

Prioridades de la UGT en el cuidado de las personas dependientes

GEMMA RAMÓN*

En los últimos años, desde la UGT, hemos venido reivindicando el establecimiento y desarrollo del Sistema de Protección Social, entendido éste en un sentido más amplio que el de Seguridad Social y por tanto más allá de las prestaciones económicas; como el cuarto pilar básico de lo que conocemos como Estado de Bienestar. Para ello, es necesario el establecimiento de una red de Servicios Sociales públicos, plurales y de calidad, a la vez que sean correctores de los distintos desequilibrios interterritoriales. Con este modelo social europeo conseguimos no solo la cohesión y la redistribución social sino el establecimiento de un sistema general que avance hacia la igualdad de todos los ciudadanos. Para que esta igualdad sea real y efectiva debemos partir de una legislación común en todo el Estado que refuerce los sistemas de protección, con criterios homogéneos para evitar las disparidades entre los territorios.

Con el desarrollo y aplicación de la futura ley de protección a las personas en situación

de dependencia, va a venir a paliar una carencia cuya protección en los próximos años sería insostenible, a la vez que desarrollará una parte fundamental del sistema de protección social produciéndose un efecto multiplicador tanto en cuanto a la cobertura de los servicios como en la igualdad de acceso a los mismos.

Como punto de partida queremos destacar que cuando hablamos de personas en situación de dependencia, nos referimos a aquellas personas que necesitan ayuda de una tercera persona para las actividades elementales de la vida cotidiana (con independencia de la posterior baremación o los distintos grados de dependencia), por tanto, no hacemos distinción en función de la edad e incluyendo a las personas con discapacidad. Esta aclaración que hoy resulta una obviedad, anteriormente no había sido así considerada, por lo que han sido necesarias muchas reivindicaciones para que se tuviera en cuenta que la dependencia de una persona no está reñida con la edad aunque sí es una consecuencia directa (en la mayoría de los casos), de la edad de la persona.

En cualquier caso, no podemos obviar que existe una estrecha relación entre la depen-

* Responsable confederal del Departamento de Servicios Sociales de la UGT.

dencia y la edad (2/3 partes de las personas en situación de dependencia son mayores), circunstancia que hemos de tener en cuenta fundamentalmente por el número de personas en situación de dependencia que alcanza en la actualidad nuestro país y por el incremento sustancial que se va a producir en los próximos años.

En España el porcentaje de personas mayores va en aumento, previéndose un incremento mayor en los próximos años, especialmente en los grupos de mayores de ochenta años. Por señalar unos datos:

- En el año 1992 los mayores de 65 ascendían a 5.761.000, en el 2003, más de 7 millones; lo que supone un 17% de la población. Se espera que en el 2020 el número de personas mayores sea de 8,5 millones
- Los grupos de 80 años se han duplicado: 1.633.000 suponen un 2,3% de la población y el 23,2% de los mayores.
- En el 2050, el grupo de 80 años supondrán el 10% de la población (1 de cada 3 mayores).
- En los próximos 20 años, el grupo de 85 crecerá un 80%.
- De las personas mayores de 65, 1 de cada 4 precisa ayuda para alguna de sus actividades diarias, a partir de los 85 ocurre en 2 de cada 4.
- En el 2000, había 2.300.000 mayores dependientes. La estimación para el 2010 es que sea de 2.775.000, un 20% más.
- La dependencia en el segmento de edad de 75 a 79 supone un 25%, pasados los 85 superaría el 50%.

Las tasas de dependencia van a continuar aumentando, por lo que es preciso que se tomen decisiones que eviten eludir la responsabilidad pública. Estamos en un momento

crucial para desarrollar una política, en nuestro país, que atienda a las personas en situación de dependencia.

