



*Universidad de Jaén*

*Facultad de Trabajo Social*

## Trabajo Fin de Grado

# DESARROLLO Y FINANCIACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

Alumno/a: **ISABEL TATIANA ALONSO PÉREZ**

Tutor/a: SUSANA RUIZ SEISDEDOS

Dpto.: Derecho Público y Privado Especial

Febrero, 2015



## LEY DE DEPENDENCIA Y SU FINANCIACIÓN TRAS LAS CRISIS ECONÓMICA

### RESUMEN

**L**a Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, aprobada en 2006, supone la construcción de un nuevo ámbito en cuanto a Políticas Sociales.

Dicha Ley, establece un nuevo derecho subjetivo tanto para las personas afectadas por ésta situación como para sus familias, garantizando una serie de servicios y prestaciones adecuadas a las necesidades.

Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, son los encargados de financiar esta Ley. Sin embargo, la actual crisis económica por la que atraviesa el país, así como las políticas desarrolladas por el Gobierno, no han hecho más que deteriorar todos los avances obtenidos en materia de Dependencia.

### PALABRAS CLAVE:

Dependencia

Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD)

Crisis Económica

### ABSTRACT

**T**he Law on Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent Persons, adopted in 2006, involves the construction of a new field in terms of social policy.

This Law marks a new subjective right for both people affected by this situation and their families, guaranteeing a range of services and benefits.

State, Autonomous Communities and Municipalities are responsible for funding this Law. However, the current economic crisis being experienced by the country and the policies developed by the Government, have just ended the progress made on Dependence.

### KEYWORDS:

Dependence

Round Activities of Daily Living (ARLD)

Economic Crisis



## INDICE

PRESENTACIÓN	.....	Pág.	2
I. INTRODUCCIÓN	.....	Pág.	5
II. LEY DE DEPENDENCIA	.....	Pág.	7
II.I CONCEPTO DE DEPENDENCIA	.....	Pág.	7
II.II ORIGEN DE LA LEY	.....	Pág.	8
II.III SISTEMA NACIONAL DE DEPENDENCIA	.....	Pág.	11
II.IV VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA	.....	Pág.	13
II.V CATALOGO DE SERVICIOS Y PRESTACIONES	.....	Pág.	14
III. INFLUENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA LEY DE DEPENDENCIA	.....	Pág.	17
III.I EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL ÁMBITO DE DEPENDENCIA	.....	Pág.	18
III.II MODIFICACIONES DE LA LEY	.....	Pág.	18



IV.	FINANCIACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA	.....	Pág.	23
IV.I	NIVELES DE FINANCIACIÓN	.....	Pág.	23
IV.II	FINANCIACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA	.....	Pág.	28
V.	EL TRABAJO SOCIAL EN EL AMBITO DE LA LEY DE DEPENDENCIA	.....	Pág.	31
VI.	CONCLUSIONES	.....	Pág.	32
VII.	BIBLIOGRAFÍA	.....	Pág.	34



## I. INTRODUCCIÓN

En el presente informe se recoge una revisión bibliográfica de las temáticas que se consideran relevantes en cuanto a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, así como de la financiación y los recortes derivados de la actual crisis económica y las políticas de austeridad llevadas a cabo por el Gobierno del Partido Popular.

Respecto a la revisión bibliográfica, ésta, se organiza en varias partes. Por un lado se analiza el concepto de Dependencia y la idea que se pretendía alcanzar con dicha ley, así como la composición de la misma. Se establece además, un análisis de las debilidades y potencialidades para su sostenibilidad en el tiempo, teniendo como referente los demás pilares de Estado de Bienestar.

En una segunda parte, se realiza una revisión del estado de la actual crisis económica. Analizando sus inicios y como la misma ha repercutido sobre derechos ya adquiridos por la ciudadanía. A su vez, se tratará su repercusión sobre la Ley de Dependencia, la cual ha sufrido un notable retroceso.

Por otra parte, se analizará la financiación llevada a cabo tanto por el Estado, como por las Comunidades Autónomas y las personas beneficiarias (copago), teniendo en cuenta, por un lado, la evolución negativa o positivas de las cuantías destinadas al desarrollo de la Ley, así como los modelos de anclaje territorial, puestos en marcha por las diferentes Comunidades.

Por último, se analizarán las limitaciones que sufren los Trabajadores Sociales, a la hora de enfrentarse e intentar solucionar las necesidades vinculantes a la Dependencia de la ciudadanía, dada la falta de medios existentes y la carencia de su financiación.

El objetivo por el cual se ha llevado a cabo la revisión bibliográfica, es analizar y sintetizar el material publicado sobre la Ley de Dependencia y así, evaluar distintos aspectos sobre dicha información, generando una descripción detallada sobre el estado actual de la Ley.



La metodología puesta en práctica para la realización de dicha revisión bibliográfica, ha sido la investigación de una serie de fuentes primarias con el fin de obtener datos reales que puedan ser analizados tanto cualitativa como cuantitativamente. Entre las fuentes primarias más consultada, encontramos diferentes Reales Decretos en relación a la Ley de dependencia, debido a los continuos cambios y modificaciones que ha sufrido la misma. Por otro lado, se han consultado fuentes secundarias y publicaciones científicas. En este caso, las fuentes más consultadas han sido los diversos dictámenes del Observatorio de la Dependencia, así como el Libro Blanco de la Dependencia.



## II. LEY DE DEPENDENCIA

### II.I Concepto de Dependencia.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa<sup>1</sup> (1998), define la dependencia como “la necesidad de ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida cotidiana”, o de manera más precisa, como “el estado en el que se encuentran las personas, que por razones ligadas a la falta o pérdida de su autonomía física, psíquica, intelectual o sensorial, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a la hora de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, a modo particular, los referentes a los cuidados personales”. Dicha definición aclara, “la dependencia recorre toda la estructura de edades de la población. No se puede circunscribir por ello el fenómeno de la dependencia al colectivo de las personas mayores, aun cuando sean éstas las que con más intensidad se ven afectadas” (IMSERSO, 2005).

Por tanto para que se dé una situación de dependencia, será necesario que concurren tres situaciones:

- La existencia de una limitación física, psíquica o intelectual, que merma determinadas capacidades de la persona.
- La incapacidad de la persona para realizar por si mismo las actividades de la vida diaria.
- La necesidad de asistencia o cuidados por parte de un tercero.

---

<sup>1</sup> El Consejo de Europa ha promovido diversas iniciativas y recomendaciones, con el objetivo de mejorar la situación de las personas dependientes, así como la de sus cuidadores, concluyendo en un texto de consenso que pudiese ser asumido por la mayoría de los países miembros. En septiembre de 1998 es aprobada una Recomendación de la dependencia.



## II.II Origen de la Ley

La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (en adelante LAAD), surge como uno de los principales retos de la Política Social<sup>2</sup>.

Antes de entrar en escena la previsión social y, más tarde los servicios sociales y el Estado Social, la intervención benéfica pública y privada para los casos de dependencia, se limitaba a las personas en situación de desamparo y pobreza. Las clases sociales acomodadas hacían uso, con frecuencia, de servicios domésticos y personalizados que podían costear. Sin embargo, la gran mayoría de las familias asumían directamente la atención de sus integrantes afectados (Casado y Fantova, 2007).

Con el Estado Social y Democrático de Derecho, tal y como se define en la Constitución Española<sup>3</sup>, los poderes públicos son los encargados de garantizar la protección de los derechos sociales como derechos fundamentales de la ciudadanía. Tal compromiso tiene su objeto en la creación y desarrollo de un modelo social en el que las necesidades de las personas constituyan una prioridad de orden político (Vidal, 2006).

