

“PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: UNA REALIDAD A TRAVÉS DE LA LEY 39/2006 “

Intervención en la III Conferencia Europea de Servicios a la Persona

JOSÉ MARÍA ALONSO SECO

Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO

1. INTRODUCCIÓN

Permítanme, en primer lugar, agradecer la amable invitación de la Asociación Española de Servicios a la Persona para intervenir, en nombre del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad del Gobierno de España, en esta III Conferencia Europea de Servicios a la Persona. Agradecimiento y, en especial, felicitar a sus organizadores. La persona es la primera finalidad de cualquier política, en especial de las políticas de bienestar social; es el asiento de los derechos humanos y germen del cambio social. Es necesario, por lo mismo, analizar, fomentar, e impulsar medidas de apoyo a la persona y a los grupos en que se integra (familiares, vecinales, comunitarios, políticos, etc.). En este contexto contemplo la celebración de la presente Conferencia.

Hablar de servicios de atención a la persona en relación con la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD en adelante) implicaría, en definitiva, exponer con amplitud todo el contenido de esta importantísima Ley, pues si algo define a la promoción de la autonomía personal y a la situación de dependencia es precisamente la necesidad de apoyos personales para buscar y hacer posible un estilo propio de vida o ser auxiliado en la realización de las tareas básicas de la vida. Como el tiempo de exposición es limitado, intentaré al menos, de manera concisa y breve, circunscribir mi intervención a aquellos servicios y prestaciones de la LAPAD que inciden de forma más directa en la asistencia a las personas en situación de dependencia, es decir, en las prestaciones que se refieren sobre todo a cuidados personales o familiares, omitiendo los de tipo institucional. Todo ello en el marco de las actuaciones que realiza el Instituto de Mayores y de Servicios Sociales, entidad en la que presto mis servicios.

A efectos metodológicos dividiré la exposición en seis apartados: 1) uno preliminar, referido a la correspondencia entre servicios a la persona, servicios sociales y servicios de atención a la dependencia; 2) los servicios de atención a la persona en la LAPAD; 3) el servicio de promoción de la autonomía personal; 4) el servicio de ayuda a domicilio; 5) la prestación económica de cuidados en el entorno familiar; y 6) la prestación económica de asistencia personal.

2. SERVICIOS A LA PERSONA, SERVICIOS SOCIALES, SERVICIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

No son nociones unívocas, pero guardan entre sí relación. Por ello parece oportuno hacer una breve referencia a ellas con el fin de dejar claramente establecido

desde el principio que, si hablamos de atención a personas en situación de dependencia, nos estamos refiriendo a servicios sociales en los que son competentes las comunidades autónomas y también el IMSERSO, y a servicios a las personas cuyo fomento trata de impulsar la Asociación Española de Servicios a la Persona.

2.1. Servicios a la persona

No voy a extenderme en la definición de esta noción. Creo acertada la que ofrece la Asociación Española de Servicios a la Persona: “servicios que permiten a los hogares beneficiarse del saber hacer de otras personas”; o la más amplia que ofrece el Plan francés Borloo (2004): “servicios que reagrupan el conjunto de los servicios que contribuyen al mejor estar de los conciudadanos en sus lugares de vida, ya sean sus domicilios, sus lugares de trabajo o de ocio”.

De igual modo aceptamos como válida la clasificación en tres categorías que ofrece la AESP:

- *Servicios a la familia* (guardería de niños, ayuda escolar a domicilio, ayuda informática, cuidado de animales de compañía, etc.).
- *Servicios para la calidad de vida y salud* (ayuda a personas mayores y dependientes, servicios de limpieza y planchado a domicilio, servicios de peluquería a domicilio, etc.).
- *Servicios para el hogar* (jardinería, reparaciones y mantenimiento a domicilio, etc.).

2.2. Servicios sociales

Esta noción es de contenido más amplio. La Carta Social Europea hecha en Turín en 1961 los define como servicios que “contribuyen al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social” (artículo 14.1) Desde un punto de vista doctrinal se suele resaltar su carácter técnico, su dimensión universal y pública, el carácter regular o formal en su prestación, y la finalidad última que persiguen de aumentar el bienestar social. Forman parte, junto a la sanidad y la Seguridad Social, del sistema de protección social. A nuestro juicio, y en síntesis muy sumaria, los servicios sociales se distinguen por los siguientes caracteres:

- Son sistemas jurídicos públicos de bienestar social.
- Tienen carácter universal para toda la población, no sólo para la socialmente excluida. No equivalen, por lo mismo, a beneficencia.
- Son, eminentemente, *servicios personales*.
- Su finalidad última es contribuir al bienestar de las personas y de los grupos en que se integra.