Pese al envejecimiento demográfico en España, que se viene planteando desde hace algunos años, junto con el debilitamiento de la red de cuidados informales que vienen procurando las familias especialmente las mujeres, no ha existido en nuestro país una política integral de protección a los mayores en general y a las personas en situación de dependencia en particular, que plantee un conjunto de medidas coordinadas entre las distintas Administraciones y garantice el bienestar social y económico de éstas personas.

Las soluciones que se han venido planteando intentan fomentar la acogida familiar y la iniciativa social, mediante incentivos y desgravaciones fiscales a familias, asociaciones de pacientes e iniciativa privada del sector, así como seguros privados, no reconociendo un derecho real exigible a que se atiendan las necesidades de estas personas y condenando a aquellas personas con menores recursos a una menor protección.

Hasta ahora, en nuestro país no ha existido un reconocimiento expreso ni objetivable de criterios homogéneos en el territorio nacional, a la vez que adolece de un marco de referencia, criterios de acceso e indicadores comunes. La Administración General del Estado debe establecer unos mínimos para que todos nuestros mayores con independencia del territorio en el que residan vean garantizados su protección social que por otra parte es un derecho.

Para que podamos hablar de un auténtico desarrollo de la protección social en nuestro país es preciso que se mantenga por parte del Estado la redistribución de la riqueza y la cohesión social a través de:

- Dotación de los servicios públicos, que aseguren a toda la población el acceso a

la protección social de forma igualitaria y solidaria, evitando disparidades y desequilibrios en los diferentes territorios.

- Desterrar la tendencia a la privatización de los servicios públicos, vulnerando el derecho fundamental de igualdad en el acceso y calidad del servicio; siendo incompatible con los objetivos de universalización, equidad y gratuidad de los servicios.
- El desarrollo de normas básicas que garanticen los mismos niveles de derechos y obligaciones y un sistema de reequilibrio de las desigualdades territoriales y sociales.

El modelo de apoyo informal o familiar es indefendible, incluso a corto plazo. Por una parte, porque los poderes públicos no pueden seguir desentendiéndose del problema y endosando toda la responsabilidad del cuidado de las personas dependientes a las familias. Por otra, porque cada vez existen más personas que precisan cuidados de larga duración y hay menos cuidadores en edad de cuidar, bien porque se incorporan o quieren incorporarse al mercado de trabajo, o por la disminución paulatina de los cuidadores informales a medida que vaya envejeciendo la población, menos personas estarán en situación de disponibilidad de cuidar de éstas.

La escasa respuesta a este problema por parte de las Administraciones públicas ha propiciado, además, la expansión del sector privado en su provisión a unos precios inalcanzables para la mayoría de las familias.

Desde UGT, consideramos totalmente necesario que el planteamiento de estas políticas de intervención se planteen desde un conjunto integral, a través de medidas coordinadas entre las distintas Administraciones que garanticen tanto el bienestar físico como económico de nuestros mayores.

Con la aparición de nuevas situaciones se crean nuevos retos que es preciso atender, a

la vez que surge la necesidad de crear nuevos servicios sociales que atiendan a las personas en situación de dependencia:

- acentuación de la dependencia en las personas mayores
- extensión de la enfermedad de Alzheimer
- cambios en las relaciones familiares
- deficitaria coordinación entre el Sistema sanitario y los servicios sociales
- desequilibrios interterritoriales entre las distintas Comunidades, especialmente en la población más dispersa y en el ámbito rural.

Hemos asistido a una privatización generalizada en los servicios sociales que –lejos de acercarse al modelo social igualitario– está marcando graves diferencias económicas; un claro ejemplo lo encontramos en que las inversiones públicas en servicios sociales comunitarios se han reducido notablemente: Desde 1994-98, por cada plaza geriátrica puesta en marcha por el sector público, el sector privado ha puesto en marcha 4,7.

Las únicas medidas hasta ahora adoptadas en el ámbito del cuidado de las personas en situación de dependencia en general y los mayores en particular son tres:

- 1) aumento de las deducciones fiscales por el cuidado de ascendientes, y además con marcado carácter regresivo, en la reciente reforma del IRPF
- 2) facilitar la reducción de la jornada y la excedencia por el cuidado de un familiar, en la reciente Ley 39/1999, pero sin compensar mediante prestaciones (sean económicas o reconociendo esos períodos como cotizados) a las familias por esos cuidados
- 3) el compromiso de presentar un informe relativo acerca de las características e

incentivos para los seguros de dependencia privados.

PROTECCIÓN A LA DEPENDENCIA

El envejecimiento de la población, el alargamiento de la esperanza de vida, el aumento de las personas mayores que viven solas y el debilitamiento o la fragilidad de la solidaridad familiar tradicional acarrear problemas crecientes para las personas que habitualmente requieren el cuidado de otros en las necesidades más cotidianas.

Nos encontramos en un tiempo en el que coincide con una crisis de los sistemas de apoyo informal, motivada por la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral; así como el cambio en la familia tradicional. Se necesita un nuevo derecho de protección social en el que se dé cobertura a las situaciones de dependencia. En ausencia de una política real y eficaz el peso de los cuidados recae en la familia. El 78,7% de los mayores dependientes recibe cuidados de la familia; en el caso de los dependientes graves asciende a 82,2%.

UGT ha venido reivindicando una serie de reformas, tanto de orden social como laboral; Por ejemplo: ampliación de los permisos para el cuidado de hijos o familiares enfermos, garantía del mantenimiento para el puesto de trabajo, consideración del tiempo dedicado a esos trabajos como cotizados. La Ley de Conciliación de la vida familiar y social es criticable porque si bien facilita la reducción de la jornada y la excedencia para el cuidado de un familiar, no compensa dichas cuidados con alguna prestación, ya sea de tipo económico o reconociendo esos periodos de cuidados como cotizados.

En ausencia de una política efectiva, desde UGT hemos venido demandando el desarrollo de un marco legal que garantice una cobertura universal en Seguridad Social, homogénea, digna y suficiente en todo el territorio,

que –más allá de un seguro de cuidados– proporcione protección tanto social, jurídica como económica a las personas dependientes, bajo forma de ley, garantizada para todo ciudadano, con independencia de la edad y del nivel de rentas pero con especial protección a las rentas más bajas.

El desarrollo de la protección jurídica es fundamental de cara a que se resuelvan las lagunas existentes en cuanto a la protección de los derechos civiles de las personas mayores (incapacidad civil, tutela, internamientos involuntarios, contratos privados, etc...).

Hasta ahora, las aproximaciones a un sistema de protección a la dependencia se ha traducido en una única prestación: la Gran Invalidez. En el nivel contributivo de la Seguridad Social, la determinación de la cuantía es injusta e insolidaria, consiste en aplicar a la pensión que le corresponde un incremento del 50%, sobre la base de cotización; por lo que a una misma necesidad, el cuidado de una tercera persona, se le protege en función de la pensión, esto es, el incremento de la prestación es proporcional a la pensión, a mayor pensión mayor complemento.

Tanto en el nivel contributivo como en el no contributivo, solo se concede a aquellos inválidos absolutos que necesitan el cuidado de una 3ª persona; excluye, por tanto, a quienes devienen a grandes inválidos por ejemplo desde una pensión de jubilación, viudedad e incluso desde una pensión de invalidez si esa gran invalidez le sobreviene una vez cumplidos los 65 años, como ocurre habitualmente. Desde este punto es necesaria la reflexión, si tenemos en cuenta el fuerte aumento de las tasas de prevalencia de la discapacidad con la edad, especialmente a partir de los 65 años.

Para un efectivo desarrollo del sistema de atención a la dependencia debemos de dar prevalencia y fortalecer el papel de los servicios sociales. La influencia de una buena red de servicios sociales (ayuda a domicilio, atención en residencias y servicios sociales inter-

medios, centros de día), sobre los cuidados a las personas dependientes es decisiva.

Los apoyos institucionales que reciben las personas dependientes en los hogares son escasos y desiguales (dependiendo de la Comunidad Autónoma del medio que habita). El fomento de este tipo de cuidados no ha evolucionado con el desarrollo de los servicios sociales, que necesariamente han de ser personalizados y plurales.

Una de nuestras principales carencias es la descoordinación que existe entre los servicios sanitarios y de asistencia social para atender integralmente a la persona dependiente. En muchos países, los servicios sociales dependen o están relacionados con los servicios sanitarios. En nuestro país no solo existe descoordinación entre las instituciones sanitarias y asistenciales sino también entre las distintas administraciones estatales, autonómicas, locales.

Resulta necesario destacar la escasa cobertura asistencial de las residencias geriátricas. No sólo la cobertura de camas es prácticamente la mitad de la media europea, sino que sólo el 32,55% de las plazas dependen del sector público el 67,45% es de titularidad privada, con o sin ánimo de lucro, lo que la cobertura privada se presenta a unos precios inalcanzables para la mayoría de los pensionistas.

Desde su Congreso confederal de marzo de 1998, UGT viene demandando una protección específica de las personas dependientes, como derecho subjetivo perfecto. La UGT participa de ese amplio consenso entre expertos, instituciones y algunas organizaciones sociales que venimos a proponer la creación de un Sistema Nacional de cobertura de la Dependencia o de apoyo a la autonomía personal que, a imagen del Sistema Nacional de Salud, cubra con carácter universal a toda la población dependiente. Participamos también del criterio de que ese sistema se regule «dentro del ámbito de la Seguridad Social», sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autó-

nomas y, sobre todo, las Corporaciones Locales, y como un derecho exigible, con el fin de garantizar un acceso equitativo a esas prestaciones.

UGT viene defendiendo un Sistema Nacional de cobertura de la Dependencia con las siguientes características principales:

1. *Marco legal:* El Sistema Nacional de la Dependencia debe configurarse como un conjunto de prestaciones y servicios que garanticen a todos los ciudadanos una cobertura universal en Seguridad Social, homogénea, digna y suficiente en todo el territorio que —más allá de un seguro de cuidados— proporcione protección tanto social, jurídica o económica a las personas dependientes, bajo forma de ley, garantizada para todo ciudadano, con independencia de la edad y del nivel de rentas pero con especial protección a las rentas más bajas.

2. *Universalidad en las prestaciones:* A efectos de las prestaciones, deben estar comprendidos todos los españoles y extranjeros que residan legalmente en España. El campo de aplicación podría ampliarse a los españoles residentes en el extranjero, siempre que no estén protegidos por la misma contingencia por la legislación del país de residencia. En el supuesto de que se estableciesen dos modalidades de protección, la contributiva y la no contributiva, la primera podría ser exportable no así la segunda.

3. *Definición de dependencia:* A la hora de configurar el sistema, se debe partir de una definición unitaria del concepto de dependencia, establecer los criterios de valoración de la misma con inclusión de las definiciones de actividades básicas de la vida diaria y actividades instrumentales, todos ellos conceptos básicos a la hora de determinar la valoración y el grado de dependencia.

4. *Condiciones de acceso:* Se deben configurar los baremos en función de los grados de dependencia de tal forma que queden delimi-

tados los criterios de entrada al sistema. Los grados de dependencia pueden dividirse en moderada, grave o severa; pero con independencia de la clasificación por la que se opte, éstos tienen que estar perfectamente delimitados para que no existan dificultades interpretativas tanto en el acceso como en las posteriores revisiones. Para ello, a la hora de establecer los baremos y los criterios por los que se valoran las distintas situaciones de dependencia, debemos poner especial énfasis para que no existan grandes diferencias entre los distintos grados de dependencia; dicho de otra forma, al establecer un nivel de dependencia debemos delimitar el inmediatamente posterior de tal forma que no queden vacíos entre un grado y el otro.

5. *Sistema de valoración:* El sistema de valoración de la dependencia que se establezca ha de ser común para toda España, independientemente de su gestión por las Comunidades Autónomas. Por otra parte el sistema tiene que regular los equipos de valoración, estableciendo los recursos y procedimientos comunes (plazos y tiempos de resolución de expedientes), en todo el territorio, de tal forma que se equipare a todos los ciudadanos y no existan desigualdades en función del territorio de residencia. Se debe garantizar la inmediatez en la resolución de los expedientes y especialmente en la revisión de los mismos hacia otros grados de dependencia, al ser precisamente estas situaciones tan cambiantes en breves periodos de tiempo.

6. *Carácter de las prestaciones:* Las prestaciones han de ser públicas y de calidad. La oferta de servicios puede ser tanto pública como privada, homologada pero sometida en ambos casos a una evaluación periódica.

Se deben primar las prestaciones de servicios concebidos éstos de forma plural y de calidad; con formación específica en los diferentes servicios esto es, atendido por profesionales, de tal forma que se desincentive a las familias para la atención de los dependientes. No ignoramos que habrá que tener en consi-

deración no sólo los deseos de la familia sino en aquellos sitios rurales donde las posibilidades de servicios son reducidas; por tanto, habría que contemplar el aseguramiento del cuidador a la Seguridad Social y servicios de respiro para situaciones especiales.

7. *Alcance de la asistencia:* Es evidente que a la hora de configurar el sistema de atención, se deben fijar no sólo el tipo de servicio sino el tiempo de la asistencia que requiera la persona en situación de dependencia en función del grado de la misma. Se debe tener en cuenta que los cuidados se deben orientar a obtener la mayor autonomía posible de las personas en situación de dependencia, por lo que los servicios prestados deberán recorrer un itinerario en función del grado de dependencia para obtener esa mayor autonomía, a la vez que todos los servicios deben estar coordinados en función de las posibles necesidades de la persona, de tal forma que, aunque exista un catálogo de prestaciones básicas e igualitarias, éstas se deben adaptar de forma específica a cada persona.

8. *Catálogo de prestaciones:* A los servicios sociales tradicionales (residencias, centros de día, ayuda a domicilio y teleasistencia, entre otros), UGT ha venido proponiendo que también se proporcionen recursos para conseguir que el domicilio habitual de estas personas reúna las condiciones necesarias de habitabilidad, confort y servicios suficientes que les permita el mayor nivel posible de autonomía personal.

Uno de los principales problemas actuales es la dispersión de los servicios tanto en la calidad como en la cantidad de los mismos. Con una visión de conjunto podemos ver la desigualdad interautonómica en todos los servicios, respecto al grado de implantación, desarrollo, costes. A su vez existen carencias respecto a la oferta de los servicios, el contenido de los mismos, el perfil de los usuarios y la conceptualización de los servicios, bajo un mismo nombre nos encontramos con una

oferta muy diferente y diferencias en los costes en función del territorio.

Por tanto, es imprescindible establecer la igualdad en el catálogo de prestaciones y servicios que se establezca sea cual sea el lugar de residencia. Para ello es preciso que se redefinan los contenidos de las distintas prestaciones y especialmente respecto a la ayuda a domicilio, la asistencia y cuidados que la misma comporta, desde el punto de vista de cuidados médicos y sociales.

9. *Coordinación sociosanitaria:* Los servicios y prestaciones destinados a atender a las personas en situación de dependencia tienen una doble vertiente, por un lado desde el punto de vista sanitario y por otro social; aunque en ocasiones es difícil establecer diferencias, el carácter que tiene un servicio y otro es distinto. Por un lado, los servicios sanitarios son gratuitos y universales, mientras que los servicios sociales tienen carácter graciable y desarrollo desigual; por tanto, es imprescindible desarrollar los cuidados sociosanitarios, dirigidos a las personas dependientes a través de la red pública, complementando el cuidado de la salud con las actuaciones precisas desde el ámbito de los servicios sociales.

La descoordinación que existe entre los servicios sanitarios y de asistencia social para atender integralmente a la persona dependiente alcanza a las distintas administraciones estatal, autonómica, local. Con el fin de lograr una mayor coordinación entre los sistemas sanitarios y de servicios sociales, sería pertinente la articulación de mapas sociosanitarios que integren los diversos niveles.

10. *Financiación de las Administraciones:* Con respecto a la financiación, ha de contar con la participación de las 3 Administraciones, incluidas las Corporaciones Locales, aunque de forma más directa con la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

Por su parte, la gestión de la prestación de los servicios se desarrollará en el ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales; sin perjuicio de la necesaria labor de coordinación por parte de la Administración Estatal.

11. *Financiación del Sistema Nacional:* UGT defiende el principio general de que las prestaciones de carácter universal se financien con recursos fiscales, aunque sería deseable, al menos en un principio una financiación mixta a través de cotizaciones e impuestos.

12. *Aportación del usuario:* La aportación del usuario en el coste de los servicios ha de mantenerse en parecidos parámetros a los actuales; si establecemos un copago excesivo, no sólo no se cumplen los criterios que consideramos necesarios que ha de tener un sistema de atención a la dependencia sino que estaremos fomentando el incremento de la economía sumergida, al optar el usuario por esta vía en detrimento de prestaciones que le pueden resultar excesivamente gravosas, especialmente teniendo en cuenta los tiempos dedicados a la atención. Sería recomendable establecer un tope máximo de aportación del usuario, según el tipo de cuidados.

En cualquier caso, es imprescindible que se garantice el acceso a los servicios a aquellas personas en situación de dependencia que carezcan de recursos, a la vez que se dé especial protección a las rentas más bajas. La aportación del usuario se debe establecer en función de sus rentas.

13. *Calendario de aplicación del Sistema:* Con el fin de acompasar el desarrollo de las prestaciones con la creación de la infraestructura de los servicios, entendemos que se establezca un calendario relativamente amplio de aplicación. Sin embargo, es necesario el compromiso por parte de las Administraciones Públicas de alcanzar: 1) a corto plazo, atender el 100 por 100 de las necesidades de las personas con dependencia grande y severa; 2) a

medio plazo, cubrir las necesidades de, al menos, el 75% de las personas con dependencia moderada; 3) en el menor tiempo posible, extender el servicio de teleasistencia a cuantos mayores vivan solos.

14. *Creación de recursos*: La creación de recursos exige un esfuerzo complementario que debe venir aparejado con el establecimiento del Sistema Nacional de Atención a la Dependencia. Pero es necesario promover la existencia de residencias y centros de día, ayuda a domicilio y teleasistencia de titularidad pública, garantizando la existencia de plazas suficientes, dirigidas a personas dependientes. Por tanto, los esfuerzos deben venir vinculados a la creación de recursos públicos, aprovechando la infraestructura privada que existe en la actualidad mediante la concertación de los servicios.

15. *Fomento de cuidados a través de otras vías*: En más ocasiones de las deseables hemos asistido a un discurso sobre la forma

de proteger las situaciones de dependencia mediante compensación a las familias y creación de seguros privados. Desde UGT no compartimos ni deseamos estimular el cuidado familiar mediante desgravaciones fiscales. Las deducciones, si bien aumentan los recursos de las familias no existe seguridad del cuidado que se da a la personas dependientes, si es adecuado y si se destina a las personas más necesitadas; por otra parte, esto no viene a paliar las situaciones de dependencia porque en cierta medida es una de las situaciones que se dan en la actualidad. Por otra parte, tal y como se encuentra configurado el Sistema fiscal español, con esta medida solo se beneficiarían grandes rentas.

UGT es contraria a la creación de seguros privados para este tipo de cuidados, la razón: solo podrán tener este tipo de seguros aquellas personas con recursos suficientes, condeñando al resto a una menor protección o ninguna, y aumentando la insolidaridad social.