



**Dossiers
del Tercer
Sector**

núm. 16
enero 2012

De la dependencia a la autonomía.

¿Un modelo en cuestión?

En conveni amb:



1. Introducción

2012 será el sexto año del despliegue de la Ley de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD), más conocida como Ley de la Dependencia. Una ley que se diseñó para seguir construyendo el Estado del Bienestar, reconociendo un nuevo derecho universal entre la población a través del cual las administraciones tienen la obligación de ocuparse de la promoción de la autonomía y la atención a las personas en situación de dependencia.

La ley, básicamente, regula y garantiza el acceso a prestaciones económicas y a determinados servicios sociales para aquellas personas que no pueden llevar una vida del todo autónoma porque se encuentran en una situación de dependencia en uno u otro grado. En este sentido, la LAPAD establece tres grados de dependencia (III/Grande, II/Severa y I/Moderada), según las necesidades de ayuda que tiene la persona para realizar las actividades básicas de la vida cotidiana. Dentro de cada grado, hay también dos niveles, en función de la mayor o menor autonomía de la persona.

Una de las particularidades de la Ley de la Dependencia es su complejidad a la hora de hacer el despliegue. Se trata de una norma estatal, aprobada por las Cortes Generales del Estado. Aún así, la ejecución de la ley corresponde a las Comunidades Autónomas, que son las administraciones que tienen las competencias en materia de servicios sociales.

Desde 2007, la ley se ha empezado a aplicar siguiendo un calendario progresivo para ir incorporando a las personas con diferentes grados de dependencia, de mayor a menor intensidad. Así pues, en 2007 la prestación tenía que llegar ya a las personas con el grado de dependencia máximo mientras que para el periodo comprendido entre el 2013 y el 2015 estaba previsto completar el despliegue total, llegando a aquellas personas con un menor grado de dependencia.

2007	Grado III Nivel 1 y 2	Gran dependencia
2008-2009	Grado II Nivel 2	Dependencia severa
2009-2010	Grado II Nivel 1	Dependencia severa
2011-2012	Grado I Nivel 2	Dependencia moderada
2013-2015	Grado I Nivel 1	Dependencia moderada

Ya sea por ineficiencias de la propia ley, por el impacto de la crisis económica o por el orden de las prioridades políticas, lo cierto es que la aplicación de esta norma no funciona de manera óptima. Es más, en el actual contexto político, se empieza a ver como este reciente derecho universal puede verse amenazado con modificaciones en la aplicación de la ley o recortes en esta misma norma.

Así pues, desde el Tercer Sector Social se defiende más que nunca la plena vigencia del modelo de la promoción de la autonomía y se reivindica que se lleve a cabo tal y como reconoce la ley.

Hasta el momento, el despliegue de la ley de dependencia se ha encontrado con múltiples obstáculos y trabas que no han permitido seguir el calendario marcado, provocando retrasos en el acceso a las ayudas, entre otras carencias como por ejemplo un exceso de focalización en la dependencia en vez de la promoción de la autonomía de las personas.

Los motivos causantes de esta situación son de diferente tipo. En primer lugar, destaca la insuficiente financiación con el cual se ha encontrado la Ley de dependencia a la hora de hacerse realidad. La carencia de una buena previsión económica así como otros factores, como, por ejemplo, la situación de crisis y de contención del gasto público, es uno de los grandes obstáculos para la correcta aplicación de la ley. No es sólo el único, puesto que desde el sector también se observan otros desajustes como un lento reconocimiento del acceso al derecho, un exceso de determinadas prestaciones en lugar de otros servicios que ayudan más a la autonomía de la persona o bien ciertas carencias en la cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones presentes en la aplicación de la ley así como entre las administraciones y el Tercer Sector Social.

Todas estas ineficiencias y desajustes las ha recogido la Taula del Tercer Sector en un documento elaborado por el Grupo de Trabajo de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, formado por varias entidades que trabajan en este ámbito. El informe, que se detalla en este dossier, hace un análisis de los diferentes aspectos del despliegue de la ley y propone una serie de medidas para mejorar el reconocimiento efectivo de este derecho universal así como la garantía de su ejercicio. En el dossier número 8, publicado en marzo de 2011, y titulado 'De la dependencia a la autonomía. ¿Un modelo en construcción?' ya se hacía mención del trabajo del Grupo de Trabajo, que apenas se iniciaba, y que os presentamos en este nuevo dossier.

2. ¿Un modelo en cuestión?

El modelo de promoción de la autonomía y atención a la dependencia tiene en la financiación uno de sus puntos débiles ya desde el inicio de su puesta en práctica. Al margen del déficit de planificación sobre la financiación de este nuevo derecho, los efectos de la crisis económica en el gasto público han influido de manera decisiva en las carencias de aplicación del modelo.