En la actualidad, los servicios sociales conforman el cuarto pilar del Estado de Bienestar<sup>4</sup>. Tras el Sistema Nacional de Salud, el Sistema Educativo y el Sistema de Pensiones configurados en los años ochenta, se establece el Sistema de Servicios Sociales, atendiendo más concretamente, a aquellos servicios relativos a los cuidados

---

<sup>2</sup> Conjunto de medidas que el estado pone en práctica con el fin de estructurar la sociedad en forma más justa, mediante la creación y desarrollo de servicios sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención a grupos especiales, etc.) y también a través de disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social de los económicamente débiles y jurídicamente desprotegidos. El alcance de la expresión, en cuanto al contenido y práctica, está estrechamente relacionado a los conceptos de Bienestar Social, Desarrollo Social y últimamente la política social se vincula también a todo lo concerniente con la calidad de vida. (Ander Egg, 1990)

<sup>3</sup> Art. 1 Constitución Española.

<sup>4</sup> Conjunto de respuestas políticas al proceso de modernización, consistente en intervenciones públicas orientadas a garantizar la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo derechos sociales dirigidos a la protección, con el fin de aumentar la protección social. Ver Figura 1.





personales de atención a la ciudadanía, imprescindibles para garantizar la cohesión social y procurar el bienestar, tanto individual como social.

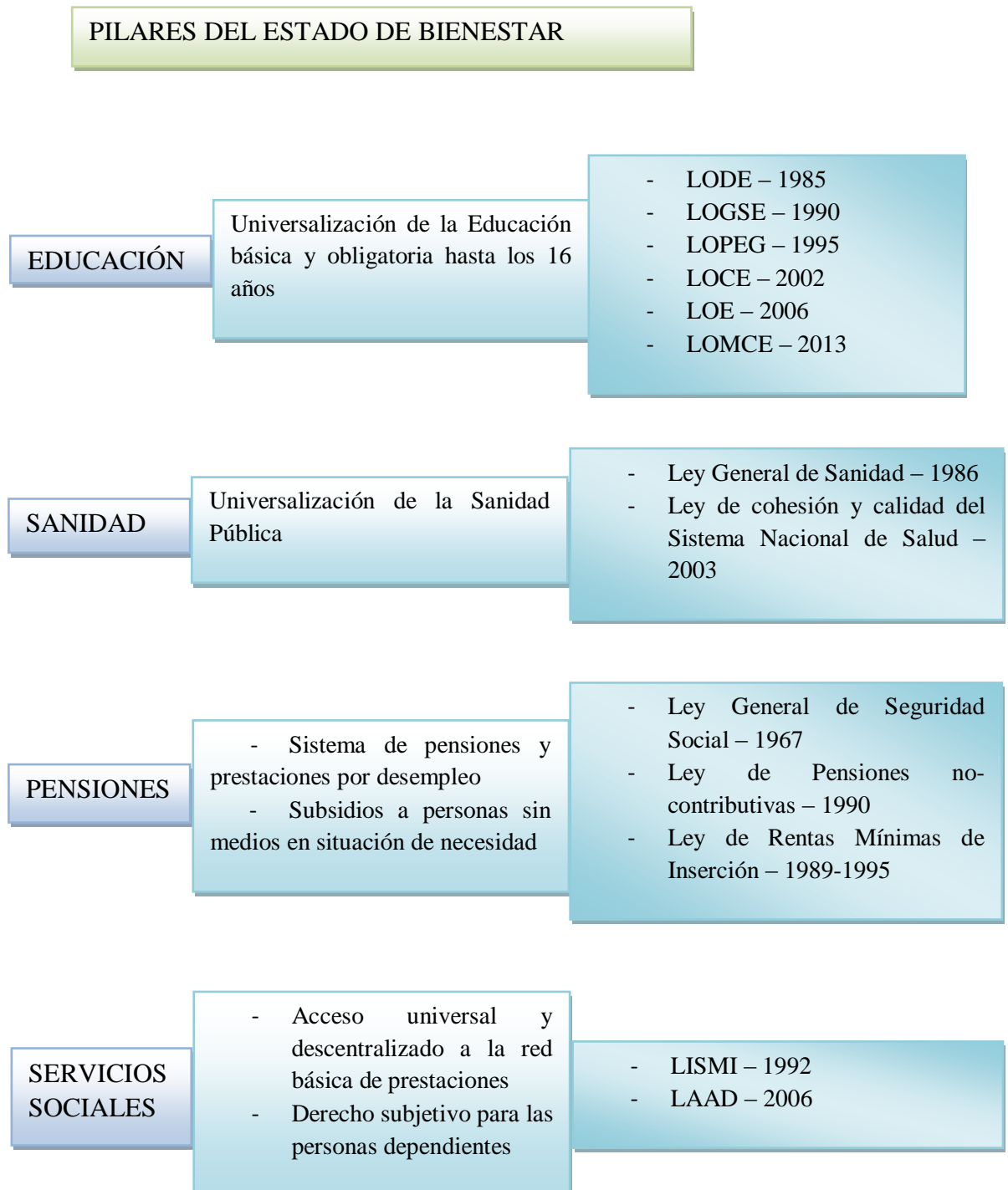


Figura 1. Elaboración propia



El emergente síntoma del aumento de la población en situación de dependencia y la escasez de recursos disponibles para atenderlos, así como el envejecimiento de la población, es decir, el incremento considerable de las personas mayores de 65 años, derivado de una mayor esperanza de vida y una disminución de la tasa de natalidad, originan las primeras propuestas hacia la Ley.

La idea de cubrir, a través de Políticas Públicas y, más concretamente mediante Políticas Sociales, las diferentes situaciones de dependencia nace desde el Partido Socialista, tras recomendaciones de distintos organismos internacionales. Es en 2004, cuando éste se compromete a elaborar y desarrollar una ley a favor de la protección de las personas que se encuentran en tal situación (Cabrero, 2004).

En concreto, la LAAD se crea con el fin de cubrir las necesidades de dos colectivos. Por un lado las necesidades de las personas menores de edad y, por otro, las de las mayores de 65 años, pues hasta entonces, no disponen de prestaciones solidas y específicas que garanticen el ejercicio de las actividades de la vida diaria y cubran el enorme gasto económico desprendido de los crecientes costes derivados de la atención a estas personas.

Por otro lado, con la puesta en marcha de la LAAD, se intenta poner fin a los cuidados de las personas dependientes por parte de sus familias, es decir, del apoyo informal<sup>5</sup>, pues con anterioridad a la Ley, las familias y más concretamente las mujeres, se hacían cargo de los cuidados de las personas en situación de dependencia, lo que afectaba tanto a su vida personal, como profesional y social, al tener que dedicar la mayor parte de su tiempo a dichos cuidados, pues no se recibía por parte del Estado ningún tipo de ayuda para hacer frente a tal situación (Cabrero, 2004; Moreno, 2013).

---

<sup>5</sup> Cuidado proporcionado por la esposa/pareja, otros miembros del hogar familiar, amigos, vecinos o personas que tienen una relación social con la persona a la que atienden, sin percibir una retribución por la actividad desempeñada.



Con la posterior incorporación de la mujer al mercado laboral, se fortalece la idea de la creación de un sistema nacional de dependencia. Este hecho da paso a un sistema que fomenta los servicios de calidad, garantizando una serie de prestaciones y servicios adaptados a las necesidades personales de cada individuo.

### **II.III Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

La LAAD establece un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, (en adelante SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas, configurándose como una red de utilización pública que integra de forma coordinada centros y servicios tanto públicos, como privados. A lo que hay que sumar, la garantía por parte de la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos, para todas las personas en cualquier parte del territorio español (Cava, 2006; IMSERSO, 2005).

El SAAD se configura como una nueva modalidad de protección social, ampliando y complementando la acción protectora que hasta ahora se venía ofreciendo por parte de la Seguridad Social.

Este sistema surge en torno a unos principios:

- Carácter universal y público de los servicios
- Acceso a las prestaciones en condiciones de igualdad y no discriminación
- Equidad en la distribución territorial de los recursos
- Promoción de las condiciones con el de proporcionar el mayor grado de autonomía
- Permanencia en el entorno de la persona, siempre que exista la posibilidad
- Colaboración de los Servicios Sociales y Sanitarios, tanto públicos como privados, en la prestación de servicios
- Coordinación y colaboración interadministrativa



El SAAD se establece como un sistema común a todo el territorio español, es decir, depende de una normativa única, compuesta por un proceso circular (Fassler, 2009; BOE, 2006).

