

La Crisis del Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias desde el punto de vista del Trabajo Social

*Facultad de Ciencias Políticas, Sociales y de la
Comunicación - Grado en Trabajo Social- Trabajo de Fin
de Grado*

Autora: Irene García López

Tutor: Juan Octavio Hernández Cabrera

Fecha presentación: Convocatoria junio 2017

Resumen

La Ley de Dependencia surge por la necesidad de solventar el estado en que se encuentran las personas que precisan de la atención de otra/s para realizar actividades básicas de la vida diaria, u otros apoyos en pro de su autonomía personal. España pretendía equiparar la atención a las personas en situación de dependencia con el resto de países de la Unión Europea, persiguiendo paliar un problema que aumentaba a la par que el envejecimiento poblacional, sin embargo, la crisis y el “reparto” de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivaron en un sistema inconexo y desigual.

Para analizar la situación específica atravesada por la Comunidad Autónoma de Canarias, se ha realizado un estudio descriptivo a partir de fuentes secundarias, cuyos resultados, a pesar de la dificultad de análisis de los datos y la falta de información por parte de las Administraciones Públicas hacia el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), arrojan una insuficiente concreción de la Ley a la que se le suma una aplicación diversa, y una cuestionable gestión de recursos que derivan en el incumplimiento de la misma, pasando de una “buena idea”, a un cúmulo de “buenas intenciones”.

Palabras clave: *Ley de Dependencia, Sistema de Atención a la Dependencia (SAAD), Autonomía, Discapacidad, Limbo de la Dependencia, Canarias.*

Abstract

The Law of Dependency arises from the need to fix the situation of some people when they need the care of others to perform basic daily activities and develop their personal autonomy. Spain intended to equate dependent people care with that of the rest of the European Union countries, seeking to alleviate a problem that increased at the same time as population ages. However, the recession and the sharing of responsibilities between the State and the Autonomous Communities resulted in an unconnected and unequal system.

In order to analyze the specific situation of the Autonomous Community of the Canary Islands, a descriptive study has been carried out from secondary sources. Despite the difficulty of analyzing the data and the lack of information from the Public Administrations towards the Information System of the System for Autonomy and Care to Dependency (SISAAD), the results show an insufficient specification of the Law to which a diverse application is added and questionable management of resources that derive in the non-compliance of such law, turning a “good idea”, into a cluster of “good intentions”.

Key words: Dependency Law, Dependency Care System (SAAD), Autonomy, Disability, Dependency Limbo, Canary Islands.

Índice

	Páginas
Introducción.....	5
1. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO.....	6
2. LA IMPLANTACIÓN, EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.....	7
2.1 La Dependencia en Canarias antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.....	7
2.1.1 <i>Vías de acceso a prestaciones, servicios, recursos, etc. relativos a dependencia/ discapacidad anteriores al SAAD.....</i>	<i>10</i>
2.1.2 <i>La realidad de la atención a las personas con discapacidad antes del SAAD.....</i>	<i>11</i>
2.2 Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Ámbito legal /normativo.....	13
2.3 Implantación y Evolución inicial del SAAD en Canarias.....	25
2.3.1 <i>Tiempos de espera para el acceso a las prestaciones.....</i>	<i>26</i>
2.3.2 <i>Análisis del acceso a los servicios y prestaciones durante los primeros años de implantación de la Ley.....</i>	<i>29</i>
2.3.3 <i>Análisis económico y modelo de financiación en los primeros años de la implantación del SAAD.....</i>	<i>34</i>
2.4 Funcionamiento actual de la Ley de Dependencia en Canarias.....	40
2.4.1 <i>Actualidad del SAAD en Canarias. Cobertura y alcance actual de recursos, servicios y prestaciones económicas.....</i>	<i>40</i>
2.4.2 <i>Análisis de la financiación actual del SAAD.....</i>	<i>47</i>
3. DISCUSIÓN.....	52
4. CONCLUSIONES.....	54
REFERENCIAS.....	57

Introducción

El presente documento se obtiene por medio de la investigación documental que pretende responder a las exigencias de la asignatura de Trabajo de Fin de Grado, impartida en 4º de Grado en Trabajo Social por la Universidad de La Laguna.

El objeto de esta revisión teórica fue conocer la situación de la Ley de Dependencia y por ende, el Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias, tratando de analizar las dificultades que concurren en la aplicación y ejecución de Ley en esta Comunidad Autónoma, dejando entrever las consecuencias de los/las beneficiarios/as pertenecientes a la misma.

La principal cuestión que se plantea se basa en los “caminos” tomados tanto por la Administración General del Estado, como por la Comunidad Autónoma en cuestión para conseguir el cumplimiento de una Ley que nació con una determinada solvencia económica estatal, pero comenzó a avanzar en periodo de crisis. Esto nos ha dejado como resultado, una brecha de desigualdad entre aquellas personas en situación de dependencia que han podido acceder a las prestaciones del sistema, y aquellas que se han quedado estancadas en el denominado “limbo de la dependencia”, además de la desviación que ha tomado la aplicación de la ley, que en sus inicios pretendía fomentar la autonomía de los beneficiarios mediante servicios que paliasen su situación, y que actualmente cada Comunidad Autónoma ha resuelto sus dificultades económicas y de concreción de maneras en ocasiones menos productivas para los/las beneficiarios en situación de dependencia.

Pretendiendo una visualización más clarificada de la situación del Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias, este documento se inicia con el contexto previo a la aparición de la ley, continuando con la legislación que se ha considerado de mayor relevancia concerniente a la misma, y un intento de visualización de las circunstancias atravesadas por el SAAD desde los inicios de la aplicación de la ley hasta los datos más cercanos a la actualidad, para posteriormente pasar a la discusión y las conclusiones que podrían extraerse del tema que nos concierne, queriendo llegar a conclusiones que favorezcan una reflexión en pro del avance y la mejora de los derechos de las personas en situación de dependencia.

1. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO.

Con el fin de realizar el presente Trabajo de Fin de Grado correspondiente al Grado en Trabajo Social de la Universidad de La Laguna, se ha realizado una investigación documental, seleccionando y recopilando información por medio de la lectura crítica de documentos y materiales bibliográficos. Para la compilación de la información, se han utilizado fuentes primarias y secundarias pretendiendo detectar aquellas más acordes al tema en cuestión, tratando de aportar información útil y clara sobre la situación de la dependencia en Canarias.

El inicio del trabajo comienza con la revisión bibliográfica y la búsqueda de fuentes de información, para lo cual se consulta la bibliografía disponible sobre la Ley de Dependencia, el Sistema de Atención a la Dependencia y las referencias a datos del Sistema de Información de la Atención a la Dependencia además de la normativa en relación a la ley y las modificaciones que han ido surgiendo en torno a la misma.

Las fuentes mayormente consultadas para la búsqueda de información han sido las páginas oficiales en relación a la dependencia (IMSERSO, Portal de la Dependencia, SISAAD, SAAD, Web del Gobierno de Canarias, Boletín Oficial del Estado y Boletín Oficial de Canarias, etc.), además de ellas se han consultado bibliografías y trabajos extraídos principalmente de Dialnet, y otras fuentes de información como revistas digitales etc., plasmadas en la bibliografía de este documento.

Con motivo de pretender identificar la información relevante sobre los cambios acaecidos en la implantación de la ley y su funcionamiento se ha visto la necesidad del uso de datos y normativa que ahondase en la realidad del Sistema de Atención a la Dependencia, eliminando para esto aquellas fuentes que no tuviesen fiabilidad o rigor científico.

Tras la criba de información, se ha pretendido plasmar de manera organizada y lo más clara posible, la situación que ha atravesado y atraviesa el Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias.

2. LA IMPLANTACIÓN, EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

2.1 La Dependencia en Canarias antes de la entrada en vigor de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a la Dependencia.

El concepto de dependencia fue definido como la *“necesidad de ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida cotidiana”* (Consejo de Europa, 1988 en Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia, 2004), entendiéndose este como *“un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria, y de modo particular, los referentes al cuidado personal.”* (Consejo de Europa, 1988 en Libro Blanco de Atención a las personas en situación de Dependencia, 2004, p.21). Entendemos con ello, que nos referimos a dependencia como la necesidad de la ayuda de otras personas para llevar a cabo actividades necesarias para la vida.

Previo a la creación y aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a la Dependencia, existían en España, y por ende en la Comunidad Autónoma de Canarias, diversidad de normativa y otros recursos que pretendían paliar los problemas de integración, economía y todo aquello que dificulta el desarrollo normal de las personas con discapacidad, sin embargo debido a la “evolución” del sistema de Servicios Sociales, a la realización de estudios e investigaciones, y por supuesto a una realidad innegable y cambiante, fueron quedando obsoletas.

Adentrándonos un poco más en el tema, podríamos citar leyes como; la Ley 13/1982 de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (también llamada LISMI), que estuvo vigente hasta el 4 de diciembre de 2013 que se fundamentaba en el artículo 49 de la Constitución Española de 1978: *“Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a las que prestarán la atención especializada que*

requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este título otorga a todos los ciudadanos.” y cuyos principales objetivos eran, en resumidas cuentas, la integración social y la asistencia y tutela cuando fuese necesario, aludiendo para llevarlo a cabo al amparo de iniciativas privadas sin ánimo de lucro, mediante la financiación y la colaboración mediante asesoramiento técnico.

Además de esta, las personas en situación de dependencia tenían, por supuesto, amparo en otras leyes como la Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad (aún vigente), cuyo fin es la regulación de acciones que hagan efectivo el Derecho a la Promoción de la Salud reconocido en el artículo 43 y concordantes de la ya citada Constitución Española, que asume a todos los españoles y ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en territorio nacional, a la que le siguió en el tiempo, la transferencia de Servicios Sociales entre 1983 y 1985, mediante la cual se comenzaron a crear leyes de Servicios Sociales en las Comunidades Autónomas, y se estableció el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de 1988, que por iniciativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Dirección General de Acción Social, tuvo como objeto articular la cooperación económica y técnica entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para la financiación de una red de atención de Servicios Sociales Municipales, que permitiesen garantizar las prestaciones básicas a aquellos/as ciudadanos/as en situación de necesidad. Para el funcionamiento adecuado de los mismos, se pretendió que fuesen los departamentos municipales de Servicios Sociales o las Unidades de Trabajo Social de cada ayuntamiento, el lugar en que se atendiese a todas las personas en situación de necesidad social.

Un poco más tarde, en 1990, se instaura en España la Ley 26/1990, de 20 de diciembre por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, que pretende desarrollar el artículo 41 de la Constitución Española y se centra en el derecho a las pensiones de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por hijos a cargo, a todos/as los/las ciudadanos/as aun no habiendo cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones contributivas, universalizando con ello dichas prestaciones.

En este panorama surge en Canarias, la Ley 9/1987, de 28 de abril de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias (revisión vigente el 9 de abril de 2002), que establece la garantía del derecho de la población canaria a los Servicios Sociales, sirviendo al ideal de solidaridad y cuyos principios se fundamentan en la universalidad (Servicios Sociales como derecho de todo ciudadano, sin discriminación), globalidad (actuación del sistema de forma integral para el bienestar de los ciudadanos en las dimensiones individual y social) y preventivo (superación de la gestión asistencial, entendiéndose que la mejor forma de tratar los problemas sociales es mediante la actuación sobre las causas que los generan), pretendiendo con estos la consecución en las personas de un régimen de vida tan común como sea posible. Dentro del marco de la Ley, se encuentran explícitas referencias en el artículo 4 de la misma, a la *“atención y promoción del bienestar de la vejez para normalizar y facilitar las condiciones de vida que contribuyan a la conservación de la plenitud de sus facultades físicas y psíquicas, así como su integración social”* y a la *“promoción y atención de las personas con disminuciones físicas, psíquicas o sensoriales, así como la promoción de su integración social, a fin de conseguir su desarrollo personal y la mejora de su calidad de vida”*. Añadido a esto, en el artículo 6.3.c de la misma Ley se menciona la ayuda a domicilio, cuyo objeto es el de *“prestar una serie de atenciones de carácter doméstico-social de apoyo psicológico y rehabilitador a los individuos y las familias que se hallen en situaciones de especial necesidad, facilitándoles así la permanencia y la autonomía en el medio habitual de convivencia.”*

A grandes rasgos, entendemos que previo a la Ley de Dependencia, existía en España y en Canarias, una variada normativa de diferentes índoles que por norma, pretendía abarcar a la totalidad de personas en situaciones de necesidad, que se estimaban en torno a unos 3.528.221 (9% del total de población) (INE, 2001) debido a que *“la cobertura de la dependencia forma parte integrante de todo sistema de protección social, e incumbe a los poderes públicos garantizar la calidad de los cuidados”*(Consejo de Europa, 1988 en Libro Blanco de la Dependencia, 2014, p.16); pero que, sin embargo, no ahondaba en la situación de las personas dependientes ni establecía actuaciones demasiado específicas para paliar la situación mediante el fomento de su autonomía e integración.

2.1.1 Vías de acceso a prestaciones, recursos, servicios, etc. relativos a dependencia/discapacidad anteriores al SAAD.

El Sistema de Servicios Sociales en España, ha sido desarrollado a partir de leyes con objetivos un tanto ambiguos y fuera de las posibilidades jurídicas y los recursos económicos con que cuentan las comunidades autónomas. Es por ello complejo y desigual, sustentado en prestaciones intangibles con financiación insuficiente, y con fuerte presencia del tercer sector y alta influencia del sector privado. Sin embargo, a pesar de las diferencias palpables entre las distintas comunidades autónomas, todas estructuran los Servicios Sociales en dos niveles: el primer nivel de servicios de base, comunitarios o de atención primaria, y una red de Servicios Sociales especializados. Cada territorio toma como referencia el municipio, y generalmente aquellos que cuentan con más de 20.000 habitantes son los que tienen competencia plena para el desarrollo de los Servicios Sociales, teniendo que mancomunarse o delegar en otros entes aquellos de menor número poblacional. (Muñoz, J., 2009, p.142). Los Servicios Sociales Comunitarios constituyen la base del sistema público, el nivel de atención más cercano al/la usuario/a, teniendo como objetivo el logro de mejores condiciones de vida mediante una atención integrada, para lo que se engloban servicios como el de Información, Valoración y Orientación (también llamado S.I.V.O), la ayuda a domicilio, etc., y los Servicios Sociales especializados son aquellos dirigidos hacia sectores de población que necesitan una atención más concreta, dirigiéndose a sectores, como tercera edad y personas con deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales, para los que existen centros especializados. (Bracho, M.C., 1993). Entendemos con ello que el acceso a los Servicios Sociales es un derecho, que debe ser accesible para todos y todas aquellos/as ciudadanos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, con puerta en las Administraciones Públicas de ámbito local, y que debe paliar y solventar los problemas de colectivos con necesidades de atención especiales mediante los Servicios Sociales especializados que correspondan.