2.3. Servicios de atención a la dependencia

Una de las normas de desarrollo de la LAPAD los define así: “servicios asistenciales que ha de recibir la persona dependiente para su atención y cuidado personal en la realización de las actividades de la vida diaria, así como los que tienen

como finalidad la promoción de su autonomía personal” (Real Decreto 727/2007 de 8 de junio, artículo 4.2).

En consecuencia, *los cuidados personales a las personas dependientes, son servicios sociales personales, son claramente servicios de atención a las personas*, dentro de la categoría, si se quiere utilizar la terminología de la AESP, de *servicios para la calidad de vida y salud*

3. LOS SERVICIOS A LA PERSONA EN LA LAPAD

3.1. Con anterioridad a la LAPAD

Ya existían servicios a la persona, especialmente en el ámbito familiar. No debe olvidarse nunca que la familia ha sido la gran proveedora de servicios en nuestro país. Características de dichos servicios:

- Predominio de servicios de *carácter informal*.
- Algunos de ellos representaban *economía sumergida*.
- *Papel esencial de la mujer* (madre, hija, hermana) en su provisión.
- *También existían servicios formales*: ayuda a domicilio, etc.

3.2. Profunda innovación y trascendencia de la LAPAD

- Garantiza una *prestación de derecho subjetivo pleno a personas en situación de dependencia*. Se trata de la mayor novedad de la LAPAD. Con anterioridad, y salvo alguna excepción en determinadas comunidades autónomas, que son las que tienen las competencias exclusivas en materia de servicios sociales (compartidas en algunos supuestos con los ayuntamientos), las prestaciones de servicios sociales no tenían carácter exigible, en el sentido de que se concedían si existía crédito disponible. A partir de la LAPAD las prestaciones para atención a la dependencia tienen *carácter exigible*.
- Establece un *catálogo de prestaciones de servicios y económicas*.
 - Prevención y promoción de la autonomía personal.
 - Teleasistencia.
 - Ayuda a domicilio.
 - Centro de día y centro de noche.
 - Atención residencial.
 - Prestación económica vinculada al servicio.
 - Prestación económica para cuidados en el entorno familiar.
 - Prestación económica de asistencia personal.
- Clasifica la situación de dependencia *en tres grados*: (III, II y I), cada uno de ellos subdividido en dos niveles (2 y 1).

3.3. Aplicación progresiva de la LAPAD

- Hasta el año 2010: se han reconocido derechos a dependientes grados III y II, en los dos niveles de cada uno.

- A partir del 1/1/2011: se reconocerán derechos a dependientes moderados, nivel 2 (Acuerdo del Consejo Territorial de 28 de octubre de 2010). Este hecho ha puesto más de manifiesto, si cabe, la apuesta clara y decidida por la consolidación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en España. Un paso que ya no tiene marcha atrás.

Por razones de tiempo, como ya se dijo al principio, limitaremos la exposición a los servicios de promoción de la autonomía personal y de ayuda a domicilio, así como a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personal.

4. LA PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL EN LA LAPAD

4.1. Finalidad

Este servicio tiene por finalidad “desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias y facilitar la ejecución de las actividades básicas de la vida diaria” (RD 727/2007, de 8 de junio, artículo 6.1).

4.2. Contenido

Se desarrolla, en especial, con motivo de la implantación, a partir de enero de 2011, el grado I (dependencia moderada), en su nivel 2. Consiste en lo siguiente:

- Habilitación y terapia ocupacional.
- Atención temprana.
- Estimulación cognitiva.
- Promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía personal.
- Habilitación psicosocial para personas con enfermedad mental o discapacidad intelectual.
- Apoyos personales y cuidados en alojamientos especiales (viviendas tuteladas).

Es preciso destacar que alguno de estos servicios (los de atención temprana y habilitación psicosocial para personas con enfermedad mental son claros exponentes de ello) no consisten sólo en tratamientos de profesionales con personas individuales, sino que implican necesariamente apoyo a las familias.

4.3. Intensidad del servicio

- Grado I, nivel 2: entre 20 y 30 horas mensuales
- Grado I, nivel 1: entre 12 y 19 horas mensuales.
- Atención temprana, grado I: 6 horas mensuales mínimas.
- Promoción de la autonomía funcional, grado I: 15 horas mensuales mínimas.

