

El servicio de ayuda a domicilio en el Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia

JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES

Zaragoza, 20 de febrero de 2009

El servicio de ayuda a domicilio en España y la Ley 39/2006 desde una perspectiva de política de yacimientos de empleo

A mediados de la década de 1990 el servicio de ayuda a domicilio protagonizó una de las principales esperanzas de una nueva generación de políticas activas de creación de empleo, los denominados yacimientos de empleo. Este tipo de abordaje nació al albor de la aprobación por la Comisión Europea del Libro Blanco: crecimiento, competitividad y empleo. Eran años de severa preocupación por el alto desempleo que azotaba por aquel entonces a las economías europeas y, de forma especialmente intensa, a la economía española, donde se registraban tasas de desempleo del 11,3% y del 22,7% en el año 1993, respectivamente¹.

El análisis del servicio de ayuda a domicilio que surgía de los yacimientos de empleo aplicaba una lógica descaradamente orientada a la estimulación de la actividad económica y, consiguiente, generación del empleo en el sector privado. La falta de desarrollo del servicio era explicada por la existencia de problemas de demanda y de oferta del servicio, a pesar de que las encuestas de opinión revelaban una creciente necesidad no cubierta en este ámbito por cuotas amplias de población. Las recomendaciones de intervención pública se distinguían por la defensa de un programa de acción coordinado y simultáneo sobre las condiciones de oferta y demanda, así como una aproximación a escala local².

Algunos de los problemas detectados en el servicio de ayuda a domicilio consistían en:

- Las familias consideran extraño la contratación de un servicio para cubrir estas necesidades. Se prefieren las soluciones tradicionales basadas en la atención familiar.

¹ OCDE, «Economic Outlook», Diciembre, 1993.

² Fundación CIREM, «Los nuevos yacimientos de empleo: los retos de la creación de empleo desde el territorio», Diciembre 1999.

- El presupuesto público de servicios sociales es insuficiente para financiar el coste de los servicios que cubra las necesidades de atención.
- El consumo de servicios privados resulta caro para la mayor parte de los usuarios potenciales.
- La opción de la economía sumergida es más favorable económicamente que la contratación, tanto para los usuarios como para los cuidadores. Además no se identifican otras ventajas derivadas de la contratación.
- La oferta privada de servicios es reducida y su calidad poco contrastable por las familias.
- Las condiciones de trabajo en el sector regulado, especialmente los salarios, son poco atractivas para el empleo.

En este contexto, algunas de las principales medidas que los yacimientos de empleo identificaron desde el lado de la oferta eran:

- Favorecer la oferta de trabajo cualificada en el sector.
- Desarrollar la calidad de los servicios prestados.
- Mejorar las condiciones laborales del sector.
- Promover la creación de empresa y de autoempleo

Otras medidas identificadas desde el lado de la demanda consistían:

- Dar a conocer la oferta de servicios.
- Reducir el estigma social sobre el uso de servicios.
- Aumentar la capacidad de compra de servicios de los usuarios potenciales.
- Reducir el diferencial del coste de adquisición de los servicios frente a oferta de la economía sumergida.
- Facilitar la contratación de servicios en entidades o profesionales.

Durante estos años las políticas de yacimientos de empleo han ido debilitándose progresivamente al ritmo del crecimiento del último ciclo económico. Políticas que, salvo excepciones, nunca llegaron a generalizarse en el territorio, ni tampoco fueron llevadas a cabo de forma completa. A pesar de ello, en parte por la evolución social y en parte por el empuje del servicio de ayuda a domicilio público, la sociedad española ha ido aceptando el hecho de que los apoyos personales que necesitan las personas en situación de dependencia puedan ser realizados por

personas fuera del ámbito de la familia, especialmente en el caso de las personas mayores, aunque todavía se prefiera el apoyo familiar³.

No obstante, el despegue del servicio de ayuda a domicilio no se ha producido en España, donde se han mantenido tasas de utilización inferiores al resto de países de nuestro entorno económico; así como la precariedad de las condiciones de trabajo y de la calidad de las atenciones prestadas⁴. Entre otros factores explicativos de esta situación en España destacarían la abundancia de la economía sumergida en el consumo del sector privado, sobrealimentada por los recientes flujos inmigratorios, y la pertinaz insuficiencia del presupuesto en el consumo del sector público, a pesar de los incrementos acumulados en los últimos años.

Así pues, la promulgación de la Ley 39/2006 ofrece un inmejorable marco para profundizar en algunas de las principales medidas de las políticas de yacimientos de empleo en el servicio de ayuda a domicilio, las cuales podrían permitir, finalmente, el esperado desarrollo de la actividad ligada a este sector.

En primer lugar, la Ley puede contribuir a un adecuado financiamiento del consumo, público y privado, del servicio de ayuda a domicilio. Siendo éste el factor más relevante tanto en el diagnóstico de la situación del servicio como en las propuestas de intervención.

En segundo lugar, la Ley puede ayudar a avanzar en el reconocimiento social de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, los cuales resultan imprescindibles para afrontar los cambios sociales que comprometen la capacidad de las familias para resolver las situaciones de dependencia.

En tercer lugar, la Ley puede propiciar un marco regulador de las condiciones de calidad de los servicios de atención, especialmente necesario en el caso del servicio de ayuda a domicilio, y contribuir a la ordenación de la oferta, así como a la cualificación adecuada de los profesionales implicados y a la mejora de los convenios colectivos del sector.

Sin embargo, el balance inicial de la Ley 39/2006 parece arrojar más sombras que luces en el avance de las medidas acabadas de señalar, así como en la promoción del servicio de ayuda a domicilio.

A esta aparente paradoja de la Ley han contribuido los siguientes factores

³ IMSERSO, «Situación y evolución del apoyo informal a los mayores en España. Informe de resultados», 2004.

⁴ World Health Organization, Regional Office for Europe, «Home care in Europe. The solid facts», 2008.

1. Se ha configurado el SAD más como un sustituto del apoyo familiar que en un recurso de soporte de dicho cuidado –especialmente cierto cuando la dependencia ostenta los grados del reconocimiento oficial-.
2. El copago de la Administración no cubre el diferencial de los costes de contratación que asumen los usuarios y los trabajadores en el caso de la prestación de servicios.
3. La prestación de SAD público tiene un coste para las Administraciones Autonómicas y Locales que no pueden financiar en el marco de un acceso universal de la población con dependencia.
4. El procedimiento administrativo no facilita precisamente que los usuarios se acojan a la prestación de SAD: Falta de información sobre ofertas, papeleos en caso de cambio de proveedor, dificultades para el cobro de atrasos.
5. Se ha asimilado el cuidado en el marco de una relación propia de la economía sumergida a una forma análoga de cuidado familiar.
6. En general no se ha regulado el copago del SAD en el marco de los servicios sociales, dando lugar a sistemas distintos.
7. Se ha puesto en marcha la prestación económica no vinculada a servicios que resulta más atractiva que el SAD, convirtiendo a este en excepcional en el sistema y no a la inversa.
8. Hay riesgo de que no atendamos a la población con necesidades de SAD que no sean beneficiarios de la Ley 39/2006, de manera que la atención de un colectivo pueda ir en detrimento de otros colectivos – incluso de aquellos que tengan un riesgo social más importante -.

En este contexto sigue estando vigente el análisis de los yacimientos de empleo y siguen pareciendo adecuadas sus propuestas de intervención para desarrollar el servicio de ayuda a domicilio. A modo exploratorio apunto algunas reflexiones que orienten determinadas revisiones de la Ley 39/2006.

En primer lugar se debería apostar por un nuevo enfoque en la planificación de los programas individuales de atención que priorice los servicios profesionales de atención en el domicilio y en la comunidad frente a otras prestaciones. Esto, sin duda, requerirá un mayor esfuerzo de gasto público centrado en el servicio de ayuda a domicilio, ya sea en su modalidad de prestación en especie por parte de la

Administración Pública, como en su modalidad de prestación vinculada a la adquisición de servicios en el mercado, o en ambas.