Además de los problemas de retrasos y otras trabas que se han producido hasta ahora, lo más significativo es que la actual situación económica está sirviendo ya para introducir importantes modificaciones en el despliegue de la ley, dejando a miles de personas sin el ejercicio de este derecho. En este sentido, una de las primeras medidas del nuevo Gobierno español es el aplazamiento hasta el 1 de enero de 2013 de la aplicación de la ley para los nuevos beneficiarios. Esto supone dejar sin la ayuda a las personas que durante 2012 sean reconocidas con un grado de dependencia moderado (Grau I.2) y que, por ley, tenían derecho a percibir la prestación o servicio este mismo año. Se trata de un total de unas 30.000 personas en el conjunto del Estado español. La medida significa, también, demorar la atención a las cerca de 250.000 personas reconocidas con un Grado I.1, que no pasarían a percibir la ayuda hasta 2014, un año más tarde del previsto por la ley.

Desde una de las asociaciones principales del sector, la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, se ha criticado esta medida porque tan sólo supondrá ahorrar un 0,6% del coste total del despliegue de la ley, debido a que los gastos para las personas con dependencia moderada son muy menores que las de personas con grados más elevados. Aún así, también se entendería esta medida como un mal menor, siempre y cuando sirviera para poner al día los retrasos de los casos más urgentes.

De ahora en adelante, habrá que ver cuáles son las nuevas decisiones que toma el nuevo ejecutivo en esta área y como afecta esto al despliegue de la ley. Según el nuevo Gobierno, el modelo de la LAPAD es insostenible. Por eso, ha dejado a entrever que quiere introducir cambios también en el modelo de financiación.

Observando el despliegue de la Ley en las diferentes comunidades autónomas se desprende que se está produciendo un retraso porque el número de personas que disfrutan del derecho está disminuyendo y no aumentando, como sería de prever en una ley que apenas se está poniendo en marcha.

A pesar de que la situación cambia mucho según la comunidad autónoma, lo cierto es que en el conjunto global del Estado durante el 2011 no han crecido el número personas que ya disfrutan de las ayudas que comporta este derecho. Esto sucede debido al aumento de solicitudes que se encuentran en espera. La actual situación económica está retardando mucho el proceso de entrada al sistema, haciendo que el número de personas que entran sea inferior a las que salen (elevado debido a la gran mortalidad de este colectivo). Así pues, la mayoría de comunidades autónomas no cumple con el calendario previsto por la ley. Por otro lado, también se observa como en la mayoría de los casos se están priorizando prestaciones económicas como la de cuidador familiar en vez de otras como, por ejemplo, plazas de residencia, que tienen un coste mucho más alto para la Administración.

De este modo, a pesar de que la LAPAD apenas se encuentra en fase de despliegue, ya se está produciendo un freno a la hora de hacerla realidad debido, principalmente, a que el gasto no se corresponde a las necesidades existentes.

Por otro lado, en cuanto a la financiación se han producido también tensiones entre algunas comunidades autónomas y el Estado. Este es el caso de Catalunya. El consejero de Bienestar Social y Familia, Josep Lluís Cleries, denunciaba el pasado octubre de 2011 que desde la puesta en marcha de la ley la Generalitat ha cubierto el 60% de la financiación de la LAPAD mientras que el Estado tan sólo ha aportado el 33% (el resto es a través de copago). Esto contraviene la misma ley, que especifica que las aportaciones económicas tienen que ser a partes iguales entre el Estado y las diferentes comunidades autónomas. Por su parte, sin embargo, el Gobierno estatal ha publicado cifras que sitúan la aportación del Estado en el 50% en Catalunya.

3. Situación actual en Catalunya

Según los datos publicados por el Departamento de Bienestar Social y Familia, a fecha del 1 de enero del 2012 había 140.491 personas beneficiarias de la LAPAD en Catalunya. Estas personas reciben un total de 180.332 tipos de ayudas a través de esta ley. De estas, 108.835 son prestaciones mientras que 71.497 son servicios. Entre todas las prestaciones y servicios destaca como mayoritaria la prestación económica de cuidador no profesional, con 97.885 personas beneficiarias. Por otro lado, entre los servicios destacan por número el de residencia de personas mayores (23.869 personas usuarias), ayuda a domicilio (17.667) y teleasistencia (16.235). En conjunto, estas cifras muestran la gran predominancia de la prestación de cuidador no profesional en el despliegue de la LAPAD.

Los datos también indican que desde el principio de la aplicación de la ley se han efectuado un total de 392.347 solicitudes iniciales de valoración. De estas, 365.006 se han considerado como valorables, es decir, que las personas solicitantes cumplían las condiciones necesarias para que se estudiara si necesitaban la ayuda. A 1 de enero del 2012 se habían resuelto ya el 96,1% de estas solicitudes, mientras que quedaban en trámite más de 14.000 solicitudes, el 3,9% restante.