2.1.2 *La realidad de la atención a las personas con discapacidad antes del SAAD.*

En España, hasta el año 2006 en que surge la Ley, la atención a las personas con discapacidad se basaba en un sistema de protección asistencial, con cobertura limitada (únicamente para aquellos ciudadanos con insuficiencia de recursos económicos), servicios de intensidad insuficiente y de carácter complementario que prestaban principalmente las comunidades autónomas y los ayuntamientos, financiados mediante impuestos y con un coste muy inferior a los sistemas de protección universal, con un gasto público en 2005 de aproximadamente 2.646 millones de euros. (Unespa, 2007)

La población envejecida ha ido aumentando de manera significativa en los últimos tiempos, lo cual implica circunstancias difíciles en cuanto a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales. El número de mayores dependientes en España en el año 1999 era de 1.282.241, para comprender mejor el número de servicios con los que se contaba y de personas que accedían a los mismos, se adjunta la siguiente tabla:

**Tabla 2. La provisión de cuidados de larga duración en España.
Año 1999**

	n	%
Personas mayores dependientes	1.282.241	100,0
Viven en la comunidad	1.083.883	84,5
Sólo reciben apoyo informal	831.414	64,8
Utilizan atención domiciliaria privada	166.019	12,9
Combinada con apoyo informal	101.902	7,9
Exclusivamente	64.117	5,0
Utilizan atención domiciliaria pública	86.450	6,7
Combinada con apoyo informal	59.030	4,6
Exclusivamente	27.420	2,1
Viven en residencias	198.358	15,5
Privadas	120.217	9,4
Públicas*	78.141	6,1

*Número de plazas financiadas públicamente. Incluye tanto plazas de gestión directa como plazas privadas concertadas por la Administración.

Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ED-99 y el informe Las Personas Mayores en España. 2000 (Imsero, 2001).

Observando esta tabla, podemos aludir al gran número de personas que recibe cuidados de carácter informal (64,8%), frente al bajo número de otras alternativas como la atención domiciliaria pública (6.7%). Esto nos muestra que la principal fuente proveedora de cuidados era la familia, lo cual podría, en cierto modo, justificarse por la preferencia en la cercanía a sus familiares y la permanencia en el hogar. Hasta este momento, la Administración Pública ha sido subsidiaria de servicios en casos de que la respuesta familiar no fuese posible o suficiente, y atendiendo a la capacidad económica de la persona, lo cual también variaba en función de la comunidad autónoma en la que se habitara, ya que debido a la descentralización de los Servicios Sociales en España, eran estas quienes debían encargarse de servicios como la atención residencial y la correspondiente asignación de plazas y requisitos necesarios para acceder a un centro especializado. Debe reseñarse, que aunque los requisitos pudiesen variar de unas comunidades a otras, era común la inclusión de la valoración del grado de dependencia, la disponibilidad de apoyo informal y la situación económica del solicitante.

En cuanto a los Servicios de Ayuda a Domicilio (SAD) al ser competencia de los municipios, variaba en gran medida el porcentaje de población cubierta, la intensidad en horas de la asistencia, y la existencia de copagos de baja cuantía (entre un 10 y un 20% del coste total del servicio).

Este panorama nos deja entrever a grandes rasgos la atención que se ofertaba a las personas en situación de dependencia antes de la existencia de la ley, sin embargo, son bastante pobres en cuanto a que no existen estadísticas representativas en España que abarquen la totalidad de personas dependientes sin poder examinar cuestiones como el gasto económico que generaba esta circunstancia, que debía ser relevante a la hora de asignar un determinado papel a la administración, y que por ende, dificultan en gran medida la dirección de encauce de una posterior ley. (Casado-Marín, D., 2006, p.138)

2.2 Ley 39/2006 de 14 de diciembre De Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Ámbito legal/ Normativo.

A mediados de los 90, el Consejo de Europa posterior a promover iniciativas y recomendaciones que pretendían mejorar la situación de las personas dependientes y sus cuidadores, constituyó un grupo de expertos que se empleó durante dos años en elaborar un texto de consenso con la intención de que fuese asumido por la mayoría de países miembros. En septiembre de 1998 y como resultado del mismo, se aprueba por el Comité de Ministros del Consejo de Europa una recomendación relativa a la dependencia. (Libro Blanco de atención a la Dependencia, 2004 p.21)

En 2004 en España, se presenta el Libro Blanco sobre la Atención a las Personas en Situación de Dependencia por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad y el IMSERSO. En el mismo se alude al compromiso del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero de presentar un Libro Blanco que sustente las bases de elaboración de un Proyecto de Ley que cumpla con el programa del gobierno en cuanto a la protección de las personas en situación de dependencia, basándose en la certeza de que España debe formar parte del modelo social europeo en que la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía deben situarse como prioridad política. Añadido a esto, la Constitución Europea proclamaba <<el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los Servicios Sociales que garantizan una protección en casos como (...) la dependencia o la vejez>>, entendiéndose con ello que debía reconocerse el vacío de protección existente en cuanto a aquellas personas que precisaban el apoyo de otras para realizar actividades de la vida diaria tan básicas y necesarias como levantarse, asearse, y otras tantas, y *copiar* los pasos de otros países cercanos que habían evolucionado y creado políticas y derechos sociales que promoviesen la autonomía personal de la ciudadanía en situación de dependencia, como pudieron ser en inicio los Países Escandinavos y Holanda, y en los noventa Austria, Alemania, Francia, Luxemburgo..., configurando así lo que llamaron el <<cuarto pilar del Estado de Bienestar>>. (Caldera Sánchez-Capitán, J., en Libro Blanco de Atención a la Dependencia, 2004, pp.11-13)

El objetivo del Libro Blanco, fue el de *“ofrecer al conjunto de Administraciones Públicas, a los agentes sociales, a los movimientos representativos de las personas*

mayores y de las personas con discapacidad, a la comunidad científica, a los proveedores de servicios y a la sociedad española entera, los elementos esenciales para poder desarrollar un debate con bases y fundamentos asentados en el rigor científico que desemboque en un deseable consenso general antes de llevar adelante la iniciativa legislativa que nos hemos propuesto.” (Caldera Sánchez-Capitán, J., en Libro Blanco de Atención a la Dependencia, 2004, pp.11-13)

La Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia reconoce un nuevo derecho de la ciudadanía en España, universal, subjetivo y perfecto, estableciéndose en la disposición final primera de dicha norma que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia para las personas valoradas como grandes dependientes (grado III niveles 1 y 2) sería a partir del 1 de enero de 2007 o desde el momento de la solicitud si esta es posterior. Esta ley se desarrolla a nivel estatal mediante el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia, el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, regulador del nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado para la Administración general del Estado, el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo por el que se regula la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, y el Real Decreto 727/2007, de criterios para la determinación de las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la ley.

La aplicación de la Ley 39/2006 de 14 de Diciembre de Promoción de la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia comienza en Canarias mediante la convocatoria en junio de 2006 para concurso de contratación de asistencia técnica para el análisis y estudio en relación con la implantación de la Ley de Dependencia, posteriormente, el 2 de octubre se hace pública la adjudicación del contrato también mediante el Boletín Oficial de Canarias (BOC).

El 14 de diciembre de 2006 se hace factible la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, siendo en junio del 2007 cuando se hacen públicos en Canarias los modelos normalizados para la solicitud del reconocimiento de la situación y el derecho a las prestaciones de la misma

Ley. Poco más tarde, en el mes de agosto, se amplía por primera vez el plazo para la resolución y notificación en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia, posteriormente, aparece el Real Decreto 615/2007 de 11 de mayo por el que se regula la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Llegando a 2008 cuando mediante la aplicación del Decreto 54/2008, de 25 de marzo, la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda anuncia en las disposiciones generales del BOC nº061 la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación y el derecho a las prestaciones del sistema establecido por la Ley. Posterior a esto y con menos de un mes de diferencia, el 4 de abril en el BOC nº068 se establece con “carácter transitorio” la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la *prestación económica* a aquellos beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en Canarias para el ejercicio de 2008. Días más tarde, el 15 de abril en el BOC nº076 se publica la Orden de 7 de abril de 2008 por la que se establecen los modelos normalizados de propuesta para el programa individual de atención, de informe social y del trámite de consulta que se han de utilizar en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia.

El 17 de julio del mismo año, en el BOC nº143 se publica el Decreto 163/2008, de 15 de julio, que modifica el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema. El decreto modificado fue la primera normativa plasmada en la Comunidad Autónoma de Canarias con respecto al sistema de dependencia; este procedimiento incluía dentro del trámite de elaboración el Programa Individual de Atención (PIA), de cuyo procedimiento se establecía que la Dirección General competente en materia de Servicios Sociales, solicitaría informe social con la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia a la Administración municipal correspondiente al domicilio o lugar de residencia de la persona beneficiaria. Sin embargo, las exigencias en la agilidad y simplificación del procedimiento, y con motivo de asegurar el acceso eficaz de los ciudadanos a los servicios y prestaciones del sistema, aconsejan modificar el esquema organizativo tanto para solicitar el informe como para la aprobación de programas individuales de atención

correspondientes a los usuarios del sistema. Por todo esto se considera la idoneidad de que para la elaboración del Programa Individual de Atención, pueda la Dirección General competente en materia de Servicios Sociales solicitar informe social a las Administraciones Públicas con competencias para la realización de los mismos (Administración Municipal, Consejería de Sanidad, Administración Insular y/o Estatal correspondiente al domicilio de la persona beneficiaria y aquellos otros que procedan de los/las trabajadores/as sociales de centros públicos, y en ausencia de estos, los emitidos por la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda). Se traspasa también la facultad de propuesta de las Comisiones Insulares a las unidades administrativas de la Dirección General competente, eliminando “rigideces inoportunas en la gestión”. Como ampliación a esto, se prevé como tendencia reforzar la operatividad de los Equipos de Valoración mediante la posibilidad de habilitar como evaluadores de la dependencia a personal de los diferentes servicios de la Administración. (Fundación Caser, 2009)

El 16 de enero de 2009, en el Boletín Oficial de Canarias nº010, se hace pública la orden de 29 de diciembre de 2008 que establece la prórroga de la Orden de 2 de abril de 2008, en el inicio de la puesta en marcha de la Ley en la Comunidad Autónoma de Canarias, la elaboración de un Decreto por parte del Consejo de Gobierno lleva a demorar la efectividad de las prestaciones, y en particular en los supuestos de la prestación de cuidador familiar, a quienes la falta de regulación por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias causa perjuicio irreparable por la imposibilidad de acreditación ante la Tesorería de la Seguridad Social de los requisitos que posibilitan el alta en el sistema, sin poder aplicar en ellos el carácter retroactivo; además de esto, se demoran las prestaciones a los grandes dependientes. Dicha orden pretende modificar la Ley aludiendo que, *“todas las personas que tienen reconocida la situación de dependencia y adjudicada plaza en centro asistencial, y/o a la espera de apertura y funcionamiento, accederán al recurso de prestación económica vinculada al servicio, si estuvieren ingresados en centro asistencial privado acreditado, o a prestación económica para cuidados en el entorno familiar si fuera el caso, hasta tanto se produzca el ingreso en el establecimiento adjudicado”*.

Es en marzo de 2009 cuando finalmente la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda aprueba las bases generales que rigen la concesión de ayudas

económicas para la adquisición de instrumentos que faciliten la autonomía personal de personas dependientes y se efectúa la convocatoria para 2009.

Llegados al mes de julio del mismo año, el día 28 se publica en el BOC nº145 el Decreto 101/2009 de 21 de julio, que modifica el decreto 54/2008 que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, facultando al titular de la Consejería competente en materia de asuntos sociales a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el decreto, habilitándolo particularmente para aprobar aquellas disposiciones de carácter general que regulen la intensidad de protección de los servicios y las prestaciones económicas, su régimen de compatibilidad, así como el régimen de gestión de las prestaciones económicas del sistema; el Servicio de Ayuda a Domicilio, el de acreditación y registro de centros o servicios, y las que determinen la capacidad económica del beneficiario y los criterios de participación del mismo en los servicios del Sistema. Posteriormente, se publica la orden de 8 de septiembre de 2009 en el BOC nº182 de 16 de septiembre, que establece el procedimiento de habilitación provisional de centros, servicios y entidades privados para la atención a personas en situación de dependencia en el ámbito territorial de la CC.AA. de Canarias.

Más tarde y prolongándose hasta la actualidad, aparecen otros decretos, como son el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, el Real Decreto 175/2011, de 17 de mayo por el que se modifican el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas, y el Real Decreto 615/2007 de 11 de mayo, por el que se regula la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia. Esto ocurre debido a que en el Real Decreto 727/2007 de 8 de junio, se habían desarrollado únicamente los servicios y prestaciones económicas correspondientes a los grados II y III de dependencia severa y gran dependencia, por considerar que el calendario de aplicación progresiva de la Ley, aconsejaban posponer la regulación del grado I correspondiente a la dependencia moderada. Por otro lado, el acceso de las personas con reconocida dependencia de grado I, requiere la inclusión de las personas cuidadoras de los/las mismas, prevista en el Real Decreto 615/2007,

conllevarlo esta modificación su inclusión a la Seguridad Social y formación profesional de los/las cuidadores/as no profesionales.

Relativo a esto, se crea el Decreto 131/2011 de 17 de mayo, por el que se establecen las intensidades de protección de los servicios y los criterios para determinar las compatibilidades e incompatibilidades entre las prestaciones de atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Canarias.

El 20 de abril de 2011, aparece el Real Decreto 570/2011 que vuelve a modificar el Real Decreto 727/2007 de 8 de junio, citado anteriormente por la modificación mediante el Real Decreto 175/2011, y añadiendo esta vez al artículo 13.1 la disposición adicional cuarta sobre las cuotas a la Seguridad Social y por formación profesional derivadas de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que dictamina el abono de las mismas de manera conjunta y directamente por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) a la Tesorería General de la Seguridad Social, y actualizando también mediante la aplicación del porcentaje del IPREM fijado como referencia en el 2011.

En el Boletín Oficial del Estado (BOE) número 168, aparece el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, siete días después de la publicación de la Ley de reforma del mercado laboral, y con entrada en vigor el día 15 de julio. Este nuevo Real Decreto Ley busca la consolidación fiscal e impulsa nuevas reformas estructurales, impactando directamente en el ámbito de la dependencia mediante medidas en materia de Seguridad Social y Empleo y medidas de racionalización del Sistema de Dependencia. Cabría aquí hacer hincapié en que el inicio de este Real Decreto Ley, comienza explicando la recesión de la economía española iniciada en el año 2008 y los desequilibrios macroeconómicos surgidos por la política entonces seguida para hacerle frente, contemplando las consecuencias en el empleo, y considerando la necesidad de medidas urgentes que devuelvan la confianza de los mercados financieros a la zona euro. Estas nuevas reformas pretendían garantizar la flexibilización de la estructura productiva del país, y la generación de crecimiento adicional que compensara parcialmente el impacto restrictivo de la política fiscal a corto plazo, y el crecimiento de la economía, la producción y el empleo a medio plazo. Todo esto surge debido a la concesión de los

ministros de economía de la Unión Europea de la prórroga de un año, para corregir su excesivo déficit y situarlo por debajo del 3% del PIB, ya que se había fijado 2013 como fecha límite para su consecución, y dando con este Real Decreto Ley cumplimiento a buena parte de las Recomendaciones Específicas formuladas por el Consejo Europeo a España, añadiendo como fin último la apertura de los mercados al sector privado, fomentando la innovación y nuevos servicios en sectores críticos.

Para hacer factibles las citadas medidas de racionalización, se establece una nueva estructura que mantiene los tres grados y suprime la clasificación de estos en dos niveles (art. 26.2 LD suprimido), además de que la asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida, y la obligatoriedad de aplicar el baremo previsto en la Ley, precisando que la determinación de la prestación por cuidados en el entorno familiar, corresponderá a la administración competente, sin suponer un nuevo reconocimiento de grado y nivel de dependencia para aquellos que ya lo tengan previo al 15 de julio de 2012. En adhesión a esto, se modificó la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PECEF), reduciendo su cuantía desde el 1 de agosto de 2012, (tanto para aquellos que ya tuvieran reconocido grado y nivel, como para aquellos que aún no tengan resolución administrativa y nuevos solicitantes); dejando la cuantía del grado III, nivel 2 (gran dependencia), en 442,59 €, y la cuantía del grado I, nivel 2 (dependencia moderada) en 153 €. Y desde la misma fecha, para los nuevos solicitantes y aquellos pendientes de resolución se fijaron para el grado III, (ahora sin niveles), 387,64 €, y para el grado I, 153 €. En añadidura a la disminución, se elimina el carácter retroactivo desde el 15 de julio de 2012, para los que aún no hubieran comenzado a percibir las, conservando el derecho aquellos que en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas, también a partir del mismo día, estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años, y aquellas en cuyos casos se hayan generado desde la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y abonadas periódicamente en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de 8 años desde la fecha de resolución firme y notificándolo a la persona beneficiaria y a la Administración General del Estado.

