

# ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA LEY DE DEPENDENCIA

Juan SITGES

Fundación Caser para la Dependencia

## I. INTRODUCCIÓN

**P**OCOS temas de carácter social habrán generado tantos ríos de tinta en los últimos años como la dependencia. Gracias a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que entró en vigor en 2007, esta materia pasó de ser una gran desconocida a ocupar cientos de titulares y estar en boca de todos, tanto de los expertos y profesionales como del ciudadano de a pie, que veía, por fin, cómo comenzaba a tomar forma uno de los pilares básicos del Estado del bienestar, sin el cual nuestra sociedad estaría incompleta.

La Ley venía a dar respuesta a una realidad social que las previsiones y estadísticas ponen cada vez más de manifiesto: la necesidad de disponer de un sistema nacional de dependencia capaz de dar soluciones profesionales y eficaces a este segmento de población, que se incrementará a un ritmo exponencial en los próximos años.

El progresivo aumento de la esperanza de vida hará, según datos del IMSERSO, que en 2026 en España haya casi once millones de personas mayores de 65 años. Asimismo, se intensificará el llamado «envejecimiento del envejecimiento», que significa que, dentro del segmento poblacional de la tercera edad, el colectivo formado por los individuos de 80 años y más crecerá a mayor ritmo que el de 65 años y más.

Casi cinco años después de la puesta en marcha de la Ley, parece el momento oportuno de echar la vista atrás para analizar en qué medida se han cumplido las expectativas, y en qué punto nos encontramos; ya que sólo desde ese análisis podremos acotar la dirección en que hemos de seguir avanzando, veremos en qué falla el sistema y qué soluciones se pueden aportar.

Si bien, antes de entrar en materia, quiero llamar la atención sobre un punto definitivo en el que siempre insisto. Lo positivo es que desde 2007 contamos con una ley específica en materia de dependencia, lo cual, por sí mismo, es un logro importante. Es verdad que algunos aspectos no se han desarrollado como esperábamos, y todavía queda mucho camino por recorrer y cosas a mejorar, pero una Ley de tal calado,

y con aspiraciones tan ambiciosas como consolidar el cuarto pilar del Estado del bienestar, requiere de cierta paciencia y de un apoyo y colaboración unánimes para su efectiva implantación y buen funcionamiento.

## II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 1. Una radiografía actual de la dependencia en España

El *Libro Blanco de la dependencia*, que sirvió de base para la elaboración del proyecto de ley, establecía en el año 2004 que, según los cálculos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en España existían 2.285.340 personas mayores de 6 años con alguna discapacidad para las actividades de la vida diaria (AA.VV., 2005).

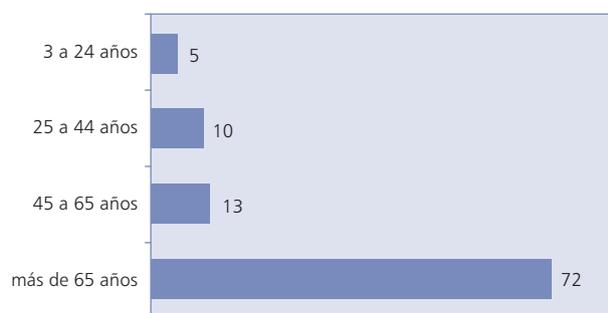
Según los datos del IMSERSO, a lo largo de estos últimos cuatro años han sido atendidas más de 735.000 personas dependientes, con más de 889.000 prestaciones y servicios.

Pero ¿qué hay detrás de las cifras y los números? El estudio *Dependencia 2010*, realizado por la Fundación Caser para la Dependencia (2010a), ofrece una detallada radiografía al respecto. El 27 por 100 de las familias españolas reconocen que en su seno existe al menos una persona dependiente, lo que, sin duda, supone una presencia muy importante, y convierte por tanto a la Ley y las soluciones y ayudas que establece en asuntos altamente relevantes para la población.

Por lo que se refiere al perfil de la persona dependiente en España, el 65 por 100 son mujeres y un 35 por 100 hombres. Asimismo, el 72 por 100 son mayores de 65 años, dato que reafirma la correlación entre dependencia y tercera edad (gráfico 1).

