



Proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia¹ (presentado al Congreso el 26 de abril de 2006)



1. Breves apuntes jurídicos

En este apartado, nos limitaremos a establecer un breve análisis jurídico sobre el Proyecto de Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aprobado en Consejo de Ministros de 21 de abril de 2006, en adelante, simplemente la Ley.

1.1- ANTECEDENTES

Con carácter previo, conviene establecer los antecedentes inmediatos de este Proyecto de Ley. Así el mismo trae causa, del "Acuerdo sobre la Acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia", alcanzado en la Mesa de Diálogo Social de 21 de diciembre de 2005, suscrito por el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME. Dicho Acuerdo se inserta dentro del proceso de diálogo en el ámbito de la protección social, iniciado con el Acuerdo sobre Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social de 8 de julio de 2004, cuya consecuencia más inmediata ha sido la firma de la Reforma Laboral de 2006 por los mismos agentes sociales.

En resumen, esta Ley se inserta dentro de un proceso más amplio del conocido como "diálogo social", en el que el Gobierno del PSOE pretende una reforma del sistema del estado de bienestar en distintas vertientes. Así, por un lado se ha concluido el proceso de reforma laboral (acuerdo de 9 de mayo de 2006); por otro, se pretende la reforma del sistema público de pensiones; se ha aprobado recientemente la Ley Orgánica de Educación; diversas reformas en el marco sanitario; y, ahora, esta Ley, a la que se ha pretendido otorgar la condición de "Cuarto Pilar del Estado de Bienestar".

Habiendo llegado a este punto, conviene, por su claridad, transcribir el párrafo octavo del Acuerdo sobre Acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia, "la atención a quienes se encuentran en situación de dependencia es una exigencia para avanzar en la sociedad de bienestar y en la construcción de una sociedad más justa y más digna. Este objetivo se inscribe en el modelo social que consagra la Constitución española y en la que los Poderes Públicos han de garantizar dicha atención, instrumentando las políticas públicas adecuadas". Tras esta declaración de principios veamos cómo la ley pretender "responder" a estos objetivos.

1.2- LÍNEAS BÁSICAS DE LA LEY

1.2.1- Proyecto vaciado de contenido

◆ Es una Ley de contenidos básicos, esto es, estamos ante una Ley dictada en el marco competencial del Estado del artículo 149.1.1º de la Constitución Española. Dicho precepto otorga al Estado las facultades normativas para determinar y definir las condiciones básicas de igualdad y no discriminación de las personas dependientes, de manera que se les garantice los mismos derechos y prestaciones en todo el territorio nacional. Sin embargo debemos tener en cuenta que numerosas cuestiones de relevancia quedan para el desarrollo reglamentario de la Ley y para los Acuerdos que de dicten con las Administraciones autonómicas. Es imprescindible el desarrollo reglamentario de esta Ley a efectos de determinar el verdadero alcance de la misma.

◆ Con esta ley se recoge lo que se denomina un **derecho subjetivo, individual y universal** a recibir la atención necesaria cuando se está en situación de dependencia. Ahora bien, la Ley en su artículo 5, establece una serie de requisitos para que las personas españolas con dependencia se acojan a esta Ley:

- Tener más de tres años de edad. De modo que no se contemplan las especiales necesidades de los menores de 3 años en situación de dependencia. Ahora bien, y como consecuencia de las críticas efectuadas desde diversos sectores con referencia a esta limitación ya obrante en el anteproyecto, el actual proyecto de ley, en su Disposición Adicional decimotercera establece que el SND atenderá las necesidades de ayuda a domicilio y prestaciones económicas a favor de los menores de 3 años con grave discapacidad. De modo que los menores de 3 años con discapacidades moderadas o severas no son titulares de derecho subjetivo alguno, pese a la aparente condición de universalidad que le otorga la ley.
- Permanencia en el territorio español durante cinco años de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de cualquier solicitud de prestaciones. De modo que no todo español/a tendrá este derecho, evitando así que personas españolas que residan en el

extranjero retornen a España con objeto de ser beneficiarios de la Ley

◆ Por otro lado, **en cuanto a las personas extranjeras, esta ley somete una doble limitación con respecto a las personas españolas a efectos de ejercer ese aparente derecho subjetivo:**

- Se exige estar en situación regular en España, conforme a la Ley de Extranjería.
- Se exige ser titular de la tarjeta de residencia permanente, toda vez que se exige haber residido en España durante 5 años.