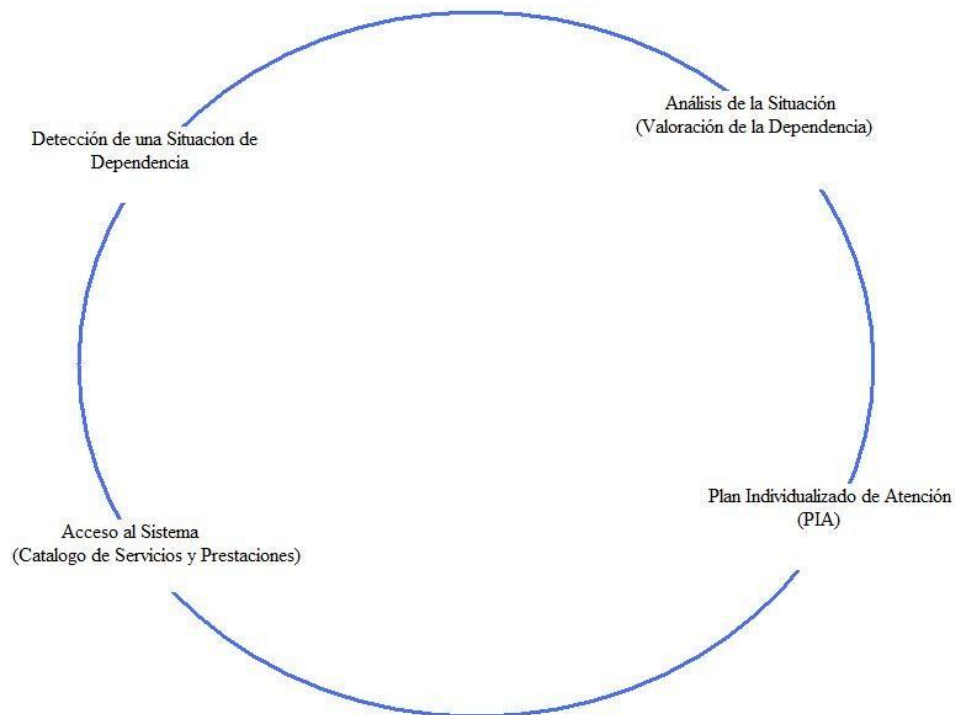


Figura 2. Elaboración propia a partir de datos de (Inmigración, 2014; IMSERSO, 2013; Herranz, 2013)



### **II.III Valoración de la Dependencia.**

El capítulo 3 de la LAAD compuesto por los art. 26 y 27, recoge lo vinculante al sistema de valoración de la dependencia.

La situación de dependencia de una persona, es valorada respecto a un baremo de carácter estatal, donde dicha persona será clasificada en los diferentes grados existentes, estableciendo una serie de parámetros para determinar tal valoración.

Entre dichos parámetros habrá que considerar las capacidades de la discapacidad y el tipo, así como la intensidad de los recursos requeridos para cubrir la necesidad.

Para llevar a cabo la valoración de la dependencia, se deben seguir una serie de criterios:

- Aplicación de un cuestionario
- Observación directa de la persona
- Informes sobre salud mental, así como del entorno en el que vive
- Consideración de las ayudas técnicas
- Aplicación del baremo en el entorno habitual
- Necesidad de apoyo de otra persona
- Capacidad de la persona para llevar a cabo las ABVD
- Capacidad física, mental e iniciativa

Con la puesta en marcha de la LAAD, el baremo de valoración de la dependencia constaba de tres grados y dos niveles<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.



Actualmente, tras las últimas modificaciones, tal baremo queda reducido a tres grados.

GRADOS	FRECUENCIA DE AYUDA PARA DESEMPEÑAR LAS ABVD	NECESIDAD DE APOYO
GRADO I	1 vez al día	Intermitente
GRADO II	2-3 veces al día	Apoyo no permanente de un cuidador
GRADO III	Varias veces al día	Apoyo continuo de un cuidador

El baremo de la valoración de la dependencia, es elaborado con el fin de proteger a las personas gravemente afectadas. Éste es diseñado y acordado por el Consejo Territorial<sup>7</sup> del SAAD, estableciendo unos criterios objetivos, como ha sido mencionado anteriormente (Cobo, 2006-2007; IMSERSO, 2005).

#### **II.IV Catálogo de Servicios y Prestaciones Económicas.**

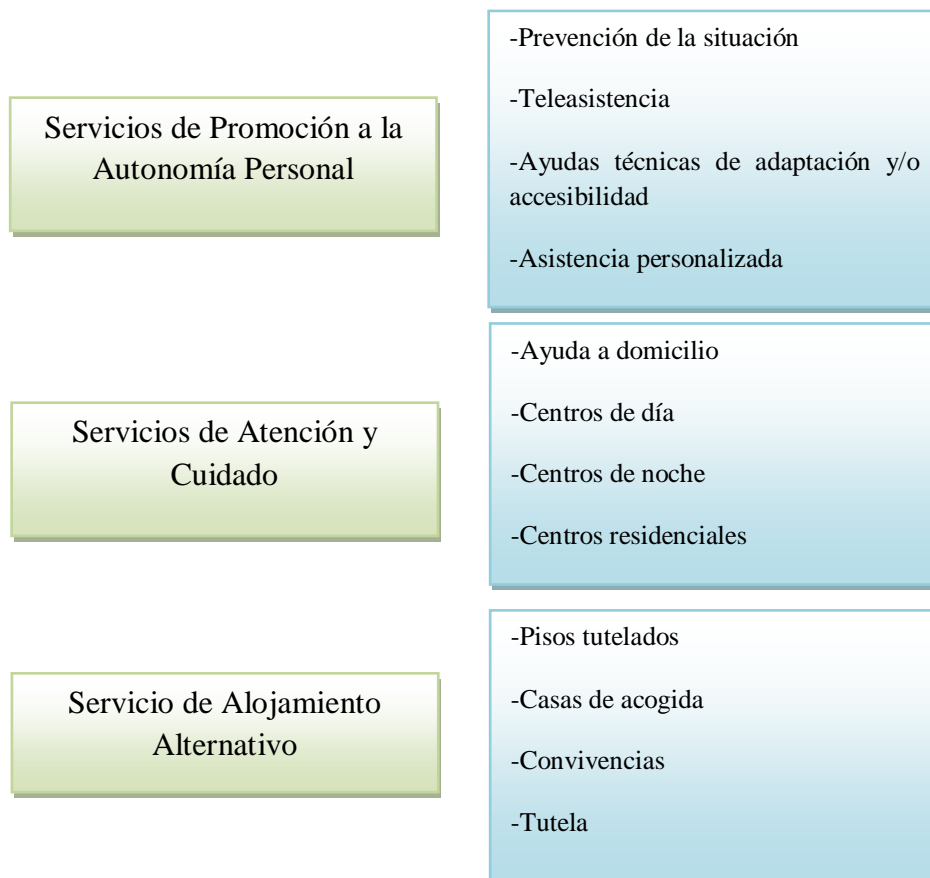
Con el fin de aumentar la calidad de vida y autonomía de las personas en situación de dependencia, se establecen una serie de servicios y prestaciones adaptadas a las necesidades particulares de la persona.

<sup>7</sup> Instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia. Este Consejo estará adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y estará constituido por la persona titular de dicho Ministerio, que ostentará su presidencia, y por los Consejeros competentes en materia de servicios sociales y de dependencia de cada una de las comunidades autónomas, recayendo la Vicepresidencia en uno de ellos.



Sin embargo, existen una serie de motivos que avalan que la prestación de un servicio es más importante que la concesión de cualquier prestación económica, pues además de garantizar los cuidados que precisa la persona dependiente, la prestación de servicios genera empleo y eleva la actividad económica (Cobo, 2006-2007).