En cuanto al Programa Individual de Atención (PIA), que es el paso posterior y el procedimiento que establece cuáles son las modalidades de intervención más adecuadas para la persona, se han determinado 235.603 casos de PIA realizables. Estos casos realizables

excluyen las solicitudes a las cuales no se ha reconocido ningún grado de dependencia, los casos de Grado I.1 (que, según la ley, no se empezarán a tratar hasta el 2013) y también aquellos en que habido caducidades, desistimientos o defunciones antes de hacer el PIA.

Se han resuelto 189.567 PIA, el 80,5% de los PIA realizables. Restan todavía para resolver el 19,5% de casos restantes. Entre estos destacan 21.220 casos (9%) de Grados III e II, que son los que van con más retraso. Hay también pendientes 24.816 (10,5%) casos de Grado I.2.

Por otro lado, los datos sobre los grados y niveles de dependencia en las valoraciones efectuadas hasta el momento muestran una fuerte predominancia de los casos de Grado III, los de gran dependencia (36,25%), seguidos de los casos de Grado II (29,96%) y de los de Grado I (22,65%). Tan sólo no se ha reconocido ningún grado de dependencia en un 11,1% de las solicitudes. En total, pues, hasta ahora se ha reconocido uno u otro grado de dependencia a 311.172 personas en Catalunya.

Distribución de las valoraciones iniciales por grado y nivel de dependencia

	Nivel 1	Nivel 2	TOTAL	%
Grado III	74.116	51.930	126.046	35,94
Grado II	60.898	44.154	105.052	29,95
Grado I	45.877	34.197	80.074	22,83
Sin grado	-	-	39.482	11,25
TOTAL			350.654	100

Fuente: Departamento de Bienestar Social y Familia.

4. Informe sobre el despliegue de la LAPAD

Con el fin de analizar los diferentes problemas del despliegue de la ley, se creó el Grupo de Trabajo de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia de la Taula del Tercer Sector. Este grupo, formado por representantes de las entidades siguientes: COCARMI, Cruz Roja, DINCAT, ECOM, Federación Catalana de Voluntariado Social, FAFAC, FATEC y San Joan de Déu, ha ido valorando y haciendo el seguimiento de la norma, despliegue y su aplicación.

En base al conocimiento y a la práctica diaria de las diversas entidades mencionadas, este grupo de trabajo ha elaborado un informe que identifica los planteamientos de aplicación de la ley contradictorios con el propio espíritu de la norma, destaca los aspectos claves que suponen dificultades para el buen funcionamiento del modelo y también sugiere una serie de propuestas para optimizar el despliegue de la ley.

El informe, que presentamos a continuación de manera resumida, se divide en cuatro ejes: 1. El proceso de valoración de la situación de dependencia, 2. El Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD): Servicios y Prestaciones, 3. Cooperación y Coordinación, y 4. Financiación y sostenibilidad del SAAD.

EJE 1: EL PROCESO DE VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Tiempo utilizado para la valoración, reconocimiento, asignación y recepción del recurso

1.1 Análisis de la situación:

- Tiempo excesivo de espera de los procesos de valoración, reconocimiento, asignación y recepción del recurso, a la resolución del expediente administrativo.
- Carencia de un método de selección que diferencie los procesos de urgencia de los procesos "estándar". Esto causa desconocimiento por parte de las personas/familias implicadas y un incremento de la desconfianza del sistema.

Propuestas:

- Garantizar que en todos los casos se cumpla el plazo de seis meses entre solicitud y resolución de PIA que marca la normativa y optimizar este proceso para que este tiempo se reduzca hasta tres meses, teniendo en cuenta la evolución de estas situaciones de dependencia.
- Establecer un sistema de selección para establecer categorías urgentes para el estudio y resolución de casos en que se considere que hay que dar una respuesta rápida (deterioro importante, situación social justificada...).
- Habilitar un correcto sistema de información de todo el proceso.

Observaciones:

- Hay factores que inciden de forma colateral en el retraso como, por ejemplo, cambios de domicilio, ingresos de la persona,... que requieren de un trabajo en red más eficiente por parte de las administraciones.

1.2 Tiempo en relación a los solicitantes, al conocimiento y información del sistema

Análisis de la situación:

- Determinados usuarios potenciales, por falta de información u otras circunstancias, pueden no tener las herramientas para solicitar el reconocimiento de su situación de dependencia. Existe una información estándar que no garantiza llegar al conocimiento de todos los posibles solicitantes.
- Limitada comunicación entre el solicitante y la Administración, así como entre los propios solicitantes. No se facilita el 'feedback'.