5. EL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO EN LA LAPAD

5.1. Finalidad

Este servicio tiene por finalidad atender las necesidades de la vida diaria de las personas en situación de dependencia e incrementar su autonomía, posibilitando la permanencia en su domicilio el mayor tiempo posible

5.2. Contenido

El servicio de ayuda a domicilio está constituido por el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia. Comprende la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria y la cobertura de las necesidades domésticas o del hogar (Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, artículo 8).

5.3. Intensidad del servicio

Grado III. Gran dependencia	Horas mensuales de atención
Nivel 2	Entre 70 y 90
Nivel 1	Entre 55 y 70
Grado II. Dependencia severa	
Nivel 2	Entre 40 y 55
Nivel 1	Entre 30 y 40
Grado I. Dependencia moderada	
Nivel 2	Entre 20 y 30
Nivel 1	Entre 12 y 20

En el ámbito de los servicios sociales, este servicio ha sido uno de los servicios a la persona más emblemáticos, de manera especial con personas mayores. Lo gestionan los servicios sociales de atención primaria. En la actualidad coexisten los antiguos servicios de ayuda a domicilio con el nuevo servicio de ayuda a domicilio para personas en situación de dependencia, con diversas fuentes de financiación.

6. LA PRESTACIÓN ECONÓMICA PARA CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR

6.1. Finalidad

La implantación de esta prestación económica ha constituido una de las principales novedades de la LAPAD. Su finalidad es ayudar a las familias, o cuidadores no profesionales, que cuidan en sus domicilios a personas en situación de dependencia

6.2. Algunos caracteres

- *Es excepcional*, subsidiaria de las prestaciones de servicios.
- *Para todos los grados y niveles de dependencia.*
- El cuidador/a ha de *convivir con la persona dependiente*, salvo excepciones motivadas en medios rurales.

- El cuidador/a ha de estar en *alta en la Seguridad Social* y, en su caso, suscribir un convenio especial, para las prestaciones de jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, derivadas de enfermedad o accidente. El Estado financia las cuotas derivadas de dicho convenio.
- La atención puede ser a *tiempo completo o parcial*.
- *Cuantía máxima de la prestación*: se establece anualmente con carácter general para todo el Estado.
- A esta cuantía máxima se le aplican *coeficientes reductores*, en concepto de aportación del beneficiario. Se establecen en función de la capacidad económica personal, hasta un límite (75 por 100 de la cuantía máxima).
- Después de la operación anterior *se deducen las prestaciones que recibe por análoga naturaleza* (complemento de gran invalidez, necesidad de tercera persona en las pensiones no contributivas y asignación económica por hijo a cargo, subsidio de necesidad de tercera persona de la Ley de Integración Social de los Minusválidos), pero siempre ha de quedar un *mínimo básico garantizado*, que fijan las comunidades autónomas.
- Además del contenido económico de esta prestación, la LAPAD contempla (artículo 18.4) una serie de “acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales, que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los períodos de descanso”.

La gran demanda que ha tenido esta prestación en relación con el resto de prestaciones (a 1 de noviembre de 2010 se concedía a 371.139 beneficiarios, lo que representa el 48,96 por 100 del total de prestaciones, de servicios y económicas, concedidas). Este hecho, indiscutible en cuanto tal, puede tener muchas explicaciones que deben ser estudiadas. No es el momento ahora de hacer un análisis pormenorizado de ellas. Pero sí cabe manifestar que una de las causas es la pervivencia de un deseo familiar de seguir atendiendo en el propio domicilio a las personas en situación de dependencia. En este sentido no ha variado significativamente la línea tradicional existente con anterioridad en España. Pero, insisto, no es, ni mucho menos, la única causa.

7. LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE ASISTENCIA PERSONAL

7.1. Finalidad

Se trata también de una novedad de la LAPAD. Su finalidad es “la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria” (artículo 19 de la LAPAD).

7.2. Algunos caracteres

- *Sólo para los grandes dependientes* (grado III), niveles 2 y 1.
- El asistente personal ha de estar en *alta en la Seguridad Social*, como trabajador por cuenta ajena o autónomo.
- *Cuantía máxima de la prestación* se establece anualmente con carácter general para todo el Estado.

- A la cuantía máxima se le aplican *coeficientes reductores*, en función de la capacidad económica personal, hasta un límite (40 por 100 de la cuantía máxima).
- Después de la operación anterior *se deducen las prestaciones que recibe por análoga naturaleza* (complemento de gran invalidez, necesidad de tercera persona en las pensiones no contributivas y asignación económica por hijo a cargo, subsidio de necesidad de tercera persona de la Ley de Integración Social de los Minusválidos), pero siempre ha de quedar un *mínimo básico garantizado*, que fijan las comunidades autónomas.

Madrid, 12 de noviembre de 2010