En cuanto a los cuidadores no profesionales mediante el Real Decreto Ley 20/2012 dejan de quedar incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del

Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, dado que el Real Decreto 615/2007 de 11 de mayo por el que se regulaba la Seguridad Social de los cuidadores, pasa a ser voluntario a partir del 15 de julio del 2012, extinguiéndose el 31 de agosto del mismo año los convenios especiales para estos, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento con anterioridad al día 1 de noviembre, y en caso de que se opte por su mantenimiento, desde el día 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2012 la cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10% en el total de la cuota a abonar, siendo cargo de la Administración General del Estado el 5% del total de la cuota y el 85% restante a cargo del cuidador no profesional, hasta el 1 de enero de 2013, cuando el convenio especial correría a cargo exclusivo del cuidador no profesional (disp. Trans. 13ª RDL). A Pesar de ello, se redefine también la prestación económica de asistencia personal que facilite el acceso a la educación y al trabajo, así como a una vida más autónoma haciéndose aplicable a todos los dependientes en cualquiera de sus grados, se modifica el servicio de ayuda a domicilio pudiendo prestar las entidades o empresas acreditadas solo aquellos relacionados con la atención personal en la realización de las actividades diarias, o en lo relacionado con las necesidades domésticas, pero con obligatoriedad de las primeras.

Anexo a esto, se establece un régimen de incompatibilidades de las prestaciones, haciéndose inconciliables las prestaciones económicas entre sí y con los servicios de ayuda a domicilio, centro de día y noche y de atención residencial, y los servicios entre sí mismos a excepción del servicio de teleasistencia, compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de ayuda a domicilio y de centro de día y noche, pudiendo las Administraciones Públicas competentes establecer compatibilidades que faciliten la permanencia en el domicilio de la persona en situación de dependencia.

La modificación del Real Decreto Ley 20/2012 finaliza con la modificación del calendario de aplicación de los servicios y prestaciones de cobertura a la situación de dependencia, y fijando la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección y la intensidad de protección de los servicios del catálogo.

Continuando con la normativa actualmente en vigor, encontramos la Resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del mismo. En este se expone que el Pleno del Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, en la sesión del 12 de abril de 2012, aprobó el avance de la evaluación de la ley, transcurridos los 5 años de aplicación de la misma, llegando al acuerdo de establecer aquellas mejoras en el Sistema de la Dependencia que fueran necesarias para asegurar su sostenibilidad, concluyendo que con el debido respeto de las competencias asignadas a comunidades autónomas y el resto de Administraciones Públicas, es necesaria la adopción de criterios comunes y mínimos que garanticen el principio de igualdad.

Del citado análisis se extrajeron como conclusiones generales, la desigualdad en la aplicación de la ley por parte de las comunidades autónomas que afectan tanto a la prestación de servicios, al procedimiento y a los tiempos de espera, como a las capacidades económicas de los usuarios. Además de ello, se alude a la inexistencia en ciertos casos de correlación entre las situaciones personales de dependencia y los servicios y prestaciones que se perciben, tanto en los servicios y prestaciones asignados como en el proceso de valoración de las situaciones entre niveles, que también difieren en gran medida en las distintas comunidades autónomas. Se alude además a la existencia un déficit en la aplicación de la media de horas, que se encuentran por debajo de las indicadas en la normativa, y a la cohabitación simultánea de personas dependientes de diversos niveles, en lugar de la priorización de la atención a aquellas personas que poseen un mayor grado de dependencia, y por ende debiesen ser prioritarias en la asignación de recursos por ser un principio recogido en la ley que responde a la justicia y equidad que debieran tenerse en cuenta.

Para seguir sumando, se señala el incumplimiento de expectativas en empleo y actividad económica, por no haberse priorizado la atención a través de la red de financiación pública de Servicios Sociales de las CC.AA., primándose ayudas a cuidadores no profesionales, lo cual debía ser excepcional, y que por consiguiente está acompañado del 45% de media que reciben la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, lo cual dificulta más la generación de empleo y actividad económica que los servicios sí generan, pero puede “justificarse” por el cambio en las condiciones

socioeconómicas de nuestro país con importantes tasas de desempleo que han podido ser impulsoras de la concesión de prestaciones económicas por cuidados familiares, y del escaso impulso en servicios por parte de las comunidades autónomas .

Esta nueva resolución alude a la necesidad de sostener el Sistema de Autonomía y atención a la dependencia, y de corregir el desfase entre previsiones y realidad tanto en financiación como en número de personas dependientes, ya que la financiación acumulada en los Presupuestos Generales del Estado se superó en 2.700 millones de euros en el periodo de 2007-2011 y el número de personas atendidas de una previsión de 1.173.764 a 1.612.729 solicitantes en 2012.

Ante este panorama de “desequilibrio”, se aprueban 16 propuestas de mejora de entre lo que cabe destacar la modificación de la clasificación de la situación de dependencia establecida por grados y niveles, con única división en 3 grados (grado III: gran dependencia, grado II: dependencia severa y grado I: dependencia moderada). La adaptación de criterios para determinar las intensidades de protección del servicio de ayuda a domicilio a las necesidades reales de las personas en situación de dependencia (horas/mes), quedando las personas que ingresen en el sistema a partir de la entrada en vigor de la norma con, grado III: 46-70 horas/mes, grado II: 21-45 horas/mes, grado I: máximo de 20 horas/mes; y para aquellas personas que ya tuvieran grado y nivel reconocido, para el grado III nivel 2: 56-70 horas/mes, grado III nivel 1:46-55 horas/mes, grado II nivel 2: 31-45 horas/mes, grado II nivel 1:21-30 horas/mes, y grado I niveles 1 y 2: máximo de 20 horas/mes, diferenciando además las horas relativas a necesidades domésticas de las de atención personal para las actividades de la vida diaria. La tercera medida amplía a todos los grados la prestación económica de asistencia personal y la incompatibiliza con el resto de servicios y de prestaciones económicas, siendo compatibles los servicios entre sí, a excepción de la teleasistencia con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de ayuda a domicilio y de centros de día y noche, pudiendo las Administraciones Públicas competentes establecer compatibilidad entre las prestaciones para apoyo y atención domiciliaria de tal forma que la suma no sea superior a las intensidades máximas reconocidas en el grado de la persona dependiente. Se pide el compromiso de la comunicación de traslado de personas dependientes por parte de la Comunidad Autónoma al IMSERSO a través del sistema de información en la cuarta medida, mientras que en la quinta, se aplican

mejoras en el procedimiento y la transparencia de la gestión de las solicitudes de inicio del procedimiento para el reconocimiento a la situación de dependencia. Otra de las medidas propone mejoras en los Sistemas de Información, pretendiendo una mejor explotación de los datos del SISAAD, mejorando también la transparencia, actualización y seguridad. La séptima mejora propone revisar la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales, estableciendo ciertos criterios, requisitos y compromisos que deberán demostrarse y podrán ser comprobados en cualquier momento por la administración gestora para ver si siguen cumpliéndose. La medida número ocho recoge el establecimiento de criterios comunes en la asignación de prestaciones en casos de fallecimiento de la persona dependiente, aclarando que en caso de fallecimiento previo a la resolución por parte del Sistema de Dependencia, no tienen la condición de beneficiarios y al no haberse perfeccionado el derecho, no puede incorporarse a la herencia. En la novena medida, se prevé acordar criterios, recomendaciones y condiciones mínimas que deberán cumplir los Planes de Prevención de las Situaciones de Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal. Se modifica también el calendario de aplicación de la ley como consecuencia de la priorización en la atención a las personas con mayores necesidades, así como en la corrección del déficit en virtud de los principios de sostenibilidad, estabilidad y suficiencia, aplazando, por tanto, la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas valoradas en el grado I, nivel 2 para julio de 2015. Se pretende además, mediante la undécima medida, establecer criterios comunes para determinar la capacidad económica de los usuarios de los servicios y prestaciones así como la aportación de los mismos pretendiendo garantizar con ello el principio de igualdad, mediante la aportación de un máximo del 90% del coste del servicio por parte de los mismos. Para la previsión de los costes, se utilizarán indicadores de referencia que determinen el coste de los servicios y prestaciones contenidos en el catálogo de servicios, acordándose estos entre todas las Administraciones Públicas competentes. La medida número trece alude al Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público ya citado previamente en este texto. Para continuar “simplificando” el sistema, se alude al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia como parte de la cartera de Servicios Sociales, por lo que se establece un órgano de participación común denominado Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía

y Atención a la Dependencia. Finalizando con esto, la medida número quince se pretende ponderar la prestación de servicios frente a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar y en la dieciséis la creación de un grupo de trabajo sobre los contenidos de la disposición adicional séptima de la Ley de Dependencia, que abarca la regulación de la cobertura privada de las situaciones de dependencia conforme a la nueva estructura de grados, destacándose de este el criterio adicional de reparto por el tipo de prestaciones reconocidas, ponderándose positivamente aquellas que atienden a los beneficiarios a través de servicios en relación a la prestación para cuidados en el entorno, además del procedimiento para efectuar la verificación de la materialización de la aportación financiera de las comunidades autónomas al SAAD, para lo que se prevé por parte de las mismas certificación anual de que su aportación habrá sido al menos igual a la de la Administración General del Estado.

El 27 de diciembre de 2013 se crea el Real Decreto 1050/2013, que deja sin efecto el Real Decreto 614/2007, estableciendo la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, los criterios de su asignación y la forma y procedimiento de su abono a las comunidades autónomas, para las personas beneficiarias valoradas en los distintos grados de dependencia

Finalizando con el panorama legislativo, encontramos el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, que deja sin efecto la regulación contenida en el Real Decreto 727/2007, regulando las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la ley, posteriormente modificado por el Decreto 291/2015 de 17 de abril, incluyendo servicios de promoción de la autonomía personal la habilitación y terapia ocupacional, la atención temprana, estimulación cognitiva, promoción, mantenimiento y recuperación de la autonomía funcional, habilitación psicosocial para personas con enfermedad mental o discapacidad intelectual y apoyos personales, atención y cuidados en alojamientos de soporte a la inclusión comunitaria.

2.3 Implantación y Evolución inicial del SAAD en Canarias.

Entre una de cada tres y una de cada cuatro familias españolas está afectada por el problema de la dependencia. Para comprender mejor la situación diremos que este colectivo se compone en un 64% por mujeres, que el perfil de edad más frecuente (68,9%) es mayor de 65 años, que su causa más frecuente es la edad, pudiendo ir acompañada o no de enfermedades físicas o psíquicas, e impactando estas últimas en un 34% de los dependientes, debiendo resaltarse que estos ocupan (o debieran ocupar) un perfil de asistencia diferente. El estudio de la Fundación Caser en 2009, arrojaba datos como que el servicio más frecuente era la ayuda domiciliaria (35,5%), seguido de la teleasistencia con un 17,9%. Este estudio revela también la mayor frecuencia del pago exclusivamente privado en servicios de menor coste, y siendo además el servicio más habitual el que menos colaboración recibe por parte del SAAD. La financiación privada se da en perfiles de renta alta, pero se halla un porcentaje importante de familias de renta baja y media que no recibe ayuda, lo cual indica que no la han pedido o recibido, existiendo casi un 35% de familias que no han iniciado los trámites de petición de ayuda. Como se ha aludido frecuentemente en diversos estudios y publicaciones, la mayoría de cuidadores/as son mujeres que dedican gran parte de su tiempo a los cuidados del familiar dependiente, recibiendo tan solo el 10,2% ayuda de la administración. El 72,6% de cuidadores que se dedican a la ayuda domiciliaria no tienen titulación específica detectándose la presencia de inmigrantes en esta profesión tres veces más que en otras (41,3% es inmigrante). Según este mismo estudio, en 2009 el 65,5% de los dependientes encuestados había iniciado el proceso para obtener ayudas de la Ley de Dependencia, y el 26,2% estaba recibiendo sus prestaciones. (Fundación Caser, 2009)

2.3.1 *Tiempos de espera para el acceso a las prestaciones*

Cuatro años después de la aplicación de la Ley de Dependencia, a día 1 de diciembre de 2010, 234.463 personas en nuestro país se encontraban en el denominado “limbo de la dependencia”, es decir, que teniendo reconocido un grado y nivel que les da derecho al acceso a las prestaciones y servicios, no contaban con un Plan Individual de Atención (PIA) que les permitiese recibirlos, lo cual evidenció el ligero aumento del

número de personas que se encontraban en esta situación, recalcando la idea de que se trata de un año en que no se incorporaron nuevos grados o niveles. En Canarias, el 60% de las personas con derecho reconocido no tenían aprobado en esta fecha el correspondiente servicio o prestación. En el conjunto del Estado el porcentaje en este “limbo” era del 27%. (Barriga, L.A, Brezmez M.J., García G.A, Ramírez J.M, 2011, pp. 7-8)

El tiempo medio para realizar las valoraciones de dependencia, estaría sobre los tres meses, sin embargo, entre el reconocimiento del grado y nivel y la elaboración del PIA transcurrían de 9 a 15 meses, lo cual suponía un plazo de entre 12-18 meses para la percepción del servicio o prestación, lo cual también era susceptible de variaciones en función de cuál fuese la comunidad autónoma de residencia, con la consecuencia de un número aproximado de 240.000 personas en situación de dependencia reconocida que no percibía ningún tipo de atención. (Barriga Martín, L. A., 2010, p.9). Canarias contaba en ese entonces con una de las gestiones más lentas, siendo la comunidad con mayor proporción de valoraciones pendientes y llegando a extender los plazos hasta más de un año. (Barriga Martín, L. A., 2010, p.9).

El VI Dictamen del Observatorio, en su informe de evolución de la ley cuatro años después, realiza una valoración por Comunidad Autónoma en la cual se determina que Canarias es de las Comunidades Autónomas que continúa privando a sus ciudadanos de los derechos reconocidos en la ley, por no aplicar las prestaciones y servicios recogidos en la misma, asignándole una puntuación de 0,5 sobre 10, seguida de C. Valenciana y Madrid que puntúan en 2. En cuanto al número de solicitudes, se presentaban unas 30.000 al mes en España, con, también una gran variabilidad entre Comunidades, lo cual podemos ver en la siguiente tabla:

La Crisis del Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias desde el punto de vista del Trabajo Social

ÁMBITO TERRITORIAL	Nº solicitudes	Nº de habitantes ⁽¹⁾	% sobre el nº de habitantes por CCAA
Andalucía	401.495	8.370.975	4,8%
Aragón	49.689	1.347.095	3,7%
Asturias (Principado de)	33.749	1.084.341	3,1%
Balears (Illes)	23.056	1.106.049	2,1%
Canarias	35.594	2.118.519	1,7%
Cantabria	22.489	592.250	3,8%
Castilla y León	84.575	2.559.515	3,3%
Castilla-La Mancha	91.491	2.098.373	4,4%
Cataluña	231.198	7.512.381	3,1%
Comunitat Valenciana	104.546	5.111.706	2,0%
Extremadura	42.417	1.107.220	3,8%
Galicia	87.975	2.797.653	3,1%
Madrid (Comunidad de)	119.632	6.458.684	1,9%
Murcia (Región de)	49.076	1.461.979	3,4%
Navarra (Comunidad Foral de)	20.257	636.924	3,2%
Pais Vasco	84.877	2.178.339	3,9%
Rioja (La)	14.201	322.415	4,4%
Ceuta y Melilla	3.835	156.613	2,4%
TOTAL	1.500.152	47.021.031	3,2%

FUENTE: Extraído del tratamiento de datos SISAAD que realiza Portal Mayores (IMSERO-CSIC: www.imsersodpendencia.csic.es)

(1) INE: INEBASE: Padrón Municipal a 1 de enero de 2010. Cifras de población a 01/01/2010 Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre.