Propuestas:

- Colgar en la página web "casos tipo" que puedan orientar y facilitar a los usuarios/familias a la hora de hacer las gestiones para la solicitud o el seguimiento de su expediente.
- Establecer mecanismos de información (charlas, puertas abiertas, jornadas, campañas de sensibilización...) a nivel local para dar a conocer los servicios.
- Impulsar intervenciones (estudios, seguimientos...) destinados a la detección y valoración de potenciales usuarios para promover que puedan beneficiarse de la ley.
- Diseño de un bloque específico como punto de encuentro entre cuidadores no profesionales para poner en común sus experiencias.

Observaciones:

- La Administración local tiene que disponer de los medios para la detección de grupos de riesgo.

1.3 Tiempo en relación a los baremos: criterios, planteamientos y colectivos cubiertos

Análisis de la situación:

- El instrumento de valoración no siempre se ha aplicado correctamente ante las especificidades de cada discapacitado, especialmente en casos de Salud Mental y Discapacidad Intelectual. Su interpretación está basada en factores motrices y sensoriales, dejando de banda la parte más global de capacidad intelectual y de resolución y funcionamiento en la vida cotidiana.
- Con la existencia de una nueva propuesta de baremo se pone mayor inciso en una correcta interpretación, esperando al 2012 para su aplicación. Se contará con un manual general de aplicación y de manuales específicos para determinados colectivos.

Propuestas:

- La valoración de una persona con estas problemáticas tendría que incorporar siempre la opinión, no sólo de los clínicos, sino de los profesionales vinculados a su entorno y a su día a día, como valor añadido a la aplicación del nuevo baremo.
- Hay que reforzar las acciones formativas a los profesionales que trabajan en este proceso para mejorar la aplicación del baremo.

Observaciones:

- Las valoraciones del grado de dependencia en salud mental son más complejas porque pueden tener pérdidas de autonomía poco objetivables. Requieren un conocimiento de la persona que no se puede conseguir con una o dos visitas.

1.4 Tiempo en relación a la Administración y profesionales evaluadores, herramientas y recursos, aplicación y orientación

Análisis de la situación:

- Conocimiento incompleto por parte de los profesionales que intervienen en los procesos de valoración y resolución de las situaciones de las personas con dependencia.
- El resultado de la valoración y la realización del PIA a menudo no corresponde a una visión integral de la persona.

Propuestas:

- Mejora de la formación e información de manera continuada de los profesionales implicados en el desarrollo de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Promover la coordinación entre los equipos de valoración y el resto de los profesionales de las diferentes entidades implicadas en la atención al usuario.
- Hay que crear espacios para garantizar que en la elaboración del PIA se puedan tener en cuenta las preocupaciones, necesidades e intereses del usuario para poder encontrar el recurso más adecuado según estas especificidades.
- Establecer sistemas de gestión de calidad e indicadores en los procesos de valoración de la dependencia para garantizar una política de mejora continua.

Observaciones:

- Si la persona con pérdida de autonomía (o familias) tienen que ser las transmisoras de información entre los diferentes profesionales, el sistema puede generar desconfianza.

- Hay que evitar las "recetas" rígidas y fragmentadas y apostar para la flexibilización a la hora de dar respuestas a las necesidades de las personas.

EJE 2. EL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD): SERVICIOS Y PRESTACIONES

2.1 Variabilidad en la interpretación Y aplicación

A) En función del territorio

Análisis de la situación:

- Dificultades para la interpretación y existencia de diferencias en la aplicación de la Ley.
- Se detectan desigualdades en las prestaciones dirigidas a las familias y usuarios en función del territorio donde viven.
- Divergencias en los periodos de espera según entorno urbano o rural.

Propuestas

- Necesidad de elaborar una información clara que no dé lugar a interpretaciones erróneas de la ley por parte de los solicitantes.
- Garantizar la detección y priorización de necesidades de los servicios a recibir en todos los territorios para evitar los agravios comparativos.
- Estudiar alternativas para poder desarrollar las prestaciones a las que tengan derecho las personas, como, por ejemplo, mancomunar servicios que eviten la carencia de equidad y a la vez permitan reducir costes.

Observaciones

- La transmisión de la información tendría que ser más pedagógica, visual y adaptada para ser entendida por todo el mundo.
- Hay que buscar alternativas de respuesta para situaciones específicas de ciertos colectivos minoritarios: escuelas de educación especial para casos de pluridiscapacidad infantil, necesidades de residencias para personas con problemas de salud mental, etc.

B) En función de la disponibilidad presupuestaria

Análisis de la situación:

- Falta de previsión del número de personas a atender, que ha desviado la oferta de servicios hacia prestaciones económicas.
- Gran extensión de las prestaciones económicas por cuidador no profesional, donde hay una carencia de control de calidad de los servicios, en detrimento de las prestaciones de servicios profesionalizados.
- En los últimos años ha habido en España un fuerte incremento de la economía sumergida (21,5% PIB). Se estima que un porcentaje muy elevado se encuentra en el sector de la atención a la dependencia debido al gran número de casos en los que se asigna tan sólo una prestación económica.