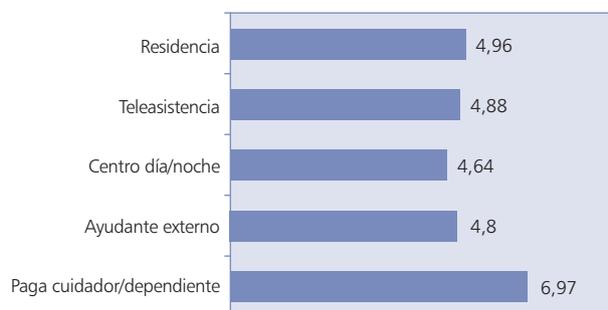
No obstante, aunque la causa más frecuente para encontrarse en esta situación sea la edad/vejez, ésta puede o no ir acompañada de enfermedades físicas o psíquicas. En este sentido, es relevante observar que las limitaciones psíquicas impactan en un 35 por 100 de los dependientes, y que su perfil asistencial sigue unos parámetros diferentes.

GRÁFICO 1  
DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES  
SEGÚN SU EDAD  
(Porcentaje)



Fuente: Imserso.

GRÁFICO 2  
GRADO DE SATISFACCIÓN DE LAS FAMILIAS  
CON EL SAAD



Fuente: Fundación Caser para la Dependencia (2010a).

En cuanto a los servicios que requieren estas personas, el más frecuente es la ayuda domiciliaria, así lo reconoce un 37 por 100 de las familias afectadas. El siguiente más solicitado es la teleasistencia, con un 22 por 100. Las residencias y centros de día ocupan el tercer lugar, con una incidencia de entre un 15 por 100 y 14 por 100. Asimismo, una gran parte de los entrevistados señala que estos servicios son, prácticamente, pagados de forma privada en su totalidad. Esta afirmación traería a colación otro elemento cuyo análisis es fundamental para determinar el actual estado de desarrollo de la Ley, y es el nivel de implantación que han alcanzado las prestaciones establecidas por el SAAD (Sistema de Autonomía y Ayuda a la Dependencia). Pasemos a su evaluación.

## 2. Las ayudas del SAAD: nivel de implantación

De acuerdo con los datos del IMSERSO, a lo largo de estos últimos cuatro años el Estado ha invertido en la Ley de Dependencia un total de casi 5.400 millones de euros, lo que supone que cuatro de cada cinco grandes dependientes reciben ya las prestaciones del SAAD. El perfil de dichos beneficiarios es el de una mujer, mayor de 80 años y residente en localidades de más de 50.000 habitantes, y con un nivel de gran dependencia. De estas ayudas, 414.277 son servicios y 385.732 son prestaciones económicas.

Estas conclusiones estarían en línea con el informe de Caser, que destaca cómo la satisfacción con el SAAD de la población de familias con dependientes ha aumentado en 2010 respecto a 2009. Bien es cierto que quizá este aumento haya de interpretarse en el sentido de que la población afectada, conocedora de las dificultades presupuestarias, valora más los esfuerzos de las administraciones en este campo. Entrando en el detalle, la paga al cuidador o al dependiente es, con mucho, la prestación que más complacencia genera (gráfico 2).

En otro orden de cosas, y en pura lógica, existe una correlación importante entre la satisfacción de la familia con dependientes y el SAAD, y el grado de avance del proceso administrativo que conlleva y sus posibles retrasos.

Así, la satisfacción es máxima, con una media de 6,17, cuando se han empezado a recibir las ayudas, siendo muy baja en el trámite, y especialmente baja cuando la ayuda ya se ha determinado y aún no se percibe.

## 3. Mayor conocimiento y concienciación de la población general

Otro aspecto positivo que habría que resaltar respecto a la evolución de la norma en estos años recientes es que ha conseguido que aumente el conocimiento que la población general tiene sobre esta materia y, lo que es más importante, la concienciación sobre su trascendencia y sobre la necesidad de crear un sistema sólido y eficaz que dé respuesta a un problema que irá en aumento en las próximas décadas.

Actualmente, el 65 por 100 de las familias que no sufren en su seno ningún caso de dependencia conoce la existencia del SAAD. No obstante, la mayoría tiene la sensación de que el sistema está en fase de avance, pero en ningún caso en fase de implantación completa ni mayoritaria.

Además, el 86 por 100 de la población considera que la Ley ha generado un exceso de expectativas. También recibe una fuerte crítica por el 79 por 100 de los encuestados la falta de entendimiento entre el Estado y las comunidades autónomas (CC.AA.), y su efecto dilatorio para implantar el sistema. Sin embargo, no debe olvidarse que existe un 34 por 100 de los encuestados que valoran la mejora que supone el sistema y un 49 por 100 que entienden la innovación social que éste supone, siendo ambos porcentajes superiores a los del año anterior. Por otra parte, un 50 por 100 consideran un acierto la delegación de las competencias en las CC.AA. (gráfico 3).