El Catalogo de Servicios, según lo expuesto en el art. 15<sup>8</sup> de la LAAD, comprende:



Ya que no siempre será posible garantizar los servicios requeridos a las necesidades propuestas, se prevén una serie de prestaciones económicas, las cuales permiten tanto a la persona dependiente, como a su familia acceder a determinados recursos alternativos (IMSERSO, 2006).

<sup>8</sup> Boletín Oficial del Estado, núm.299  
Trabajo Fin de Grado  
Pérez



Prestaciones Económicas

- Vinculada a un servicio
- Para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales
- De asistencia personal (Gran dependiente)





### **III. INFLUENCIA DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA LEY DE DEPENDENCIA**

Con respecto a la crisis económica<sup>9</sup> que desde 2008 atraviesa el país, una de las causas inmediatas con la que nos encontramos, es la difusión por parte de los bancos estadounidenses de una serie de productos financieros atractivos y rentables, que finalmente solo resultaron ser simple basura financiera, haciendo quebrar a multitud de bancos e inversores, que por todo el mundo habían adquirido tales productos.

Tras lo ocurrido, bancos de todo el mundo dejan de conceder créditos, por lo que empresas y consumidores no pueden seguir con el ritmo llevado hasta entonces y se caen de la cadena de producción y consumo, provocando de este modo, un enorme declive de la economía y un aumento considerable del paro.

Los gobiernos de los países que se han visto afectados, deciden tomar medidas dirigidas principalmente a la recuperación de los bancos, dejando a un lado y recortando en todo lo referido al gasto social (Navarro, Torres y Garzón, 2011).

Por tanto, el desarrollo económico de la mayor parte de las economías, ha estado ligado al crecimiento del endeudamiento, es decir, a la fuerte acumulación de deuda.

En el caso de España, debe tenerse en cuenta el desarrollo del sector inmobiliario, así como su posterior estallido. Del mismo modo, no puede obviarse la gestación de una burbuja especulativa, pues ambas han dado lugar al aumento de las desigualdades, ya que las políticas llevadas a cabo han favorecido a las clases sociales más elevadas en detrimento de las clases populares.

---

<sup>9</sup> Son muchos analistas los que creen que el término crisis carece de una definición técnica precisa, aunque coinciden en que se trata de un fenómeno vinculado al concepto de recesión económica (Cayo, 2009)



### **III.I Efectos de la crisis económica en el ámbito de la Dependencia.**

Debido a la gravedad de la situación de crisis económica que afecta a España desde 2008, así como el altísimo nivel de endeudamiento público y privado, el Gobierno se ha visto influenciado y ha optado por una serie de medidas drásticas para alcanzar una reducción del mismo, dejando a un lado las necesidades de la sociedad y desarrollando medidas que recortan los derechos de la ciudadanía y perjudican los pilares del Estado de Bienestar.

Esta reducción se manifiesta mediante la disminución de los servicios ofertados por el Estado o mediante la pérdida de calidad de los mismos.

Tanto el Sistema Educativo, como el de Sanidad y Pensiones sufren un declive, debido a la multitud de reformas llevadas a cabo, con el fin de mejorar la situación económica y de endeudamiento en las que España se ha visto inversa.

### **III.II Modificaciones de la Ley.**

La LAAD nace a destiempo, es decir, fuera de tiempo social y económico. El sistema ha sido copiado, a imagen y semejanza, del Sistema Nacional de Salud, ignorando la cantidad de reformas que este había sufrido.

Actualmente los Pilares del Estado de Bienestar, son un arma política que los diversos partidos políticos utilizan para hacerse con el voto de la ciudadanía. Sin embargo, en numerosas ocasiones, observamos que son simples promesas electorales, pues una vez han conseguido instalarse en el gobierno, parecen obviar lo anteriormente prometido.

La LAAD ha sufrido numerosas modificaciones desde su publicación, ya que se ha visto afectada por actual crisis económica. Dichas modificaciones no han hecho más que disminuir el gasto derivado para el desarrollo de la LAAD, perjudicando de este



modo a todas aquellas personas que se ven afectadas por una situación de dependencia y a sus familias, pues hoy se lucha, con el fin de alcanzar una reducción de la deuda generada por la banca y no, por la mejora de las situaciones de necesidad de la población (Casasnovas, 2006-2007).

1. Real Decreto Ley de 8/2010, de 20 de Mayo. Se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público<sup>10</sup>.

### Capítulo III. Retroactividad y Aplazamiento de pago de las cuantías.

Retraso en el plazo para resolver las solicitudes, se amplía en 6 meses desde la presentación de los informes.

Retraso en el pago de las prestaciones económicas, se amplía el plazo en 6 meses.

Se crea a su vez, una Disposición Adicional que permite retrasar y periodizar en pagos anuales las cuantías en un máximo de 5 años.

2. Real Decreto Ley de 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección de déficit público.

De nuevo una Disposición Final, genera nuevos cambio que retrasan una vez más la puesta en marcha de las prestaciones económicas, dilatando el plazo de pago de las mismas.

3. Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012.

Presenciamos un nuevo retraso en la implantación de las prestaciones económicas relativas a las personas catalogadas en Grado I, nivel I.

Se diferencia entre las personas que ya tienen reconocida la prestación y aquellas que aun están esperando a ser valoradas, pues estas últimas no podrán acceder al

---

<sup>10</sup> El déficit es aquella cantidad negativa que resulta cuando los gastos o el débito son mayores que los ingresos o créditos, es decir, se denomina déficit público, también conocido como déficit presupuestario y fiscal, a la situación en la cual los gastos realizados por las administraciones públicas en un determinado período, que es generalmente de un año, supera a sus ingresos.



derecho de obtener una prestación hasta el 1de Enero de 2014. Dicho plazo, será el que se cumpla también para las personas valoradas en Grado I, Nivel I.

4. Ley 17/2012, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

Se prorroga la suspensión durante 2013 de las aportaciones estatales correspondientes al nivel acordado.

Con la nueva reforma, solo se podrá acceder a la Ayuda a Domicilio cuando esto se disponga en el PIA<sup>11</sup>. Siempre de forma excepcional y justificada.

5. Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Podemos denominar a este Decreto como el que ha introducido mayores cambios y de mayor calado.

- Derechos y Obligaciones: Se elimina el derecho o la no obligación por parte de las personas en situación de dependencia o de sus familias a presentar información, documentación o datos que ya estén en mano de la Administración Pública.

Con esta reforma, se concede el derecho a la Administración Pública de solicitar cuantas veces considere la misma información o documentación, lo que supone un retraso en cubierto del acceso, por parte de las personas dependientes, al SAAD.

Una de las medidas que más ha perjudicado, es la suspensión de las cotizaciones a la Seguridad Social de todos cuidadores informales. No solo a aquellos familiares que dedican su vida a cuidar a una persona dependiente, rechazando en numerosas ocasiones la opción de llevar a cabo una vida laboral, incluso social, sino también a la persona dependiente pues no se tiene en cuenta su derecho a seguir en el entorno familiar.

Por otro lado nos encontramos con las desigualdades dependiendo del territorio en el que se encuentre la persona demandante.

---

<sup>11</sup> Programa Individual de Atención. Instrumento que utilizan los Servicios Sociales para determinar las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de las personas dependientes



- SAAD: El Consejo Territorial de SAAD se fusiona con el Consejo Territorial de Servicios Sociales, pasando a formar un solo Consejo.

Por otro lado, el SAAD se ve gravemente afectado pues se dificulta el acceso de las personas en situación de dependencia a los servicios y prestaciones, que éste ofrece, debido a la considerable disminución de la aportación financiera por parte del Estado.

- Valoraciones: Baja tanto el número de dependientes severos, como el de grandes dependientes, sin embargo aumenta el número de dependientes moderados.