Propuestas:

- Hay que garantizar los mínimos que la ley especifica. A partir de aquí, aquellos territorios o ayuntamientos que disponen de más recursos y/o presupuesto pueden

complementar y añadir más servicios.

- Necesidad de establecer una mirada única y transversal donde el núcleo sea la persona y sus necesidades de salud y sociales. Para atender esta situación se tendrían que crear sistemas únicos de información con la creación de una "ventanilla única" en cuanto a la atención y a la gestión de los recursos.
- Establecer la figura del Gestor de Caso, que sería una misma persona de referencia a la hora de gestionar la atención a las personas beneficiarias.
- Es necesario hacer crecer las prestaciones en servicios por encima de las prestaciones económicas, para garantizar un servicio más profesionalizado y repercutir en el fomento de la autonomía de la persona dependiente.

Observaciones:

- El hilo conductor de los procesos de atención no tiene que ser qué prestaciones económicas se pueden ofrecer, sino qué necesidades tienen las personas para poder lograr su máximo nivel de autonomía.

C) En función de la orientación y conceptualización de las situaciones de dependencia

Análisis de la situación:

- La aplicación de la ley pone mucho más el acento -y los recursos existentes también- en todo aquello relacionado con la dependencia que no en la promoción de la autonomía.
- Tendencia excesiva en el uso y aplicación de las prestaciones de tipo residencial y asistencial en vez de los servicios de proximidad.

Propuestas:

- Sistematizar el seguimiento y la evaluación del PIA. Fijar los plazos para establecer planes de seguimiento y hacer una revisión periódica del PIA.
- Promoción de proyectos y programas existentes o de nueva creación que trabajen la autonomía de las personas, tal como la ley prevé.
- Establecer una mirada multidisciplinaria que aporte conocimiento, integrando las experiencias que puedan aportar valor añadido: contacto de proximidad, formación a familiares, a cuidadores profesionales, hacer tejido asociativo creando espacios de conocimiento de vida independiente, etc.

Observaciones:

- Dificultades para tener más flexibilidad en las valoraciones según las situaciones cambiantes de las personas beneficiarias. Hay que adaptar más el sistema a una situación que puede variar rápidamente de grado y nivel según la evolución de la salud de las personas.
- Hay que promocionar las iniciativas y proyectos (tanto públicos como privados) que potencian la autonomía de las personas.
- Las prestaciones (económicas o de servicio) tienen que tener como máximo objetivo velar por la calidad de vida de la persona usuaria.

D) En función de la tipología de la discapacidad

Análisis de la situación:

- La ley no cuenta con suficientes recursos para los colectivos con necesidades específicas. Hay una visión casi monográfica en base a la gente mayor.
- No existen SAD (Servicio de Ayuda a domicilio) con profesionales especializados para atender personas con problemas de Salud Mental o pluridiscapacidad, especialmente infantil.

Propuestas:

- Ampliar el catálogo de la cartera de servicios sociales de cara a las diferentes tipologías de discapacitados.
- Regularizar una formación específica de los profesionales que atienden a las personas de colectivos con necesidades muy específicas y de alta complejidad.

Observaciones:

- Reforzar las acciones formativas a los profesionales para mejorar la aplicación del baremo, especialmente ante situaciones donde la dependencia no es únicamente física.

2.2 Tipos de prestaciones, grado de adecuación y coherencia de la respuesta con la situación de dependencia

A) En relación a las prestaciones económicas

Análisis de la situación:

- Clara tendencia a otorgar la prestación económica por cuidador no profesional antes que las otras opciones que prevé la ley.
- Teniendo en cuenta que las prestaciones económicas se hacen con dinero público, necesitan de un control y un seguimiento que en estos momentos es inexistente.

Propuestas:

- Más allá de la prestación económica pertinente, hay que velar para un mayor apoyo, seguimiento y acompañamiento a las familias cuidadoras.
- Apuesta clara para la figura del asistente personal, el acceso a las ayudas técnicas y a la domótica, como elementos claves que mejoran la autonomía de la persona y facilitan la tarea del cuidador.

Observaciones:

- Se valora el papel del programa desarrollado de formación y apoyo a cuidadores no profesionales, pero se considera necesario ampliar esta herramienta con programas de mayor continuidad y de apoyo o acompañamiento domiciliario.
- Es muy importante "cuidar" a los cuidadores. Hay que garantizar servicios especializados de Respiro, dirigidos a los familiares que conviven con personas en situación de dependencia, con el fin de facilitar la conciliación de su vida personal, familiar y laboral.