Otro aspecto muy relevante es que, en estos años, la concienciación y la sensibilización de la sociedad en relación con la dependencia ha ido en aumento. El estudio de Caser pone de manifiesto que el 88 por 100 de los entrevistados es capaz de ponerse en situación y darse cuenta de los elevados gastos que han de asumir las familias con miembros dependientes, aunque no los sufran directamente. Cuando una persona sufre un estado de dependencia que limita especialmente su capacidad, genera unos costes muy importantes que, además, pueden durar muchos años, por lo que la economía familiar se ve amenazada.

Esta sensibilidad social hacia la dependencia, según otros estudios sectoriales, es mayor que la que existe, por ejemplo, ante la muerte prematura o en cuanto al ahorro como complemento para la jubilación.

En definitiva, podríamos decir que casi un lustro después de su entrada en vigor la Ley de Dependencia avanza, los mecanismos establecidos en el SAAD

GRÁFICO 3

### PERCEPCIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY (Porcentaje de encuestados)



Fuente: Fundación Caser para la Dependencia (2010a).

comienzan a funcionar y las ayudas empiezan a llegar, siendo la satisfacción de las familias afectadas en relación con las prestaciones que reciben mayor que en años anteriores. Asimismo, la sociedad muestra una sensibilización mayor hacia el tema. Sin embargo, quedan todavía algunas asignaturas pendientes que resolver y que, sin ánimo de ser exhaustivos, vamos a explicitar a continuación.

## III. LA LEY DE DEPENDENCIA EN 2011, ASIGNATURAS PENDIENTES

### 1. Diecisiete sistemas diferentes

Uno de los méritos que se ha reconocido unánimemente a la Ley de Dependencia es haber contado en su aprobación con un amplio y sólido consenso por parte de las principales fuerzas políticas. Fue creada para responder de manera uniforme e igualitaria a las necesidades y demandas de especial cuidado de los más de dos millones de españoles en situación de dependencia, y de los que en un futuro lo estarán. Pese a ello, este objetivo no se ha cumplido, y en la actualidad dicha respuesta es distinta según la comunidad autónoma de la que proceda la persona dependiente. Por decirlo de manera gráfica, un sistema que debería ser único y universal para todos los españoles se ha traducido, al llevarlo a la práctica, en diecisiete sistemas diferentes, cada uno de ellos con su propia normativa.

No obstante, de alguna forma, no es sorprendente que haya ocurrido esto; era un riesgo evidente que se podía correr, propiciado por la existencia, previa a la norma, de un sistema de servicios sociales por cada comunidad autónoma. La Ley, en vez de unificar, parece haber ahondado en las desigualdades, y las regulaciones locales han proliferado hasta tal punto que, hoy en día, existen más de 500 normas distintas, como demuestra la web puesta en marcha por la CECA y la Fundación Caser ([www.normativadependencia.org](http://www.normativadependencia.org)), que recoge y actualiza diariamente toda la legislación que se produce en esta materia.

Así pues, aquí tenemos uno de los principales aspectos a mejorar. Sería conveniente que el Consejo Territorial del SAAD y el resto de poderes públicos implicados intentaran unificar dicha proliferación normativa, en aras del derecho de igualdad y equidad que consagran tanto la Ley como la Constitución. No se trata de que las comunidades autónomas pierdan su legítima capacidad de legislar ni sus competencias, pero sí de que se establezcan unos criterios comunes sobre los requisitos mínimos para que las personas

con el mismo grado de dependencia puedan acceder a idéntica atención y servicios, sin que en ello influya la región española en la que viven. En ese sentido ha abogado la ministra de Sanidad, Leire Pajín, y sin duda es imprescindible un gran pacto entre administraciones para el éxito de la implantación del sistema.