Fuente: Barriga, M.L., Brezmez, M.J., García G.A. y & Ramírez J.M., 2013, p.16.

Puede y debe recalcarse la no correspondencia del bajo número de solicitudes presentadas en Canarias, con el envejecimiento de la población o la tasa de discapacidad, existiendo además un índice de medida que considera y pondera el envejecimiento de la población en cada comunidad autónoma, por el que puede estimarse que en Canarias debieran haberse presentado unas 16.000 solicitudes más de las declaradas hasta finales de 2010, además de que el resultado de los dictámenes de dependencia ha desbordado las previsiones del Libro Blanco en cuanto a los grados y niveles, teniendo por ello repercusiones en cuanto a la organización (tipos de servicios y costes), y de que a pesar de que el número de solicitudes se mantuviese relativamente constante en un promedio de 30.000, el número de PIA/mes bajo de 31.000 en 2008 a 16.700 en 2010, mostrando con ello una baja capacidad de las administraciones para

hacer cumplir un derecho subjetivo; estando todo esto también determinado por la comunidad autónoma a la que corresponda la residencia del/la usuario/a, y recalando que, a pesar del acuerdo del Consejo Territorial y la modificación del Real Decreto Ley 8/2010 que comprometía a las CC.AA a que desde la solicitud y el PIA, transcurriesen máximo 6 meses, siendo este el límite legalmente admisible, con independencia de los procedimientos de cada comunidad, lo cual también supuso la reducción de responsabilidades económicas de las Administraciones públicas por las prestaciones reconocidas, (Barriga, L.A, Brezmez M.J., García G.A, Ramírez J.M, 2011) en especial a las referentes al tiempo desde la fecha legal de efectividad del derecho y la del reconocimiento del mismo, estableciendo que es el acto formal de reconocimiento el que genera el derecho, teniendo por tanto efectividad mediante el acto de reconocimiento de la prestación que corresponda, modificando y haciendo periódico el supuesto carácter retroactivo que aludía la ley. (Barriga, L.A, Brezmez M.J., García G.A, Ramírez J.M, 2011)

Sin embargo, en líneas generales se fue evolucionando positivamente en materia de cobertura y agilidad de tramitación, ya que el promedio de “limbo” se establecía en unas 510 personas desatendidas por cada 1000 con derecho, situándose un gran número de comunidades por debajo de esto, como en el caso de Canarias, comunidad que nos compete, en la que había sin atención el elevado número de 810 de cada 1000 personas, con una tasa inferior a 1/100 habitantes, aclarando nuevamente que aún no se habían incorporado las bajas en el Sistema de Información del SAAD y había comunidades que no incorporaban regularmente los datos al mismo, o al menos no la totalidad de ellos. En un año la mejora fue patente, los promedios se situaban en 360 desatendidos por cada 1000 y con cobertura de 9 PIAS por cada 1000, mientras que Canarias seguía alejada de la media. Ya en 2010 la mayor parte de las comunidades autónomas españolas continuaron mejorando, habiendo una media de 260 desatendidos por cada 1000 con derecho y una cobertura de 14 PIAS por cada 1000, mientras que Canarias continuaba estancada, con una tasa de atención de 600 por cada 1000 dependientes con derecho, y una bajísima cobertura de 4 PÍAS/1000 habitantes, y con la previsión de entrada en vigor de la atención a los dependientes con Grado I Nivel 2, lo que incitaba a prever el aumento de la tasa de limbo. (Barriga, L.A, Brezmez M.J., García G.A, Ramírez J.M, 2011) Puede añadirse a esto, que la relación entre solicitudes y

prestaciones reconocidas, arroja resultados muy pobres en la Comunidad Autónoma de Canarias, al contrario que en la relación entre solicitudes y dictámenes favorables, sin embargo se alude a la implantación sumamente deficiente del SAAD en esta comunidad, que también se engloba dentro de las que atiende de forma prevalente a grandes dependientes, con menor atención a dependientes moderados. (Ortega, S.G. et al., 2013)

2.3.2 Análisis del acceso a los servicios y prestaciones durante los primeros años de implantación de la Ley.

Dentro de los servicios del SAAD, se exalta la especial importancia de la ayuda a domicilio y la teleasistencia, ya que estos permiten atender a la persona en su entorno, sin olvidar la importancia de las prestaciones preventivas, así como los servicios de promoción de la autonomía personal. No obstante, ocupan un espacio bastante insignificante dentro del conjunto de las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia (28.6%). El Servicio de Ayuda a Domicilio no ha sido una nueva creación, sino que en una buena parte de comunidades autónomas se ha remodelado formalmente la organización de lo que anteriormente se venía gestionando, unificando en una misma la ayuda que anteriormente se daba como prestación básica de los Servicios Sociales , lo cual ha llevado en algunos casos a una doble vía de acceso (en la que el 92% de usuarios/as lo recibe por parte de Servicios Sociales) y en otros a su inaplicación, sin contar con la existencia de un modelo uniforme y homogéneo de este servicio que se ha derivado en un contexto normativo disperso y diferentes formas de prestación, ya que, aunque se hayan explicitado algunas de sus “funciones” se presenta de forma deficitaria, sin criterios de estandarización en el diseño del servicio, que promuevan el avance y la calidad del mismo, que además sigue teniendo reducida importancia en el conjunto de las prestaciones de la ley (12,78%), lo cual puede venir determinado por el enorme coste que supone. En la implantación del mismo, tampoco se cumplen los índices de intensidad obligados, estando muy por debajo de las exigencias de 17 horas mensuales para las situaciones de gran dependencia y dependencia severa, con lo que se presenta por parte de las CC.AA. una vulneración del derecho a la protección de los beneficiarios. (Ortega, S.G. et al., 2013)

El servicio de teleasistencia también sufre desigualdades en función de la comunidad autónoma que lo preste, en algunas de ellas se ha reformulado mientras que en otras se ha mantenido el mismo funcionamiento previo a la aplicación de la ley, sin embargo, ha sido la prestación básica de Servicios Sociales más desarrollada y con mayor porcentaje de implantación, representando actualmente en el conjunto de prestaciones del sistema el 13,7%, lo que la convierte en el servicio de proximidad más utilizado, no obstante Canarias es una de las CC.AA. que aún en 2012 no prestaba este servicio y el precio del mismo sufría grandes variaciones (8.25 euros en Navarra, frente a 38.8 en La Rioja) (Ortega, S.G. et al., 2013)

Los servicios de prevención, que deberían tener carácter prioritario según la Ley de dependencia, ocupan un espacio marginal en el conjunto del SAAD, esperándose su aumento a medida que se incorporen los grados y niveles más bajos de dependencia al sistema, haciéndose también necesario un marco de regulación específico que abarque tanto a las prestaciones con doble naturaleza como a las exclusivamente preventivas. (Ortega, S.G. et al., 2013)

La Ley de Dependencia configuró un sistema que pretendía la promoción y la autonomía de los individuos que puedan llegar a tener sus capacidades mermadas y la atención de las personas que necesitasen de apoyo para vivir, con lo que más que una ayuda económica necesitan una atención o apoyo material, sin embargo, el papel de los servicios ha sido secundario, lo cual podría explicarse por la insuficiencia de medios y estructuras que puedan prestar dichos servicios, por lo interiorizado que está en nuestra cultura el modelo de cuidado familiar y por el interés de las administraciones (acentuado por la crisis) en la promoción de los servicios y prestaciones de menor coste, poniéndose por ello mayor énfasis en la preferencia por servicios como los centros de día o de noche, que permiten la permanencia del dependiente en su domicilio y, por ende, la prevalencia del cuidado informal, alcanzando así mayores cotas las prestaciones que complementan la labor de los cuidadores informales. (Ortega, S.G. et al., 2013)

Las prestaciones económicas encuentran su razón de ser en el hecho de que la propia Ley de Dependencia prevé en su artículo 14.6 la posibilidad de que si no fuese factible dotar de servicios que promuevan la autonomía personal y atiendan las necesidades de las personas en situación de dependencia, se asignase una cuantía

económica con carácter *excepcional*, que ayudase a conseguir la autonomía y paliar las necesidades, englobando aquí tres tipos de prestación: la prestación vinculada al servicio, la de asistencia personal y la de cuidado familiar; siendo esta última la más habitual. Existen limitaciones en las tres, la primera, vinculada al servicio también genera diferencias entre las distintas comunidades debido a cuestiones como la obtención de plazas en distintos centros, la segunda, la de asistencia personal por establecerse diversidad de regulaciones y normas diversas en cada comunidad, tanto para la persona dependiente como para el/la cuidador/a. (Ortega, S.G. et al., 2013)

La tercera de las prestaciones económicas, merece que se haga hincapié en ella, ya que en los inicios de aplicación de la ley, que vemos reflejado en diversas ocasiones en el apartado previo referente a la “evolución de la normativa”, es la sobreexplotación de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, ya que a pesar de su carácter *excepcional* según la ley, era recibida por casi el 58% de los/las usuarios/as en 2010; debiendo tenerse en cuenta la escasez de seguimiento de estas personas, y por tanto la inexistencia de garantías de un atendimento adecuado, además del también citado escaso desarrollo del potencial de creación de empleo de la ley. El SAAD ha derivado generalmente hacia la prevalencia de la Prestación Económica por Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF), a fecha de enero de 2010, se ponderaban unas 800.000 atenciones a 670.000 personas, que teniendo en cuenta la compatibilidad existente en el momento de algunos de los servicios y prestaciones, implicaba la recepción de quizá varios de ellos por la misma persona, y eran más de la mitad los que recibían la PECEF, lo cual generaba consecuencias como la disminución de retornos esperados por la generación de empleo que debiera haberse dado gracias a la prestación de servicios profesionalizados, recargando a las 385.000 cuidadoras familiares (principalmente mujeres) que pueden estar sometidas a grandes sobrecargas y que carecen de apoyos suficientes (formación, respiro, apoyo profesional...), lo cual aumenta el impacto de género por la perpetuación de la función de cuidadora que pone en riesgo la vida social y laboral de las mismas. Esto engloba también el riesgo de la posibilidad de sufragio de la economía sumergida, ya que una parte de los fondos podrían estar financiando el empleo precario mediante la adquisición de servicios domésticos fuera del mercado reglado. Cabría preguntarse si realmente de este modo se mejoran la autonomía y las atenciones a las personas en situación de dependencia, además de recalcar de nuevo el

La Crisis del Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias desde el punto de vista del Trabajo Social

escaso desarrollo de los servicios de proximidad (centro de día, ayuda a domicilio y teleasistencia). Pero frente a esto, se había evolucionado en cuanto a la Ayuda a domicilio, aumentando en algunas de las comunidades autónomas, aunque sin existir uniformidad en cuanto al uso de la misma, encontrando comunidades que no habían resuelto ni un solo PIA con este servicio en 2011; como era el caso de Canarias, que tampoco había puesto en marcha ninguna teleasistencia mediante la Ley 39/2006, cabiendo aquí repetir que quizá no se tratase de la no prestación de estos servicios, sino que posiblemente existiese una inadecuada coordinación del SAAD en el Sistema de Servicios Sociales.

Los datos SAAD de prestaciones y servicios entregados en España (PIAS) hasta el momento son los siguientes:

**PIAS APROBADOS EN ESPAÑA DESDE 1 DE ENERO DE 2010.
(FUENTE: SISAAD)**

	Teleasist	Ayuda domicilio	Centro de día/noche	Residencia	PEVS	PECEF	PEA P	TOTAL PIAS*
ene-10	53.437	62.788	29.816	102.208	39.819	291.664	693	580.425
feb-10	55.656	64.481	30.849	107.339	41.298	298.763	698	599.084
mar-10	63.928	70.328	32.978	109.076	44.060	312.624	709	633.703
abr-10	64.911	70.428	34.658	108.912	43.705	318.843	690	642.147
may-10	70.524	75.177	36.912	112.291	46.771	331.632	692	673.999
jun-10	74.775	78.968	39.312	114.236	50.803	357.599	709	716.402
jul-10	74.702	78.659	39.738	114.521	49.577	357.841	695	715.733
ago-10	75.682	80.415	40.653	115.517	50.302	362.384	696	725.649
sep-10	77.266	82.381	41.938	115.498	49.960	365.452	692	733.187
oct-10	81.274	84.779	42.851	116.301	50.636	371.139	698	747.678
nov-10	84.016	90.912	44.610	119.253	52.402	377.787	735	769.715
dic-10	No disponible							
% PIAS	10,9%	11,8%	5,8%	15,5%	6,8%	49,1%	0,1%	

Elaboración propia a partir de datos oficiales SAAD.

*No incluye la prestación de Promoción y Prevención de la autonomía.

Fuente: Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., (2016)

El Observatorio realizó una valoración con el fin de evaluar la implantación de la ley en las diferentes comunidades, en ella podemos ver un poco más claramente el caso de Canarias, observando las bajas puntuaciones con las que cuenta en la mayoría del análisis. En cuanto al porcentaje de beneficiarios sobre el total de la población en relación con la media estatal, Canarias está en último lugar, con una puntuación inferior en más de tres décimas, al igual que ocurre con el porcentaje de solicitudes sobre población y de dictámenes sobre población, que también puntúa con inferioridad de más de tres décimas a la media de España. El porcentaje de personas con derecho pendientes de prestación o servicio, como ya hemos visto, es mayor al 50%, siendo de nuevo la comunidad autónoma con mayor carencia; pero en cuanto al equilibrio entre servicios/prestaciones, se encuentra entre el 40 y el 60%, existiendo muchas comunidades inferiores. Debe enfatizarse también el hecho de que en Canarias tampoco estaba integrada la dependencia en la Red Local de Servicios Sociales, y que aún menos del 40% de cuidadores/as no profesionales estaba dado de alta en la Seguridad Social, además de que la CC.AA. de Canarias puntuaba menos de 10 sobre la media en cuanto a la aportación por habitante/año, y no había incluido nuevas leyes de Servicios Sociales posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia. En cuanto a las buenas prácticas, tampoco existe ninguna destacable en cuanto a la gestión y desarrollo de la ley en Canarias, y el sistema de información en tiempo real es también inexistente, al igual que también el seguimiento sistematizado, con los que tampoco se contaba en esta comunidad. Canarias tiene un claro suspenso en la valoración del Observatorio en 2010, obteniendo la más baja de las puntuaciones. (Barriga, L.A, Brezmez M.J., García G.A, Ramírez J.M, 2011)

En cuanto al modelo organizativo, Canarias combina la prestación económica por cuidados familiares con la prestación de servicios en centros de día o de noche, sin dar particular relevancia a prestaciones de servicios como la teleasistencia, la ayuda domiciliaria, o las económicas vinculadas, soportando a partes iguales el peso entre los centros de día y de noche, la atención residencial y las prestaciones económicas por cuidado familiar. (Ortega, S.G. et al., 2013)

Todo esto nos deja ver que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta con uno de los volúmenes de gestión más bajos de toda España en materia de dependencia, es, como ya se ha expuesto, la comunidad con mayor proporción de valoraciones

pendientes, extendiéndose los plazos para la aplicación de baremos y dictamen hasta más de un año, atendiendo a solo una de cada dos personas con derecho reconocido. La dosificación de servicios y la inacción de la comunidad solo se explican por una incapacidad para la gestión o una falta de voluntad de la aplicación de la ley por parte de dicha Comunidad Autónoma. (Barriga L.A, 2011, p.9)

2.3.3 *Análisis económico y modelo de financiación en los primeros años de la implantación del SAAD.*

En cuanto al modelo de financiación, era más que evidente un gran desequilibrio entre las aportaciones efectivas de la Administración General del Estado (34%), las comunidades autónomas (52%) y los propios/as usuarios/as mediante el copago (14%), además de las enormes diferencias entre las distintas comunidades, variando de 183 euros por habitante en la Rioja, a 32 euros en Canarias; un gasto más de 5 veces menor siendo la media estatal de 102 euros por persona, con lo que se refleja la divergencia entre el número de personas atendidas y el contenido e intensidad de los servicios y prestaciones que reciben los/las usuarios/as. Añadida a esta desigualdad de nivel debe destacarse, la distancia existente entre el coste de las prestaciones y servicios, de la financiación estatal para el nivel mínimo que debiera determinarse en función del coste real de los mismos.

