

La nueva frontera del Estado de bienestar

La ley de la dependencia, que empezó a aplicarse en otoño de 2007, constituye un cambio radical en el modelo de protección social. Pero todavía debe superar numerosos problemas institucionales, financieros y de gestión

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO, catedrático de Sociología en la Universidad de Alcalá.

EL PAÍS - Opinión - 25-02-2009

La ley de la dependencia, aprobada a finales de 2006, representa un nuevo umbral histórico en el desarrollo de los derechos sociales y en la consolidación del Estado de bienestar en España.

Hay que destacar el gran potencial social y político que el nuevo sistema de protección social supone para las personas que padecen distintas situaciones de dependencia. Es prematuro evaluar esta ley a sólo dos años de su inicio (en realidad su aplicación se inicia en el otoño de 2007), pero parece obligado señalar algunos de sus problemas de cara a su mejor desarrollo futuro.

En primer lugar, el sistema español se incardina en el Modelo Social Europeo con el que converge en sus objetivos de cobertura universal, apoyo al cuidador informal, calidad de la atención y sostenibilidad. Con esta ley España forma parte del pequeño club de países de la UE con un derecho social garantizado en materia de dependencia.

El nuevo sistema protector en España tiene como objetivo proteger un riesgo considerado hasta hace poco como un asunto privado y casi

exclusivo de las familias, pero que venían, aún vienen, desempeñando sobre todo las mujeres. El modelo creado amplía la malla protectora, sin menoscabo de la función familiar de los cuidados informales. La ley proporciona cobertura en todas las edades y a un amplio campo de discapacidades que limitan la autonomía como, por ejemplo, la enfermedad mental. En conjunto, el sistema de dependencia supone un potencial ingente en cuanto a tres aspectos complementarios entre sí: mejora de la calidad de vida, generación de empleo y refuerzo de la cohesión social.

En segundo lugar, el nuevo sistema protector afronta problemas institucionales, financieros y de gestión que deben ser valorados en su justa medida. El esfuerzo de cobertura realizado en apenas un año y medio es un éxito incuestionable si tenemos en cuenta que, a fecha 1 de enero de 2009, el número de personas con un dictamen de dependencia era de 595.754 y el de beneficiarias ascendía a 445.615 (de las que 369.408 sufren dependencia severa). El esfuerzo normativo, organizativo y financiero puesto en marcha por la Administración General del Estado, las CC AA y los ayuntamientos es notable, si bien existen diferencias entre autonomías en el ritmo de aplicación, difícilmente justificable.

Entre los problemas actuales de su aplicación caben destacar tres: a) Un cierto déficit institucional, en parte consecuencia de un sistema competencial complejo en esta materia que exige la máxima lealtad institucional de todas las comunidades autónomas en el seno de un Estado cuasi-federal asimétrico; b) una alteración parcial de las previsiones financieras y de beneficiarios del Libro Blanco de 2005 respecto a la ley debido a la extensión por ley de la población objeto de

cobertura y a problemas subsanables en la aplicación del baremo de valoración; y c) finalmente, una desviación aparente, entre las previsiones de la ley y la realidad en cuanto al tipo de prestaciones. La ley establece la prioridad de los servicios y, sin embargo, en la puesta en práctica parece que la opción predominante son las prestaciones económicas, lo que en parte se explica por las preferencias legítimas de los afectados y familiares, por problemas de una oferta aún insuficiente de servicios, a pesar de su fuerte crecimiento en los últimos años y, seguramente, por problemas de depuración de la información.

Estos problemas, resultado en parte de un sistema complejo y en despegue, son superables a medio plazo, si se refuerza su dimensión institucional, financiera y prestacional con el concurso activo del Consejo Territorial, institución clave para el buen gobierno del sistema.

