES	Coordinadora Estatal de Plataformas en defensa de la Ley de Dependencia	<ul style="list-style-type: none"> Acusación al Gobierno Central de dilatar los plazos con el objetivo de que el final del ciclo vital de las personas “la muerte” ahorre costes, reduciendo la lista de espera. Señala que los presupuestos para ayudas a la dependencia se han reducido en más de 3.000 millones de euros en los últimos años.
	Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España	<ul style="list-style-type: none"> Denuncia que ni una sola persona dependiente, ni una sola familia, recibieron la prestación a la que se había destinado el dinero que las CCAA recibieron del Estado, y que por ello tuvieron que devolverlo a la Administración General del Estado por mandato del Tribunal de Cuentas en 2011.
	Consejo General del Trabajo Social	<ul style="list-style-type: none"> Señala que la financiación de la Ley es insuficiente Denuncia el Copago. La administración se ahorra una cuantía del presupuesto destinado a la Dependencia equivalente al ingreso por copago.
SERVICIOS	Coordinadora Estatal de Plataformas en defensa de la Ley de Dependencia	<ul style="list-style-type: none"> Recuerda que la Ley nació con algunos vacíos en cuanto a servicios, ya que éstos no estaban pensados para todas las situaciones de dependencia. Denuncia que fue con el Real Decreto-ley 20/2012, cuando recortan el 15% en las prestaciones.
	Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España	<ul style="list-style-type: none"> Denuncia el incumplimiento manifiesto de la Ley de Dependencia en todos los territorios. Señala que los servicios que se prestan a las personas dependientes, cuando éstas fallecen, mueren con ellas y no pasan a prestarse a otras personas que están en lista de espera para recibir el servicio al que tienen derecho. Destaca que la Ley genera empleo estable y no deslocalizable, donde el 80% de las personas que trabajan lo hacen en el sector privado y tan sólo un 20% lo hace en el sector público.
	Consejo General del Trabajo Social	<ul style="list-style-type: none"> Denuncia la reducción de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar Señala el aumento de la complejidad en los trámites para la valoración y la gestión del PIA, dificultando que muchas personas puedan recibir prestaciones de forma inmediata, quedando en espera.

Fuente: Elaboración propia

Al analizar los argumentos de estos grupos de interés cabe destacar los mensajes a favor de la Ley de la Dependencia. Así la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España valora el enorme progreso que ha supuesto en cuanto a protección social ya que ha creado

un nuevo derecho subjetivo para las personas en situación de dependencia, además pone de relieve que es una Ley generadora de empleo, estable y no deslocalizable, siendo el sector privado el que soporta el porcentaje más elevado en cuanto a creación de puestos de trabajo. En el mismo sentido, la Presidenta del Consejo General del Trabajo Social matiza que gracias a la Ley se han creado muchos puestos de trabajo, destacando el valor del Servicio de Ayuda a Domicilio en el medio rural, ya que ha generado riqueza creando empleo local y sostenible.

En cuanto a los efectos que la Ley ha provocado a lo largo de su desarrollo, los mensajes y argumentos objeto de estudio giran en torno a los cambios introducidos por el ya mencionado Real Decreto-ley del Gobierno del Partido Popular en el verano de 2012. Ninguno de los *stakeholders* estudiados están a favor de las medidas que esta norma introduce, denunciando en sus discursos los menoscabos que han producido en el marco de la Dependencia.

Los tres grupos de interés disertan sobre cómo afecta la Ley y sus modificaciones a las personas, coincidiendo al denunciar que, a pesar de los diez años de vigencia de la Ley, muchas personas con derecho reconocido no reciben la prestación o el servicio que les pertenece. Señalan que son muchas las personas que aún hoy viven sin los recursos necesarios a los que tienen derecho y que se hallan en lista de espera para ser atendidas como dependientes. Muchas de ellas ya han fallecido, o lo harán, sin recibir la atención a la que tienen derecho.

La Coordinadora Estatal de Plataformas en defensa de la Ley de Dependencia y el Consejo General del Trabajo Social, también coinciden al señalar al Real Decreto-ley 20/2012 como el culpable de que los cuidadores familiares dejen de estar reconocidos como trabajadores, estableciendo el carácter voluntario del abono de las cotizaciones al Sistema de la Seguridad Social y haciendo que estas recaigan en la persona cuidadora, lo que supone un retroceso de su profesionalización y un empobrecimiento de las mujeres que trabajan en la Dependencia.

En cuanto a los costes de la Dependencia, los tres *stakeholders* estudiados muestran aspectos complementarios, así la Coordinadora Estatal de Plataformas en defensa de la Ley de Dependencia acusa al Gobierno Central de la reducción de los presupuestos para ayudas a la dependencia y de dilatar los plazos con la finalidad de que la muerte de las personas dependientes ahorre costes, hecho que también denuncia la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España cuando asegura que las Comunidades Autónomas tuvieron que devolver al Gobierno Central el dinero que recibieron por las personas dependientes a las que nunca llegaron a atender porque habían fallecido.

También el Consejo General del Trabajo Social afirma que la financiación de la Ley es insuficiente y denuncia el sistema de copago, pues como dicen Codorniu y Montejo (2012) es abusivo y restrictivo. Con la Resolución de 13 de julio de 2012 se produce una subida del copago para las personas dependientes beneficiarias de prestaciones, afectando negativamente a las familias con rentas bajas y medias debido a que se tiene en cuenta el patrimonio, pudiendo llegar a darse el caso de personas dependientes que para hacer frente al copago tengan que hipotecar sus bienes. Se ha llegado al extremo de que en caso de fallecimiento de una persona dependiente, la administración sea acreedora y reclame a sus herederos el pago que esta persona no ha realizado.