## 2. La figura del cuidador y su necesaria profesionalización

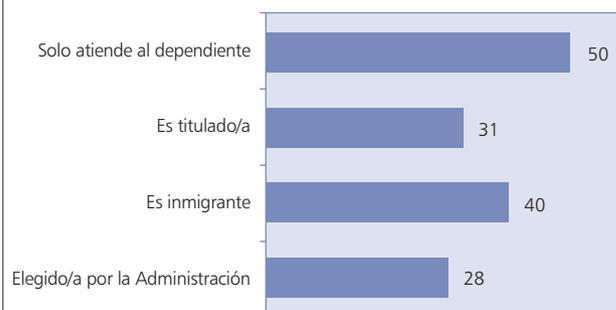
Tradicionalmente, el cuidado de las personas dependientes ha corrido a cargo de sus propias familias y, por tanto, de personas no profesionales en la materia. Aunque este hecho está evolucionando como consecuencia de los cambios demográficos y sociales, y cada vez se busca más la ayuda externa, ésta sigue cayendo de forma mayoritaria sobre personal no cualificado. Así se pone de manifiesto en el análisis de la Fundación Caser: en el 52 por 100 de las familias con miembros dependientes existe al menos un familiar que dedica una gran parte de su tiempo a su cuidado. Incluso, en el 31 por 100 de los casos, lo hace más de una persona, ofreciendo un porcentaje relevante de dedicación. Si bajamos al detalle, una mayoría abrumadora de estos cuidadores informales son mujeres, y su media de edad ronda los 53 años.

Por lo que se refiere a los cuidadores ajenos a la familia, muestran también perfiles que evidencian la necesidad de una mayor profesionalización, ya que el 50 por 100 atiende a otras necesidades del hogar, además de al dependiente, circunstancia que ha mejorado con respecto al año anterior. Un 69 por 100 no tienen titulación específica. La presencia de inmigrantes en este tipo de labores es al menos tres veces más alta que en otras (gráfico 4).

Asimismo, otro Estudio de la Fundación Caser para la Dependencia (2010b), denominado *Cuidadores Profesionales en España: formación, empleabilidad y oportunidades de empleo*, pone de manifiesto que existe una importante demanda de cuidadores cualificados por parte de los proveedores de servicios que resulta difícil de cubrir. El análisis abunda también en la figura del cuidador profesional en España, sobre el que señala que existe una gran heterogeneidad y diversidad de perfiles profesionales, así como una extensa y diversa oferta formativa.

Parece, pues, el momento de conjugar estas dos realidades, la necesidad de contar con una atención cualificada y la existencia un subsector de los cuidados profesionales en desarrollo, y que ha seguido una ten-

GRÁFICO 4  
CARACTERÍSTICAS DE LOS CUIDADORES EXTERNOS



Fuente: Fundación Caser para la Dependencia (2010a).

dencia positiva desde 2009, generando empleo incluso en una etapa de adversidad económica, para potenciar uno de los puntos fundamentales incluidos en la Ley, como es la importancia de contar con diversos perfiles especializados en la atención y el cuidado de las personas dependientes, entre los que se encuentra el cuidador profesional, al que dicha Ley define como «el trabajador que proporciona cuidados en una institución pública o entidad, con o sin ánimo de lucro, o el profesional autónomo que presta servicios a personas en situación de dependencia, ya sea en su hogar o en un centro».

## 3. Otras cuestiones a mejorar

Al margen de los puntos destacados, hay otros aspectos en los que también se ha de avanzar, como conseguir que la prestación económica al cuidador sea realmente extraordinaria, como planteaba la norma, y que se potencien y utilicen cada vez más servicios asistenciales de calidad acordes con las necesidades de cada dependiente. Para ello, es clave impulsar una cartera de prestación de servicios, homogénea en todas las comunidades autónomas, tales como la atención domiciliaria, la teleasistencia o las residencias y centros de día. En relación con este punto, sería deseable fomentar un mayor posicionamiento de la empresa privada dentro del SAAD, a través de un marco regulatorio que establezca con claridad los términos de la colaboración público-privada en la provisión y desarrollo de dichos servicios.

Por último, es sustancial agilizar la concesión de las ayudas del SAAD, facilitando su tramitación mediante la aplicación de las nuevas tecnologías, y reduciendo

los tiempos entre la presentación de la solicitud y la obtención de la prestación.

#### IV. CONCLUSIÓN

Como señalaba al inicio, es mucho lo conseguido en materia de dependencia en apenas cinco años. El hecho fundamental es que contamos con un marco legal amplio, sólido y consensado. Ahora lo que nos toca es aunar esfuerzos para aprovechar esa magnífica oportunidad de, bajo su amparo, crear un sistema

nacional de dependencia fuerte, eficaz y bien cohesionado, en el que las personas dependientes hagan efectivos sus derechos y reciban el cuidado y atención que merecen.

#### BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2005), *Libro Blanco de atención a las personas en situación de dependencia*, (ed.) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

FUNDACIÓN CASER PARA LA DEPENDENCIA (2010a), *Dependencia 2010*.

— (2010b), *Cuidadores profesionales en España: formación, empleabilidad y oportunidades de empleo*.