B) En relación a la oferta de servicios de carácter residencial i asistencial

Análisis de la situación:

- No se prioriza suficientemente la prevención y la promoción de la autonomía personal.
- Los servicios actuales de carácter residencial no dan respuesta a determinados perfiles de personas que la ley contempla; especialmente en relación a personas afectadas por problemas de salud mental, determinadas discapacidades intelectuales u otros. Hay muy pocas plazas.
- Cierta confusión sobre las incompatibilidades entre diferentes prestaciones que ofrece la ley.
- Los mecanismos de control de calidad de atención a los usuarios en los centros residenciales son insuficientes.

Propuestas:

- Elaborar un verdadero plan de prevención y promoción de la autonomía.
- Establecer sistemas de evaluación e indicadores de calidad tanto en las residencias públicas como en las concertadas.
- Incrementar la oferta de plazas para todos los colectivos necesitados en servicios de día y residenciales especializados.

Observaciones:

- Actuar en el terreno de la prevención es una medida muy eficaz y eficiente tanto para las personas como para el propio sistema.

C) En relación a los servicios de proximidad

Análisis de la situación:

- Claras dificultades para acceder a ayudas para la adaptación de viviendas para personas con dependencia física.
- Hay deficiencias a la hora de encontrar prestaciones que se adecúen más a las necesidades de la persona y su familia para conseguir su máxima inclusión en su entorno comunitario.

Propuestas:

- Establecer un sistema de valoración para la adecuación de viviendas que adapten el entorno y fomenten la autonomía de las personas.
- Para asignar los servicios de proximidad hay que tener en cuenta el proyecto de vida de la persona y la interacción con su entorno, así como su integración, capacidades y potencialidades individuales.
- Las prestaciones se tienen que centrar en el apoyo a la vida diaria, las posibilidades laborales y las necesidades de educación, de participación ciudadana, de ocio, así como en la identificación de las áreas de habilidades adaptativas para poder adoptar decisiones respecto a los grados de apoyo.

Observaciones:

- La Ley 13/1982, de Integración Social de los Discapacitados, reconoce una reserva de viviendas de protección oficial del 3% que todavía está muy lejos de lograrse.

EJE 3. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

3.1 Coordinación entre administraciones

Análisis de la situación:

- Problemas de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Existen dificultades en el uso y aplicación del SISAAD (Sistema de Información del Sistema por la Autonomía y Atención a la Dependencia). La información disponible no es suficiente en cantidad ni calidad para conocer el funcionamiento del sistema. Dificultades de compatibilidad de datos y sistemas entre SISAAD y algunos sistemas de las CCAA.
- Otros problemas de coordinación entre el Estado y las CCAA, que se relacionan a través del Consejo Territorial del SAAD, y también entre la Generalitat y las Administraciones Locales, en el marco del Prodep.

Propuestas:

- Mejorar el sistema informático para tener datos más ampliados y analizar cómo se está desarrollando el despliegue de la Ley en las diferentes Comunidades Autónomas. En este sentido, haría falta que el Tercer Sector dispusiera de información más amplia y cualitativa del despliegue de la LAPAD y que esto permitiera hacer propuestas de mejora.
- Hay que mejorar y garantizar los sistemas de coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones que tienen competencias (Estado, Generalitat y Administraciones Locales).
- Se tiene que dar un mayor protagonismo a las Administraciones Locales, que son las que cuentan con más visión de proximidad.

3.2 Coordinación entre departamentos

Análisis de la situación:

- La Ley marca la coordinación sociosanitaria como uno de los principios básicos de la LAPAD e insta a que las CCAA establezcan los procedimientos para la mencionada coordinación y para garantizar una efectiva atención.
- A pesar de la tarea del Prodep, en Catalunya no ha habido una coordinación real y efectiva entre los dos ámbitos ni se ha desarrollado la atención sociosanitaria correspondiente. El papel del Departamento de Salud en el despliegue del SAAD prácticamente ha sido inexistente.

Propuestas:

- Hay que desarrollar la coordinación efectiva de los ámbitos social y sanitario y establecer un modelo sociosanitario de base territorial.
- Habría que establecer una coordinación entre diferentes departamentos, especialmente entre el de Bienestar Social y Familia, Salud, Educación y Trabajo.

Observaciones:

- En el Seminario de Reflexión Estratégica del Departamento de Salud y la Taula del Tercer Sector, celebrado en abril de 2010, ya se identificaban las deficiencias y a la vez la necesidad de una mayor coordinación entre las políticas sociales y sanitarias.

3.3 Coordinación entre administraciones, empresas y entidades del Tercer Sector

Análisis de la situación:

- Para realizar la función de coordinación entre las diferentes partes, en Catalunya se creó el Consejo de Participación del Prodep. Se trata de un órgano de participación de los diferentes agentes implicados y relacionados en la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia. Actualmente, pero, actúa como un espacio sólo de carácter informativo y consultivo.