Éste dato es debido a un cambio en la manera de valorar. El principal fin de esta reforma supone la revaloración de antiguos expedientes que al bajarlos a Grado I, son expulsados del Sistema y hasta 2015 no tendrán derecho a ningún tipo de prestación.

- Catalogo de Servicios: El recorte más duro se efectúa sobre la Ayuda a Domicilio, pues los servicios relacionados con las necesidades domesticas, solo podrán ser prestados conjuntamente con los previstos de Atención Personal.

Con esta reforma se crean dos grupos. Por un lado los que ya son beneficiarios de este servicio, siempre con anterioridad a la Ley. Y por otro, los que acceden al catalogo posteriormente a su publicación (Vilá, 2013).

Real Decreto Ley 20/2012,  
de 13 de Julio.

Reducción de las prestaciones  
en un 15%

Reducción de los servicios  
prestados

Baja de los cuidadores  
informales afiliados a la  
Seguridad Social

Revaloraciones



En relación a la LAAD, observamos como desde el Estado se filtran una serie de ideas y de datos, aun cuando estos no son del todo reales y, sobre materias que afectan de lleno a la ciudadanía.

- Sostenibilidad del sistema.
- Financiación a las Autonomías incrementada en más de un 9% en 2013, con respecto a 2012.
- Cotización de los cuidadores a la Seguridad Social, ya sea mediante el pago del Estado, o desarrollando una ley de autónomos con un coste mínimo, igual al que en su día pagaba el Estado.

Estas modificaciones, ponen en peligro la vida de las personas dependientes por cuestiones económicas y en ocasiones por razones ideológicas. Según José Manuel Ramírez (Presidente de la Asociación estatal y directores Gerentes de Servicios Sociales de España), existen partidos políticos que no han confiado, desde un principio, en el desarrollo e instauración de la dependencia, como cuarto pilar del Estado de Bienestar (Caritas,2010; Alemán,2010).



## **IV. FINANCIACION DE LA LEY DE DEPENDENCIA**

Para referirnos a la financiación de la LAAD, debemos tener en cuenta lo que desde el Estado se invierte en la materia. En un primer momento, cuando nació, se destinaba a dependencia el 0,6% del PIB (Producto Interior Bruto). Actualmente, el Estado destina algo menos del 0,5% del PIB (Observatorio de la dependencia, 2013).

La LAAD, nace con carácter de Legislación Básica Estatal, es decir, obliga a las Comunidades Autónomas a legislar o adaptar sus legislaciones a lo establecido en ella. Sin embargo, por muy reconocido que este un derecho, dependerá del modelo organizativo y de gestión la eficacia y efectividad del mismo.

### **IV.I Niveles de Financiación.**

La financiación para el SAAD queda reflejada en la Ley, en su artículo 32.1 donde se cita que “La financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes presupuestos” (BOE. Ley 29/2006, de 14 de diciembre)

Por un lado, el SAAD cuenta con la participación financiera de la Administración General del Estado (en adelante AGE), quien garantiza el cumplimiento del derecho reconocido por la LAAD, en todo el territorio español, mediante la financiación del nivel mínimo de protección, marcado anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.

Por otro lado, la AGE contribuye junto a las diferentes administraciones de las Comunidades Autónomas, en la financiación del nivel acordado. Esto se efectúa mediante una serie de convenios llevados a cabo a través del Consejo Territorial. Dichos convenios determinan las obligaciones de financiación a asumir por ambos, teniendo en

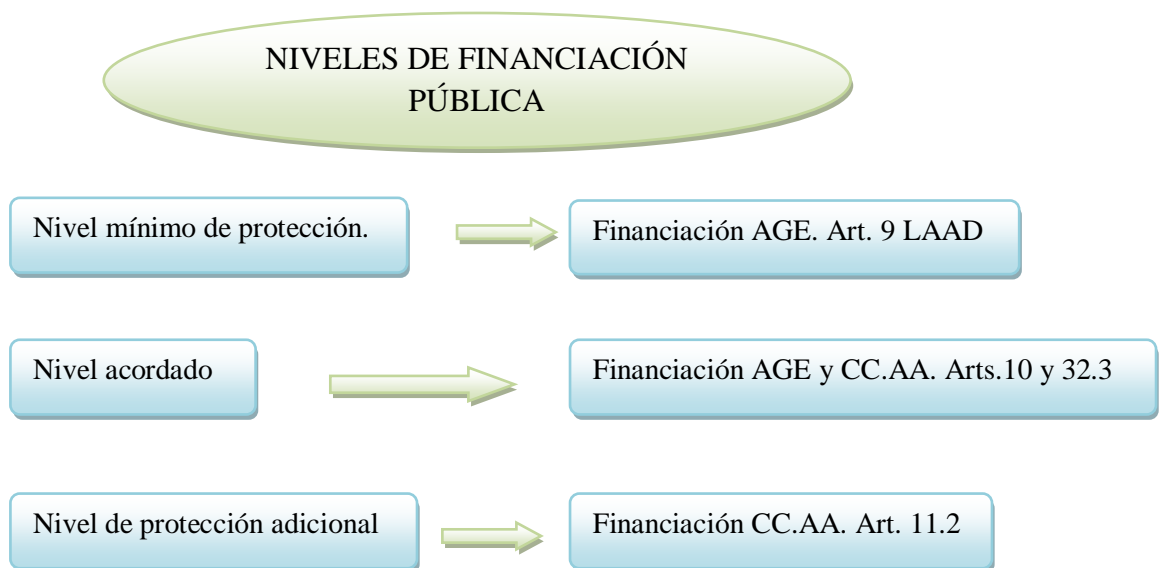


cuenta una serie de criterios entre los que encontramos, la población dependiente o la dispersión geográfica.

Debido a la actual crisis económica y, por tanto, a las políticas de austeridad y recortes, el nivel mínimo de protección se ha visto regulado y modificado por diversos Reales Decretos<sup>12</sup>. A partir de estas modificaciones, la AGE solo aporta a la financiación del SAAD la suma correspondiente, al nivel mínimo de protección garantizado por el Estado.

Se cierra, de este modo, la posibilidad de acuerdo y convenio por parte de la AGE con las CC.AA, para participar y cooperar en la financiación del nivel intermedio, o nivel acordado (González, 2013).

Finalmente, como último nivel de financiación público, encontramos las aportaciones voluntarias por parte de las Comunidades Autónomas.



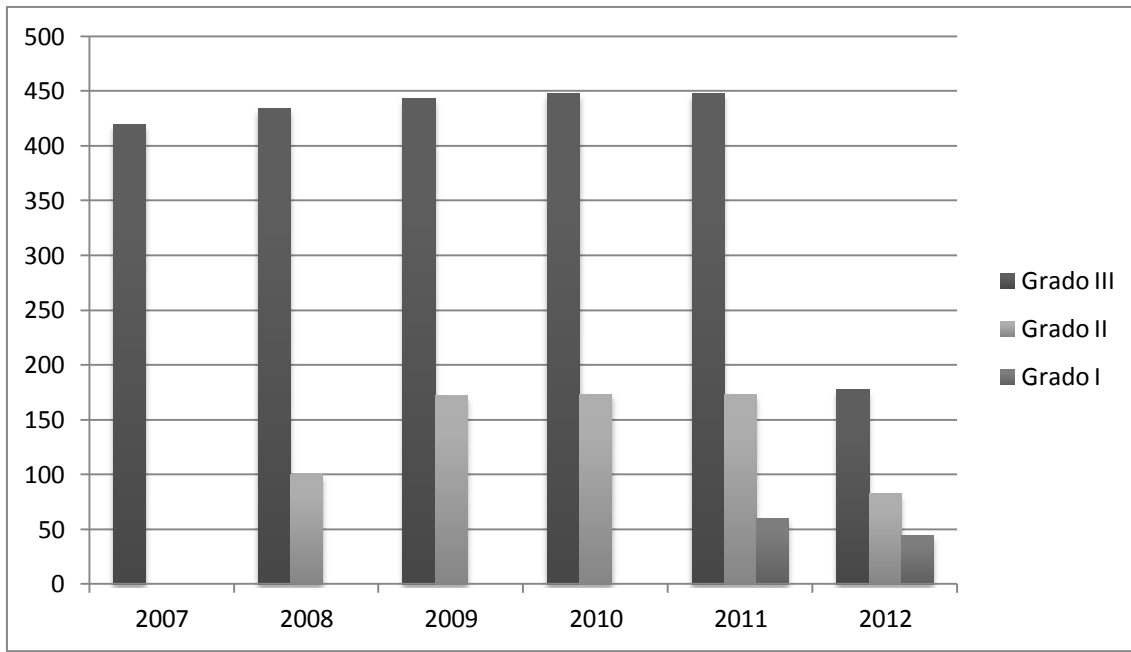
---

<sup>12</sup> Ver Gráfica 1. Evolución de las cuantías mensuales transferidas por la AGE a las CC.AA, en concepto del nivel mínimo de financiación por dependiente, según su grado.