En 2010 era una obviedad que la forma de financiación del nivel mínimo garantizado, establecida por Real Decreto, no abarcaba los costes de atención cuando iba más allá de las prestaciones económicas, debiendo considerarse que la Administración General del Estado financia a las comunidades en función del grado y nivel de las personas dependientes, en lugar de en función de los servicios o prestaciones que estas reciben, lo que conlleva que a poco que se dote de servicios, la financiación del Estado no englobaría nunca el 50% de aportación de las Administraciones Públicas. Añadido a esto, a medida que se avanzaba en cobertura y PIAS, el déficit de financiación aumenta perjudicando a las administraciones obligadas

a atender a los ciudadanos, con lo que en cierto modo se incumplía con la naturaleza de la financiación estatal, que se basaba precisamente en garantizar que se entregasen los servicios y prestaciones necesarias, ya que el nivel mínimo de financiación tampoco aumentaba proporcionalmente a los costes de atención por mejora de la cobertura y atenciones de los PIAS. Sin embargo, la Administración General del Estado es el único agente con transparencia de aportación, además de que el nivel acordado para 2010 supuso casi 2.000 millones de euros, superando las previsiones, y considerando también que se trata de una financiación totalmente nueva que incrementa el gasto social, y que no se da dicha transparencia en lo que refiere a las comunidades autónomas, que no cuentan con una contabilidad que separe al SAAD del Sistema de Servicios Sociales, por lo que no se identifica cual es el gasto para el primero, y teniendo en cuenta que para las CC.AA. no se trata de un gasto nuevo, ya que se prestaban con anterioridad desde las mismas atenciones residenciales con costes elevados por parte del Sistema Público de Servicios Sociales, así que ahora además contarían con financiación “extra”. Debe además recalcar aquí el error de cálculo en cuanto a la no consideración de las bajas rentas de los mayores en España, que impiden llegar a los porcentajes de cofinanciación que la ley establece. Por lo general, encontramos que se ha avanzado de manera importante en la praxis de un sistema al que aún le falta desarrollo, introduciendo el Sistema de Servicios Sociales en la agenda pública y de los medios de comunicación, que estaba un tanto olvidado, pero, frente a esto, deben corregirse cuestiones como el modelo de financiación y la prevalencia de ayudas económicas, la inequidad interterritorial, la dinámica entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas con un pacto de mayor transparencia, la generación de empleo, el SISAAD (Sistema de Información) corrigiendo sus deficiencias y opacidades, la evaluación de la ley, que seguía pendiente en el quinto año de aplicación de la misma debiendo basarse en hechos y datos fiables para una correcta orientación de las acciones de mejora y posiblemente dos evaluaciones de impacto (cualitativa y cuantitativa) referente a las personas en situación de dependencia y si realmente han mejorado su calidad de vida, autonomía, cuidados recibidos..., y otra que midiese los impactos negativos/positivos que ha tenido la puesta en marcha en el sistema de Servicios Sociales, y la coordinación de actuaciones con otros sistemas, principalmente el sanitario. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

Desde el momento en que se aprueba la Ley 39/2006, existe controversia en cuanto al desarrollo de su financiación, debido a ser compartida entre la AGE, las comunidades autónomas, y los/las propios/as usuarios/as, mediante copago, añadiendo a esto las marcadas diferencias entre comunidades, tanto en niveles de cobertura de Servicios Sociales previos a la ley, como en las distintas formas de organización y gestión aplicadas para subsanar las necesidades de las personas en situación de dependencia, dicha inequidad viene determinada por el planteamiento inicial que hace depender la sostenibilidad del SAAD de los presupuestos de las administraciones que intervienen y de las fórmulas insuficientes para acotar los costes reales. La ausencia de contabilidad separada para el SAAD en las comunidades autónomas, dificulta el análisis de la financiación por lo que se calcula su aportación desde la hipótesis de su equivalencia con lo resultante de lo no aportado por la AGE o por los/las usuarios/as; para más inri, las declaraciones de los dirigentes autonómicos referidas a la aportación, suelen incluir en el SAAD otros costes de los directamente relacionados con este, añadiendo que existen 17 sistemas de copago ya que para cada servicio y territorio existe un modelo de copago diferente, incluso diferentes dentro del mismo territorio en aquellos casos en que intervienen las entidades locales sin unificación de criterios. Para comprender su dificultad, debe aclararse que la aportación de la Administración General del Estado a las comunidades autónomas tiene dos vías: el nivel mínimo y el nivel acordado. Las cuantías del nivel mínimo garantizado para 2010 están reguladas por el Real Decreto 373/2010 de 26 de marzo, no obstante lo que se deriva de la normativa son las cantidades devengadas por la AGE, y no las liquidadas, lo cual imposibilita saber el estado de liquidación ya que se hacen efectivas en función de los PIAS aprobados, añadiendo a esto las carencias referentes al ya citado SISAAD y las diferencias de costes de los servicios entre las distintas CCAA, sin embargo, para visualizarlo más claramente, se adjunta una aproximación:

COSTES POR SERVICIO/PIA MENSUAL 2010. ELABORACIÓN PROPIA

	Teleasist	Ayuda domicilio	Centro de día/noche	Residencia	PEVS	PECEF	PEA P	TOTAL
módulo	25,00	633,56	766,00	2.017,00	497,40	360,00	709,50	
ene-10	1.335.925	39.779.965	22.839.056	215.362.256	16.222.261	104.999.040	491.684	401.020.186
feb-10	1.391.400	40.852.582	23.630.334	226.163.273	16.824.805	107.554.680	495.231	416.912.306
mar-10	1.598.200	44.557.008	25.261.148	229.823.132	17.950.044	112.544.640	503.036	432.237.207
abr-10	1.622.775	44.620.364	26.548.028	229.477.584	17.806.417	114.783.480	489.555	435.347.203
may-10	1.763.100	47.629.140	28.274.592	236.597.137	19.054.505	119.387.520	490.974	453.196.969
jun-10	1.869.375	50.030.966	30.112.992	240.695.252	20.697.142	128.735.640	503.036	472.644.403
jul-10	1.867.550	49.835.196	30.439.308	241.295.747	20.197.670	128.822.760	493.103	472.951.333
ago-10	1.892.050	50.947.727	31.140.198	243.394.319	20.493.035	130.458.240	493.812	478.819.381
sep-10	1.931.650	52.193.306	32.124.508	243.364.286	20.353.704	131.562.720	490.974	482.011.148
oct-10	2.031.850	53.712.583	32.823.866	245.046.207	20.629.106	133.610.040	495.231	488.348.884
nov-10	2.100.400	57.598.207	34.171.260	251.266.071	21.348.575	136.003.320	521.483	503.009.315
dic-10	No disponible (TOTAL Dic-10; estimado según tendencia 2010)							512.656.212
TOTAL coste directo estimado atenciones PIA 2010								5.549.154.547

Fuente: Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., (2016)

Mediante el análisis, el Observatorio ha visto que el coste de los servicios (Residencia, Centro de día/noche, Ayuda a Domicilio y Teleasistencia) ascendería a 3.824 millones de euros, frente a los 1.725 millones que suponen las prestaciones económicas. La atención residencial consume más del 50% de recursos económicos para atender a 120.000 personas, mientras que con el 26.8% de los recursos, se atiende al 57% de personas a través de las PECEF, con lo que se deduce fácilmente que con menos gasto se “atiende” a más personas mediante dicha prestación.

A fecha de 1 de diciembre de 2009, el SAAD atendía a 441.252 personas, un año después eran 654.499, incrementándose en 213.247 PIAS nuevos tras descontar bajas, lo cual incrementa el gasto de poco más de 400 millones en enero de 2010, a más de 500 millones en noviembre del mismo año, con un incremento bastante lineal con ligera disminución del incremento en el mes de junio, coincidente con las medidas de ajuste económico de mayo de ese año, sin embargo el gasto mensual por persona decrecía cada

mes, el SAAD proveía de servicios y prestaciones más baratos cada vez, disminuyendo los PIA de residencia frente a otros servicios y prestaciones. El nivel mínimo se establecía en 2010 en una cuantía de 283.197.420 euros, y dependía de dos variables: los reconocimientos de grado y nivel de dependencia y las cuantías establecidas correspondientes a 2010. No obstante, y como ya se ha citado, estas cuantías son devengadas en el momento del reconocimiento, pero su abono se condiciona a la firma del PIA con la limitación del año para mantener dicha obligación reconocida, con lo que si la gestión entre valoración y PIA se demorase más tiempo, el devengo quedaría condicionado a la disponibilidad presupuestaria; así que considerando los retrasos desde las valoraciones, las cantidades devengadas no coinciden con las liquidadas a las CC.AA., siendo mayor el desfase cuanto mayor sea el retraso de tramitación, con lo que según el Observatorio y sus estimaciones, el nivel mínimo garantizado ascendería a 1.628.585.125,52 euros, cifra que concuerda bastante con la estimación del propio Ministerio de 1.664 millones, si bien parece que la del Ministerio sería hasta noviembre de 2010, la incoherencia que se produce es que a medida que mejora la cobertura, el porcentaje de aportación de la AGE al SAAD; se reduce de manera considerable, con lo que se concluye que la financiación estatal ya era insuficiente en 2010, previendo que sea mayor a medida que el SAAD vaya evolucionando y mientras no se modifiquen las vías de financiación. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

Otra de las incongruencias es que cuanto mayor sea el esfuerzo de una comunidad autónoma para ofrecer niveles de atención adecuados, y a medida que se mejoren sus gestiones para agilizar las atenciones, existirá un mayor gasto sin que se incremente el ingreso por parte de la AGE, por lo que cuanto peor sea la atención prestada y a menor cobertura, mejor les irá económicamente a las CC.AA., pudiendo ver de este modo, la falta de voluntad política y la insuficiencia para la implantación del SAAD.

El Observatorio también ha realizado una simulación del modelo de costes por CC.AA., aclarando que existe insuficiencia de datos para un análisis exhaustivo de los mismos. La media española de costes de atención se sitúa en un 69% para los servicios (residencias, centros de día/noche...), con influencia de los modelos de cobertura previos, la participación de Entidades Locales en la prescripción y entrega de dichos servicios, la estructura del Sistema de Servicios Sociales que corresponde a cada autonomía, y por supuesto el gasto asumible por parte de cada una de ellas. Todo esto

conlleva el impacto sobre el gasto público de un modelo prestacional frente a un modelo de servicios, quedando muy comprometido el coste-eficiencia en caso de que se presten servicios de manera prevalente, es decir, que por ejemplo en el caso de Madrid, se gastaba muchísimo en servicios atendiendo a muy pocas personas, mientras en Murcia se atendería a muchas para el gasto que realiza.

Canarias, con unos gastos en servicios cercanos muy superiores a la media y un aparente modelo basado en la prestación de servicios, cuenta con una ínfima cobertura SAAD, con lo que se ve un trasvase de usuarios/as de servicios del Sistema de Servicios Sociales previo a la Ley 39/2006, de manera que gran parte del gasto autonómico que ya existía previamente se deriva ahora al SAAD, mientras que el nuevo gasto procedería de la Administración General del Estado, quien derivó aproximadamente a Canarias un total de 49.756.438,08 €. Se podría decir que la mayoría de comunidades estaban poniendo más fondos que la AGE; sin embargo la situación de Canarias, visto previamente que la cobertura de atención es la más baja de España y el escaso gasto que reflejan los datos del Sistema de Información (SISAAD), muestra una paupérrima aplicación de la ley, a pesar de las declaraciones políticas sobre la existencia previa de un Sistema de Atención a la Dependencia, y las dificultades territoriales. Por todo ello, la distancia de Canarias para llegar a niveles aceptables de atención en el SAAD es abismal. (Barriga, L.A, Brezmez M.J., García G.A, Ramírez J.M, 2011, pp.44-49)

En cuanto al plano laboral, debe destacarse que el Sistema de Dependencia ha generado 280.614 empleos y/o cotizaciones a la Seguridad Social. De entre ellos 127.977 empleos estabilizados en el SAAD, y 152.637 cuidadores no profesionales cotizaban a través del convenio especial de la Seguridad Social, teniendo en cuenta que si se solventase el limbo de la dependencia, se crearían 45.501 puestos y 52.355 nuevas cotizaciones en dicho convenio para cuidadores no profesionales. De entre estos empleos, la mitad de los trabajadores están desarrollando su actividad en centros residenciales, y una cuarta parte en el Servicio de Ayuda a Domicilio, y tan solo un 39% de cuidadores no profesionales se encuentran en el convenio especial de la Seguridad Social. En ese entonces, 6 personas por cada mil habitantes, según el estudio de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales de España, cotizaban a la Seguridad Social como empleados o cuidadores no profesionales, estando de nuevo

Canarias entre las comunidades que menos empleo y cotizaciones al SAAD ha generado. (Barriga, L.A, Brezmez M.J., García G.A, Ramírez J.M, 2011, pp.167-178)

Entre tanta incongruencia, se hacía aún más complicada la resolución de carencias y déficits del SAAD, ya que debido a las deficiencias del Sistema de Información Oficial, era inviable comprobar con exactitud cuáles eran los “puntos negros” de la ley, llevando a cabo una mera evaluación de la misma por una universidad, sin un proceso participativo de transparencia y con una insignificancia importante de datos contrastados.

2.4 Funcionamiento actual de la Ley de Dependencia en Canarias.

La Ley de Dependencia se creó y se aprobó en una fase de crecimiento económico; sin embargo, pronto se topó con las consecuencias relativas a la crisis y, por ende, los consecutivos recortes en Políticas Sociales. La financiación del SAAD pronto dejó ver un gran problema para las comunidades autónomas, que han terminado por soportar en mayor medida sus costes. (Correa, M., Jiménez-Aguilera, J.D.D, 2016 p.77)

2.4.1 Actualidad del SAAD en Canarias. Cobertura y alcance actual de recursos, servicios y prestaciones económicas.

Al crearse el Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD), se añadió de inmediato la etiqueta de “cuarto pilar del Estado de Bienestar”, sin embargo, al contrario que los otros tres (educación, sanidad y pensiones), este surgió en tiempos de desarrollo económico y creció junto a la crisis, lo cual conlleva un cierto riesgo de desplome del mismo. El SAAD surgió como forma de unificar la red de servicios de asistencia social ya existente, una red a la que se le dedicaba un gasto modesto, viendo en esta nueva configuración la forma de racionalizar y promover los servicios de atención que facilitase el acceso a los servicios mediante un marco financiero estable fundamentado en la aportación del Gobierno, las comunidades

autónomas y el copago de los/las usuarios/as, convirtiéndose así en una buena forma de solventar ciertos inconvenientes anteriores.