Propuestas:

- Crear espacios de participación donde las decisiones que se tomen sean vinculantes, que permitan unir las diferentes visiones y proponer medidas para mejorar la gestión de la implementación de la ley.
- Se necesita una participación sistematizada con la implicación del Tercer Sector. Hace falta más implicación del Tercer Sector en las diferentes fases de la ley: valoración de la dependencia, acompañamiento al PIA, proveedores de servicios, promoción de la autonomía de las personas usuarias...
- Organizar foros para intercambiar experiencias y buenas prácticas.

Observaciones:

- La creación de alianzas entre el Tercer Sector y empresas mercantiles permite trabajar bajo criterios de calidad, con tenacidad, valentía, creatividad y aportando todo el valor añadido que caracteriza este tipo de alianzas estratégicas.

EJE 4. FINANCIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL SAAD

4.1 Gestión económica Y financiera del sistema público

Análisis de la situación:

- Tres administraciones (estatal, autonómica y local) gestionan a la vez la aplicación de la ley y lo hacen con indefinición respecto los criterios de despliegue territorial.
- Las administraciones reparten entre departamentos y áreas las competencias y prestaciones que la ley regula, siendo necesario un ejercicio de coordinación y planificación unificada muy importante, con las dificultades que esto conlleva.
- La planificación financiera ha resultado errónea, insuficiente y no adecuada a la realidad. La ley ha hecho aflorar un colectivo que hasta ahora estaba en el anonimato.
- El marco de la crisis económica, que empezó en el mismo momento de inicio de la puesta en marcha de la ley, ha supuesto una dificultad añadida en la gestión financiera y el despliegue según el calendario previsto inicialmente.

Propuestas:

- Trabajar con una gestión eficaz para rentabilizar y racionalizar los recursos y servicios, evitando duplicidades para conseguir una alta rentabilidad económica y social.
- Analizar y potenciar los recursos ya existentes, para aprovechar su grado de conocimiento y experiencia y también para facilitar el ahorro económico.
- Priorizar un trabajo preventivo y de promoción de la autonomía personal para reducir al máximo la intervención más asistencial y paliativa a largo plazo.

- Ante la actual situación económica, hay que repensar las medidas, eludiendo la rapidez como respuesta y evitando la receta estándar.

Observaciones:

- Ir hacia un modelo sociosanitario que gestione con lógicas de eficacia, eficiencia y sostenibilidad el conjunto de servicios y recursos que los dos ámbitos de actuación ponen al servicio de las personas.
- Aprovechar que el Tercer Sector tiene una gran trayectoria como prestamista de servicios sociales complementarios y/o paralelos a los propiamente ofrecidos y convenidos con la Administración.
- Necesidad de concretar como afectarán los presupuestos del 2011 en la aplicación de la LAPAD.

4.2 Diseño de instrumentos de medida y seguimiento para la aplicación de criterios de calidad, eficacia y eficiencia en los baremos

Análisis de la situación:

- Carencia de una evaluación continua y sistematizada con criterios de eficacia de los recursos utilizados en cada persona.
- Falta de diagnóstico y análisis sobre la inversión económica de los recursos destinados, nivel de calidad del servicio recibido y en qué grado se logra dar respuesta a las necesidades cambiantes de las personas.

Propuestas:

- Hay que establecer protocolos de análisis, bajo criterios económicos pero también de rentabilización social, de los costes de las prestaciones que se realizan y los beneficios que conllevan. El objetivo tendría que permitir reajustar los recursos, para cubrir mejor las necesidades reales y cambiantes o hacer una redistribución para llegar a más población.
- La figura del Gestor de caso tendría que poder planificar el análisis, estableciendo de forma automática el tiempo necesario para la revisión según la situación del momento y los indicadores de riesgo.
- Implantar criterios de calidad en la gestión: gestión ética de los recursos y criterios de eficacia y eficiencia a nivel económico y también social (autonomía, dignidad de la persona, igualdad de oportunidades, impacto familiar...).

Observaciones:

- Prever acciones de oficio para velar para la protección y atención a las personas más vulnerables y garantizar el ajuste de los recursos a las necesidades.

4.3 Establecimiento de criterios de copago y de participación de las personas solicitantes

Análisis de la situación:

- Existencia de desigualdades territoriales en cuanto a los criterios de copago de los servicios y prestaciones.

Propuestas:

- Definir y diseñar unos baremos mínimos de forma igualitaria en toda Catalunya.

- En la aplicación de los baremos del copago, hay que tener en cuenta la singularidad y realidad de cada colectivo, para la equidad y la igualdad de oportunidades en relación al acceso a los servicios.

Observaciones:

- Necesidad de hacer pedagogía sobre el copago y la responsabilidad compartida ante la sostenibilidad del sistema.
- La universalización de los servicios no necesariamente tiene que significar gratuidad.