Grafica 1. Evolución de las cuantías mensuales trasferidas por la AGE a las CC.AA, en concepto de nivel mínimo de financiación, por dependiente según su grado.

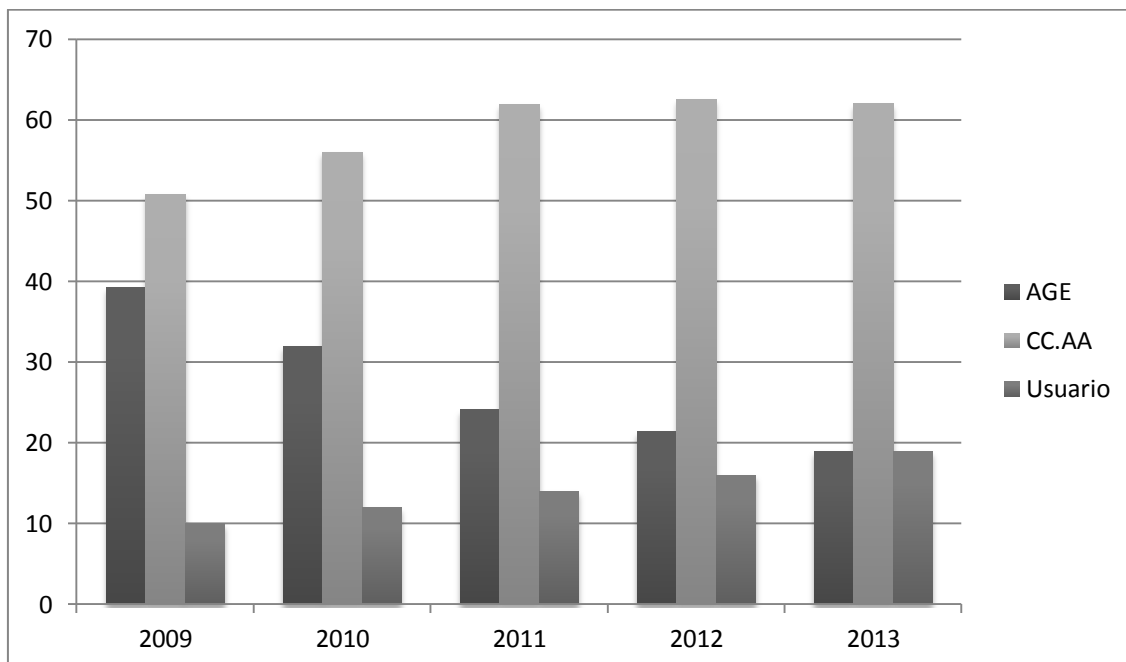


Elaboración propia a partir de BOE (2013); Correa (2013)

En cuanto a la financiación privada del SAAD, el Estado se ha apoyado en la teoría de la corresponsabilidad, es decir, en que los individuos deben hacer una aportación al sistema, ya sea mediante copago o con la reducción de la prestación económica que, en un principio, el SAAD le había concedido. Siempre se llevará a cabo, en función de la capacidad económica de los mismos, sin que nadie pueda quedar excluido del sistema por su bajo porte económico (Correa, 2013).



Grafica 2. Distribución aportada por los financiadores del SAAD.



Elaboración propia a partir de SISAAD; Observatorio de la dependencia (2013)

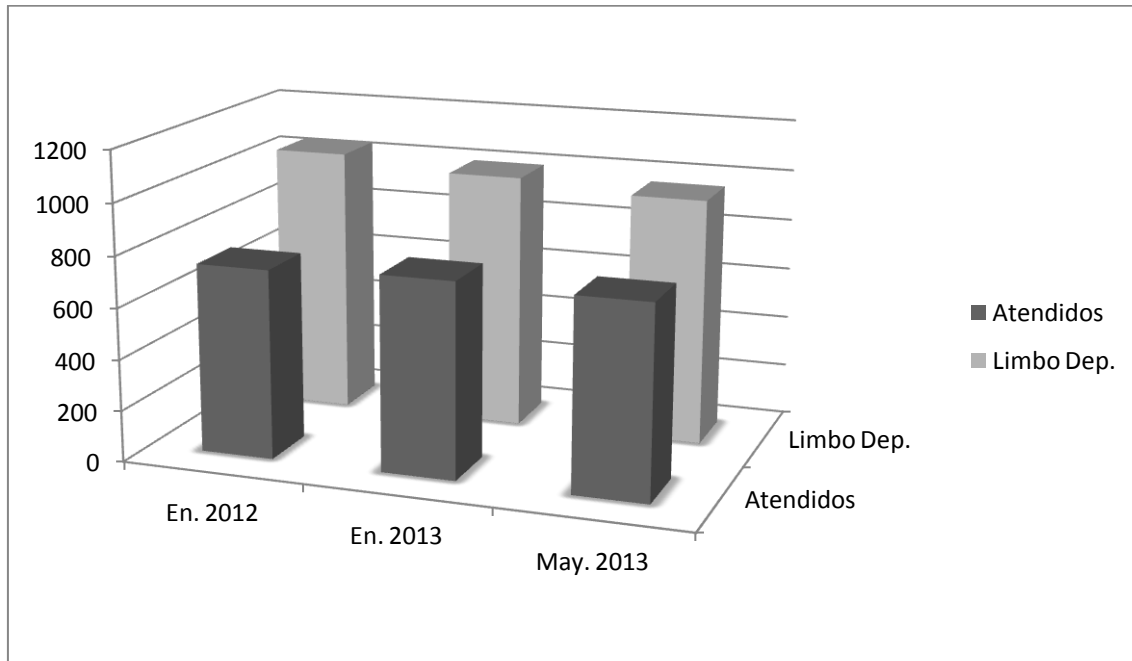
Como se ve reflejado en los anteriores gráficos, la aportación por parte de la AGE ha ido disminuyendo, sin embargo, las aportaciones a las que han tenido que hacer frente los usuarios, es decir, el copago ha aumentado. Finalmente se observa, como son las CC.AA las encargadas de soportar el mayor coste, en cuanto a la financiación de la Ley. Debe tenerse en cuenta, que el coste del nivel mínimo de protección no coincide con la valía de los servicios y prestaciones económicas por dependencia.

Estos datos, provocan que el SAAD se vea gravemente afectado, pues no cuenta con la financiación y, por tanto, con los recursos económicos, materiales y profesionales necesarios, para su correcto funcionamiento. Esto, a su vez, induce a un aumento de las personas que se encuentran en el Limbo de la dependencia<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Una de cada tres personas en situación de dependencia, es decir, más de 300.000 personas se encuentran en lo que denominamos limbo de la dependencia. Son todas aquellas personas que tienen reconocido un grado y nivel y por tanto, tienen derecho a recibir las prestaciones.



Grafico 3. Evolución de las personas con derecho y las que son atendidas.



Elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la dependencia (2013).

El conocido Limbo de la dependencia, se ha visto reducido en cuanto a número de personas, en tal situación. Esto, no es debido en ningún caso, al aumento de ayudas concedidas, sino a las modificaciones experimentadas por la Ley.