De modo que las personas extranjeras en situación irregular, o aquellas que no tengan residencia permanente no serán titulares de este derecho subjetivo. Así mismo, debemos destacar que, aún siendo titulares de este derecho (en caso tener residencia legal y permiso permanente), lo cierto es que la ley ha establecido una vía diferenciada de acceso.

¹ El Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aprobado en el Consejo de Ministros de 21 de abril de 2006, se puede ver, actualmente, en el siguiente enlace: http://sociales.mtas.es/inicioas/dependencia/proyecto_ley_dependencia.pdf

Edita:

Comisión Confederal Contra la Precariedad. (CGT)

Texto:

Secretaría de la mujer (CGT)

<http://www.rojoynegro.info>

◆ Según se deriva de la memoria del anteproyecto presentado por el Gobierno por razones presupuestarias es imposible que el nuevo sistema nacional de dependencia llegue a ser el cuarto pilar del Estado de bienestar, pues para ello se precisaría de un sistema de servicios sociales que atendiera a toda la población y no sólo a quienes estén en situación de mayor dependencia².

1.2.2- Dependencia, mayores y escasa autonomía personal

Cabe afirmar que estamos ante una ley de carácter asistencial fundamentalmente. Así el artículo 2.1. establece como definición de dependencia el estado de carácter permanente en que se encuentren las personas, que por razones derivadas de la edad, la enfermedad, o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria, entendiendo por tales el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas u objetos, orientarse, entender y ejecutar ordenes o tareas sencillas.

A lo largo del desarrollo normativo, hay escasas referencias a la autonomía de la persona en situación de dependencia, no contemplándose medidas para la educación, el trabajo, el ocio, la sexualidad, etc. Así, el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en su nota de prensa sobre esta Ley, establece que se entiende como personas dependientes aquellas que no se pueden valer por sí mismas, en su mayoría ancianos. Dejando, por tanto, fuera a toda una serie de colectivos que por no tener una situación de dependencia severa sí pueden valerse por sí mismos y ejercer su autonomía, pero que precisan especiales medidas tendentes a favorecer su autonomía personal y social tales como la inserción laboral, o educacional. Es más, no hay en el texto una sola referencia a la responsabilidad social en el fenómeno de la diversidad funcional.

Es más, el artículo 4 establece los derechos de las personas en situación de dependencia, estableciendo el derecho a recibir información sobre su situación, a ser advertida de los procedimientos que se le apliquen, a ser respetada su confidencialidad, a decidir cuando tenga capacidad de obrar suficiente sobre la tutela de sus bienes, a elegir sobre el ingreso residencial, entre otros. Ahora bien, el artículo 29 de la Ley establece que será la Administración quien efectuará un Programa Individual de Atención en el que se establecerán las modalidades de intervención precedido de una simple consulta y opinión de la persona beneficiaria. Dicho de otro modo, será la Administración quien decida los apoyos y recursos que recibirá a persona beneficiaria, limitándose ésta a ser oída o consultada. Se concibe a la persona en situación de dependencia como un mero sujeto pasivo de recursos, sin ser un sujeto definidor de sus propias necesidades y derechos.

1.2.3- Sistema Nacional de Dependencia

Se instaura un Sistema Nacional de Dependencia. (SND), en el que participan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, y que dará cobertura en tres niveles:

- uno mínimo garantizado por el estado
- un segundo nivel acordado entre el estado central y las CCAA
- el nivel adicional que decida la propia CCAA

Ahora bien, el artículo 6.2 de la Ley establece que el Sistema se configura como una red de utilización pública (que no pública), que integra de forma coordinada centros y servicios, públicos y privados. Dicho de otro modo, se otorga, junto con los servicios públicos a las empresas privadas u ONG's la condición de garantes de esos niveles de protección. Pero, es más, el artículo 16 de la Ley, al establecer la red de servicios del Sistema Nacional de Dependencia, menciona expresamente el papel del voluntariado en su apartado 4, situándolo en la red de servicios del SND. Si la voluntad de esta Ley es la configuración del cuarto pilar del estado de bienestar, podemos afirmar que se entrega parcialmente en manos de empresas privadas la gestión de este cuarto pilar del estado de bienestar, y se basa en la figura del voluntariado. **Estamos pues, ante una nueva gestión privada de servicios que deberían ser públicos, si lo que se pretende es la configuración de un nuevo pilar del "Estado de Bienestar".**

El SND (a través de centros y programas públicos, o privados concertados) puede prestar los siguientes servicios:

PRESTACIÓN DE SERVICIOS A TRAVÉS DE CENTROS Y PROGRAMAS PÚBLICOS O PRIVADOS CONCERTADOS

Servicio de prevención de la situaciones de dependencia

Servicio de teleasistencia

Servicio de ayuda a domicilio

- x Atención a las necesidades del hogar
- x Cuidados personales

Servicio de Centro de Día y de Noche

- x Centro de día para mayores
- x Centro de día para menores de 65 años
- x Centro de día de atención especializada
- x Centro de noche

Servicio de atención residencial

- x Residencia de personas mayores dependientes
- x Centro de atención a dependientes con discapacidad psíquica
- x Centro de atención a dependientes con discapacidad física

PRESTACIONES ECONÓMICAS

Prestaciones económicas vinculadas a la contratación del servicio.

- x Vinculada únicamente a la imposibilidad de acceso a un servicio público o concertado (falta de servicios o plazas libres).
- x Cuantía limitada según el grado de dependencia y capacidad económica de la persona beneficiaria.
- x No está garantizado que la prestación económica tenga una cuantía suficiente para sufragar los gastos de acceso al servicio privado.

Prestación económica para cuidados en el medio familiar

- x De modo excepcional la persona beneficiaria podrá ser atendida en su entorno familiar.
- x El/la cuidador/a familiar recibirá una compensación económica por ello.
- x El/la cuidador/a deberá estar de alta en la Seguridad Social, sin determinar el artículo 18, si será bajo el régimen general de la seguridad social o bien bajo algún régimen creado a tal efecto, tal y como es el caso de Empleados de Hogar. (Se establece que se desarrollará reglamentariamente)

Prestación de asistencia personalizada.

- x Limitada a supuestos de gran dependencia.
- x Prestación económica tendente a contribuir a la contratación de asistencia personalizada.
- x No está determinado en la Ley las condiciones de acceso a esta prestación.



En ningún momento se determina la cuantía de estas prestaciones, pero sí se dice que dependerán de la capacidad económica de la persona usuaria y de su grado de dependencia. Hagamos un resumen de la oferta de servicios y del acceso a los mismos que concreta la ley:

Prestaciones previstas por la ley Formas de cobertura de la necesidad de cuidados	Persona en situación de dependencia (sujeto de derechos)	
	Qué recibe	Qué aporta
Red de utilización pública (entidades públicas y privadas concertadas) y	El servicio en sí Parte del coste del servicio (copago)	Eliminación de los contratos de obra y servicio.
Empresas privadas acreditadas	Prestación monetaria (parte del coste del servicio)	Pago del coste total del servicio
Asistencia personalizada	Prestación monetaria (parte del coste del servicio)	Pago del coste total del servicio
Cuidados familiares	Prestación monetaria (no queda claro si se le concede a la persona cuidada o a la cuidadora)	Son las personas cuidadoras familiares las que aportan: garantizan por completo los servicios necesarios

1.2.4- Nuevo baremo.

La ley en su artículo 27 establece un baremo más sobre los grados y niveles de dependencia, que deberá ser desarrollado por el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia. Esto es, una persona en situación de dependencia se encuentra con diferentes baremos:

- Grado de minusvalía (RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de Procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía).
- Tipo de invalidez (permanente en grado de total, absoluta o gran invalidez). 1.2.5- Consejo Territorial del SND y participación de los representantes de las personas en situación de dependencia
- Grado y nivel de situación de dependencia que se desarrolle reglamentariamente con esta ley.

La Disposición Adicional novena, establece la efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y necesidades de ayuda de tercera persona. Ahora bien, no se aclara si se mantendrá el complemento de asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía o superior al 75%.

En esta ley se ha obviado introducir la Clasificación Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de 2001, de la Organización Mundial de la Salud.

² M. José Alonso Parreño, "Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: comentarios al anteproyecto de la Ley". *Revista de Síndrome de Down*, Vol. 23(1), nº 88, Marzo 2006.



1.2.5- Consejo Territorial del SND y participación de los representantes de las personas en situación de dependencia

Hay múltiples aspectos que la ley deja abiertos y se desarrollarán posteriormente en el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia. Este Consejo, como instrumento de cooperación del SND, estará formado por la Administración General, a través del Ministerio de Trabajo, y las CCAA. Sus funciones serán concretar, entre otros aspectos, el Plan de Acción Integral de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, determinar la intensidad de los servicios prestados, las condiciones y cuantías de las prestaciones económicas, etc.. (Artículo 8).

La ley, en su artículo 40, prevé la creación de un Comité Consultivo que asesorará y hará propuestas, y tendrá como fin canalizar la participación social en el SND. Ahora bien, es destacable cuanto menos, que esa participación social se limita a la presencia en dicho Comité de representación institucional y de las organizaciones empresariales y sindicatos "más representativos". Curiosamente, los mismos firmantes del Acuerdo del que trae causa, entre otras cosas, esta Ley, esto es, el "Acuerdo sobre la Acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia".

3 Este contexto lo hemos desarrollado más ampliamente en: Comisión Confederal contra la Precariedad CGT (2004), "Precariedad y cuidados. Hacia un derecho universal de ciudadanía", *Materiales de Formación 3*, http://www.cgt.es/descargas/MF_asa3Cuidados.pdf y Secretaría de la Mujer (2006), "Conclusiones del encuentro de mujeres de CGT", *Materiales de reflexión*, 31, http://www.cgt.es/descargas/MR_31_Mujer.pdf.

4 Nadie mejor que el antes cardenal y hoy sumo pontífice Ratzinger para definir esta moralidad que imponía los cuidados, gratuitos e invisibles, a las mujeres: "Entre los valores fundamentales que están vinculados a la vida concreta de la mujer se halla lo que se ha dado en llamar la 'capacidad de acogida del otro'. No obstante el hecho de que cierto discurso feminista reivindique las exigencias 'para sí misma', la mujer conserva la profunda intuición de que lo mejor de su vida está hecho de actividades orientadas al despertar del otro, a su crecimiento y a su protección. [...] el papel insustituible de la mujer en los diversos aspectos de la vida familiar y social que implican las relaciones humanas y el cuidado del otro. Aquí se manifiesta con claridad lo que el Santo Padre ha llamado el genio de la mujer. Ello implica, ante todo, que las mujeres estén activamente presentes, incluso con firmeza, en la familia, 'sociedad primordial'" (Joseph Card Ratzinger, *Carta a los obispos de la iglesia católica sobre la colaboración del hombre y la mujer en la iglesia y el mundo*, agosto de 2004).

5 En sus declaraciones tras la aprobación del Anteproyecto en Consejo de Ministros el 23 de diciembre de 2005, el ministro de trabajo hablaba de que, en 2015, habría entre 300.000 y 400.000 cuidadoras familiares (más que el número de plazas en residencia y centros de día juntos: 275.000 y 104.000). Meses más tarde, el ministro rectifica y habla de que se precisará el trabajo de 1000.000 cuidadoras/es familiares para completar los nuevos 350.000 empleos (declaraciones en el Foro de la Nueva Sociedad). Los grupos feministas son sumamente críticos con ese recurso a la figura de las cuidadoras como sostén del sistema, maquillándolo con el adjetivo "excepcional". Ver, por ejemplo, Begoña San José (2006), "Mujeres por la ley de protección a la dependencia", *El Clarión*, nº 15, www.stes.es/comunicacion/clarion/clarion15/ y Asamblea Feminista (2006), *Amaranta. Cuaderno feminista nº 2: La Ley de Dependencia ante la crisis del trabajo de cuidados* (próximamente en <http://www.nodo50.org/feministas/madrid/>).

Se deja por tanto fuera de este Comité Consultivo del SND a las organizaciones de personas en situación de dependencia, limitándose, en el artículo 39, al Consejo Estatal de Personas Mayores y el Consejo Nacional de Discapacidad a ser órganos de consulta de la Administración. De nuevo, las personas en situación de dependencia se configuran como sujetos a los que oír, pero sin tener capacidad decisoria de sus condiciones y derechos (aspecto sobre el que volveremos en el punto 3.8).

2. El contexto en el que aparece la ley³

Antes de nada, es importante insistir en el contexto en el que aparece el proyecto de "Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia". Un momento de profundo cambio social al que denominamos crisis de los cuidados.

Vivimos en un sistema donde las necesidades de acumulación de las empresas y la lógica de los mercados capitalistas se han impuesto a las necesidades de las personas. Esta dislocación de la lógica de organización social pone en constante riesgo la vida y hace que mantener la vida en lo más cotidiano (cuidar o cuidarse) no sea una prioridad social. Este sistema se caracteriza, entre otros elementos, por:

- ◆ La inexistencia de una responsabilidad social en el cuidado de la vida, derivada de la priorización de la lógica de acumulación. Esto implica dos cosas:
 - las necesidades de la población se superan a las necesidades mercantiles, lo que se traduce, entre otras cuestiones, en la inexistencia de un derecho socialmente garantizado a recibir los cuidados precisados.
 - la responsabilidad en el cuidado cotidiano de la vida se delega a los ámbitos socialmente invisibilizados y se reparte por ejes de poder social; esto ha supuesto su remisión a manos femeninas, en el ámbito de lo privado-doméstico, bajo la normativización de una institución familiar opresiva, caracterizada por la desigualdad y la heteronormatividad, y bajo la imposición de una mística del cuidado* o mística del sacrificio⁴.

El modelo previo de provisión de cuidados ha quebrado, estamos viviendo una crisis de los cuidados. Este momento de crisis ha hecho saltar la alarma social. Podría ser un momento magnífico para cuestionar un

orden social injusto. O puede ser, una vez más, una oportunidad perdida.

3. Ante esta crisis, ¿qué papel juega esta nueva ley? 7 preguntas y una reflexión final

Por tanto, estamos en un momento de fuerte crisis social que abre una oportunidad histórica. Y, sin embargo, podemos afirmar que, hoy por hoy, esta crisis se está cerrando de forma reaccionaria, sobre los mismos ejes de desigualdad social y de menosprecio de la vida que estructuraban el modelo previo. ¿Qué pinta en este contexto la ley de "dependencia"? En su ámbito de actuación, ¿va a colaborar en la consolidación de dicho cierre reaccionario o va a suponer un revulsivo, actuando como palanca de cambio social? Intentaremos ir dando respuesta a esta pregunta a lo largo de los siguientes puntos. En cada uno de ellos, abordamos lo que consideramos son ejes claves del cierre reaccionario de la crisis de los cuidados. Y nos preguntamos qué papel juega la ley con respecto a ellos.

3.1- ¿RESUELVE UNA PREVIA NEGACIÓN DE DERECHOS?

La ley no resuelva el profundo déficit de derechos:

- ◆ Derecho a elegir sobre los cuidados a personas en situación de dependencia:
 - Las mujeres no han tenido históricamente este derecho, ya que para ellas cuidar, cuando era necesario, se constituía en una imposición social (si bien es cierto que no todas las mujeres estaban en la misma situación), derivada de los roles sociales de género y del menosprecio del cuidado de la vida como un factor estructurador del sistema económico.
 - Este derecho ni siquiera se formula en esta ley, no es objeto de la misma. Por tanto, ni siquiera hay que preguntarse si la ley lo garantiza efectivamente, porque no se propone hacerlo.
 - En consecuencia, esta ley perpetúa la negación de este derecho. Pero, además, introduce una figura sumamente preocupante: la de los cuidados familiares y del cuidador (o, como ya sabemos que ocurrirá, la cuidadora) familiar. La ley asegura que el recurso a esta modalidad de cuidados ocurrirá de forma excepcional, pero más bien se articula como un pilar indispensable del SND (es más, como el principal en número de personas atendidas)⁵. La figura de la cuidadora familiar se establece como pilar básico de la red de atención a la dependencia.
- ◆ Derecho a recibir cuidados adecuados en situación de dependencia (que no a tener una vida digna en la que se respete la diversidad funcional*, como ampliaremos en el punto 3.6): Este derecho sí se formula en la ley, que tiene como objeto articular lo que denomina un derecho subjetivo, universal e individual. Pero, más allá de declaraciones de intenciones, ¿queda garantizado?
 - La ley reconoce un derecho subjetivo, pero no lo articula suficientemente: en gran medida, la determinación del ejercicio concreto de ese supuesto derecho derivado de una situación de dependencia queda abierta a circunstancias variables: disponibilidad presupuestaria, el alcance de la red de servicios del SND, territorio en el que se viva (con

diferencias no sólo entre CCAA, sino entre entornos urbanos y rurales, donde garantizar los servicios es mucho más complejo y cuyas circunstancias peculiares no han sido contempladas), negociación con los servicios sociales que determinan el programa de atención individualizada... La garantía de un derecho subjetivo viene dada por: la determinación inequívoca del contenido de prestaciones, el asegurar la financiación y el establecimiento de derecho de recurso. Estos elementos no están garantizados por el proyecto (si bien hay ciertas mejoras con respecto al anteproyecto).

- No reconoce un derecho que dignifique las condiciones de vida, en la medida en que se construye aislado a cualquier otra consideración sobre el acceso a condiciones de vida dignas. Asimismo, el propio SND se prevé ya insuficiente en la provisión de servicios, y, por ello, aparecen dos figuras claves: la de los cuidados familiares y la del seguro de dependencia.
- No se trata de un derecho universal (como ya se ha comentado en el apartado 1.2.1): la ley excluye expresamente a colectivos sociales que precisan este tipo de cuidados: en concreto, excluye todo servicio a las situaciones de dependencia de carácter transitorio, a la población inmigrante no regular o sin permiso de residencia permanente, y a la población española que lleve menos de 5 años residiendo.

Así como no se garantiza el derecho a vivir dignamente en situación de dependencia, no se garantiza el derecho a morir dignamente: la negación del derecho a recibir cuidados corre pareja a la negación del derecho a morir (o a vivir la muerte). Y ambas surgen de la negación de la autonomía a las personas en situación de dependencia.

Se enfatiza la dependencia, la recepción de, la calidad de sujeto pasivo a quien se cuida, pero no la decisión sobre sus vidas y sus cuerpos, la condición de agente activo de su propia historia (esto lo ampliaremos en el punto 7). La formulación del derecho a recibir cuidados configura al sujeto de derechos como un ente pasivo, y no como un agente activo y dueño de su propia vida (cuestión que ampliaremos en el punto 3.8 sobre el déficit democrático de la ley).

La negación o disfrute de derechos sigue sin ser homogénea, sino que se refuerza el carácter estratificado del ejercicio de los derechos de ciudadanía (este asunto lo ampliaremos en el punto 4), al establecer diferentes vías de acceso a los servicios.

3.2- ¿SUPONE UNA ASUNCIÓN DE UNA RESPONSABILIDAD COLECTIVA EN LA SOSTENIBILIDAD DE LA VIDA?

Cuando menos, dos cuestiones deben ser abordadas a este respecto: qué peso se otorga a la lógica de acumulación con esta ley y qué agentes sociales asumirán los costes de la puesta en marcha.