El financiamiento del gasto público en el servicio de ayuda a domicilio no debería descansar sobre los presupuestos públicos de las Corporaciones Locales, ni tampoco sobre las haciendas autonómicas – aunque en este último caso puedan admitirse algunas matizaciones -. O en su defecto, el sistema de financiación pública no debería penalizar el presupuesto de las entidades que prescriben los programas de individuales de atención, ni tampoco de los beneficiarios de los mismos, en aquellos casos en que se opta por el servicio de ayuda a domicilio frente al resto de prestaciones, especialmente con aquella no vinculada al consumo de servicios.

Atendiendo a la magnitud de las situaciones de dependencia que la Ley ha reconocido actualmente, y más considerando aquellas otras que sobrevendrán en el futuro cercano, parece improbable que a corto plazo se esté en condiciones de ofrecer todas las horas de servicio de ayuda a domicilio comprometidas (de acuerdo con el RD 727/2007 de 8 de junio). Así pues, para favorecer la transición del sistema actual podría pensarse en formulas de prestaciones que combinen el servicio de ayuda a domicilio con la prestación vinculada a cuidados no profesionales.

La elaboración de planes territoriales de promoción del servicio de ayuda a domicilio podría facilitar la creación de actividad y empleo en municipios donde haya insuficiencia de recursos y presencia de beneficiarios de la Ley. Las bases de datos de los beneficiarios de la Ley aportan una herramienta de primer orden para la planificación de servicios a medio y largo plazo. Consideración aparte deberían tener los municipios con poca población, baja densidad demográfica y, con el añadido frecuente, de elevadas tasas de sobreenvjecimiento y dinámicas de despoblación. En este contexto sociodemográfico, la planificación de servicios debería reforzar soluciones específicas (empleo compartido de equipamientos, aplicación de nuevas tecnologías, familias de acogida), una mayor dotación presupuestaria y de recursos; pero, sobre todo, debería enmarcarse en un marco más general de planes de desarrollo local en el medio rural. La financiación de actividades de I+D+i en este ámbito sería también una buena noticia.

Por último, añadir una reflexión sobre la tendencia de los últimos años hacia la proliferación de nuevos servicios de ayuda a domicilio en base a la especialización según tipos de destinatarios. Si bien se puede reconocer que la atención centrada en las necesidades de los usuarios, que son heterogéneos, es un factor positivo para la calidad de la atención. La consecución de este objetivo no justifica la creación de

servicios de ayuda a domicilio específicos (por ejemplo, SAD o servicio de promoción de la autonomía para personas con discapacidad física, (...) para personas con discapacidad intelectual, (...) para personas con discapacidad mental, para personas mayores) que conllevan el consiguiente establecimiento de amplios catálogos de servicios, de regulaciones de funcionamiento y de acreditación, de titulaciones profesionales, y la pérdida de flexibilidad en la planificación de recursos, así como de las entidades y profesionales que prestan tales servicios.

Para alcanzar el objetivo de personalizar el servicio debería ser suficiente que, en el marco de una formación generalista de los profesionales, se incorporase un enfoque de atención centrado en las necesidades del usuario, y, tal vez, determinados módulos de formación que apuntaran especificidades para los casos señalados. En este planteamiento no debería ser extraño el poder incorporar también la figura del asistente personal, puesto que cubre las mismas necesidades personales que el SAD, aunque a diferencia de este lo hace dentro y fuera del hogar. Dicho esto, cabe reflexionar, no obstante, si la aparición del asistente personal y su reclamación por parte de un colectivo de personas con discapacidad, el cual defiende una intervención centrada en la promoción de su autonomía personal, está poniendo de manifiesto la incapacidad del SAD para adaptarse a las necesidades y decisiones personales de los usuarios, lo que comprometería la calidad de la intervención. Si esta fuera la situación, tal como parece, entonces urgiría acometer una revisión de nuestras entidades y profesionales de SAD para adaptar su intervención a un nuevo modelo de atención, basado en la promoción de la autonomía personal del usuario y en el respeto a su individualidad. Pero, debemos insistir que este enfoque es sólo válido para unos pocos, si no que lo es para todos los usuarios del servicio de ayuda a domicilio.

Muchas gracias

Toni Rivero
Instituto del Envejecimiento
Universidad Autónoma de Barcelona
<antonio.rivero@uab.es>