El SAAD ha alcanzado una importancia considerable en un corto periodo de tiempo, aunque aún estamos por debajo de la media de la OCDE y lejos de los países del centro y norte de Europa, encontrándose aquí una proporción de personas de 65 años o más que reciben ayudas para la dependencia de entre el 16 y el 20%, mientras que España se encuentra entre el 8 y el 9%. Sin embargo, y como ya se pudo comprobar en los inicios del SAAD, es más preocupante la disparidad regional, siendo la probabilidad de acceder al sistema más del doble en unas regiones que en otras, evidenciando que la financiación y valoración de la dependencia no están bien determinadas, lo cual seguimos comprobando con el ya citado limbo de la dependencia, ya que a finales de 2015, a nivel nacional, el equivalente de 1.7% de las personas de 65 o más años se encuentra a la espera de recibir una prestación, lo cual también varía enormemente según la Comunidad Autónoma a que corresponda la persona, encontrándose en Canarias entre el 1,5 y el 1%.

Actualmente, el SAAD según la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Asuntos Sociales (2016), se encuentra en un “momento de indefinición”, ya que continúa teniendo diversos problemas, entre los que además de los ya reseñados sobre cobertura y listas de espera, se suman debilidades adicionales como la composición de las prestaciones y el mayor peso otorgado al cuidado en el entorno familiar; la creciente contribución de los beneficiarios a la financiación de las prestaciones (copago); la incertidumbre de los gestores (a nivel local y autonómico), que no saben con qué recursos cuentan, condicionándose por ende la oferta de servicios; las disparidades entre comunidades en relación a las principales magnitudes del sistema; el estancamiento del empleo y la caída de los salarios en el sector desde 2010; el incremento del limbo producto de la incorporación de los/las dependientes moderados en julio de 2015 (lo que no parece ser una transición); y las carencias del sistema de evaluación y valoración del SAAD por parte de los/las ciudadanos/as. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

Referido al perfil de población receptora del SAAD, la mayoría de prestaciones continúan centradas en la población de 65 años o más, entendiéndose con esto que se ha dado prioridad a los casos más graves, alcanzando el 72% del total de beneficiarios del sistema en la actualidad. En cuanto al número de personas alcanzadas, el salto fue significativo desde 2009 a 2011, cuando el sistema ya estaba totalmente en funcionamiento, aumentando casi el 60%. Atendiendo a la población mayor de 65 años con derecho a prestación cabe señalar que ha descendido del 13% máximo en 2012, hasta poco más del 10%, y siguiendo una evolución similar, en comunidades como Canarias, evidenciamos que aún quedan cosas que hacer en cuestiones de cobertura. Canarias se encuentra también entre las comunidades con menor crecimiento en las personas con derecho y las que reciben prestaciones, es decir con mayor limbo de dependencia, puntuando un 17%, entre el 44% y el 54% de la población con derecho a prestación que realmente la recibía, lo que significaba que alrededor de un 60% se encontraba en dicho limbo. En cuanto a la distribución por grados, Canarias tiene la mayor proporción de población con derecho a prestación con grado 3, de 2012 a 2015, este grado varía en un -9%, aumentando la población con derecho en grado 2 en un 9%, y en grado 1 en un 215%. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

A nivel nacional, el número de solicitudes y dictámenes se ha mantenido estable, mientras que el número de personas con derecho a prestación se ha incrementado en un 18% de 2012 a 2015, lo cual se fundamenta en la incorporación de los dependientes moderados. El número de beneficiarios también se ha mantenido estable, pero en las comunidades autónomas ha habido grandes oscilaciones (desde aumentos del 24%, hasta disminuciones de 18% en el número de beneficiarios), lo cual podría explicarse por el crecimiento del PIB o la variación del presupuesto regional, sin embargo, no se encuentra una relación clara entre el número de personas con derecho, el de beneficiarios y ninguno de estos factores. En cuanto al llamado limbo de la dependencia, se ha incrementado de manera sustancial hasta 400.000 personas debido a la entrada de los dependientes moderados en el sistema producida a partir de julio de 2015. En la distribución por grados, se constata la reducción de un 12% de grandes dependientes, un 2% de dependientes severos y un aumento del 170% de los moderados. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

Las variaciones interanuales en el número de solicitudes y dictámenes por comunidad autónoma son también muy variables, y puede notarse el contraste existente entre los primeros años del SAAD y la actualidad. En el caso de Canarias, se ha verificado un pequeño aumento que contrasta con la situación del año precedente, con una variación del 4%.

CANARIAS	2009- 2008	2010- 2009	2011- 2010	2012- 2011	2013- 2012	2014- 2013	2015- 2014
Solicitudes	31%	43%	7%	7%	0%	0%	4%
Dictámenes	25%	25%	6%	6%	1%	0%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016, pp. 38-40.

La variación de los últimos tres años nos deja ver que en general solicitudes y dictámenes han descendido en la mayoría de comunidades, sin embargo, hay excepciones como Canarias, en las que han aumentado, estando Canarias en el primer puesto de incremento de dictámenes (16,5%). Aludiendo a las solicitudes realmente valoradas, que pasan a dictámenes podemos ver que Canarias se encuentra en penúltimo lugar en cuanto a que ha sido una de las que menos solicitudes ha resuelto:

CANARIAS	2012	2013	2014	2015
Relación Dictámenes/Solicitudes	76%	73%	79%	84%

Fuente: Elaboración propia a partir de Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016, p.41.

En último lugar, se presenta la relación entre dictámenes resueltos y las personas con derecho a prestación reconocido, observando qué fracción total de personas valoradas pasan a tener reconocido el derecho a prestación:

CANARIAS	2012	2013	2014	2015
Relación dictámenes/ Derecho reconocido	81%	82%	80%	84%

Fuente: Elaboración propia a partir de Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016, p.42.

La cobertura de la situación de dependencia moderada se postergó de 2013 (año previsto) hasta mediados de 2015, quedándose cortas las previsiones de beneficiarios, y argumentando que se subestimó el número de dependientes de grado severo en un 29% y se sobreestimó el de moderados en un 36%, a lo cual deben añadirse las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis, que generaron incertidumbre sobre la extensión de la cobertura del sistema. (Peña, O, García A., 2015 en Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016, pp.51-53)

Las diferencias regionales existen no solo en cuanto a la recepción de solicitudes y expedición de dictámenes, sino también como ya se ha visto, en el otorgamiento de las prestaciones, teniendo en cuenta que aunque no existen evidencias que expliquen esta disparidad, parece que las comunidades tienden a incorporar en los criterios de valoración factores socioeconómicos sin explicitar. Ante esto, González Ortega (2012) argumenta que cada comunidad responde a un modelo organizativo distinto de las prestaciones del SAAD que prioriza unas frente a otras en función de motivos como la elección de prestaciones menos costosas, el aprovechamiento de sistemas ya establecidos (teleasistencia, ayuda domiciliaria), énfasis en una organización descentralizada que recurra a la iniciativa privada, la elección de prestaciones familiares como eje principal del modelo basándose en la permanencia del dependiente en su entorno, y, por supuesto, la decisión de recurrir a prestaciones que otorguen un mayor equilibrio al sistema. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016, pp.44-59)

El sistema ha mejorado el trasvase inicial hacia las PECEF, lo cual podemos ver en la siguiente tabla:

La Crisis del Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias desde el punto de vista del Trabajo Social

	PRESTACIONES ECONÓMICAS			Total	TOTAL PRESTACIONES	PORCENTAJE	PCEF sobre total
	P. Vinculada Servicio	P. Cuidados Entorno familiar (PCEF)	P. Asistencia Personal			Prestaciones económicas sobre total	
dic-08	13,197	109,287	171	122,655	421,846	29,08	25,91
dic-09	36,076	266,298	658	303,132	520,736	58,21	51,16
dic-10	52,402	377,787	735	430,924	780,862	55,19	48,38
dic-11	59,836	417,782	874	478,492	917,604	52,15	45,53
dic-12	64,532	426,81	1,28	492,622	959,903	51,32	44,46
dic-13	72,029	408,401	1,441	481,871	945,051	50,99	43,21
dic-14	73,636	374,348	1,883	449,867	929,983	48,37	40,25
oct-15	79,566	359,205	2,947	441,718	983,727	44,9	36,51

Fuente: Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016.

Cabe resaltar que el número de prestaciones para cuidados en el entorno familiar (PECEF), ha disminuido casi 8 puntos porcentuales en 2015 respecto a 2012, pasando de una proporción total del 44% al 37%. La prestación para Promoción de la Autonomía y Prevención de la Dependencia, representa el 3% de dicho total, teniendo en cuenta que tres comunidades autónomas no han concedido ninguna prestación en esta categoría y en otras tres se han concedido entre 30 y 90. Lo mismo ocurre con la teleasistencia, que representa el 14%, con una variación entre regiones del 30% al 1%. La atención a domicilio ha aumentado cerca de 2 puntos porcentuales, habiendo dos comunidades en las que ha disminuido su peso, y otras en que la variación ha sido poco notable. La prestación de centro de día ha aumentado del 7% al 9%, representando en algunas comunidades más del 10% del total. La atención residencial también ha aumentado del 13.1% en 2012 al 15% en 2015, con una amplia variabilidad entre comunidades (7%-26%). La prestación económica vinculada al servicio ha aumentado del 7% al 8% llegando a representar el 20% y el 30% en tres comunidades. Y por último, las prestaciones económicas de asistencia personal tienen una participación baja del 0,3%, siendo el País Vasco la región con mayor participación (5%). Con esto vemos que el objetivo de disminuir las prestaciones económicas de cuidados en el entorno familiar se

ha cumplido aunque de manera lenta y a costa de un menor número de beneficiarios, destacando que la reforma de 2013 crea gran incertidumbre respecto al nivel mínimo, con lo que las comunidades autónomas optaron por dificultar la entrada de nuevos beneficiarios acomodando a sí mismas el SAAD, y permaneciendo, por ende la configuración de sistemas de dependencia autonómicos con importantes diferencias. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016, pp.44-59)

En cuanto a la distribución de prestaciones en Canarias, cabe decir que la PECEF ocupa un 39%, las vinculadas al servicio un 13%, la de asistencia personal un 0%, y la prestación de autonomía un 0%. En cuanto a las prestaciones de servicios, la teleasistencia ocupa un 3%, la asistencia domiciliaria 0%, centros de día un 24%, y la de asistencia residencial un 21%, sufriendo uno de los mayores descensos (15 puntos porcentuales), con un aumento de las prestaciones vinculadas al servicio del 11%, que a nivel nacional lo hizo en un 1,4%.(Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

En lo que refiere al empleo ligado al sector de la dependencia, tras el periodo expansivo de 2007 a 2010, en el que se crearon casi 100.000 empleos, la participación en el empleo total se ha mantenido entre el 2,5 y el 2,7% de 2011 a 2015, un punto por encima del valor de 2007, lo cual ha sido gracias a una moderación salarial, casi siempre forzada o guiada desde el presupuesto público. Los sectores de actividad que componen el sector de la dependencia corresponden a la asistencia en establecimientos residenciales con cuidados sanitarios, asistencia en establecimientos residenciales para personas con discapacidad intelectual, enfermedad mental y drogodependencia, asistencia en establecimientos residenciales para personas mayores y con discapacidad física, otras actividades de asistencia en establecimientos residenciales, actividades de Servicios Sociales sin alojamiento para personas mayores y con discapacidad, y otras actividades de Servicios Sociales sin alojamiento. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016, p.66)

En lo que respecta a los salarios concernientes al sector, contrastan dos periodos, el primero de 2007 a 2009 marcado por el crecimiento, y el segundo 2010-2014 por el estancamiento y una ligera caída del mismo, lo cual deja ver la ya citada circunstancia del mantenimiento del empleo a costa de la renuncia salarial forzada por el presupuesto

público. A esto debe añadirse el actual cambio de la estructura del empleo desde el Real Decreto de 2012, ya que el total del empleo indefinido no ha dejado de caer (6%), mientras que la fracción que trabaja a tiempo parcial supera el 30%, añadiendo a esto el grado de feminización de este tipo de empleos, que se encuentra en torno al 80%.(Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

2.4.2 *Análisis de la financiación actual del SAAD.*

Entre los principales problemas que han surgido a lo largo de la trayectoria de la Ley de Dependencia, se encuentran las “incertidumbres” y dificultades de financiación. Ejemplo de ello es, según datos del IMSERSO, la aportación que hacía la Administración General del Estado con carácter finalista (comprendida en el nivel acordado), cuyo objetivo era compensar a las CC.AA. por las diferencias interregionales en cuanto a necesidad de atención e ingresos por copago, coste de los servicios y nivel de protección mínimo. Esta aportación ascendió en 2010 a más de 1825 millones de euros, mientras que en 2014 solo superó ligeramente los 1140 millones, lo que supuso un 37% menos de financiación con un 11% más de personas beneficiarias (de 654.000 dependientes en 2010 a 729.000 a finales de 2014). Como motivo destacable de esta bajada de financiación cabe señalar la disminución de la aportación del nivel mínimo, y la suspensión desde 2012 del nivel acordado, que “premiaba” a las comunidades que más rápido implantaban la ley. Esta retirada de financiación se completó con la supresión del pago de las cuotas a la Seguridad Social por los cuidadores familiares de personas dependientes, y vino acompañada de reformas como el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio de 2012 y la Resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, que pretendieron “aliviar” las cuentas, afectando al bienestar del beneficiario por el consiguiente retraso en el calendario para los dependientes de grado I, la simplificación de los grados, el aumento del copago, la disminución de la retroactividad de las prestaciones, la bajada de intensidad de los servicios, la disminución de las cuantías económicas, etc. (Correa, M., Jiménez-Aguilera, J.D.D, 2016)

El presupuesto de aportación de la AGE en relación al nivel mínimo ha variado de 82.563.029 euros en 2007, a 1.087.189.000 en 2015. El nivel acordado se suspende

en 2012 por estar condicionado a las disponibilidades presupuestarias y a la suscripción de un convenio entre la Administración General del Estado y cada una de las comunidades. El presupuesto en concepto de financiación del nivel mínimo aumentó progresivamente hasta 2010 (1.519 millones), para posteriormente disminuir en 2011 (1.284 millones) y volver a aumentar en 2012 (1.406 millones). Posteriormente, en 2013 se reduce la financiación en 200 millones de euros, y otros 200 millones más en 2014, con lo que en tres años, además de suprimir el nivel acordado, se reduce en 400 millones la financiación del nivel mínimo. (Correa, M., Jiménez-Aguilera, J.D.D, 2016)

Según Beitia, R., y Pardavila, B. (2016), que mediante el informe de los Servicios Sociales destinados a las personas mayores en España a 31 de diciembre de 2012, publicado por el IMSERSO (2015), los datos solicitados por el mismo a empresas del sector, y el estudio “Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación”, de los profesores de la Universidad de Valladolid Dolores Prada y Luis Borge (2015), el coste de los servicios podría simplificarse de la siguiente manera:

Fuentes	Teleasistencia (€/mes)	Ayuda a domicilio (€/hora)	Centros de Día y de Noche (€/mes)	Atención Residencial (€/mes)
Informe IMSERSO (2012)	23,94	14,01	861,48	1658,13
Fuentes del Sector	20,00	17,00	1063,52	2542,54
Prada y Borge (Universidad de Valladolid)	20,60	15,00	873,06	1774,05
Indicador de Coste	21,31	15,34	932,69	1991,57

Fuente: *Beitia, R., y Pardavila, B., 2016, p.191.*

Estos autores también se han atrevido a realizar una estimación del coste de la ley, en base a la multiplicación del número de prestaciones por el hallado indicador de coste, quedando de la siguiente manera:

Año	Nº de prestaciones (España)	Estimación de coste total del SAAD	Estimación del coste en Canarias
2012	934.316	6.895 millones	116.562.271
2013	916.767	6.858 millones	119.866.808
2014	898.332	7.090 millones	126.830.237
2015	916.602	7.449 millones	216.490.938

Fuente: Elaboración propia a partir de *Beitia, R., y Pardavila, B., 2016.*

Aunando datos, el mismo estudio concluye que el total transferido por la Administración General del Estado de 2007 a 2015 para la financiación de la dependencia a las comunidades autónomas es de 26.271 millones de euros. Sin embargo es más difícil concluir cual ha sido la financiación por parte de dichas comunidades, ya que en sus presupuestos no se recogen de manera explícita los costes destinados a la atención a la dependencia, lo cual ha sido manifestado por el Tribunal de Cuentas en 2014, al afirmar que *“Las Comunidades Autónomas no han establecido en su ámbito presupuestario, una nítida separación entre los créditos establecidos para la atención de la dependencia y los previstos para los restantes Servicios Sociales. Así mismo, carecen de sistemas de contabilidad analítica aplicable a los gastos de dependencia y, en su gran mayoría tampoco han dispuesto los instrumentos contables necesarios para efectuar el seguimiento contable de estos gastos, en su consideración de financiación afectada, lo que les impide certificar con exactitud el importe total de los recursos destinados a la dependencia.”* Según este, también es reseñable la estimación monetaria por parte de las comunidades autónomas, quedando según diferencias en un total de 13.243 millones de euros. (Beitia, R., y Pardavila, B., 2016 pp.195-196).