Respecto a la categoría servicios, los argumentos de la Coordinadora Estatal de Plataformas en defensa de la Ley de Dependencia se centran en dar conocer los recortes en las prestaciones que introduce el Real Decreto-ley de julio de 2012; la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales de España se centra en dar conocer que los servicios que se prestan a las personas dependientes desaparecen cuando éstas fallecen, cuando lo que debería ocurrir es que éstos servicios se prestaran a las personas que están en lista de espera; y el Consejo General del

Trabajo Social hace hincapié en la reducción de las prestaciones económicas para los cuidados en el hogar y en la excesiva complejidad de los trámites en Dependencia provocando que las prestaciones no se faciliten de forma inmediata.

Conclusiones

Ya han pasado diez años desde que el 1 de enero de 2007 entrara en vigor la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Una Ley que nació para ser la garantía pública de unos derechos universales de atención a todas las personas que lo necesiten, y sin embargo, son muchos los males que la aquejan y que la hacen imperfecta.

Se han puesto de manifiesto las dificultades de esta Ley, fruto de una defectuosa planificación y una deficiente financiación. Hemos analizado los insatisfactorios efectos de la misma en su desarrollo, y el por qué sus stakeholders reclaman y denuncian públicamente las secuelas de una norma que deja insatisfechas a tantas personas.

Sin embargo, hay que decir que esta Ley nació con una aptitud clara de atención integral e integrada, pero que su sistema de financiación no lo ha permitido, ya que ha estado expuesto a decisiones políticas de estructuras o de voluntades injustificadas. Tal es así, que se puede sintetizar en un mensaje común los argumentos reivindicativos de los grupos de interés estudiados, y es que la Dependencia en España disfrute de un sistema de financiación firme y estructural. Ya se ha visto que las medidas de recortes en Dependencia afectan no sólo a las personas dependientes que esperan ser valoradas, sino también a las que ya tienen reconocido el derecho y que esperan ser atendidas, algún día, con la prestación o el servicio que les corresponde, pero que por los recortes en el presupuesto, el copago, la enorme lista de espera, la ampliación de los plazos, la dificultad de los trámites, y otros muchos obstáculos, quizás nunca reciban.

En definitiva, a pesar de que la Ley de Dependencia reconoce la importancia del derecho subjetivo de las personas que necesitan de una tercera persona para realizar las tareas de la vida diaria y que no pueden valerse por sí solas, a ser cuidadas y atendidas, deben ser los poderes públicos los que han de velar para que se cumpla, garantizando el derecho como universal para toda la sociedad.

Bibliografía

Codorniu, J. M. y Montejo, I. (2012): El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia. LA REFORMA DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA. COSTES Y FINANCIACIÓN. *Actas de dependencia*. Fundación CASER para la Dependencia. N° 6 (pp. 75-100). Recuperado de http://uom.uib.cat/digitalAssets/262/262467_articles.pdf

Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (14/12/2016): *Susana Díaz destaca que Andalucía ha invertido 10.000 millones y atendido a 371.600 personas en diez años de la Ley de Dependencia*. Noticias. Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Junta de Andalucía. Recuperado de https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/noticias/Not141216/wfnews_view_pub

Cruz Martín, M. C. (26 de julio de 2012). ¿Qué cambios introduce la reforma de la Ley de Dependencia? *RTVE*. Recuperado de <http://www.rtve.es/noticias/20120726/cambios-introduce->

reforma-ley-dependencia/550105.shtml

del Estado, B. O. (2012). Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. *BOE n.* Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2012/08/03/pdfs/BOE-A-2012-10468.pdf>

del Estado, B. O. (2012). Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. *BOE n.* Recuperado de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9364

Dolader, J. M. (2013, marzo 24). Asociación Gerentes y Directores Servicios Sociales. *Escaleras de la Dependencia*. [Archivo de video]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=aOUYkc_LsS0

Grunig, J. E., & Repper, F. C. (1992). Strategic management, publics, and issues. *Excellence in public relations and communication management*, 117-157.

Lima, A. (14/12/2016): *7 claves para entender por qué la ley de dependencia no funciona*. Noticias. Consejo General del Trabajo Social. Recuperado de: <https://www.cgtrabajosocial.es/noticias/7-claves-para-entender-por-que-la-ley-de-dependencia-no-funciona/4105/view>

Míguez González, M. I. (2007). Análisis del uso de los conceptos de público, stakeholder y constituent en el marco teórico de las relaciones públicas. *Zer: Revista de Estudios de Comunicacion*, 12(23).

Romero, A. (12 de diciembre de 2016). Una organización de defensa de la Dependencia calcula que en cinco años más de 125.000 personas murieron sin recibir la prestación. *Información Libre e Independiente*. Recuperado de http://www.infolibre.es/noticias/politica/2016/12/12/en_los_ultimos_cinco_anos_mas_125_000_personas_con_ayuda_dependencia_reconocida_murieron_sin_recibir_prestacion_58651_1012.html.

Ruidíaz García, C., (2012) La política social de atención a las personas dependientes en España. Balance y perspectivas de la Ley de dependencia, *REDUR 10*. Recuperado de <http://www.unirioja.es/dptos/dd/rezur/numero10/ruidiaz.pdf>

Wilson, L. 2005. *Strategic Program Planning for Effective Public Relations Campaigns*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt.