

Ideas, argumentos y propuestas sobre

LOS SERVICIOS SOCIALES, LA AUTONOMÍA PERSONAL Y LA PROTECCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Relator: **GUSTAVO GARCÍA HERRERO**

**ASOCIACIÓN DE
DIRECTORES Y
GERENTES DE
SERVICIOS SOCIALES**

**AYUNTAMIENTO DE
ALCORCÓN**

**COLEGIO OFICIAL DE
TRABAJADORES
SOCIALES DE MADRID**

Mayo de 2005

LOS profesionales de los Servicios Sociales saludamos con entusiasmo el anuncio de un nuevo escenario de la protección social, un nuevo espacio de derechos universales en torno a la protección a las personas en situación de dependencia. Nos sentimos comprometidos con ese objetivo y dispuestos a aportar al mismo toda nuestra experiencia y sensibilidad.

La experiencia que nos permite haber participado en la configuración de un Sistema Público moderno e innovador, el de los Servicios Sociales, que comenzó su andadura hace 25 años, al calor de la democratización de la vida pública española, a cuya consolidación hemos contribuido aportando el componente social constitucionalmente enunciado.

25 años de experiencia

Somos nosotros, los profesionales de los Servicios Sociales, quienes gestionamos las atenciones domiciliarias, los apoyos a los cuidadores, los centros de día y los establecimientos residenciales, esenciales para garantizar la protección a las personas en situación de Dependencia.

Fuimos nosotros quienes hemos construido, a lo largo de estos 25 años los nuevos conceptos y servicios a partir de las prácticas benéficas y asistenciales heredadas, y quienes pusimos en marcha el primer marco de protección social de carácter universal y basado en la idea del derecho subjetivo, la LISMI (1982), desarrollando sus centros base, equipos de valoración, ayudas, centros y servicios residenciales, centros de día y ocupacionales, supresión de barreras...

Y quienes hemos puesto en marcha la red municipal de Servicios Sociales Comunitarios, la red de servicios públicos más extendida en todo el territorio y más próxima al entorno en el que se desarrolla la vida cotidiana de todos los ciudadanos, por su presencia en todos los barrios y ciudades, en todos los pueblos y comarcas de la geografía española. Una red a través de la cual informamos y orientamos, valoramos y prescribimos prestaciones, gestionamos recursos y servicios de proximidad, además de impulsar el

El valor de la proximidad

voluntariado y la participación social.

Hemos sido los profesionales de los servicios sociales los que hemos puesto en marcha el nuevo escenario de protección a la infancia y la adolescencia (apoyos familiares, alternativas convivenciales, familias de acogida, programas de prevención...), a partir de los orfanatos y correccionales que recibimos de la práctica asistencial. Hemos participado activamente en la configuración de una red de centros y servicios para las personas mayores (hogares y clubs, centros de día, residencias, actividades y viajes...). Nos hemos comprometido en la creación de centros y servicios para hacer efectivas las políticas de igualdad entre hombres y mujeres (casas y centros de la mujer, centros de acogida, fomento del asociacionismo...)

En definitiva, la actual generación de profesionales de los Servicios Sociales hemos tenido la oportunidad de participar en la configuración de un Sistema Público de Protección Social, el IV Pilar del Bienestar, los Servicios Sociales, uno de cuyos cometidos más importantes es responder a las necesidades de las personas que se encuentran en situaciones de dependencia, apoyando a estas personas y a sus familias y gestionando recursos para favorecer su autonomía para la convivencia y su participación social.

Una experiencia que puede resultar imprescindible a la hora de acometer este nuevo impulso a los derechos sociales que se propone lograr con la nueva Ley.

Nos anima, sobre todo, el compromiso con los cientos de miles de personas y familias a las que atendemos a diario a través de esta red de centros y servicios en ciudades y barrios, pueblos y comarcas, y que confían en nosotros para encontrar respuesta a sus necesidades y demandas, relacionadas con la convivencia personal y la integración social.

Experiencia y
sensibilidad

Pensando en ellos, apreciamos, como nadie, los logros del Estado Social expresados en la políticas sociales de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de las manifestaciones de solidaridad que surgen de la iniciativa social. Pero sufrimos también como nadie, en nuestro trabajo cotidiano, las carencias de los recursos necesarios para la protección de los derechos sociales reconocidos de aquellas personas a las que llegan con más dificultad los medios para hacer efectivos los principios de igualdad y calidad de vida, cuando nos sentimos impotentes de responder a sus demandas y necesidades.

Tras cada una de nuestras propuestas no sólo está nuestra experiencia como técnicos en la intervención social o en la gestión de centros y servicios, sino los rostros de todas esas personas que cada uno de nosotros atendemos en nuestra práctica profesional, personas con historias y vivencias reales, cotidianas, en las cuales se debe inspirar y hacer realidad cualquier proyecto que se proponga mejorar la protección social.

Porque nosotros nunca olvidaremos que en esta práctica no sólo están en juego indicadores macroeconómicos, sino los proyectos personales de vida y el ejercicio de los derechos de ciudadanía de muchos seres humanos.

En Alcorcón (Madrid) nos reunimos los días 8 y 9 de abril de 2005, 190 personas, convocadas por el Ayuntamiento de esa localidad, la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales y el Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid para poner en común nuestras opiniones y propuestas en torno a este debate actual relacionado con la futura Ley General de Protección a las Personas en situación de Dependencia. Fruto de este encuentro, así como de sus intensos debates previos y posteriores, surge el presente Manifiesto

Cuestiones terminológicas previas

Es bien sabido que los conceptos influyen en el lenguaje, y el lenguaje, a su vez, influye en los conceptos. Por eso se ha generado un intenso debate en torno a la cuestión terminológica que afecta, incluso, al nombre que se propone para la nueva Ley.

Éstos son los ejes de este debate terminológico:

- ☞ **No existen "personas dependientes", sino personas "en situación de dependencia".**

La "dependencia" no es una cualidad de algunas personas. Es una situación que afecta, de forma ocasional o cronificada, a algunas personas, en razón de circunstancias de edad, enfermedad o accidente. No existen "personas dependientes" y "personas independientes", sino situaciones en las que una persona puede perder parte de su autonomía para realizar determinadas tareas o actividades, es decir, en situación más o menos intensa de dependencia. Por eso rechazamos que se califique de "dependiente" a ninguna persona y optamos por referirnos a ellas como "personas en situación de dependencia".

- ☞ **La protección social debe formularse en positivo: no se protege el problema, sino las personas; no se define por la carencia, sino por el bienestar.**

El Sistema Público sanitario se define en torno al concepto de "salud", no de "enfermedad"; como lo hace el de "Educación" en torno a ese término y no al de "ignorancia"; y los Servicios Sociales en torno a la convivencia y la integración, y no al aislamiento, la pobreza y la marginación.

Definir y nombrar algo en positivo, a efectos de una intervención social, indica una intencionalidad no solo asistencial o paliativa, sino preventiva y, sobre todo, promocional: se promueve la salud, no la enfermedad; la educación, no la ignorancia; la convivencia e integración, no el aislamiento y la marginación.

Por eso consideramos que el término "Dependencia" no es el más adecuado para definir el escenario al que se refiere el nuevo marco de protección,

ya que pone el énfasis en el aspecto negativo, en la limitación, haciendo girar el peso conceptual sobre el déficit, sobre las carencias o menores posibilidades de la persona. **No se protege "la Dependencia" sino, en todo caso, la protección se refiere a "las personas en situación de dependencia"**.

Parece más conveniente, a tenor de los nuevos conceptos de la protección social (preventiva, paliativa y promocional), sustituir el término "dependencia" por otro que exprese la idea de la autonomía de las personas, sus posibilidades de desarrollo en torno a sus proyectos de vida, y no sobre sus limitaciones.

☞ **Dificultades para encontrar un término en positivo que sustituya al de "dependencia"**. Sobre la conveniencia de utilizar como alternativa la expresión "autonomía personal".

La unanimidad que existe en las anteriores consideraciones se quiebra cuando se trata de encontrar términos alternativos para referirse al nuevo escenario de protección. Hay quien propone que la nueva Ley se refiera a la "autonomía personal" en lugar de a la "dependencia", para remarcar su carácter positivo; una propuesta acorde con lo que se está proponiendo desde algunas organizaciones de afectados e incluso con lo que parecen ser compromisos asumidos a nivel gubernativo para cambiar el nombre de la Ley.

Sin embargo no todos consideran que "autonomía personal" sea apropiado para expresar los contenidos de la Ley. Argumentan que se trata de una expresión que contempla muchos más aspectos de los que la nueva Ley pretende o puede amparar (por ejemplo: "autonomía personal" para la gestión del hogar, para la administración de sus recursos económicos, para la educación de los hijos, para desenvolverse en cuestiones burocráticas, para negociar o relacionarse, para utilizar las nuevas tecnologías...). Quienes argumentan así, consideran que la expresión "autonomía personal" supondría un eufemismo que desenfocaría los contenidos específicos de la Ley. Para ellos queda, por tanto, abierta la cuestión terminológica.

A falta de consenso en esta cuestión terminológica, en el presente documento nos referiremos al nuevo marco de protección social y a la Ley que lo formule, como de **"protección a las personas en situación de dependencia"**.

Cuatro afirmaciones básicas para enfocar el debate:


- ➡ Valoramos la iniciativa de elaborar una Ley General de Protección a las personas en situación de dependencia, como una gran oportunidad para completar un nuevo y necesario marco de protección, basado en los principios de universalidad y derecho subjetivo de ciudadanía.

Existe unanimidad en recibir esta iniciativa con entusiasmo, y la voluntad de participar en ella aportando toda la experiencia y sensibilidad que nuestra práctica profesional nos permite, en el proceso de elaboración de esta Ley, así como nuestro compromiso con su futura implantación.


- ➡ Consideramos imprescindible que este nuevo escenario de protección se desarrolle de forma transversal en el marco de los Sistemas Públicos ya existentes -Sanidad, Servicios Sociales, Garantía de Rentas, Educación-, sin generar estructuras o servicios paralelos a ellos.

Generar estructuras o sistemas paralelos a estos Sistemas supondría el riesgo de retroceder en derechos ya consolidados y amenazaría el desarrollo de algunas de sus estructuras y funciones, en particular en los Servicios Sociales, por ser un Sistema menos consolidado que los otros tres (Sanidad, Educación y Garantía de Rentas), y que habría de soportar una gran parte de las nuevas funciones que deberán llevarse a cabo para garantizar el nuevo escenario de derechos sociales de protección a las personas en situación de dependencia. Se perdería también una oportunidad para conseguir la mayor eficacia y eficiencia en las estructuras existentes en los diversos Sistemas Públicos.

Por ello nos parece inapropiado referirse al nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia como “el IV Pilar del Estado del Bienestar”, como se dice en algunas ocasiones en el Libro Blanco. El IV Pilar del Estado del Bienestar es el Sistema Público de Servicios Sociales, que aborda cuestiones más amplias en el ámbito de la convivencia personal y de la integración social, y no sólo en lo referente a situaciones de Dependencia.

 Apostamos por la vía impositiva como la más adecuada para financiar un Sistema que genere derechos sociales universales, basados en el principio de ciudadanía. Pero sea cual sea el modelo de financiación o de gestión que se establezca, en ningún caso debe generar un sistema dual, en el que existan ciudadanos de diferentes niveles por cualquier motivo que no sea la propia situación de necesidad técnicamente valorada.

Ni la diferenciación entre "cotizantes" y "no cotizantes", ni las diferencias por el lugar de residencia (en unos u otras demarcaciones político-administrativas, por características del territorio urbano-rural o cualquier otra), justifican discriminación alguna en un sistema que debe ser, por definición, de alcance universal e igualitario. Nadie como los profesionales de los Servicios Sociales en este país sabemos por experiencia, lo que supone este tipo de discriminaciones tan arraigadas en nuestro reciente pasado benéfico y asistencial.

 Somos conscientes del esfuerzo económico que la sociedad debe llevar a cabo si se quiere poner en marcha un marco de protección tan importante como éste. Pero las dificultades económicas no deben anteponerse o condicionar el modelo de protección que se considere más oportuno, aun cuando sean determinantes a la hora de definir prioridades o plazos de implantación más o menos prolongados.

Sería absurdo ignorar la dimensión económica del debate que estamos llevando a cabo para poner en marcha el nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia. Su impacto sobre la economía nacional se puede valorar en porcentajes en todo caso superiores a un punto del PIB (sabemos que algunas valoraciones lo acercan, incluso, a los dos puntos), aunque también hay que contemplar los retornos económicos que puede generar en el empleo, en incremento de la capacidad adquisitiva de las familias y desarrollo tecnológico. En todo caso, seremos comprensivos con un periodo de aplicación amplio, para el cual deberían fijarse las consiguientes prioridades. Ahora bien, lo que en ningún caso podríamos entender es que el coste fuera argumento para que este nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia naciera con un diseño incompleto o imperfecto. Algo que debe ser muy tenido en cuenta en el debate que nos ocupa.

Argumentos y propuestas:

LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

- 1º Reafirmamos la validez del modelo de Servicios Sociales que se ha desarrollado en el conjunto del Estado, para gestionar los derechos y prestaciones que se deriven de la futura Ley General de protección a las personas en situación de dependencia, en el marco de la convivencia personal y social.

El Sistema Público de Servicios Sociales se está configurando en torno a una distribución competencial constitucionalmente establecida, según la cual corresponde al Estado "garantizar el principio de solidaridad e igualdad" (art. 138) para que todos los españoles tengan "los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado" (art. 139); las Comunidades Autónomas tienen, de acuerdo con el texto constitucional, competencia exclusiva en materia de asistencia social (art. 148.20). Por su parte, la Ley de Bases de Régimen Local encomienda a las Entidades Locales competencia en la organización y gestión de los Servicios Sociales.

Esta distribución competencial obliga a la cooperación y el consenso entre los tres niveles de la Administración. El PLAN CONCERTADO PARA EL DESARROLLO DE PRESTACIONES BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES (1988) es la expresión de este consenso, que articula un auténtico Pacto de Estado para consolidar el Sistema Público de Servicios Sociales a través de la cooperación económica y técnica entre las Administración General del estado, la Autonómica y la Local.

Un Sistema descentralizado en el ámbito municipal, que garantiza la proximidad a los espacios donde se desarrolla la vida cotidiana de los ciudadanos, donde se generan sus necesidades de convivencia personal e integración, y donde deben encontrar las respuestas, siempre que sea posible. Los servicios de información, orientación y valoración, las atenciones y apoyos domiciliarios, los centros de día, los albergues y centros de acogida, configuran esta red básica de servicios sociales de responsabilidad municipal, que se complementa con establecimientos y servicios de carácter residencial, y otros centros especializados para la convivencia e integración social (centros ocupacionales, hogares y clubs, ludotecas, servicios de inserción socio-laboral, programas de prevención de la marginación...).

Con todo ello Servicios Sociales tienen funciones específicas que van más allá de la atención a las personas en situación de dependencia, y dan

respuesta a un amplio abanico de necesidades sociales relacionadas con la convivencia personal y social. Las funciones que deba desarrollar para garantizar los derechos que la nueva Ley reconozca a las personas en situación de dependencia, no deben llevarse a cabo en detrimento de estos otros cometidos, sino como un desarrollo de los mismos.

El propio Libro Blanco señala que los servicios sociales, además de las funciones específicas que les corresponda para hacer efectivos los derechos que se puedan reconocer a las personas en situación de dependencia, tendrán que continuar asumiendo la atención a aquellas que no alcancen la valoración que se establezca para recibir las prestaciones de derechos que en la Ley se determinen. Así formula esta idea el Libro Blanco:

"La mayor o menor dificultad para desarrollar algunas de estas actividades de la vida diaria requerirá sin duda de la atención de los servicios sociales, pero sólo la concurrencia de la imposibilidad o dificultad grave para realizar aquellas que se consideran básicas llevaría consigo el reconocimiento de la prestación de dependencia (Cap. XII, pág. 5)

Y señala los colectivos a los que hace referencia:

"Grupo A: personas con discapacidad moderada para alguna actividad básica de la vida diaria que no necesitan ayuda diariamente.

"Grupo B: Personas con discapacidad para alguna actividad instrumental de la vida diaria (movilidad fuera del hogar y tareas domésticas) que no tienen discapacidad para ninguna actividad básica.

(...) estas personas, aunque no recibieran las prestaciones del Sistema Nacional de Dependencia por no superar el umbral de entrada establecido para tener derecho a las mismas, podrían beneficiarse de otros servicios sociales de provisión pública" (Cap. XII, págs. 11 y 12)

2º	Nos preocupa que la precariedad de algunas de las estructuras del incipiente Sistema Público de Servicios Sociales pueda suponer riesgos de colapso, con la puesta del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, o que se abandonen otras funciones que los Servicios Sociales deben asumir. Por eso reivindicamos hoy con más fuerza, si cabe, que se cumplan los compromisos de financiación del Plan Concertado para reforzar las estructuras del Sistema Público de Servicios Sociales.
-----------	--

Las dificultades a las que se enfrenta el desarrollo de los Servicios Sociales, particularmente en los últimos años, no son problemas del modelo de estructuras o de organización, sino que vienen derivadas de un insuficiente desarrollo de su red de centros y servicios, consecuencia de una insuficiente financiación. El incumplimiento de los compromisos de financiación previstos en el Plan Concertado, particularmente por parte de la Administración General del Estado, son la expresión de estas dificultades y la limitación que debe ser compensada en los próximos ejercicios, si se quiere que los Servicios Sociales puedan mantener su ámbito específico de

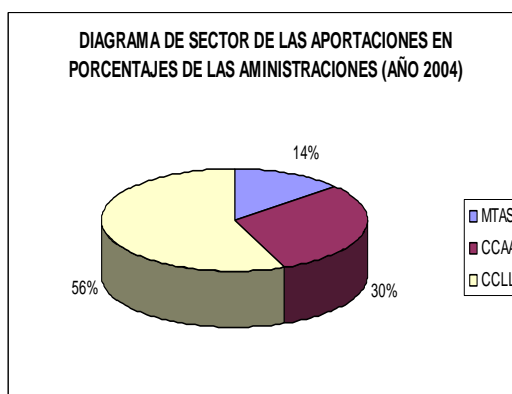
actuación, y no se vean colapsados por las funciones que deban llevar a cabo en el nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia.

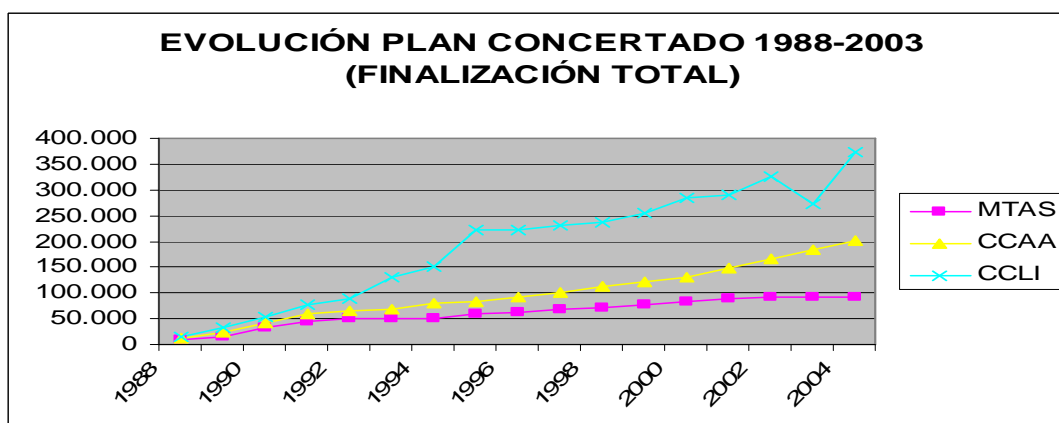
El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, firmado en 1988 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas, contempla la financiación de una red municipal de Centros de Servicios Sociales, Albergue y Centros de Acogida, fijando ratios a partir de los cuales se definieron el correspondientes Mapa de cobertura en cada Comunidades Autónoma, estableciendo las consiguientes Memorias Presupuestarias y los compromisos de financiación entre la Administración General del Estado, la Autonómica y la Local (a terceras partes).

El incumplimiento de los compromisos de financiación, particularmente por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, está poniendo en crisis el Sistema y está en la base, como ya se ha dicho, de su crisis. Unos incumplimientos que quedan evidenciados en la siguiente tabla y gráficos, que marcan como evoluciona esta financiación desde el año 1988 hasta el pasado año 2004, según las propias fuentes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la evaluación que realiza de dicho Plan:

Años	MTAS	CCAA	CCLI	TOTAL
1988	9.009	11.491	14.532	35.032
1989	15.025	23.836	32.978	71.839
1990	33.056	42.480	52.420	127.956
1991	45.611	58.238	77.591	181.440
1992	49.283	65.048	89.136	203.467
1993	51.165	68.581	129.350	249.696
1994	51.165	78.582	150.554	280.901
1995	60.095	82.188	221.538	363.821
1996	63.190	93.139	221.333	383.662
1997	69.176	99.499	231.208	399.883
1998	72.121	113.652	238.053	423.826
1999	76.786	120.068	254.082	450.936
2000	84.036	130.846	284.435	499.317
2001	89.022	148.446	289.063	526.531
2002	90.802	166.052	327.013	583.867
2003	90.802	182.637	271.709	545.148
2004	90.802	200.385	373.281	665.450

Cifras en millones de pesetas





Tras 17 años desde que se establecieron estos compromisos iniciales, resulta imprescindible una revisión del Plan Concertado que contemple:

- a) La adecuación de los modelos de Centros de Servicios Sociales, Albergues y Centros de Acogida.
- b) El establecimiento de unos nuevos ratios de cobertura, que contemple estas nuevas funciones y cometidos.
- c) La elaboración de nuevos Mapas Autonómicos para la extensión y cobertura de la red a partir de estos ratios (elaborados, por supuesto, bajo responsabilidad de cada Comunidad Autónoma)
- d) Una nueva Memoria Presupuestaria resultante de estos nuevos Mapas.
- e) Un nuevo pacto de financiación, con compromisos de estabilidad y garantías de su cumplimiento.

3º	<p>Para que los Servicios Sociales puedan asumir las funciones que el Libro Blanco considera que deben llevar a cabo para garantizar los derechos que se reconozcan a las personas en situación de dependencia, la nueva Ley debe procurar recursos específicos para su adecuada cobertura y dotación a nivel autonómico y, muy particularmente, en el ámbito municipal.</p>
-----------	--

El Libro Blanco contempla, como COMETIDOS ESPECÍFICOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES en el nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, los siguientes:

✓ Valoración

"(...) deben constituirse equipos "ad-hoc", con una composición en el que estén representados personal de servicios sociales y personal del ámbito sanitario" (Cap. XII, pág. 33)

✓ Diseño de itinerarios

"(...) la gestión de su aplicación a los servicios que precisa la persona debería vincularse al Sistema Público de Servicios Sociales. Los equipos de servicios sociales a la vista del grado de dependencia reconocido y de la valoración realizada serían los responsables de elaborar con la familia el "programa individualizado de atención" más conveniente teniendo en cuenta

la cuantía de la prestación, los recursos sociales existentes y la idoneidad de los mismos”
(Cap. XII, pág. 33)

✓ Gestión de prestaciones

“La gestión de la valoración de la dependencia se ha de poner en conocimiento de los órganos de gestión de las Comunidades Autónomas, del Centro de Salud y del Centro de Servicios Sociales municipal, que habrá de gestionar los servicios que se derivan de la valoración” (Cap. XII, pág. 34)

Estamos de acuerdo con estas funciones, a las que los servicios sociales pueden aportar toda su experiencia y capacidad de gestión de las diferentes atenciones, centros y servicios, de la misma manera que sus profesionales podemos aportar nuestra experiencia en el diseño, aplicación y seguimiento de programas personalizados, consensuados con el usuario y su familia.

Ahora bien, la puesta en marcha de este nuevo marco de protección no sólo exige financiar sus prestaciones específicas, sino que se debe tener en cuenta el sustancial incremento de la demanda de información, valoración y gestión de recursos e intervención social que la aplicación de la Ley va a generar y que, sin duda, va a recaer en los Servicios Sociales. El desarrollo de todas estas funciones, requiere un incremento sustancial de las estructuras de carácter general de los servicios sociales, particularmente de los municipales.

Los Centros de Servicios Sociales municipales son la base del Sistema, y sobre ellos recaería las responsabilidades de:

- Información, prescripción de itinerarios negociados, así como su seguimiento
- Gestión de las atenciones domiciliarias (servicio de ayuda a domicilio, mejora y adaptación del hogar, teleasistencias, apoyo a cuidadores...)

Siendo estos centros la red más extendida en el territorio (su cobertura es prácticamente del 100% del territorio español, implantada en todos los municipios y comarcas, ciudades y barrios), su adecuada dotación de recursos es la clave para la garantía de las atenciones que el Libro Blanco considera básicas y prioritarias. De forma especial resulta necesario mejorar sustancialmente sus ratios actuales de profesionales por habitante.*

Es imprescindible valorar este incremento de recursos necesarios para que estos centros desarrollen las funciones que la nueva Ley les encomiende, e incorporar sus costes en la Memoria Presupuestaria de la Ley, garantizando la financiación que corresponda a las entidades locales.

Sin olvidar otros costes de estructuras, en este caso autonómicas, para reforzar los equipos de valoración y los servicios de inspección necesarios para cumplir las previsiones y cometidos del nuevo marco de protección.

* El Colegio de Trabajadores Sociales de Madrid viene defendiendo, con el apoyo de diversas organizaciones y grupos políticos, la reivindicación de un trabajador social por cada 3.000 habitantes, como garantía de calidad en la intervención que se lleva a cabo en estos Centros.

También este incremento de estructura debe ser valorado, cuantificado e incorporado a la Memoria Presupuestaria de la Ley.

4º Hay que ampliar y consolidar una adecuada red de centros de acogida para la atención a personas en situación de dependencia sin hogar, carentes de apoyo familiar o en coyunturas que les impida utilizar su propio domicilio.

"La atención sanitaria a las personas en situación de dependencia incluirían: los cuidados sanitarios de larga duración, la atención sanitaria a la convalecencia y la rehabilitación de pacientes con déficit funcional recuperable (...) Es necesario que se garantice la continuidad del servicio entre los servicios sanitarios y sociales a través de la adecuada coordinación entre las Administraciones y organizaciones implicadas" (Libro Blanco, Cap. XII, pág. 61)

Cuando en el Libro Blanco se hacen estas recomendaciones, que compartimos plenamente, ¿se piensa en las personas que no tienen una vivienda donde puedan continuar estas atenciones sanitarias, o en quienes no cuentan con nadie que pueda estar con ellos en su vivienda? Los servicios sociales no nos podemos olvidar de esos miles de personas que viven en situación de indigencia, personas sin hogar, transeúntes, o personas en una situación de absoluta precariedad, carentes de una vivienda adecuada (viviendo en pensiones o fondas baratas) o que viven absolutamente solos, sin nadie que pueda ayudarles.

La continuidad de los servicios sanitarios de larga duración para estas personas sólo puede llevarse a cabo en centros como los Albergues; ahora bien, mientras en otros ámbitos de la Acción Social se han acometido profundas transformaciones que han supuesto el paso de unos modelos benéficos o asistenciales a otros acordes a las exigencias y necesidades actuales (transformación de los asilos en residencias de personas mayores, de los orfanatos en acogimientos familiares y residencias infantiles, de los cotolengos en modernos centros de atención a personas con discapacidad...), en el caso de los Albergues este camino apenas se ha iniciado.

Al margen de la insuficiencia del número de plazas, la mayoría de estos centros tienen unas características que impiden, tanto por configuración arquitectónica como por diseño funcional, la estancia de personas en situación de dependencia, para que puedan recibir en ellos las antedichas atenciones sanitarias.

El nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia exige inexorablemente pensar en todas las personas. Y en el caso de las personas sin hogar o carentes de un hogar adecuado para la convivencia, es imprescindible disponer de Centros de Acogida en los que puedan recibir los cuidados sanitarios y sociales que se les reconozca. Ello exige planificar una transformación integral de los antiguos Albergues y un desarrollo de nuevos centros, acorde a las necesidades que deben asumir, también en la

protección a las situaciones de dependencia. Los datos que proporcione la encuesta de centros y de personas sin hogar que actualmente está desarrollando el INE (primera de estas características que se lleva a cabo en nuestro país), puede ser una buena base para planificar este proceso.

5º Las entidades locales deben tener un papel protagonista en la configuración del nuevo espacio de protección a las personas en situación de dependencia, ya que de ellas depende la red básica de servicios sociales que deben asumir la información, prescripción y gestión de recursos, diseño de itinerarios, las atenciones domiciliarias y el apoyo a los cuidadores.

La garantía de un derecho ciudadano requiere, sin duda, la definición de un ámbito estatal en el que se formulen estos derechos, las prestaciones que los materialicen, las condiciones de valoración y acceso a las mismas en igualdad, y sus garantías jurídicas y de financiación. Ahora bien, el alcance estatal de este nuevo marco de protección no debe suponer la creación de estructuras prestacionales paralelas o superpuestas a las que existen actualmente, ya que la protección a las personas en situación de dependencia debe llevarse a cabo de forma transversal en el marco de los diversos Sistemas, y en particular de la Sanidad y los Servicios Sociales.

Consideramos viable, e incluso necesaria, una gestión centralizada de las prestaciones económicas que contemple la nueva Ley. Pero no así en el caso de las prestaciones que se materialicen en un servicio, máxime cuando éste se deba proporcionar en el ámbito de la convivencia personal-familiar; en este caso el valor de la proximidad es imperativo, y eso sólo se puede garantizar eficazmente desde el ámbito local, más aún cuando existe toda una red de centros y servicios sociales de proximidad ya consolidada, de carácter municipal, cuya base son los Centros de Servicios Sociales (municipales, comarcales o de barrio), que garantizan la cobertura de todo el territorio con criterios de proximidad y normalización. Los programas de estos centros son:

- Información, Orientación y Valoración, imprescindible para una eficaz gestión de la protección a las personas en situación de dependencia, ya que a través de él se puede llegar a todos los ciudadanos en su propio entorno de convivencia.
- Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio, que gestiona todos los recursos para favorecer la autonomía de las personas y familias evitando el desarraigo convivencial. Como tal, resulta elemento esencial en la arquitectura de la protección a las personas en situación de dependencia que el Libro Blanco dibuja (atenciones domiciliarias, ayudas económicas, técnicas y materiales para la adaptación de las viviendas, apoyo a las familias y a los cuidadores, teleasistencias...)

- Alojamiento alternativo, que gestiona alternativas residenciales de carácter coyuntural (albergues y centros de acogida) o estable (residencias), bien sean de gestión propia o concertada.
- Prevención de la marginación e inserción social, para prevenir el aislamiento o la ruptura de la convivencia social y para superar situaciones de desarraigo o marginalidad, por diversos motivos; entre ellos, los que se derivan de situaciones de dependencia, tratando de prevenir esas consecuencias marginadoras y de incorporar recursos de la propia comunidad (voluntariado, asociacionismo, autoayuda...) y ayudas técnicas para superar el aislamiento y la marginalidad.

Sería un gravísimo error intervenir en alguno de estos ámbitos al margen de las entidades locales, ya que se perdería este extraordinario potencial y experiencia desarrollada a lo largo de 25 años, especialmente arraigado en la práctica municipalista y sería muy difícil y costoso configurar una nueva red paralela a ésta, garantizando la proximidad y el engarce comunitario al margen de los municipios.

Queremos advertir de ello porque se están produciendo actuaciones institucionales al margen de las estructuras normalizadas de los Servicios Sociales. Es el caso de las partidas que gestiona el IMSERSO, y que tienen que ver con atenciones domiciliarias (ayuda a domicilio, apoyo a cuidadores, conciliación de la vida familiar y laboral...) En su conjunto son muchos millones de euros que se gestionan al margen de la planificación global de la red de Servicios Sociales Comunitarios (Prestación Básica de Apoyo a la Unidad Convivencial y Ayuda a Domicilio) en la que encajarían plenamente, y que ha sido consensuada entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las Comunidades Autónomas y, a través de ellas, las Entidades Locales. ¿Qué sentido tiene que el Ministerio gestione al margen de esta concertación, partidas que tienen que ver con el Apoyo a la Unidad Convivencial y la Ayuda a Domicilio?. Si todas estas partidas se integrasen con una perspectiva de integralidad en la red de Servicios Sociales Municipales, se reforzaría sustancialmente las estructuras que soportan las atenciones domiciliarias.

Otro tanto podríamos decir de ofertas como la teleasistencia que se gestiona desde el Ministerio con la FEMP. ¿Por qué no integrar esta financiación en el marco del Plan Concertado, que garantiza su destino finalista a las entidades locales, pero a través de las Comunidades Autónomas? Al fin y al cabo la teleasistencia es una prestación técnica domiciliaria y, como tal, debería contemplarse en el Programa o Servicio de Ayuda a Domicilio de los Centros de Servicios Sociales Municipales, Comarcales o de Barrio.

Integrando así todas las iniciativas públicas que tienen que ver con el apoyo a las personas en su domicilio, se conseguiría, sin esfuerzo económico

añadido, un sustancial incremento de estos servicios, mejorando su gestión y rentabilizando sus recursos tanto económica como socialmente.

En consecuencia, frente a la creación de partidas aisladas, es imprescindible revitalizar el Plan Concertado como financiación finalista de esta red municipal de Servicios Sociales, con participación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, ya que tras años de incumplimiento de estos compromisos de financiación esta red se encuentra especialmente limitada.

6º La garantía de derechos exige estabilidad, así como un control público de las prestaciones a través de sus estructuras normalizadas. Nos preocupa la aparición de "productos milagro" que algunas Administraciones ponen en marcha, con un marcado componente de marketing y al margen de las estructuras y servicios del Sistema.

Han pasado ya los tiempos del asistencialismo y de la beneficencia, en el que particulares e instituciones competían por ver quien llevaba a cabo la obra más conmovedora o impactante, aunque se limitara a una acción aislada, al margen de cualquier estrategia sostenida de prevención, asistencia o rehabilitación social.

Sin embargo, vemos renacer actualmente determinadas prácticas y estéticas de ese corte en algunas iniciativas por parte de Administraciones Públicas, y que ya se conocen como "productos milagro", caracterizados por:

- Se desarrollan al margen de las estructuras normalizadas del Sistema. Un responsable institucional o un determinado Departamento toman una iniciativa directamente, incluso sin consultar o informar a los centros en los que se debe recibir la demanda, que se enteran de estas iniciativas por los medios de comunicación.
- Su dotación económica es muy limitada, de manera que no tienen continuidad.
- Buscan, ante todo, el impacto publicitario, escogiendo para ello las fechas, temas y públicos que mejor pueden facilitar este impacto. Se presentan con un lenguaje y unos mensajes más propios de anuncios comerciales que de una acción política e institucional responsable.
- Por último, en torno a muchas de estas iniciativas se percibe un mercado poco transparente que, a la postre, suele ser el mayor beneficiario de la iniciativa presuntamente "social".

Por experiencia sabemos que los servicios personales y las atenciones domiciliarias son terreno abonado para estos "productos milagro". De ahí que nos sintamos obligados a advertir de ello en un momento en el que el nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia puede

incrementar los recursos para este tipo de atenciones, y la consiguiente tentación de algunas instituciones de utilizarlos para crear una "cartera de servicios" repleta de "productos milagro", a veces con la vitola de "experiencia piloto" para saltarse cualquier planificación o estructura normalizada.

El incremento de recursos públicos que el nuevo marco de protección puede generar, exige reforzar y mejorar el funcionamiento de la inspección de los servicios y la responsabilidad de los mismos para evitar que puedan implantarse prácticas de este tipo.

7º	La aprobación de la Ley General de protección a las personas en situación de dependencia debería complementarse con una futura Ley Estatal de Servicios Sociales.
-----------	--

Consideramos muy necesario que, tras la aprobación de la Ley General de protección a las personas en situación de dependencia, comience un proceso de elaboración de una Ley Estatal de Servicios Sociales, más necesaria a la luz de ese nuevo marco de derechos sociales en cuyo cumplimiento y efectividad los servicios sociales van a verse especialmente implicados, con el compromiso de garantizar unos mínimos homogéneos en el conjunto del Estado.

El mandato constitucional de igualdad, y la experiencia de estos 25 años de Servicios Sociales, deben ser el aval y el impulso para superar las dificultades políticas que, hasta ahora, han imposibilitado este marco estatal que defina unos mínimos homogéneos de protección en una materia social tan básica, y que comprometa al Estado en su garantía jurídica y dotacional.

CONTENIDOS Y GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES

8º	Coincidimos con el Libro Blanco en la necesidad de establecer baremos estatales para la valoración de las situaciones de dependencia, que suponga el reconocimiento de derechos en igualdad a todos los ciudadanos. Coincidimos, así mismo, en que la prescripción de los recursos se lleve a cabo en el ámbito local, a través de itinerarios o programas individualizados.
-----------	---

La formulación de derechos ciudadanos requiere, necesariamente, un ámbito estatal, como garantía de igualdad y no discriminación, siguiendo el mandato constitucional. En este marco, los baremos y criterios de valoración son

elemento esencial, ya que suponen el reconocimiento al derecho concreto a las prestaciones que se determinen. De ahí que no tengamos ninguna duda en apostar por unas referencias estatales uniformes para el conjunto del territorio, aunque la valoración se realice, como parece oportuno, por equipos bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, el reconocimiento del derecho puede materializarse de diversas maneras, en función, entre otras cosas, de las condiciones del entorno personal, familiar o vecinal de la persona beneficiaria, y de su propia libertad de elección. Una libertad de elección que debe estar complementada con la garantía técnica de adecuación de los recursos elegidos a las necesidades que se propone resolver, y pensando siempre en el interés de la persona en situación de dependencia. De ahí lo oportuno de la propuesta del Libro Blanco, con la que coincidimos plenamente, en el sentido de que los servicios sociales municipales deben ser los responsables de elaborar con la familia estos "programas individualizados de atención" que resulten más convenientes, a partir del grado de Dependencia reconocido y de la valoración realizada. Siempre con un carácter flexible y personalizado, sin que la clasificación que se propone a partir de un número reducido de niveles o grados de la Dependencia, a efecto de garantizar las prestaciones que se determinen, pueda encorsetar la capacidad de respuesta y el ofrecimiento de recursos o servicios necesarios para que las personas afectadas puedan alcanzar la máxima autonomía posible .

Nadie mejor que los servicios sociales municipales para establecer este contacto con la familia y el seguimiento del programa de atención pactado. Ellos, mejor que nadie, pueden realizar este "traje a medida" de cada persona y situación, por su proximidad, por su conocimiento de las condiciones del entorno y de los recursos existentes en el mismo, y por su conocimiento de la propia familia.

Por supuesto, siempre que estos servicios sociales tengan los recursos materiales, económicos y, sobre todo, humanos y técnicos necesarios, para llevar a cabo esta función de forma eficaz, y no rutinaria.

9º Los Servicios Sociales asumimos el compromiso de contribuir a perfilar una Cartera de Servicios que conjugue su concreción con la necesaria flexibilidad en su aplicación a situaciones específicas.

Somos conscientes de que nos enfrentamos a un doble reto:

a) por un lado, la necesidad de ser imaginativos para ampliar, diversificar y desarrollar nuevas atenciones que configuren la Cartera de Servicios para atender a las situaciones de Dependencia. Nadie mejor que los servicios sociales, en contacto directo y cotidiano con estas situaciones, para

“inventar” nuevas prestaciones o atenciones, particularmente en situaciones o contextos específicos. Un reto necesario, tanto más cuanto en el Libro Blanco no se formula ninguna prestación o atención que no se esté desarrollando ya por los Servicios Sociales.

- b) Por otro lado, el reto de resolver la tensión entre los necesarios estándares que aseguren el derecho a través de un Catálogo de Prestaciones y la también necesaria flexibilidad a la hora de aplicar estas prestaciones estandarizadas a situaciones concretas, a través de las correspondientes Carteras de Servicios.

Confiamos en la madurez del Sistema de Servicios Sociales para resolver adecuadamente estas dialécticas.

10º Consideramos imprescindible articular un efectivo nivel de coordinación socio-sanitaria, que tenga su principal referencia en el ámbito local.

En primer lugar queremos afirmar que no existe un "Sistema Sociosanitario": los diferentes servicios existentes y que deben aplicarse a la protección a las personas en situación de dependencia son, o bien Sociales o bien Sanitarios. Lo sociosanitario es un espacio o unas estrategias de coordinación, partiendo de la necesidad de dar respuestas integrales a lo que son situaciones y vivencias particulares de las situaciones de dependencia.

Conviene destacar esta afirmación, para no confundir ni desmontar ninguna estructura o servicio con la excusa de crear nuevos sistemas o redes “sociosanitarias” en un terreno de nadie, en el que pueden naufragar algunos de los derechos ya consolidados en el sistema sanitario, o colapsar algunos de los desarrollos específicos de los Servicios Sociales.

Con la misma rotundidad, nos mostramos convencidos de la necesidad de articular formas efectivas de coordinación de lo Social y de lo Sanitario, porque así lo exige la eficacia y la eficiencia en las respuestas a las situaciones de Dependencia, que los ciudadanos sólo pueden vivir de forma integral. Para ello deben establecerse en la normativa los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación que deben existir entre los Servicios Sociales y los Servicios Sanitarios, de forma que quede garantizada la atención integral y normalizada desde el soporte de cada Sistema, con las competencias que a cada uno corresponde.

Queremos destacar que, si bien las condiciones para esta coordinación han de generarse en todos los ámbitos, es en el local donde debe materializarse y hacerse efectiva. Somos también conscientes de las dificultades de lograrla, como la experiencia pone de manifiesto. Pero contamos, así mismo,

con buenas prácticas que es necesario difundir y, sobre todo, con la voluntad de hacerlo posible.

La inclusión de esta coordinación sociosanitaria en la Cartera de Servicios y el establecimiento de Mesas de Coordinación entre los Centros de Atención Primaria de Salud y los Centros de Servicios Sociales (municipales, comarcales o de barrio) en el ámbito local, pueden ser elementos especialmente útiles para lograr esta coordinación. Una coordinación que debe incluir también a los agentes sociales prestadores de servicios especializados a personas en situación de dependencia, articulando adecuadamente su colaboración con los diversas instancias políticas y departamentos administrativos responsables de lo social y de los sanitario, para que esta organización departamental no sea impedimento para que puedan llevar a cabo una oferta integral de servicios sociales y sanitarios a sus usuarios.

Consideramos muy importante difundir buenas prácticas en coordinación sociosanitaria, como estímulo y experiencia en una materia no exenta de dificultades en la práctica cotidiana.

11º Reconociendo la importancia de las atenciones que prestan a las personas en situación de dependencia sus familiares o personas próximas, discrepamos en la consideración que se hace en el Libro Blanco de que el "Sistema Nacional de Dependencia" deba tener carácter complementario de lo que llama "sistema de apoyo informal".

"Entendemos por cuidadores informales a aquellos que forman parte de la red social de referencia de la persona dependiente, es decir: Familiares, entidades de voluntariado, etc., dedicadas en una parte de su tiempo a la atención de personas con dificultades para la realización de actividades básicas de la vida diaria". Libro Blanco, Cap. XII, pág. 37

"... el desarrollo e implantación de un Sistema Nacional de la Dependencia debe contemplar en todo momento su carácter de complementariedad con el sistema de apoyo informal". Libro Blanco, Cap. XII, pág. 38

Ninguna actividad pública debe ahogar las manifestaciones espontáneas de cooperación y ayuda entre las personas y, en particular, aquellas que nacen en las relaciones de reciprocidad y en las diversas formas de convivencia familiar. Desde los Servicios Sociales siempre hemos considerado un paradigma apoyar estas relaciones espontáneas de convivencia y ayuda, haciéndola lo más autónoma y gratificante posible para las personas.

Ahora bien, ello no implica que consideremos que la protección social deba plantearse como complementario de estos cuidados, algo que caracterizaba las formas benéficas y asistenciales ya superadas, sino como derechos subjetivos de las personas. La forma como el ejercicio de estos derechos se "complemente" con la vida personal o familiar y con los cuidados que de ella

se deriven, ha de ser algo libremente decidido por cada persona en el libre ejercicio de sus derechos; pero no corresponde al Estado formular, en modo alguno, esta complementariedad.

12º Valoramos positivamente la propuesta de remunerar los cuidados que prestan los familiares o personas que conviven con alguien en situación de dependencia, pero discrepamos en la calificación de "informal" de dichos cuidados. Consideramos que a todo cuidador debe exigirse las mismas garantías de calidad en sus cuidados y, por consiguiente, la misma remuneración, sea cual sea la motivación de los mismos o su relación con la persona a la que atienden.

Nadie mejor que los profesionales de la intervención social para valorar la extraordinaria importancia de la red de atención informal y del tejido social, la riqueza que supone en la respuesta a necesidades no materiales y a la calidad de vida de personas con dificultades de autonomía. Por eso apoyaremos decididamente toda iniciativa que se proponga apoyar y favorecer este marco de relaciones espontáneas, basadas en el afecto o la buena vecindad.

Siempre que no se utilice esta red como alternativa de menor intensidad a los cuidados que requiere toda persona en situación de dependencia, y que han de tener la misma consideración y compensación independientemente de quien los preste, sean personas contratadas, familiares u otros.

Por eso nos parece oportuna la propuesta que se hace desde el Libro Blanco de remunerar los cuidados que prestan los familiares o personas que conviven con alguien en situación de dependencia, cuando la misma sea valorada como tal a efectos de reconocimiento del derecho. Ello, además de ser una exigencia de justicia social, es también una oportunidad de aflorar un importante volumen de actividad laboral que actualmente no percibe renta alguna, ni contribuye a la Seguridad Social, ni genera, en consecuencia, derecho a pensión.

Ahora bien, entendemos que no pueden hacerse diferencias entre cuidadores "formales" e "informales": cualquier persona que se ocupe de la atención a otra en situación de dependencia, debe hacerlo, a efectos de lo que la Ley contemple, en función de la valoración de la situación de dependencia y de la consiguiente prescripción de atenciones. A cualquier cuidador que se haga cargo de estas atenciones se le debe exigir el mismo número de horas y remunerar por igual, sea cual sea su relación con la persona en situación de dependencia. Lo contrario sería quebrar el principio de "a igual trabajo igual salario".

Sean cuidadores profesionalizados, o bien algún conviviente o persona del entorno familiar quien se haga cargo de estos cuidados, será preciso no sólo definir los contenidos de los mismos (tareas, periodicidad...), sino realizar el seguimiento que garantice que se llevan a cabo de forma adecuada, pensando siempre en el interés de las personas en situación de dependencia.

Consideramos también muy necesario exigir a todos quienes, sin ser profesionales, se ocupen de atender a una persona en situación de dependencia, un mínimo de formación y experiencia que garantice la calidad del servicio prestado. Nos parece necesario establecer programas de formación profesional y ocupacional que garanticen una calidad adecuada en el mismo momento de la entrada en vigor de la nueva Ley. Dado el importante incremento de puestos de trabajo que va a generar su implantación, esta necesidad de planificar actuaciones de formación específica en esta materia, nos parece especialmente importante y urgente, como garantía de las futuras intervenciones.

13º Asumimos que los usuarios puedan participar en la financiación de determinados servicios y prestaciones, pagando una parte de su coste, siempre que se lleve a cabo por su sistema progresista en función de la capacidad económica del usuario, y que en ningún caso limite el acceso a la prestación o servicio por falta de capacidad económica.

Es práctica habitual en los servicios sociales que los usuarios participen en la financiación de algunos de los servicios que reciben, pagando una parte de su coste. Esta participación en el coste del servicio es diferente a otras, como el copago de las prestaciones farmacéuticas en el marco del Sistema Sanitario. Por eso nuestra apuesta por asumir la participación de los usuarios en el pago de una parte del coste del servicio que reciben, la hacemos desde las características que debe tener en el marco de los Servicios Sociales; éstas son:

- Debe limitarse a determinados servicios, como los de carácter residencial y a muchos de los que se prestan en el ámbito domiciliario o de proximidad (Centros de Día). En ningún caso debe aplicarse a los servicios técnicos de información, valoración, seguimiento o apoyo psicosocial.
- Nunca supondrá la aportación del usuario una cuantía igual o superior al coste real del servicio.
- Para determinar la cuantía o el porcentaje de esta aportación del usuario, se tendrá en cuenta exclusivamente la renta personal, no la familiar, incluida, eso sí, todo tipo de renta, no sólo la monetaria, sino la inmobiliaria. Deberá establecerse criterios para vincular estos patrimonios, en cuanto a generadores de rentas actuales o futuras, a

la valoración de la capacidad económica del usuario incluyendo, en su caso, el reconocimiento de deuda con cargo a tales bienes inmobiliarios, o fórmulas como las llamadas "hipotecas invertidas" o similares.

- Se establecerá un mínimo exento que garantice que ninguna persona dejará de percibir ninguna prestación por el hecho de que le sea imposible o especialmente gravoso asumir su participación en el pago de la misma.

Nos parece oportuno destacar también, en relación con la capacidad económica de las personas, que el carácter universal del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, no puede excluir a nadie de sus prestaciones de derecho en base a que superen determinados niveles de rentas. El acceso a las prestaciones de derecho debe basarse exclusivamente en la valoración de la situación de necesidad, y nunca en la situación familiar o el nivel de renta. Este nivel de renta sólo debe ser tenido en cuenta, en su caso, para determinar la participación económica del usuario en la financiación del coste de determinados servicios o atenciones.

ASPECTOS ECONÓMICOS

14º	Apostamos por una financiación impositiva del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, por ser el más coherente con la formulación de derechos universales basados en el principio de ciudadanía. Por otra parte, sería un retroceso histórico vincular a esta protección los ingresos que se generen por multas, impuestos al consumo de alcohol y tabaco, tasas de espectáculos y juegos u otras similares.
------------	---

La financiación impositiva constituye el marco más apropiado para garantizar derechos de ámbito universal, basados en el principio de ciudadanía. En todo caso, y como hemos expresado en una de las afirmaciones fundamentales para enfocar este debate sobre el nuevo marco de protección a las situaciones de dependencia, sea cual sea el modelo de financiación, lo que es irrenunciable es que ésta no debe generar ningún tipo de dualidad a la hora de acceder a las prestaciones de derecho que se establezcan.

Por otra parte, la financiación de los derechos sociales que se reconozcan en la nueva Ley no debe estar vinculada, de ninguna manera, a multas, consumo de alcohol y de tabaco, tasas de espectáculos y juegos... Hasta los años 80 éstas eran fórmulas con las que se financiaban las ayudas sociales, en el marco de un concepto benéfico y asistencial. Al considerar los servicios sociales como derecho, quedaron desafectos de estas formas paternalistas y marginales de financiación incorporándose a Presupuestos Generales del

Estado, al igual que la Sanidad y la Educación. Los profesionales de los Servicios Sociales, que exigimos, impulsamos y nos comprometimos con ese cambio en los años 80, y que lo saludamos como un avance en el principio de normalización, nos sentiríamos especialmente frustrados si la nueva Ley supusiera un retroceso en esta materia, recordándonos ese pasado marcado por el paternalismo y la marginalidad de las políticas sociales.

15º	Es preferible hablar de "INVERSIÓN SOCIAL" en lugar de "GASTO SOCIAL", como expresión de una nueva cultura que exprese el nuevo papel que la protección social debe jugar no sólo en el marco del nuevo Estado Social de Derecho, sino en relación con un sistema productivo basado en el pleno desarrollo de las capacidades humanas individuales y colectivas, y en la cohesión y la sostenibilidad social.
------------	--

Se trata de una cuestión terminológica, pero que expresa esa nueva cultura de integración económica, tecnológica y social que debe caracterizar a una sociedad moderna, como la española. Apremiar así el valor del esfuerzo económico que la sociedad debe comprometer para hacer efectivos los principios de solidaridad, igualdad y calidad de vida de todos los ciudadanos, es imprescindible para que se pueda asumir y mantener los costes de este nuevo espacio de protección.

Interesa también en este sentido, destacar a lo largo del proceso de comunicación que se lleve a cabo con motivo del debate, aprobación y puesta en marcha de la nueva Ley, los datos que ponen de manifiesto los retornos económicos de su implantación y, en concreto:

- a) El incremento notable de puestos de trabajo
- b) Los efectos de este incremento de la actividad laboral en cuanto al incremento de afiliación a la Seguridad Social, los impuestos de la renta y el impulso al consumo por el mayor nivel de renta de las familias.
- c) El fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de autonomía personal y adaptación de entornos y objetos (robótica, domótica...)

16º	Debe aprovecharse el impulso económico que va a suponer la implantación del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, para apoyar y promover la economía social y, en particular, las empresas de inserción.
------------	---

Consideramos necesario que la economía social pueda verse beneficiada en su participación en el importante volumen de negocio que se va a generar para

la gestión de las prestaciones que se pongan en marcha en el nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia. Pensamos particularmente en las empresas de inserción, en las cooperativas de trabajo asociado y en las organizaciones sin fin de lucro del sector de la discapacidad que han asumido históricamente la responsabilidad de establecer, con una importante aportación de recursos propios, la red de servicios especializados para atender a dicho colectivo. No sería justo que estas empresas y organizaciones, que aportan un importante valor añadido a su producción, contribuyendo a la inserción de las personas más necesitadas, no tengan un plus a la hora de concursar a la gestión recursos que se generan en el marco de los Sistemas de protección social y, en particular, en el de Servicios Sociales.

Esto sólo se puede conseguir si esta contratación de servicios se lleva a cabo de forma descentralizada, ya que es en el ámbito local donde estas empresas desarrollan su actividad, siendo imposible que puedan competir con los grandes grupos empresariales si esta contratación se produce de forma centralizada o en grandes volúmenes (lo que, por otra parte, favorecería la configuración de oligopolios especialmente perjudiciales para la capacidad de decisión independiente de las Administraciones y de los propios usuarios).

Las atenciones domiciliarias de todo tipo y la atención especializada son el espacio más apropiado para la gestión de cooperativas, empresas de inserción y entidades sin fin de lucro representativas del sector de la discapacidad, sin olvidar otros ámbitos relacionados con la contratación de servicios para la gestión del propio sistema, en todos los cuales debería contemplarse una puntuación específica que reconociera el valor añadido que estas empresas y organizaciones aportan a la Acción Social.

17º **Corresponde a la Administración el diseño y control de las prestaciones del Sistema. En ningún caso puede delegar esta responsabilidad en el mercado, limitándose a valorar y comprar sus ofertas.**

Entendemos legítimo que el mercado pueda aprovechar sus oportunidades en la prestación de las atenciones y servicios que conlleve la protección a las personas en situación de dependencia. Ahora bien, es desde la responsabilidad pública desde donde se deben definir esos contenidos prestacionales, para que las empresas puedan adaptar su oferta a la demanda que se derive de la misma. Por experiencia sabemos que puede ocurrir lo contrario: que algunas Administraciones se limiten a esperar la oferta del mercado para adaptarse a ella en función de sus recursos, comprando unos u otros productos.

18º **El nuevo marco de protección a las personas en situación de**

dependencia ofrece una extraordinaria oportunidad para articular un desarrollo tecnológico (I+D+I), que muestre la utilidad de integrar protección social, desarrollo tecnológico y progreso económico.

El volumen de recursos económicos que puede generar el nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, ofrece una gran oportunidad para impulsar un desarrollo de la tecnología asociada a sus prestaciones. Ámbitos como la domótica y la robótica, los nuevos materiales o incluso la biotecnología, tienen una relación directa con estas prestaciones.

Una investigación impulsada por la demanda en el mercado de estos productos, que a su vez genere nuevos desarrollos y una intensa actividad económica basada en el conocimiento. Creemos que debe aprovecharse estas sinergias entre protección social, desarrollo tecnológico y progreso económico, promoviendo en empresas y universidades líneas y planes de investigación específica en estos ámbitos, de manera que se ponga en marcha una auténtica actividad de I+D+I en torno a la protección a la Dependencia.

SOBRE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS

19º La aplicación de nuevas tecnologías ofrece un gran potencial prestacional en la protección a las personas en situación de dependencia. Pero conviene no pasar por alto algunos riesgos y efectos perversos que pudiera tener. Es necesario establecer Códigos de vigilancia ética para valorar estos efectos de las nuevas tecnologías sobre la vida de las personas dependientes y de sus cuidadores.

No nos cabe ninguna duda de la utilidad de las nuevas tecnologías para la autonomía personal, para la realización de tareas de la vida diaria, para prevenir discapacidades, para asistir a personas en situación de dependencia... En este sentido, apostamos decididamente por su inclusión en las Carteras de Servicios a las personas en situación de dependencia.

Ahora bien, no podemos pasar por alto algunos riesgos importantes que puede conllevar la extensión de estas nuevas tecnologías y, particularmente, en un entorno tan sensible como es la vida privada, que tiene su expresión más genuina en el domicilio personal-familiar.

Así podemos advertir del riesgo de que determinadas tecnologías para el cuidado o control de personas dependientes en su hogar, sustituyendo la

presencia directa de cuidadores, puede aumentar los riesgos de aislamiento y soledad. No menos riesgos conllevan la intromisión en la intimidad y el control, más allá de lo necesario o deseable, que puede suponer el desarrollo de estas tecnologías.

Para afrontar estos riesgos planteamos la elaboración de Códigos de Vigilancia Ética y su permanente revisión y puesta al día. La configuración de Comités de Ética en los centros y servicios responsables de prescribir, gestionar o realizar el seguimiento de estas tecnologías, es necesaria para asumir estos retos, convencidos de que la tecnología, sin una visión ética y una perspectiva humana y relacional, puede ser un grave riesgo de deteriorar algunos de los derechos, capacidades y expectativas más humanas.

20º El nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia va a generar un extraordinario desarrollo de prestaciones y servicios relacionados con aspectos especialmente sensibles de la vida personal, en los que están comprometidos algunos de los derechos esenciales de la persona. Es necesario analizar este impacto y poner los medios necesarios para GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS en estos centros y servicios.

Las personas en situación de dependencia, precisamente por ello, son especialmente vulnerables en cuanto a la salvaguarda de sus derechos. Además, las atenciones y cuidados básicos que requieren obliga a sus cuidadores a entrar en espacios de intimidad, especialmente sensibles a los derechos más fundamentales de la persona (intimidad, libertad de elección, respeto a sus convicciones y decisiones...). Unos derechos tanto más afectados en los entornos de vida residencial, por los condicionamientos y limitaciones que impone, sin olvidar sus derechos como usuarios y consumidores, que por su situación de vulnerabilidad y su imperiosa necesidad de ayuda, aumenta los riesgos que de que puedan ser víctimas de abusos o estafas.

Ello nos lleva a proponer una atención especial a estos derechos, promoviendo estudios, elaborando guías o manuales de usuarios, desarrollando servicios de inspección eficaces...

21º A los derechos de los usuarios se corresponde la responsabilidad de instituciones, empresas y profesionales. Es imprescindible formar, asesorar y proteger especialmente a los profesionales, para que puedan asumir, con garantías, estas responsabilidades.

La extensión de los centros y servicios de atención a las personas en situación de dependencia, va a ser escenario en el que se jueguen aspectos especialmente sensibles en materia de derechos de sus usuarios, como acabamos de argumentar. Esto puede generar no pocas demandas relacionadas con la responsabilidad de las instituciones y empresas titulares o responsables de su gestión. Nos preocupa muy especialmente las responsabilidades que puedan afectar directamente a los trabajadores de estos centros y servicios, en el ejercicio de su profesión.

La intervención con personas en situación de dependencia, para ser algo más que asistencialismo y para potenciar y desarrollar su autonomía personal, exige desarrollar modelos de intervención con "cierto riesgo" que permitan responder a "todas" sus necesidades en función de los intereses y gustos personales, acordes con el proyecto de vida elegido con la máxima libertad, y no siempre coincidente con los criterios dominantes en entornos sobreproteccionistas del ámbito familiar, lo que puede ser fuente de conflictos. Sabemos que es necesario asumir riesgos cuando se apuesta por la mejora de la autonomía y el desarrollo personal; y en este escenario de riesgos, la responsabilidad de los profesionales está permanentemente amenazada

Por todo eso, y para que se pueda acometer con garantías esta actividad profesional, consideramos imprescindible que puedan contar con:

- a) Formación: que conozcan cual es el alcance de los derechos de los usuarios y su responsabilidad profesional en relación con los mismos. Constatamos, en este sentido, una importante laguna en el Libro Blanco, ya que no contempla este aspecto en su propuesta de formación en materia de Dependencias.
- b) Asesoramiento: no sólo es necesario formar, sino que los profesionales, a lo largo de su práctica, se van a encontrar ante situaciones comprometidas y no siempre de fácil solución. Sería muy importante que pudieran contar, cuando lo necesiten con el asesoramiento necesario para intervenir en estas situaciones conscientes de lo que sus decisiones pueden suponer.
- c) Protección: Ni siquiera una buena formación y un buen asesoramiento puede garantizar al cien por cien a los profesionales que no van a estar expuestos a todo tipo de reclamaciones y aún condenas, por el ejercicio de su actividad. Es muy necesario proteger estas contingencias con pólizas de seguros, bien en el ámbito de las instituciones titulares o gestoras de los centros y servicios, o en sus organizaciones colegiales o profesionales. Sea cual sea la opción, desde las Administraciones se debe promover y apoyar estas formas de aseguramiento y protección frente a las responsabilidades profesionales.

22º Sería muy oportuno garantizar vías de reclamación eficaces para que los usuarios puedan reclamar sus derechos, sin necesidad de recurrir en todos los casos a complejas, costosas y lentos procesos judiciales.

Aun cuando los derechos de los usuarios puedan estar muy bien definidos, y además se informe de los mismos adecuadamente, su ejercicio no estará garantizado de forma efectiva si las vías para reclamar, en caso de incumplimiento, son complejas, caras y lentas, cosa que ocurre cuando es necesario recurrir a los tribunales. Esos procesos desaniman a muchos usuarios que piensan que es más rentable renunciar a lo que les corresponde, sobre todo si se trata de reclamaciones que suponen cantidades no muy elevadas.

Por eso nos parece muy conveniente sugerir que se incorpore en los pliegos de adjudicación de los contratos de prestación de servicios la exigencia de cláusulas de sometimiento al arbitraje de consumo, para cantidades inferiores a los 900 € que marca la legislación, sin necesidad de recurrir a los tribunales de justicia. Esto simplificaría los procesos de reclamación y las haría mucho más viables garantizando así más eficazmente la efectividad de los derechos de los usuarios, que es de lo que se trata.

23º Hay que desarrollar y mejorar las entidades tutelares de personas incapacitadas que no cuenten con un tutor personal. Debe garantizarse que cuando la tutela sea asumida por alguna Fundación vinculada, de alguna manera, a organizaciones que prestan servicios a las personas tuteladas, se garantice que las decisiones que afecten a los derechos de los tutelados sea adoptadas por personas independientes.

El incremento de personas en situación de dependencia que carecen, además de capacidad de decidir y que requieren, en consecuencia, una incapacitación y la consiguiente tutela, unido a la reducción del espacio familiar (y por ello de los familiares en condiciones de asumir esa tutela), obligan a prestar una especial atención a las entidades públicas y privadas que pueden asumir estas tutelas, dotándoles de medios suficientes para desarrollar adecuadamente sus funciones, y muy especialmente teniendo en cuenta el desarrollo del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia.

Nos preocupa muy especialmente el tema de las Fundaciones privadas que se ocupan de estas tutelas, cuando las mismas están promovidas o vinculadas, de alguna manera, a organizaciones prestadoras de servicios, que tienen como usuarios a esas mismas personas tuteladas. Ello puede provocar situaciones en las que alguien sea, al mismo tiempo, juez y parte, lo que

difícilmente puede garantizar la imparcialidad necesaria que debe exigirse al adoptar decisiones en interés, exclusivamente, de la persona tutelada. Una posibilidad que debe ser valorada, y ponerse los medios para prevenirla.

En todo caso, cabe exigir un mayor esfuerzo del Ministerio Fiscal de las autorizaciones judiciales para tomar decisiones que afectan al patrimonio del tutelado, con las correspondientes dotaciones económicas que hagan posible que se pueda llevar a cabo la vigilancia adecuada desde esas instituciones.

24º Debe dedicarse una especial atención a prevenir y proteger a las personas en situación de dependencia de los abusos y malos tratos que puedan sufrir en su entorno de convivencia.

Las personas en situación de dependencia son especialmente vulnerables al maltrato (negligencia, maltrato físico, psicológico, material o patrimonial, abandono familiar y social...). Estas realidades, no siempre visibles, al no existir denuncia por parte de quienes las sufren, se dan con cierta frecuencia en el domicilio y en el entorno habitual de convivencia de estas personas, un ámbito en el que no existen mecanismos de control como los que se dan en los ámbitos institucionales de residencia, a través de los servicios de inspección. Por ello cuando las personas en situación de dependencia continúan en su espacio habitual de residencia, en su propio domicilio o en el de algunos de sus familiares, están expuestos en mayor medida a que puedan darse este tipo de situaciones, en las que nada puede hacerse hasta que no son conocidas en los servicios sociales o sanitarios habitualmente.

Es obligación de los poderes públicos poner en marcha acciones para prevenir, detectar y, en su caso, responder adecuadamente a estas situaciones de abusos y malos tratos en el domicilio personal o familiar de las personas en situación de dependencia. La nueva Ley debe reconocer y proponer medidas para ello, igual que se hace con otras situaciones de violencia doméstica que afectan específicamente a las mujeres o a los menores de edad.

Para ello deben ponerse en marcha campañas de sensibilización, establecer y difundir mecanismos efectivos de denuncia, validar instrumentos de detección, manuales de buenas prácticas en la intervención de los profesionales de los diversos Sistemas Públicos afectados, particularmente en la Sanidad y en los Servicios Sociales, protocolos de coordinación interinstitucional al respecto, formación específica de los profesionales de lo social y de los sanitario...

ENTORNOS

25° Sería conveniente plantear exigencias en las normas técnicas de edificabilidad, para lograr una mayor adecuación de los edificios y particularmente de los hogares, a las personas en situación de necesidad.

"La adaptaciones del domicilio deberán ser valoradas con criterios de eficacia y eficiencia, austeridad y posible reversibilidad" (Libro Blanco, Cap. XII, pág. 59)

Compartimos plenamente esta afirmación y, en base a la misma, consideramos necesario que la nueva Ley General de protección a las personas en situación de dependencia obligue a contemplar en la normativa de edificabilidad estas cuestiones que, de tenerse en cuenta, supondrían un gran ahorro a las personas y a las instituciones a la hora de adaptar las viviendas a las necesidades de las personas en situación de dependencia (en cualquier coyuntura), facilitaría la labor de los cuidadores y permitiría a las personas permanecer más tiempo en sus domicilios, con la consiguiente mejora de su calidad de vida y ahorro para los Sistemas de protección.

La adaptabilidad de las viviendas a las diferentes etapas evolutivas o circunstanciales en la vida de las personas, a partir del diseño de espacios fácilmente adaptables, así como el diseño de servicios colectivos de proximidad en las urbanizaciones, serían algunos de los elementos a tener en cuenta y a exigir en el marco de una política de vivienda que contribuya a prevenir los desarraigos y a mejorar la calidad de vida de las personas en situación de dependencia, con visión de futuro.

Implicar a los organismos responsables de la política de vivienda en este empeño, es una exigencia de transversalidad de la futura ley General de la Dependencia.

26° Nos parece especialmente necesario que se conciban objetos y entornos de forma inclusiva, aptos para todo tipo de personas. Esto debe aplicarse también a los espacios urbanos. Para garantizarlo reclamamos que se exijan estudios y evaluaciones de impacto social en toda acción urbanística, desde esta perspectiva de sostenibilidad.

"Se hace imprescindible contemplar el nuevo enfoque que aporta la idea de accesibilidad universal donde lo relevante es concebir los objetos y el entorno de forma inclusiva, apta para todo tipo de personas. Además, los diseños universales permiten no estigmatizar a las personas con dependencia, con discapacidad, de edad avanzada u otras. En todo diseño ha de contemplarse la adaptabilidad desde el proceso de fabricación o construcción, lo que reduce considerablemente el esfuerzo y los costes ante el requerimiento de futuras adaptaciones" (Libro Blanco, Cap. XII, pág. 58)

Es ésta también una idea que compartimos plenamente. Más aún, la Asociación de Directores y Gerentes comenzamos, hace más de siete años (Serón, 1998) una elaboración en este sentido, que culminó en Jaraba (2005) en un encuentro estatal específico sobre "Hábitat y Convivencia"; una elaboración que, a través del Consejo General de Trabajadores Sociales, ha encontrado eco en las dos últimas ediciones del Congreso Nacional de Medio Ambiente (2002 / 2004), en sendos grupos de trabajo sobre "Ciudades Socialmente Sostenibles".

En este proceso de elaboración planteamos ocho hipótesis de lo que debe ser una ciudad inclusiva, una ciudad socialmente sostenible, una ciudad en la que nadie se vea obligado a abandonar su lugar de residencia por la falta de condiciones del entorno para desarrollar en él su proyecto de vida, sean cuales sean sus circunstancias, incluidas las limitaciones derivadas de situaciones de dependencia. Estas hipótesis o condiciones que debe tener la ciudad socialmente sostenible son: 1ª Diversidad; 2ª. Equipamientos; 3ª Espacios de proximidad para las relaciones cotidianas; 4ª. Integración territorial; 5ª Movilidad y accesibilidad; 6ª Elementos de identidad colectiva; 7ª Estética; 8ª Participación.

Planteábamos, además, la conveniencia de evaluar el impacto social del planeamiento urbano desde esta perspectiva de sostenibilidad. Y proponíamos para ello, por un lado, el desarrollo de metodologías de análisis y evaluación adecuada (indicadores y procesos de análisis) y por otro la exigencia de informes de impacto social en toda acción urbanística, sean planes de nueva actuación o de reforma del tejido urbano existente.

Los planteamientos del Libro Blanco, con un enfoque integral de acometer la protección a las personas en situación de dependencia, nos anima a poner de nuevo sobre la mesa la exigencia de informes de impacto social de toda acción urbanística (planes generales o parciales, planes de reforma interior, revisiones, convenios urbanísticos, proyectos de urbanización...), contemplando en esta evaluación con especial interés aquello que pueda afectar en mayor medida a la situación de las personas en situación de dependencia y el desarrollo de sus capacidades en el entorno donde desarrollan su vida cotidiana.

Un ejemplo: cualquiera que haya acompañado a pasear a una persona con graves limitaciones para desplazarse, sabrá lo importante o imprescindible que es que existan bancos o lugares donde sentarse de poco en poco. Si no existen, será casi imposible que una persona con dificultades para andar, pueda salir de su domicilio a dar un simple paseo o a tomar el aire; esta dificultad de su entorno le condena a vivir encerrado en su vivienda y le impide disfrutar del espacio colectivo de su ciudad, en la medida de sus posibilidades.

27º La necesidad de encontrar modelos específicos de gestión y

prestación de servicios para las personas en situación de dependencia que viven en el medio rural, no debe quedar en un simple enunciado, exigiendo propuestas y desarrollos concretos. Tampoco se puede caer en el error de definir para el medio rural un modelo de prestación de servicios de mejor calidad e intensidad que el urbano, con la vitola de la necesaria "especificidad".

"...la ubicación geográfica de un buen número de personas con dependencia en entornos rurales, impone la necesidad de abordar el desarrollo de un modelo de atención que contemple las especificidades del medio rural" (Libro Blanco, Cap. XII, pág. 61)

Totalmente de acuerdo con esta afirmación del Libro Blanco. La preocupación por adecuar la gestión de los servicios al medio rural, ha sido una constante histórica en la configuración del Sistema Público de Servicios Sociales. Casi podemos afirmar que este sistema se gesta, en buena medida, en entornos rurales. Así en 1985 se organizan las I Jornadas Estatales de Servicios Sociales en el Medio Rural (Graus-Daroca), de las cuales se han celebrado ya ocho ediciones (la última en 2002, en Cazalla de la Sierra) auspiciadas por el Consejo General de Trabajadores Sociales. La extensión de los servicios sociales de proximidad (Servicios Sociales Comunitarios, UTS, Centros Municipales o Comarcales de Servicios Sociales...) en todo el medio rural español, garantizando la presencia de los profesionales de estos servicios hasta en el más pequeño y recóndito lugar de la geografía, es a la vez causa y consecuencia de este interés por lo rural, y nos convierte en un observatorio privilegiado de lo que ocurre en ese medio.

Desde esta amplia experiencia y desde la reflexión que hemos llevado a cabo, nos preocupa que, como ha ocurrido tantas veces, la alusión a "lo rural" pueda quedar bien en un simple alegato testimonial, sin incidencia alguna en la práctica o, lo que es peor, en diseñar para el medio rural un modelo de menos calidad e intensidad que el urbano, con la vitola de "la necesaria especificidad".

Porque nos preocupa que pueda ocurrir una u otra cosa, es por lo que proponemos al Consejo General de Trabajadores Sociales que continúe su trayectoria en la materia, organizando en el año 2006 las IX Jornadas Estatales de Servicios Sociales en el Medio Rural, dedicadas en esta ocasión a analizar este modelo de atención específicamente rural, en materia de atención a las situaciones de dependencia. Creemos que estas IX Jornadas deberían convocarse, como tradicionalmente se llevan a cabo precedidas de un amplio debate en el que se implique al mayor número de profesionales que trabajan en el medio rural, que culmine en ese gran foro que deben ser las Jornadas. Para ello deben contar con el apoyo decidido del Ministerio de Asuntos Sociales, consciente de la trascendencia y oportunidad de este

debate, en el contexto de la nueva Ley General de Dependencia. ¿Si no llevamos a cabo este debate en el marco de estas Jornadas, dónde se realizará...?

SÍNTESIS DE REFLEXIONES, ARGUMENTOS Y PROPUESTAS

Apreciaciones terminológicas

- * No existen "personas dependientes", sino personas "en situación de dependencia". (Pág. 5)
- * La protección social debe formularse en positivo: no se protege el problema, sino las personas, no se define por la carencia, sino por el bienestar. No se protege "la Dependencia", sino a las "personas en situación de dependencia" (Pág. 5)
- * Existen dificultades para encontrar un término o una expresión en positivo que sustituya al de "Dependencia", incluso en el enunciado de la futura Ley. Se apuesta por utilizar como alternativa la expresión "autonomía personal", que expresa una visión positiva de lo que se trata de proteger y promocionar. Sin embargo, hay quienes consideran ambigua esta expresión, y que desdibuja lo contenidos específicos de la futura Ley. (Pág. 6)
- * A falta de consenso en esta cuestión terminológica, y hasta tanto exista un término o expresión consensuada o oficialmente sancionada para denominar el nuevo marco de protección social y la Ley que lo formule, nos referiremos a todo ello como "protección a las personas en situación de dependencia". (Pág. 6)

De carácter general

- * Apreciamos la iniciativa de elaborar una Ley General de Protección a las personas en situación de dependencia, como una gran oportunidad para impulsar un nuevo y necesario marco de protección, basado en los principios de universalidad y derecho subjetivo. (Pág. 7)
- * Consideramos imprescindible que este nuevo escenario de protección se desarrolle de forma transversal en el marco de los Sistemas Públicos ya existentes, sin generar estructuras o servicios paralelos a ellos. De acuerdo con este criterio las prestaciones a personas en situación de dependencia se establecerán como prestaciones integradas en los Sistemas Públicos de Sanidad (geriatría, enfermedades crónicas y mentales...), Servicios Sociales (apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio, centros de día, residencias...), Pensiones (incremento de las pensiones por jubilación en situación de gran dependencia), Educación (red de 0 a 3 años) (Pág. 7)
- * Es inapropiado referirse al nuevo marco de protección de las personas en situación de dependencia como "el IV Pilar del Estado del Bienestar", como se dice en algunas ocasiones en el Libro Blanco. El IV Pilar del Estado del Bienestar es el Sistema Público de Servicios Sociales, que aborda cuestiones más amplias en el ámbito de la convivencia personal y de la integración social, y

no sólo en lo referente a situaciones de Dependencia. La consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales como el IV Pilar del Estado del Bienestar exige que los servicios sociales para personas en situación de dependencia se desarrollen dentro del mismo. (pág. 7)

- * Valoramos que la vía impositiva es la más adecuada para consolidar un marco universal de protección a las personas en situación de dependencia, basado en el principio de ciudadanía. Pero sea cual sea el modelo de financiación o de gestión que se establezcan, en ningún caso debe generar un sistema dual, en el que existan ciudadanos de diferentes niveles por cualquier motivo que no sea la propia situación de necesidad técnicamente valorada. (pág. 8 y 24)
- * Consideraríamos un paso atrás en los logros del Estado Social, que la financiación de los derechos sociales que reconozca la nueva Ley se vincule a multas, consumo de alcohol y del tabaco, tasas de espectáculos y del juego o similares, como se hacía hasta los años 80 para financiar las ayudas sociales características de la asistencia social y la beneficiencia. (pág. 24)
- * Somos conscientes del esfuerzo económico que la sociedad debe llevar a cabo si se quiere poner en marcha un marco de protección tan importante como éste. Pero las dificultades económicas en ningún caso deben anteponerse o condicionar el modelo de protección a las personas en situación de dependencia que se considere más oportuno, aun cuando sean determinantes al definir prioridades o plazos de implantación más o menos prolongados. (pág. 8)

Los servicios sociales y la atención a las personas en situación de dependencia

- * Reafirmamos la validez del modelo de Servicios Sociales que se ha desarrollado en el conjunto del Estado, para gestionar los derechos y prestaciones que se deriven de la futura Ley General de Protección a las personas en situación de dependencia, en el marco de la convivencia personal y de la integración social. (Pág. 9)
- * Las dificultades a las que se enfrenta el desarrollo de los Servicios Sociales no son problemas del modelo de estructuras o de organización, sino producto de un insuficiente desarrollo de su red de centros y servicios, por una insuficiente financiación de la red. El incumplimiento de los compromisos de financiación del Plan Concertado, particularmente por parte de la Administración General del Estado, son la expresión de estas dificultades. (pág. 11)
- * Nos preocupa que la precariedad de algunas de las estructuras del incipiente Sistema Público de Servicios Sociales pueda suponer riesgos de colapso, con la puesta en marcha del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, o que se abandonen otras funciones que los Servicios Sociales deben asumir. Por eso reivindicamos hoy con más fuerza, si cabe, que se cumplan los compromisos de financiación del Plan Concertado para reforzar las estructuras del Sistema Público de Servicios Sociales. (Pág. 10)

- * Para que los Servicios Sociales puedan asumir las funciones que el Libro Blanco considera que deben llevar a cabo para garantizar los derechos que se reconozcan a las personas en situación de dependencia, la nueva Ley debe procurar recursos específicos para su adecuada cobertura y dotación a nivel autonómico y, muy especialmente, en el ámbito municipal. (pág. 12)
- * Deben mejorarse los ratios actuales de profesionales por número de habitantes en los servicios sociales comunitarios, para que desde esta red básica territorial se pueda garantizar una intervención social con la intensidad requerida y para evitar que las limitaciones de personal aboquen a estos servicios a una simple labor de gestión de prestaciones, sin el necesario seguimiento y apoyo a las personas y familias. (pág. 13)
- * Hay que ampliar y consolidar una adecuada red de centros de acogida para la atención a personas en situación de dependencia sin hogar, carentes de apoyo familiar o en coyunturas que les impida utilizar su propio domicilio. (pág. 14)
- * Las entidades locales deben tener un papel protagonista en la configuración del nuevo espacio de protección a las personas en situación de dependencia, ya que de ellas depende la red básica de servicios sociales que deben asumir la información, prescripción y gestión de recursos, diseño de itinerarios, las atenciones domiciliarias y el apoyo a los cuidadores. (pág. 15)
- * Estamos en contra de las actuaciones institucionales centralistas que se llevan a cabo al margen de las estructuras normalizadas de los Servicios Sociales con partidas específicas fuera del Plan Concertado, para financiar servicios y atenciones que son parte de algunas de las Prestaciones Básicas que el mismo contempla, en particular las de carácter domiciliario. (pág. 16)
- * La garantía de derechos exige estabilidad, así como un control público de las prestaciones a través de sus estructuras normalizadas. Nos preocupa la aparición de los llamados "productos milagro" que algunas Administraciones ponen en marcha, con un marcado componente de marketing y al margen de las estructuras y servicios del Sistema. (pág. 17)
- * La aprobación de una Ley General de protección a las personas en situación de dependencia debería complementarse con una futura Ley Estatal de Servicios Sociales. (pág. 18)

Contenidos y gestión de las prestaciones

- * Coincidimos con el Libro Blanco en la necesidad de establecer baremos estatales para la valoración de las situaciones de Dependencia, que suponga el reconocimiento de derechos en igualdad a todos los ciudadanos. Coincidimos, así mismo, en que la prescripción de los recursos se lleve a cabo en el ámbito local, a través de programas individualizados. (pág. 18)
- * La libertad de elección respecto al tipo de prestaciones y cuidados, debe estar complementada con la garantía técnica de adecuación de los recursos elegidos a

las necesidades que se propone resolver, y pensando siempre en interés de la persona en situación de dependencia. (pág. 19)

- * Los Servicios Sociales asumimos el compromiso de contribuir a perfilar una Cartera de Servicios que conjugue su concreción con la necesaria flexibilidad en su aplicación a situaciones específicas. (Pág. 19)
- * Consideramos imprescindible articular un efectivo nivel de coordinación socio-sanitaria, que tenga su principal referencia en el ámbito local. (Pág.20)
- * No se debe desmontar ninguna estructura o servicio con la excusa de crear sistemas o redes "socio-sanitarias" en un terreno de nadie, en el que pueden naufragar algunos de los derechos ya consolidados en el sistema sanitario, o colapsar algunos de los desarrollos específicos de los Servicios Sociales. (pág. 20)
- * Reclamamos la inclusión de la coordinación socio-sanitaria en las Carteras de Servicios y el establecimiento de Mesas de Coordinación entre los Centros de Atención Primaria de Salud y los Centros de Servicios Sociales (municipales, comarcales o de barrio) en el ámbito local. Esta coordinación socio-sanitaria debe tener su reflejo en la práctica de las empresa y de los agentes sociales prestadores de servicios, sin que la gestión de lo social y lo sanitario en diversos Departamentos sea un obstáculo para ello. (pág. 21)
- * Es muy necesario difundir buenas prácticas en materia de coordinación socio-sanitaria, como estímulo y experiencia en un ámbito no exento de dificultades en la práctica cotidiana. (pág. 21)
- * Reconociendo la importancia de las atenciones que prestan a las personas en situación de dependencia sus familiares o personas próximas, discrepamos en la consideración que se hace en el Libro Blanco de que el "Sistema Nacional de Dependencia" deba tener carácter complementario de lo que llama "sistema de apoyo informal". (Pág. 21)
- * Valoramos positivamente la propuesta de remunerar los cuidados que prestan los familiares o personas que conviven con alguien en situación de dependencia, pero discrepamos en la calificación de "informal" de dichos cuidados. Consideramos que la atención a las personas en situación de dependencia no puede dejarse a expensas de la buena voluntad, y que por ello debe exigirse a todo cuidador las mismas garantías de calidad en sus cuidados y, por consiguiente, la misma remuneración, sea cual sea la motivación de los mismos o su relación con la persona a la que atienden. (pág. 22)
- * Estamos de acuerdo con que los usuarios puedan participar en la financiación de determinados servicios y prestaciones, pagando una parte de su coste, siempre que esta participación se lleve a cabo por su sistema progresista en función de la capacidad económica del usuario, y que en ningún caso limite el acceso a la prestación o servicio por falta de capacidad económica real para asumirla. Tampoco puede limitarse el acceso a las prestaciones por superar ningún nivel de renta. (pág. 23)

Aspectos económicos

- * Es preferible hablar de "INVERSIÓN SOCIAL" en lugar de "GASTO SOCIAL", como expresión de una nueva cultura que exprese el nuevo papel que la protección social debe jugar no sólo en el marco del nuevo Estado Social de Derecho, sino en relación con un sistema productivo basado en el pleno desarrollo de las capacidades humanas individuales y colectivas, y en la cohesión y la sostenibilidad social. (pág. 25)
- * Interesa destacar a lo largo del proceso de comunicación que se lleve a cabo con motivo del debate, aprobación y puesta en marcha de la nueva Ley, los retornos económicos de su implantación y, en concreto: El incremento notable de puestos de trabajo, los efectos de este incremento de la actividad laboral en cuanto al incremento de afiliación a la Seguridad Social, los impuestos de la renta y el impulso al consumo por el mayor nivel de renta de las familias, y el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de autonomía personal y adaptación de entornos y objetos (robótica, domótica...). (pág. 25)
- * Debe aprovecharse el impulso económico que va a suponer la implantación del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia, para apoyar y promover la economía social y, en particular, las empresas de inserción y los agentes sociales implantados en el sector de la discapacidad. Los servicios domiciliarios, residenciales y las atenciones técnicas ofrecen una oportunidad para el desarrollo de estas iniciativas sociales o de la economía social. La gestión descentralizada de tales prestaciones es requisito para que puedan beneficiarse de este potencial, mientras que una gestión centralista beneficiaría en exclusiva a las grandes empresas, incrementando los riesgos de que se configuren oligopolios en este ámbito. (pág. 26)
- * Corresponde a la Administración el diseño y control de las prestaciones del Sistema. En ningún caso puede delegar esta responsabilidad en el mercado, limitándose a valorar y comprar sus ofertas. (pág. 26)
- * El nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia ofrece una extraordinaria oportunidad para articular un desarrollo tecnológico (I+D+I), que muestre la utilidad de integrar protección social, desarrollo tecnológico y progreso económico. (pág. 26)

Sobre los derechos de los usuarios

- * La aplicación de nuevas tecnologías ofrece un gran potencial prestacional en la protección a las personas en situación de dependencia. Pero conviene no pasar por alto algunos riesgos y efectos perversos que pudiera tener. Es necesario establecer Códigos de vigilancia ética para valorar estos efectos de las nuevas tecnologías sobre la vida de las personas dependientes y de sus cuidadores. (pág. 27)
- * El nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia va a generar un extraordinario desarrollo de prestaciones y servicios relacionados con aspectos especialmente sensibles de la vida personal, en los que están comprometidos algunos de los derechos esenciales de la persona. Es necesario

analizar este impacto y poner los medios necesarios para **GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS** en estos centros y servicios. (pág. 28)

- * A los derechos de los usuarios se corresponde la responsabilidad de instituciones, empresas y profesionales. Es imprescindible formar, asesorar y proteger especialmente a los profesionales, para que puedan asumir estas responsabilidades con garantías, y con "ciertos riesgos controlados" imprescindibles para promover la autonomía personal haciendo posible los proyectos de vida de cada persona afectada. (pág. 28)
- * Hay que incorporar la formación de los profesionales en materia específica de derechos de los usuarios y de sus responsabilidades, en los planes de formación que se generen con motivo de la puesta en marcha del nuevo marco de protección a las personas en situación de dependencia. También es necesario establecer con urgencia programas de formación profesional y ocupacional para "auxiliares de atención" que garanticen una calidad adecuada en el mismo momento de la entrada en vigor de la nueva Ley (pág. 23 y 29))
- * Son necesarias las pólizas que aseguren a los profesionales frente a los riesgos de su labor en la prestación de las atenciones y servicios relacionados con la protección a las personas en situación de dependencia; la Administración debe promover y apoyar la creación de estas pólizas en las instituciones prestadoras o en los órganos colegiales de las diversas profesiones. (pág. 29)
- * Sería muy oportuno garantizar vías de reclamación eficaces para que los usuarios puedan reclamar sus derechos, sin necesidad de recurrir en todos los casos a complejas, costosas y lentos procesos judiciales. Sugerimos que se incorpore en los pliegos de adjudicación de los contratos de prestación de servicios la exigencia de cláusulas de sometimiento al arbitraje de consumo, para cantidades inferiores a los 900 € que marca la legislación, sin necesidad de recurrir a los tribunales de justicia. (pág. 29)
- * Hay que desarrollar y mejorar las entidades tutelares de personas incapacitadas que no cuenten con un tutor personal. Debe garantizarse que cuando la tutela sea asumida por alguna Fundación vinculada, de alguna manera, a organizaciones que prestan servicios a las personas tuteladas, se garantice que las decisiones que afecten a los derechos de los tutelados sea adoptadas por personas independientes. (pág. 29)
- * Es obligación de los poderes públicos tienen la responsabilidad de prevenir, detectar y, en su caso, responder adecuadamente a las situaciones de abusos y malos tratos en el domicilio personal o familiar de las personas en situación de dependencia, mediante campañas de sensibilización, estableciendo y difundiendo mecanismos efectivos de denuncia, validando instrumentos de detección, manuales de buenas prácticas en la intervención de los profesionales, protocolos de coordinación interinstitucional, formación específica de los profesionales de lo social y de los sanitario... (pág. 31)

Entornos

- * Sería conveniente plantear exigencias en las normas técnicas de edificabilidad, para lograr una mayor adecuación de los edificios y particularmente de los hogares, a las personas en situación de necesidad. (pág. 32)
- * Nos parece especialmente necesario que se conciban objetos y entornos de forma inclusiva, aptos para todo tipo de personas. Esto debe aplicarse también a los espacios urbanos. Para garantizarlo reclamamos que se exijan estudios y evaluaciones de impacto social en toda acción urbanística, desde esta perspectiva de sostenibilidad. (pág. 32)
- * La necesidad de encontrar modelos específicos de gestión y prestación de servicios para las personas en situación de dependencia que viven en el medio rural, no debe quedar en un simple enunciado, exigiendo propuestas y desarrollos concretos. Tampoco se puede caer en el error de definir para el medio rural un modelo de prestación de servicios de mejor calidad e intensidad que el urbano, con la vitola de la necesaria "especificidad". (pág. 33)
- * Proponemos al Consejo General de Trabajadores Sociales que organice en el año 2006 las IX Jornadas Estatales de Servicios Sociales en el Medio Rural, dedicadas a analizar este modelo de atención específicamente rural, en materia de atención a las situaciones de dependencia. (pág. 34)

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	2
CUESTIONES TERMINOLÓGICAS PREVIAS	5
ARGUMENTOS Y PROPUESTAS	9
Los Servicios Sociales y la atención a las personas en situación de dependencia	9
Contenidos y gestión de las prestaciones	18
Aspectos económicos	24
Sobre los derechos de los usuarios	27
Entornos	31
SÍNTESIS DE REFLEXIONES, ARGUMENTOS Y PROPUESTAS ...	35