Para detallar mejor la situación de financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias, se adjunta la siguiente tabla:

La Crisis del Sistema de Atención a la Dependencia en Canarias desde el punto de vista del Trabajo Social

COSTE 2015	COSTE DE LA DEPENDENCIA		APORTACIÓN AGE		APORTACIÓN BENEFICIARIO	CC.AA.
CC.AA. RÉGIMEN COMÚN	NIVEL MÍNIMO		FONDOS ADICIONALES	TOTAL AGE		COMO DIFERENCIA
CANARIAS	216.490. 938	27.827. 721	64.457.77 8	92.285.4 99	62.193.645	62.011.79 4

Fuente: Elaboración propia a partir de: Beitia, R., y Pardavila, B., (2016).

El Tribunal de Cuentas puso de manifiesto que por parte de la Administración General del Estado, se cumplía lo legalmente establecido sobre la financiación de la mitad del coste del SAAD, afirmando con información de las propias comunidades, que estas se encuentran aportando entre el 73% y el 27% de la financiación total del sistema.

La Resolución de 13 de julio de 2012, mencionaba la necesidad de una reforma en el sistema de financiación, puesto que se había constatado la ausencia de correlación entre el esfuerzo de algunas comunidades en el desarrollo de servicios de atención a la dependencia y la cuantía de los fondos recibidos; esbozando las características del nuevo sistema de financiación del nivel mínimo con un porcentaje decreciente en función del número de beneficiarios, y creciente en función de las prestaciones en servicios, realizándose la transición de forma paulatina pretendiendo evitar desequilibrios financieros entre las CC.AA.

Referido al tercio de financiación que debía aportar el/la beneficiario/a, algunos estudios y la propia Administración General del Estado estimaron que la regulación otorgada inicialmente, junto con los perfiles de renta de los usuarios hacía insostenible sustentar un tercio del coste de la Ley de Dependencia. Además de esto el sistema de copago se determinaba en función de la capacidad económica del beneficiario en algunas de las comunidades; mientras que en otras se tenía en cuenta la renta anual y el patrimonio, dando lugar (debido a la ausencia de un marco legal) a multitud de regímenes de copago.

En cuanto a la aportación de los beneficiarios o lo que llamamos copago, en primer lugar hubo dos años de espera para la legislación específica sobre las contribuciones de los mismos, (Resolución de 2 de diciembre de 2008, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de este en el SAAD). A pesar de ello, esta otorgaba excesiva capacidad reguladora a las comunidades, puesto que establecía en su art. 1 que *“la Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia, establecerá la tabla de participación concreta para cada servicio según la capacidad económica del beneficiario.”*, dando lugar a diversidad de regímenes de copago, transcurriendo un plazo de más de tres años desde que se aprobó en la primera Comunidad (Canarias, abril 2007) hasta la última (Vizcaya, junio 2010). Añadido a esto, Beitia, R., y Pardavila, B., 2016, p.198., aluden al Tribunal de Cuentas para visualizar la también falta de transparencia en cuanto al copago *“El Tribunal de Cuentas ha señalado en su informe de fiscalización 1035/2014 la dificultad existente a la hora de poder determinar las cantidades aportadas por las personas beneficiarias, al afirmar en su página 81 que “no resulta posible cuantificar, ni siquiera de forma aproximada la participación en la financiación que efectúan a través del copago los propios beneficiarios”*. En definitiva existe un grave problema de incertidumbre en cuanto a la financiación, por lo que los agentes involucrados difícilmente tomarán decisiones correctas.

Sumando las reformas de 2012 (las cuales la Administración general del Estado no había evaluado, desconociendo datos oficiales de la aportación del/la usuario/a) y la situación del copago, cabe decir que, como señalan diversos estudios, podría existir riesgo de exclusión social derivado del nuevo sistema de copago, ya que el mismo ha supuesto para el beneficiario una pérdida de bienestar, y un lastre para la solvencia de aquellas comunidades que han realizado un esfuerzo económico con la pretensión de cubrir la falta de financiación; mientras que otras, en cambio, han abusado de los plazos y de las excepciones en busca de minimizar su impacto en los presupuestos, derivando en diferentes velocidades en la implantación y el cumplimiento de la ley.

El papel del aseguramiento privado ya se contemplaba en la ley (disposición adicional séptima) que preveía que, con el fin de facilitar la cofinanciación de los servicios, se incentivasen los seguros privados de cobertura de las situaciones de dependencia; regulación que se aprobó mediante la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, que

modificó la Ley 2/1981 de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia. Sin embargo, a pesar de la incentivación de los poderes públicos, el desarrollo de este tipo de seguros ha sido muy escaso, ya que según el “Informe del Sector 2013” de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en 2013 solo había 33.479 asegurados frente a la dependencia, aumentando un 47,68% entre 2011-2012 y un 17,78% entre 2012-2013. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

3. DISCUSIÓN

Tras la realización de esta revisión documental, y posterior al abordaje de gran volumen de información sobre la aplicación de la Ley de Dependencia, se pueden destacar una serie de cuestiones relevantes tanto antes, durante como tras la aplicación de este nuevo “sistema de gestión de la dependencia”.

Como ya se ha explicitado en este documento, el Sistema de Atención a la Dependencia se gestó durante una buena etapa económica, sin embargo, se desarrolló en periodo de crisis, por lo que se puede señalar que pasó a ser una buena idea pésimamente implementada, especialmente después de atravesar los recortes de 2012 y 2013. Además de un problema de cobertura que deja a muchas personas en situación de dependencia en el denominado “limbo”, se puede puntualizar que existe un problema de “indefinición” en cuanto al SAAD, planteando principalmente las siguientes debilidades: la brecha desigual entre personas con derecho a prestación y las que sí la reciben entre las distintas comunidades autónomas, la composición de las prestaciones y el mayor peso otorgado al cuidado en el entorno familiar, la creciente contribución de los beneficiarios (copago), la incertidumbre de los gestores locales y autonómicos, las disparidades entre comunidades autónomas, el estancamiento del empleo y la caída de los salarios en el sector para posibilitar el mantenimiento del mismo y las carencias del

Sistema de evaluación del SAAD. (Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., 2016)

Entendemos por tanto, que hay cuestiones que se han desviado y alejado de las pretensiones iniciales de la ley, destacando principalmente que un sistema que pretendía mejorar la autonomía de las personas primando la prestación de servicios adecuados a este objetivo, ha ido alejándose en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias de forma “descarada”, aprovechando en cierto modo la “libertad” para volver a paliar el problema de la dependencia con una prestación económica de la cual no existe certeza de que fomente la autonomía, o tan siquiera contribuya al bienestar de la persona dependiente. Debe recordarse que previo a la Ley de Dependencia, los cuidados de carácter informal eran ya la alternativa principal de España, y que la creación de la ley pretendía mejorar esa situación.

Las previsiones erróneas sobre el número de solicitudes, la ineficiencia en la gestión de las mismas, y la inexistencia de un catálogo de servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Canarias, además de quizá la visualización de los/las familiares de los beneficiarios/as de las prestaciones económicas como posible vía para “paliar” en sus hogares los devastadores efectos de la crisis económica, derivaron en la inversión del orden de prioridades de la Ley de Dependencia, priorizando la prestación económica para cuidadores familiares por encima de otros servicios con, muy posiblemente, mayor eficacia y calidad en la pretensión del bienestar de las personas en situación de dependencia, continuando con “soluciones” más asistenciales que se citaban como “excepcionales” en la ley, y que ya existían antes de ella.

Este panorama poco alentador, se ve acentuado por otras cuestiones relevantes como el copago; que o bien no ha tenido una clara delimitación, o bien cada comunidad autónoma, como en muchas otras cuestiones, ha dirigido de manera distinta generando en ocasiones mayor riesgo de exclusión de las personas beneficiarias. Las dificultades de financiación, generadas no solo por la crisis, sino también en ocasiones por la capacidad de gestión económica de la comunidad autónoma, y la falta de transparencia por parte de las Administraciones Públicas en cuanto a datos, dificultan de este modo la evaluación del funcionamiento del Sistema de Atención a la Dependencia.

4. CONCLUSIONES

Canarias sigue ocupando el último lugar en cuanto al cumplimiento de los indicadores fundamentales de la Ley de Dependencia, aún después de 10 años de su implantación. El Informe Anual del Observatorio Sobre Dependencia, determina que Canarias tiene una nota de 1,79 sobre 10 puntos, presentando la tasa más baja de beneficiarios potenciales atendidos, y la menor inversión por habitante, con lo que aun habiendo mejorado algo su implicación con el Sistema de Atención a la Dependencia, su gestión es cuestionable.

En una sociedad con cada vez mayor envejecimiento, donde el empleo es cada vez más restrictivo, precario, y de menor estabilidad socioeconómica lo cual da lugar a la alta incidencia del endeudamiento y a la menor capacidad de ahorro, se fomenta la desigualdad, pero también aparecen nuevos perfiles de exclusión y riesgo. Analizar el crecimiento poblacional real es indispensable para prever los futuros niveles de dependencia (sobre todo la causada por el envejecimiento), ya que es un factor clave para comprobar la demanda real futura de los Servicios Sociales relacionados con la autonomía personal y dependencia. Canarias vive una clara inversión de la pirámide poblacional (aumento de las personas mayores de 40 años), en la previsión del INE para 2021, se prevé que alcance el 20% del total de población, esto tendría una inevitable repercusión en el sistema y en los Servicios Sociales públicos (pensiones, SAAD, etc.). (Ruano, A., Déniz, C., y Velasco, K., 2014, p.2)

Las medidas de recorte adoptadas, y muy especialmente las relativas a la aprobación del Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, han impactado de manera devastadora en el Sistema de Atención a la Dependencia, ya que la Comunidad Autónoma que menor presupuesto destina a dependencia es Canarias, con lo que al disminuir la aportación del Estado, se demostró la situación de colapso que tiene el Sistema, ya que mientras las solicitudes crecían, no eran dictaminadas, imposibilitando así el acceso a nuevos/as usuarios/as (quizá en situación de desatención), y dificultando el acceso a aquellas personas con derecho reconocido. Canarias estaba y está a la cola en personas pendientes de concesión, muy por debajo de la media estatal, lo cual deja claro que la gestión del SAAD por parte de los organismos públicos de esta Comunidad Autónoma es cuestionable, pudiendo aludir también para clarificarlo al gran número de

personas con derecho reconocido pero a la espera de recibir las prestaciones que le corresponden, y a la omisión de prestaciones existentes de las que no se ha hecho uso.

Queda patente en todo el documento que las complicaciones relativas a la financiación tienen grandes consecuencias para el cumplimiento de la Ley, hay alusiones y claridad de que antes de la Ley ya existían recursos, que aunque poco efectivos, pretendían aminorar el impacto de las situaciones de dependencia, con lo que podría decirse que ya que los Servicios Sociales en España dejan gran parte del peso en las Autonomías debido a su descentralización, estas asumían con anterioridad cierto gasto en dependencia, que aunque insuficiente, ya se consideraba dentro de las cuentas y las Políticas Sociales Autonómicas, entendiéndose con ello que el SAAD, más que un nuevo gasto, supuso una “derivación” y quizá ampliación del anterior, pretendiendo con la aplicación de la Ley mejorar la prestación de los Servicios con vistas a que se promoviera una mejor calidad de vida para los beneficiarios, en lugar de la continuación de un sistema asistencialista. Sin embargo, es posible que la relación de costes de los servicios que la Ley pretendía fomentar no fuese clara o suficiente, que la cartera de servicios con que contaba Canarias no cubra la totalidad de la necesidad de los mismos, o que, como se ha comprobado a lo largo del documento, la prestación económica por familiares a cargo conllevara mucho menor gasto que otros servicios como la atención a domicilio o los centros residenciales, dándole por ello mayor visibilidad desde el gobierno, y facilitando por ende una prestación que en tiempos de crisis “contribuía” a la economía familiar paliando posibles dificultades monetarias en este núcleo. Lo que sí que puede afirmarse, es que la Comunidad Autónoma de Canarias creó la Orden 68/2008 con la clara pretensión de orientar el SAAD hacia las prestaciones económicas, obviando el objetivo principal de la Ley, y eludiendo la importancia de mejorar un sistema meramente asistencialista.

Las esperas fueron y siguen siendo largas, lo cual genera dificultades económicas, laborales, y psicológicas a aquellas familias que esperan el amparo de un derecho ya reconocido, que a veces llega tarde, y cuando no, lo hace sin cumplir la promesa de calidad ya que se carece de evaluación sobre los servicios y prestaciones, sin comprobación alguna de que el enfoque de la ley, o el que la Comunidad Autónoma ha querido darle, conlleve realmente la mejora de la autonomía de las personas. Gómez Gil, S., (2013) sugiere que podría hacerse una comparación entre la afinidad política con

el Gobierno central y las puntuaciones obtenidas por las Comunidades Autónomas en la implantación de la Ley, que quizá explican las grandes disparidades en cuanto a casi todos los aspectos desiguales entre regiones; ya que tanto las características del colectivo, como la coordinación en la implantación de las políticas públicas y la diferente capacidad y voluntad de las distintas Administraciones implicadas, influyen en las diferencias entre Comunidades, señalando que aquellas coincidentes con el Gobierno central, han facilitado los procesos; al contrario que las de posiciones políticas contrarias, que podrían haber frenado y obstaculizado el desarrollo del SAAD.

Otro de los recursos para financiar la dependencia, son los instrumentos privados ya citados con anterioridad. Sin embargo, la Unespa hace alusión a su insuficiencia, al favorecimiento del marco fiscal a los seguros de ahorro, a la inexistencia de incentivos fiscales para que las empresas puedan contratar seguros colectivos para empleados, etc.; recalcando que si realmente se pretende que la persona dependiente disponga de recursos para en su futuro poder hacer frente al copago, debería mejorarse el apoyo fiscal a dichos seguros, estableciendo un límite de reducción fiscal independiente y adaptando el marco fiscal a los seguros de dependencia de riesgo, entre otras cuestiones.