- Impedir el acceso al derecho de nuevas personas, retrasando el derecho a atención de todo aquel valorado en Grado I.
- Revalorización, privando de derecho a numerosas personas que se encontraban a espera de un servicio y han visto su valoración rebajada a Grado I.

Dicha combinación, es causante de la reducción que viene experimentando el Limbo de la dependencia (Observatorio de la dependencia, 2013).



#### **IV.II Financiación por Comunidad Autónoma.**

La descoordinación en los niveles autonómicos, conducen a enormes e irreversibles desigualdades territoriales. Paradójicamente, en contra de lo que en un inicio establece la Ley.

En cuanto al anclaje territorial de la protección de la dependencia, en lo referido a las autonomías encontramos:

- Modelos Descentralizados: CC.AA que incluyen la protección de la dependencia, en el Sistema de Servicios Sociales. Esta gestión, lleva consigo la coordinación con las corporaciones locales y un importante esfuerzo por dotarlas de más personal y medios. Dentro de este modelo, encontramos Castilla y León o las Diputaciones forales vascas.
- Modelos Desconcentrados: CC.AA que centralizan la responsabilidad de gran parte de los procesos, a través de unidades y servicios territoriales, dependientes del nivel autonómico. Andalucía, Aragón o La Rioja, forman parte de este modo de gestión.
- Modelos Centralizados: CC.AA que asumen de forma directa, la gestión de la protección de la dependencia y que no han contado, con los Servicios Sociales básicos, salvo para tareas administrativas. Este modelo de gestión es llevado a cabo por CC.AA como Castilla-La Mancha, Asturias o Madrid.
- Miscelánea Caótica: CC.AA que confían la gestión de la atención a la dependencia, al Sistema Sanitario. Este grupo, podría estar formado por todas aquellas comunidades, que aun no se han decantado por ningún modelo concreto.

La reducción de la cantidad económica destinada a la financiación de la LAAD, ha dificultado a las CC.AA el fácil desarrollo de la que parecía ser, la Ley en protección social, más importante hasta entonces (Observatorio de la Dependencia, Dictamen II).



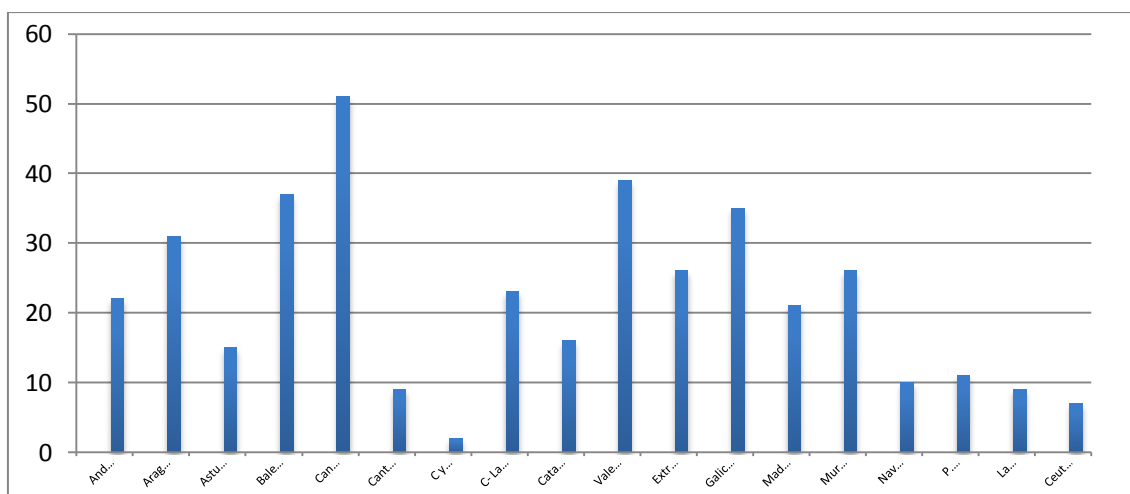
Durante los primeros años de aplicación de la LAAD, los criterios para el reparto del nivel acordado, permitieron que determinadas CC.AA obtuvieran recursos financieros más elevados a los obtenidos por el nivel mínimo, aun cuando éstas tenían rentas superiores a la media nacional.

Como se ha mencionado anteriormente, la Ley 20/2012, de 29 de junio, de PGE para 2012, anula la participación y cooperación de la AGE con las CC.AA en la financiación del nivel acordado. De este modo, pasa a ser financiado en su totalidad por cada Comunidad Autónoma.

Esta reducción en cuanto a la financiación del nivel de protección acordado, obliga a cada CC.AA a hacer frente a los gastos correspondientes para el correcto funcionamiento del SAAD. Debe resaltarse que Comunidades como Andalucía o Valencia, se han visto obligadas a aportar cantidades más elevadas que las recibidas propiamente por parte de la AGE.

En cuanto al Limbo de la Dependencia, la mala gestión y descoordinación entre las diferentes administraciones encargadas del funcionamiento del sistema, hace que 8 años después de la puesta en marcha de la Ley, sigan existiendo personas que aun con el derecho reconocido, no perciben ningún tipo de prestación (Correa, 2013).

Grafica 4. % de personas en el limbo de la dependencia por CC.AA.

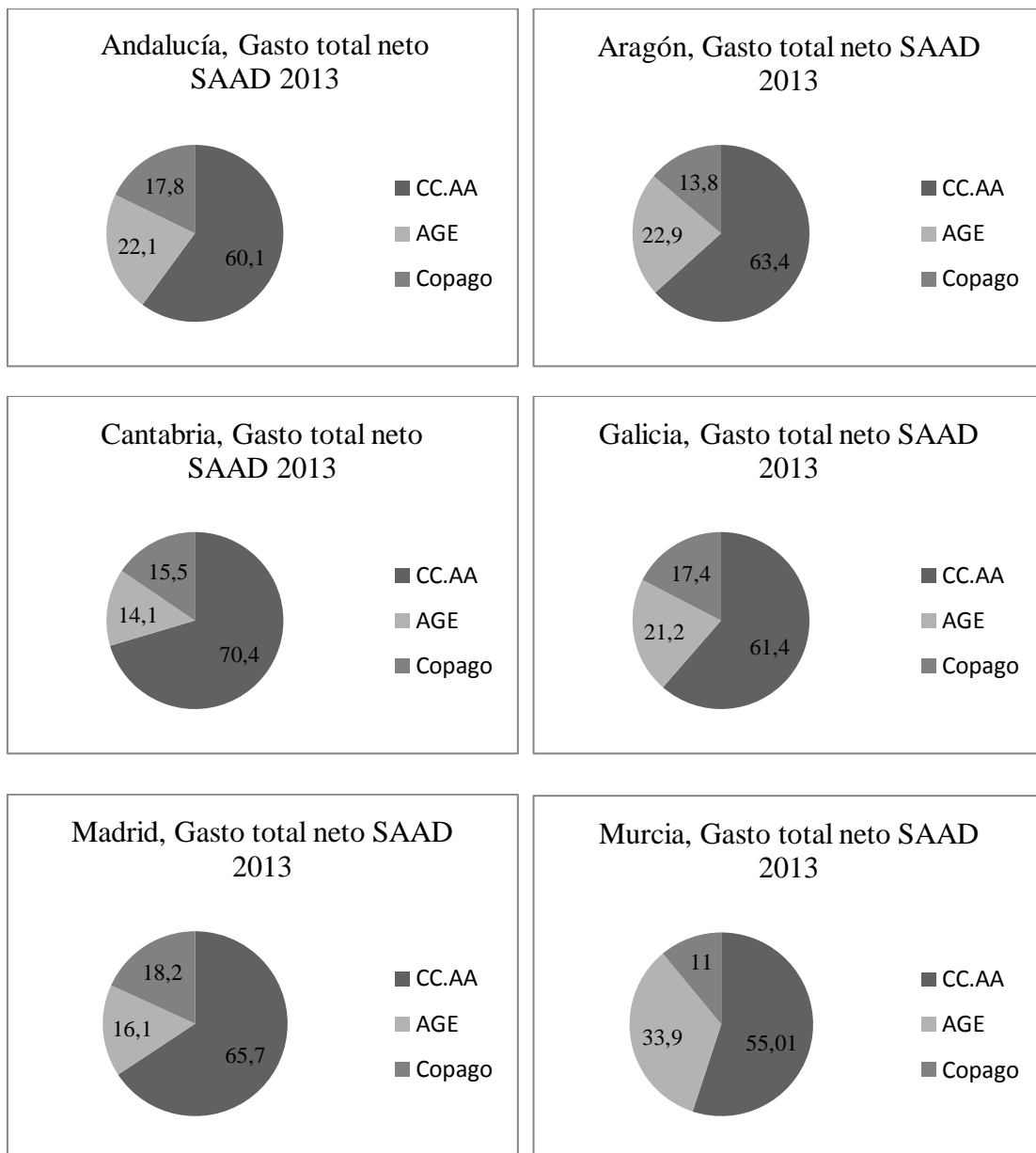


Elaboración propia a partir de Observatorio de la dependencia (2013)