En el plano "institucional" es necesario reforzar el papel de la Administración General del Estado en cuanto a coordinación, particularmente la centralización y coordinación de la información para garantizar transparencia, el apoyo técnico al Consejo Territorial y el desarrollo de la alta inspección del Estado. Debería valorarse en qué medida la Seguridad Social, con competencias en la materia, debe implicarse más en un sistema que históricamente nació en su seno. Generar confianza institucional en el seno del Consejo Territorial del Estado, es crucial para el éxito del nuevo sistema en todas y cada una de las comunidades autónomas. La "voz" de los Consejos Consultivos, organizaciones sociales y de personas afectadas debe hacerse audible. Reforzar el papel institucional de los ayuntamientos es crucial en cuanto "puerta de entrada" en el sistema y responsables de los servicios sociales básicos; su proximidad hace posible una ciudadanía social

cercana. Todo ello sin dejar de mencionar la necesaria coordinación del sistema sanitario y los servicios sociales. Finalmente, la acción correctora de la Administración General del Estado y del conjunto del Estado a través del Consejo Territorial, de las desigualdades territoriales, de clase y de género, debe ser un eje central en la nueva política social.

En el plano "financiero" la transparencia de información es una exigencia con el fin de conocer el esfuerzo común y de cada comunidad autónoma. Igualmente es necesario cada año estimar el coste real del sistema en base a los beneficiarios potenciales y la diversidad de prestaciones económicas y de servicios. Reforzar el nivel mínimo de financiación debe ser un objetivo central en la agenda política y la situación actual de crisis debe verse como una gran oportunidad para impulsar un gasto público que genera protección, justicia y empleo. Sumar en los próximos años un 1% del PIB al gasto actual (en torno al 0,5) es un objetivo factible para nuestro nivel de desarrollo y sus efectos en la calidad de vida y el empleo compensan ampliamente el esfuerzo adicional.

En cuanto al "nivel acordado" de financiación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas caben cambios en la forma actual (convertir los convenios anuales en plurianuales evita muchos costes políticos) pero, sobre todo, en el fondo transformando este nivel en un sistema de inversión que amplíe la escasa oferta de servicios sociales. Un mayor compromiso financiero y de coordinación efectiva de la Administración General del Estado deben ser garantías necesarias para hacer sostenible un sistema de calidad y para reforzar su legitimidad ante los ciudadanos en general y las personas afectadas en particular.

En lo referente al sistema de prestaciones y su gestión existe un extenso campo de actuaciones previstas por la ley. Así, los órganos de valoración deben reforzarse para garantizar su eficacia e igualdad en la aplicación; no hay mucho que inventar con la experiencia acumulada de la Seguridad Social. La gestión mixta de los servicios debe garantizar la calidad evitando el empleo precario; los servicios de calidad requieren empleos de calidad. La creación de empleo en este campo es una excepción positiva a la crisis actual del mercado de trabajo. El sistema sanitario debe implicarse a fondo. Resulta llamativo que las prestaciones sociosanitarias, previstas en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Sanitario, apenas se estén aplicando teniendo en cuenta la estrecha relación entre dependencia y enfermedades crónicas y morbilidad.

En suma, el desarrollo de la ley de la dependencia exige esfuerzos ampliados para que efectivamente sea una ley de Estado que contribuya al desarrollo de un nuevo derecho social que mejora la vida de las personas en situación de dependencia. Ello implica garantizar el acceso universal al nuevo sistema así como la suficiencia y calidad de servicios y prestaciones; en este objetivo es preciso reforzar la acción de la Administración General del Estado en coordinación, apoyo técnico y financiero a las comunidades autónomas, alta inspección y políticas correctoras de las desigualdades territoriales, de clase y de género existentes en este ámbito. La prevención de la discapacidad es una inversión social de futuro que requiere investigación y desarrollo. Por último, no es retórico afirmar que el éxito del sistema de autonomía y dependencia supone al mismo tiempo contribuir a ampliar nuestros derechos sociales y el conjunto del Estado de bienestar.