5. Conclusiones

Aparte de los apartados anteriormente mencionados, el informe también ha recogido una serie de conclusiones, basadas en distintos criterios de actuación, que tendrían que centrar el despliegue de la LAPAD de ahora en adelante.

En relación a la transversalidad y la corresponsabilidad

- La creación de la figura del Gestor de caso tiene una importancia capital para garantizar el seguimiento y acompañamiento de la persona y la familia, haciendo un trabajo próximo y eficaz.
- Hay que poner la persona usuaria como centro de una mirada única. Sus necesidades se tienen que abordar desde una vertiente interdisciplinar donde participen profesionales de los recursos utilizados, las entidades del sector, el Gestor de caso, los equipos de valoración, etc.
- Las respuestas tienen que ser integrales y no ayudas fragmentadas que no permiten ver a la persona en su conjunto.

En relación a la dignidad de la persona

- Es básico fomentar las actuaciones que promueven la autonomía personal por encima de la atención a la dependencia.
- La atención a las personas sólo se puede hacer desde criterios de capacitación, autonomía y empoderamiento.
- Las acciones que pretendan mejorar la calidad del servicio se tienen que aplicar siempre desde una perspectiva integral que priorice la calidad personal y de vida de la persona beneficiaria.
- Apostar por la figura del asistente personal, el acceso a ayudas técnicas y la domótica como elementos claves de apoyo que promocionan la autonomía personal y facilitan la tarea del cuidador.

En relación a la información, gestión del sistema y aplicación de la norma

- Es importante disponer de información clara, transparente y comprensible para garantizar una interpretación real de la ley en su aplicación.
- Las dotaciones presupuestarias destinadas al despliegue de la ley tienen que buscar fórmulas innovadoras y creativas que concreten y prioricen las acciones a desarrollar.
- La persona y la familia deben de tener un rol activo durante todo el proceso.

- Hacen falta mecanismos de información que permitan la consulta de datos, del estado del proceso, de la valoración y resolución, etc.

En relación al Tercer Sector

- El Tercer Sector tiene que participar de una manera implicada, real y sistematizada en las diversas fases: valoración, acompañamiento en el PIA, servicios y prestaciones, así como promoción de la autonomía y prevención de la dependencia.

- La aportación del Tercer Sector es un valor añadido en experiencia, conocimiento, situación de la persona como valor central, proximidad, creatividad...

-La creación de alianzas estratégicas entre administraciones, empresas y entidades permite una gestión de la complejidad con calidad y eficacia.

El contexto político y económico amenaza al despliegue de la ley y puede acabar provocando que este nuevo derecho acabe sin alcanzar la dimensión reivindicada y reconocida por la propia ley y hacer así que se produzcan pasos atrás. Es decir, hay la posibilidad que un derecho tan ambicioso como el reconocimiento de la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia pueda quedar debilitado, creando un modelo que no es el que la ley pretendía, inicialmente.

Hace falta que las entidades sociales del país sean conscientes de esta realidad, conocedoras del marco y el momento actual que vive el despliegue de la ley; a la vez desde la Taula del Tercer Sector Social también se pide un mayor protagonismo del propio Tercer Sector en la aplicación de la ley. No se puede dejar de banda el objetivo principal de esta ley: mejorar la calidad de vida de la persona en situación dependiente. A la vez, y a pesar de la situación de crisis que vive el país, hay que seguir invirtiendo promocionando la autonomía y reclamando más dinero al Estado para poder cumplir el calendario de la ley y que no se hagan más moratorias; provocando así un retroceso en los derechos sociales.

Es por eso, que hay que seguir trabajando, por un lado para ir mejorando las lógicas ineficiencias que pueden surgir en la aplicación de un sistema tan complejo como el de la LAPAD, y del otro para seguir defendiendo un modelo que, a pesar de que está reconocido por la ley necesita todavía más apoyo para hacerse realidad.

Este dossier es un resumen del documento 'Informe de valoración del despliegue de la Ley 39/2006 de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia en Catalunya' elaborado por el Grupo de Trabajo de Autonomía de la Taula del Tercer Sector. Las propuestas presentadas fueron trabajadas por el Grupo entre febrero y junio de 2011.

El Grupo de Autonomía de la Taula del Tercer Sector está formado por: Anna Pérez, Isabel Macarulla, M. Pilar Díaz, Montserrat Sánchez, Susi Cordón, Susanna Roig y Lluís Toledano.



Dossiers del Tercer Sector

Podéis encontrar más dossiers en:
www.tercersector.cat

Autor del resumen: Jordi Feu

Fuentes:

- Departamento de Bienestar Social y Familia
 - *Informe de valoración del despliegue de la Ley 39/2006 de promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia en Catalunya* (Grupo de trabajo de Promoción de la Autonomía i Atención a la Dependencia de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, 2011)
 - *Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la LAPAD* (2009)
-