Finalmente, las principales propuestas que pueden derivarse de todo esto, tienen que ver con implementar políticas de distribución de la riqueza que de una vez dejen de basarse en el asistencialismo y la familia, la resolución inmediata del “limbo de la dependencia” mediante la adaptación y proporción de los instrumentos y presupuestos necesarios y, por ende, que el SAAD sea capaz de atender las futuras necesidades derivadas del envejecimiento, para lo cual es necesaria la evaluación de la situación actual y de las medidas que se están poniendo en práctica, además del conocimiento de la opinión de la ciudadanía. Todo esto conllevaría un rediseño del SAAD sobre unas bases más sólidas y clarificadas que continúen reduciendo el peso de las PECEF, concreten prestaciones, tiempos de espera y copagos, y la eliminación de la incertidumbre financiera que sufren las regiones idealmente mediante un sistema de aseguramiento público que garantice el mínimo de atención y reduzca las desigualdades, ya que es inminentemente necesario que se equiparen con urgencia tanto en percepción como legalmente los derechos sociales a otros derechos considerados fundamentales, y que las Políticas Sociales sirvan para mejorar las condiciones de todas las personas y el acceso de estas a los bienes necesarios para una existencia digna.

REFERENCIAS

Referencias Normativas:

Constitución Española, 1978

Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de 1988

Ley 26/1990 de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

Orden de 7 de abril de 2008, por la que se establecen los modelos normalizados de propuesta del Programa Individual de Atención, de informe social y del trámite de consulta que se han de utilizar en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Orden de 7 de abril de 2008, por la que se establecen los modelos normalizados de propuesta del Programa Individual de Atención, de informe social y del trámite de consulta que se han de utilizar en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Orden de 2 de abril de 2008, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2008.

Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Resolución de la Dirección General de Servicios Sociales de 13 de junio de 2007, por la que se amplía el plazo de resolución y notificación en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

Orden de 25 de mayo de 2007 de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se hacen públicos los modelos normalizados para la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Decreto 236/1998, de 18 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de acceso y los criterios para el pago del servicio en centros de alojamiento y estancia para personas mayores, públicos y privados, con participación de la Comunidad Autónoma en su financiación

Decreto 5/1999, de 21 de enero, por el que se regula la prestación del servicio de ayuda a domicilio

Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias.

Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales.

Resolución de 10 de febrero de 2011, por la que se fijan los criterios de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales.

Decreto 146/2010, de 11 de octubre, por el que se modifica el Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar social, Juventud y Vivienda, aprobado por Decreto 167/2008, de 22 de julio

Resolución de 24 de mayo de 2010, por la que se dispone la publicación del Convenio de Encomienda de Gestión suscrito entre la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda y la Fundación Canaria Sagrada Familia para la prestación de determinados servicios en materia de Dependencia.

Orden de 10 de febrero de 2010, por la que se modifica la Orden de 2 de abril de 2008, que establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los

servicios y hace públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2008.

Resolución de 24 de febrero de 2010, de la Dirección General de Bienestar Social, por la que se delegan competencias en materia de dependencia.

Orden de 29 de enero de 2010, por la que se convoca, en la Comunidad Autónoma de Canarias, el procedimiento de evaluación y acreditación de determinadas competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Orden de 8 de septiembre de 2009, por la que se establece el procedimiento de habilitación provisional de centros, servicios y entidades privados, para la atención a personas en situación de dependencia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias

Decreto 101/2009, de 21 de julio, que modifica el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

Orden de 29 de diciembre de 2008, por la que se establece la prórroga de la Orden de 2 de abril de 2008, que regula con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias

Decreto 163/2008, de 15 de julio, que modifica el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre,

de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (B.O.C. nº 61, de 26.3.08).

Ley 10/2012, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2013.

Decreto 2/2013, de 10 de enero, que modifica el Decreto 170/2011, de 12 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

Resolución de 12 de diciembre de 2012, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Palma, para la prestación de servicios en centros residenciales y centros de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Resolución de 29 de noviembre de 2012, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de El Hierro, para la prestación de servicios en centros residenciales y centros de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Orden de 25 de septiembre de 2012, por la que se modifica la Orden de 2 de abril de 2008 de la extinta Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda que establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y hace públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Decreto 67/2012, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias.

Orden de 13 de junio de 2011, por la que se convoca, en la Comunidad Autónoma de Canarias, el procedimiento de evaluación y acreditación de determinadas

competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Decreto 170/2011, de 12 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

Decreto 131/2011, de 17 de mayo, por el que se establecen las intensidades de protección de los servicios y los criterios para determinar las compatibilidades y las incompatibilidades entre las prestaciones de atención a la dependencia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Orden de 18 de abril de 2011, por la que se aprueban las bases que han de regir en la convocatoria de la concesión de subvenciones para el año 2011, destinadas a la ejecución de proyectos en las áreas de personas mayores, con discapacidad, voluntariado e inclusión social, y se efectúa la convocatoria para el presente ejercicio económico.

Decreto 64/2013, de 6 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda.

Resolución de 28 de mayo de 2013, por la que se dictan instrucciones relativas al procedimiento y a los criterios mínimos de valoración para la acreditación provisional de los centros y servicios de atención a personas con discapacidad que se encuentren actualmente en funcionamiento y los trámites administrativos que deben sustanciarse en el Servicio de Inspección y Registro de Centros al amparo de la Disposición Transitoria Primera del Decreto 67/2012, de 20 de julio

Resolución de 25 de abril de 2013, por la que se delega en la persona titular de la Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia la competencia para proponer determinados pagos con cargo al presupuesto de esta Dirección General.

Resolución de 5 de marzo de 2013, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma

de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria, para la prestación de servicios en centros residenciales y centros de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución de 26 de febrero de 2013, de la Directora del Servicio Canario de Empleo y del Director General de Formación Profesional y Educación de Adultos, por la que se convoca, en la Comunidad Autónoma de Canarias, el procedimiento de evaluación y acreditación de determinadas competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Resolución de 26 de febrero de 2013, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Lanzarote, para la prestación de Servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución de 22 de febrero de 2013, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Fuerteventura, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución de 22 de febrero de 2013, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Gomera, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Anuncio por el que se hace pública la Orden de 31 de enero de 2013, que dicta instrucciones para la tramitación y resolución de los expedientes conducentes al reconocimiento del grado de discapacidad por la necesidad de asistencia de tercera persona (NATP) para la realización de las actividades básicas de la vida diaria mediante la valoración e informe de los Servicios de Dependencia.

Resolución de 22 de enero de 2013, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Tenerife, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación de la modificación al Convenio de Colaboración suscrito el 14 de mayo de 2013, entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de El Hierro, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación de la modificación al Convenio de Colaboración suscrito el 20 de mayo de 2013, entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Palma, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución de 26 de diciembre de 2013, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de El Hierro, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Resolución de 26 de diciembre de 2013, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Fuerteventura, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la

Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Gomera, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Palma, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Lanzarote, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Tenerife, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Ley 6/2013, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2014.

Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y su participación económica en el coste de los servicios así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Resolución de 28 de marzo de 2014, por la que se dispone la aprobación de los modelos normalizados utilizables en la tramitación de expedientes de solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Resolución de 14 de abril de 2014, del Director del Servicio Canario de Empleo y del Director General de Formación Profesional y Educación de Adultos, por la que se convoca, en la Comunidad Autónoma de Canarias, el procedimiento de evaluación y acreditación de determinadas competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Orden de 23 de abril de 2014, conjunta de la Consejería de Sanidad y de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se regula el régimen de derivación de personas que, ocupando plazas hospitalarias y habiendo obtenido el alta médica, precisen de atención sociosanitaria, así como el régimen de conciertos con entidades privadas para la provisión de plazas de centros acreditados en el ámbito de la dependencia.

Informe sobre la Aplicación en Canarias de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia: tramitación.

Resolución de 7 de abril de 2014, Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia. por la que se efectúa delegación de competencias de contratación de los conciertos sociosanitarios con entidades privadas para la provisión de plazas destinadas a pacientes con alta hospitalaria al Servicio Canario de la Salud.

Resolución de 26 de diciembre de 2013, por la que se dispone la publicación de la modificación al Convenio de Colaboración suscrito el 5 de junio de 2013, entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo

Insular de Fuerteventura, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación de la modificación al Convenio de Colaboración suscrito el 10 de junio de 2013, entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Gomera, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación de la modificación al Convenio de Colaboración suscrito el 10 de junio de 2013, entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Lanzarote, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Resolución, 26 diciembre 2013, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se dispone la publicación de la modificación al Convenio de Colaboración suscrito el 11 de abril de 2013, entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria, para la prestación de servicios en Centros Residenciales y Centros de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Decreto 154/2015, de 18 de junio, por el que se modifica el Reglamento regulador de los centros y servicios que actúen en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a personas en situación de dependencia en Canarias, aprobado por el Decreto 67/2012, de 20 de julio.

Resolución de 23 de junio de 2015, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Gomera para la prestación de servicios en centros residenciales, de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Resolución de 23 de junio de 2015, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Tenerife para la prestación de servicios en centros residenciales, de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Resolución de 11 de junio de 2015, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Palma, para la prestación de servicios en centros residenciales, de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Orden de 5 de mayo de 2015, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones a entidades sin ánimo de lucro de Canarias que tengan como objeto social la atención a personas mayores, dependientes y discapacitados, destinadas a la inversión en la mejora de las condiciones ergonómicas en el trabajo.

Ley 8/2015, de 1 de abril, de cabildos insulares.

Resolución de 5 de marzo de 2015, del Director del Servicio Canario de Empleo y del Director General de Formación Profesional y Educación de Adultos, por la que se convoca, en la Comunidad Autónoma de Canarias, el procedimiento de evaluación y acreditación de determinadas competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Decreto 12/2015, de 19 de febrero, por el que se modifica el Decreto 170/2011, de 12 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

Ley 11/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2015.

Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias.

Orden de 25 de noviembre de 2016, por la que se acuerda convocar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias el procedimiento para la concesión de la habilitación de forma excepcional de personas cuidadoras, gerocultoras y auxiliares de ayuda a domicilio mayores de 55 años con experiencia laboral.

Resolución de 29 de septiembre de 2016, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria, para la prestación de servicios en Centros Residenciales, de Día y de Noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad

Orden de 23 de septiembre de 2016, por la que se delega en la persona titular de la Presidencia del Servicio Canario de la Salud y de la Consejería de Sanidad, la competencia en materia de contratación, referida a conciertos con entidades privadas, para la provisión de plazas de centros acreditados en el ámbito de la dependencia, destinadas a pacientes con alta hospitalaria.

Anuncio de 31 de agosto de 2016, relativo a la formalización del contrato para la gestión del servicio de atención sociosanitaria en el centro de atención a personas en situación de dependencia derivada de discapacidad física (CAMF) de El Sauzal, Tenerife.

Resolución de 11 de julio de 2016, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Tenerife, para la prestación de servicios en centros residenciales, de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Orden de 7 de abril de 2016, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones del Departamento para los años 2016/2018.

Resolución de 1 de marzo de 2016, por la que se convoca en Canarias, el procedimiento de evaluación y acreditación de determinadas competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación.

Decreto 183/2015, de 21 de julio, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

Decreto 103/2015, de 9 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías.

Resolución de 25 de junio de 2015, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de Gran Canaria para la prestación

de servicios en centros residenciales, de día y de noche a personas en situación de dependencia y, en general, a personas mayores o con discapacidad.

Referencias Bibliográficas:

- Ayudas a la Dependencia en España. Situación actual 2009.* (2009) [en línea].
Madrid: Fundación Caser. Disponible en:
http://www.fundacioncaser.org/sites/default/files/adjuntos/20110201_022_0.pdf
[2017, 2 de octubre]
- Barriga Martín, L. A. (2010). Evolución gráfica de la gestión del SAAD por CCAA. *Asociación Estatal de Directores/as y gerentes de Servicios Sociales*. Disponible en: <http://zetaestaticos.com/comun/upload/0/042/42696.pdf> [2017, 12 de febrero]
- Barriga, L.A., Brezmez, M.J., García G.A. y & Ramírez J.M. (2013). Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Disponible en: http://www.ehu.es/documents/1504704/1592383/VI_Dictamen.pdf [2017, 20 de febrero]
- Beitia, R., y Pardavila, B., (2016). *La Ley de dependencia: costes reales y financiación total durante el periodo 2012-2015*. *Revista Española de Discapacidad (REDIS)*, 4(2), 189-204. Disponible en: <http://www.cedd.net/redis/index.php/redis/article/viewFile/290/171> [2017, 17 de mayo]
- Bracho, M. D. C. A. (1993). Una perspectiva de los servicios sociales en España. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, (2), 195-205. Disponible en https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5870/1/ALT_02_12.pdf [2017, 2 de febrero]
- Casado-Marín, D. (2006). La atención a la dependencia en España. *Gaceta Sanitaria*, 20, 135-142. Disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0213911106715771> [2017, 4 de febrero]
- Correa, M., Jiménez-Aguilera, J.D.D (2016) Sombras y Sombras en la aplicación de la Ley de Dependencia. *Gaceta Sanitaria*, 30(1), 77-80. Disponible en: <http://scielo.isciii.es/pdf/gsv30n1/politicas1.pdf> [2017, 23 de abril]

- Ejes estratégicos*. (s.f.) [en línea]. Madrid: Portal del Consejo General del Trabajo Social. Disponible en: https://www.cgtrabajosocial.es/ejes_sss_inicio [2017, 1 de febrero]
- ESPARZA CATALÁN, Cecilia (2011). “Discapacidad y dependencia en Canarias”. Madrid, Informes Portal Mayores, nº 114. [Fecha de publicación: 17/08/2011]. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/pm-discapacidadcanarias-01.pdf> [2017, 2 de febrero]
- Esquivias, & Asociación Empresarial del seguro, UNESPA. (Eds.). (2007). *Seguros de Dependencia, Rentas Vitalicias e Instrumentos de conversión de activos inmobiliarios en rentas (-)*. Madrid, España: Unespa.
- Gil, S. G. (2013). Factores que influyen en la implantación y desarrollo de la Ley de dependencia en España. *Trabajo social hoy*, (70), 7-32. Disponible en: <http://www.trabajosocialhoy.com/articulo/35/factores-que-influyen-en-la-implantacion-y-desarrollo-de-la-ley-de-dependencia-en-espana> [2017, 25 de marzo]
- Instituto Nacional de Estadística (España). (2001). *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud, 1999: Metodología*. INE. Disponible en: <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/discapa/disctodo.pdf> [2017, 12 de febrero]
- Jiménez-Martín, S., Vilaplana, C., y Viola, A.A., “Informe 2016. Observatorio de Dependencia. Estudios sobre la economía española.” Fedea. Disponible en: <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-05.pdf> [2017, 15 de abril]
- Muñoz Luque, J. (2009). Servicios sociales de atención primaria en España. *Zerbitzuan: Gizarte Zerbitzuetako Aldizcaria (Revista de Servicios Sociales)*, (46), 141-148. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3119474.pdf> [2017, 23 de marzo]
- Ortega, S. G. (2013). *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*. Consejo Económico y Social. Disponible en: http://www.ces.es/documents/10180/106107/preminves_Ley_Dependencia.pdf [2017, 23 de marzo]

- Rodríguez, C., (dir.) (2004). *Libro Blanco de atención a las personas en situación de dependencia en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. IMSERSO. Disponible en: <http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf> [2017, 25 de octubre]
- Ruano, A., Déniz, C., y Velasco, K. (2014) *Investigación sobre la situación de los Servicios Sociales en Canarias*. Ilustre Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Las Palmas. Disponible en: http://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/las-palmas/files/RESUMEN%20EJECUTIVO_investigaci%C3%B3n%20Servicios%20sociales.pdf [2017, 20 de mayo]