Por otro lado, según Vilaplana (2010), si se comparan los modelos desarrollados por las diferentes CC.AA, se observa que existen diferentes % en cuanto a las variables de financiación, lo que determina una vez más, la falta de coordinación y equidad interterritorial existentes en la configuración del SAAD (Correa, 2013).

Grafica 5. Cuantías para la financiación del SAAD, por Comunidad Autónoma.



Elaboración propia a partir del observatorio de la dependencia (2014)



## V. EL TRABAJO SOCIAL EN EL ÁMBITO DE LA DEPENDENCIA

El trabajo social, es una profesión que tiene su fundamento en los Derechos Humanos y la Justicia Social, manifestando un fuerte compromiso con el cambio social y el bienestar de las personas. Por tanto, los trabajadores y trabajadoras sociales, tienen entre sus fines velar por los intereses de la ciudadanía. Sin embargo, la actual situación de crisis económica no da la oportunidad de que así sea.

El actual desmantelamiento de los servicios de protección social, en los que se lleva trabajando desde hace décadas y de los cuales, esta profesión es un pilar fundamental, se ven perjudicados suponiendo una clara vulneración de los Derechos Humanos.

Desde el trabajo social, se viven momentos en los que se debe ser creativo, haciendo frente a la creación de nuevos proyectos y nuevas formas de reivindicar los derechos de la ciudadanía. Oponiéndose en todo momento a todas aquellas situaciones sociales, que dan paso y contribuyen con la exclusión, o las desigualdades sociales.

En cuanto a la LAAD, en numerosas CC.AA, la profesión carece de sentido si se tiene en cuenta que los Informes Sociales<sup>14</sup> realizados por éstos, no tiene valor (Observatorio de la Dependencia, Dictamen II; Hidalgo, 2010).

---

<sup>14</sup> Es el dictamen técnico que sirve de instrumento documental, que elabora y firma con carácter exclusivo el diplomado o graduado en trabajo social. Su contenido se deriva del estudio, a través de la observación y la entrevista, donde queda reflejada en síntesis la situación objeto, valoración, un dictamen técnico y una propuesta de intervención profesional. (Asamblea Extraordinaria del Consejo el día 29 de mayo de 1999, en concreto en su art. 3.3.)



## VI. CONCLUSIONES

La disposición final séptima de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia, faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la citada ley, con la finalidad principal de hacer efectivo el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía que se reconoce a las personas en situación de dependencia a través del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La LAAD pretendía garantizar a toda persona dependiente el derecho a una prestación que antes no existía y que facilitaría y favorecería el desarrollo de su vida. Vivir más y vivir mejor, contribuye a una de las transformaciones sociales más importantes. Sin embargo, las constantes modificaciones aplicadas a los pilares del Estado de Bienestar y, más concretamente en lo referido a Dependencia, dificultan y paralizan el progreso que se venía experimentando hasta entonces.

Actualmente, la financiación a nivel estatal se ha reducido y se ha suspendido la financiación del nivel acordado, lo que ha provocado una rebaja de los niveles asistenciales, en numerosos servicios y de las cantidades de las prestaciones económicas. A su vez, se ha retrasado, aun más, el calendario de implantación de la Ley, llevando a los grados más bajos a la desatención.

No podemos olvidar que a las personas en situación de dependencia, les afectan no solo los recortes en esta Ley, sino que también se ven perjudicados por todos los recortes en materia de Sanidad, pues muchos de ellos sufren enfermedades crónicas con determinada medicación, a la que en numerosas ocasiones, no pueden acceder por el elevado valor de la misma.

Ser o no dependiente es una cuestión de segundos. Cualquier día, minuto o segundo puede ser el elegido, ese momento en el que nuestra vida cambia y de repente, somos dependientes.





## BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, C. (2010). *Dependencia y Servicios Sociales*. Madrid: Aranzadi.
- Cabrero, G. R. (2004). *La Población Dependiente en España y sus Cuidadores*. Madrid : CCS.
- Caritas. (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social*. Madrid: Advantia.
- Casasnovas, G. L. (2006-2007). *Análisis de la cobertura de la dependencia: algunas reflexiones sobre las causas y consecuencias de sus déficits, en el contexto general de la crisis del estado de bienestar*. Documentación Administrativa, (276-277).
- Casado, D y Fantova, F. (2007). *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales*. Madrid: Caritas.
- Cava, F. (2006). *Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia*. Aranzadi Social, 7.
- Cayo, L. (2009). *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*. Madrid: Certmi.
- Cobo, P. (2006-2007). *Genesis y elaboración de la Ley de la promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*. Documentación Administrativa, (276-277).
- Correa, M. (2013). *Valoración de inequidades en el régimen de financiación de la Ley de Dependencia*. Universidad de Granada. Obtenido en: [http://bencore.ugr.es/iii/encore/record/C\\_\\_Rb2266603\\_\\_Sdependencia\\_\\_P0%2C10\\_\\_Orightresult\\_\\_X6;jsessionid=F7BB7B74352D7CDE9E03B1AB2A5C016F?lang=spi&suite=pearl](http://bencore.ugr.es/iii/encore/record/C__Rb2266603__Sdependencia__P0%2C10__Orightresult__X6;jsessionid=F7BB7B74352D7CDE9E03B1AB2A5C016F?lang=spi&suite=pearl)
- Fassler, C. (2009). *Hacia un Sistema Nacional integrado de cuidados*. Montevideo: Trilce.



- González, S. (2013). *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*. Consejo Económico y Social. Madrid
- Hidalgo, A. (2010). *Trabajo Social en el ámbito de la Ley de Dependencia. Reflexiones y sugerencias*. Netbiblo
- IMSERSO. (2005). *Libro Blanco. Atención a las personas dependientes en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Inmigración, M. d. (06 de Octubre de 2014). Obtenido de <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/123558.pdf>
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Moreno, L. (2013). *La Europa Asocial*. Barcelona: Península.
- Navarro, V; Torres, J y Garzón, A. (2011). *Hay Alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. Madrid: Sequitur.
- Barriga, L; Bremez, M<sup>a</sup> Jesús; García, G y Ramírez, J. Manuel. (2014). *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de Dependencia*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.
- Real Decreto Ley 8/2012, de 20 de mayo. Medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- Real Decreto Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012.
- Real Decreto Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013.



Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

SISAAD. (2014). IMSERSO. Portal de Dependencia. Obtenido de [http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/saad/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/saad/index.htm)

Vidal, F. (2006). *La Exclusión Social y el Estado de Bienestar en España*. Madrid: Icaria.

Vilá, A. (2006). Presente y Futuro de la regulación de la protección social a la dependencia en España. *Documentación Administrativa*. nº 141

Vilá, T. (2013). *Evolució y Reforma del Sistema para la Autonomía personal y Atención a la Dependencia*. Barcelona: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.