3.2.1- LÓGICA DE ACUMULACIÓN

La ley abre un amplísimo espacio de funcionamiento a la lógica de acumulación. Desde el primer momento, la ley reconoce como uno de sus puntos de partida el "optimizar los recursos públicos y privados", y la "participación de la iniciativa privada" es uno de sus principios. Las entidades privadas concertadas, tanto con ánimo de lucro como sin ánimo de lucro, forman parte integral del SND, esa red que no es pública, sino "de utilización pública". Más aún, la propia existencia de prestaciones económicas asociadas

a la compra de servicios en el mercado implica que, de entrada, se da por hecho que esa red será insuficiente, y no de manera temporal ni excepcional, sino generalizada y sostenida en el tiempo. Por lo que se hará necesario recurrir a la compra de servicios en el mercado a entidades puramente privadas, sin siquiera concertación.

Sabemos lo difícil que es garantizar unos cuidados de calidad cuando están sujetos a una lógica productivista. Con lo que, al transferir cuidados a las empresas privadas:

- ◆ Se establecen estándares de calidad sumamente diferenciados según el precio que se pueda pagar. Por tanto, se recibirán los cuidados precisados en intensidad, contenido y calidad según el poder adquisitivo. Dar cuidados de calidad implica cobrar un alto precio, y aquí, hemos de recordar que quienes estarán pagando serán personas usuarias y el estado. Es decir, una vez más se pone en marcha un drenaje de recursos desde el conjunto social hacia las empresas privadas.
- ◆ Se tiende a recortar costes laborales (la vía fundamental de reducción de costes en un sector intensivo en trabajo): se impone una fuerte presión a las trabajadoras, intentando combinar empleo en condiciones muy precarias con un buen servicio. Esto sólo se logra, una vez más, acudiendo a la cuestión moral de los cuidados como una virtud femenina que se proporciona de forma gratuita (al margen de las condiciones laborales). El máximo exponente es el trabajo voluntario, que la propia ley pretende fomentar (la ley busca promover "la colaboración solidaria de los ciudadanos").



Es decir, el espacio que se abre a la lógica de acumulación supone una subordinación de las necesidades de las personas a las necesidades de acumulación. Esto implica que la satisfacción de la necesidad de cuidados se basará en un drenaje de recursos sociales hacia manos del capital privado, un ahondamiento de la ética reaccionaria del cuidado (la mística del cuidado) y, correlacionado con este aspecto, la derivación hacia lo invisible de todos aquellos cuidados que no resulten rentables (cuidadoras en la familia o empleadas domésticas probablemente en la economía sumergida, este aspecto lo profundizaremos en el punto 3).

Esta ley se enmarca, por tanto, en el actual proceso de desmantelamiento del estado del bienestar que, entre otros procesos, pasa por la privatización de lo público. Sabemos que, entre el carácter público de un servicio y su privatización, no hay un corte abrupto, sino más bien una línea de continuidad, en la que la mercantilización se va justificando a medida que se redefine la propia noción de "lo público". Así, en esta ley, se habla de que el SND garantiza un derecho de ciudadanía, aunque los servicios se proporcionen por entidades privadas, porque, en última instancia, hay un control de calidad y una financiación pública. Se trata por tanto, de una redefinición del carácter público de los servicios de bienestar basado en el negocio privado y en el trabajo gratuito.

En resumen, no sólo no se reconocen las amenazas al bienestar que implica la lógica de acumulación, sino que se crea todo un nuevo terreno de expansión para esta última (probablemente sostenido en base a exprimir esa mística femenina del cuidado) y la propia ley nace yendo mucho más lejos en el proceso privatizador que cualquiera de los otros tres denominados pilares del estado del bienestar.

3.2.2- QUIÉN PAGA

En materia de financiación el proyecto de ley no concreta mucho. Afirma que la financiación será estable y suficiente y que, además, se compondrá de las siguientes aportaciones:

- La Administración General del Estado financiará íntegramente el nivel mínimo de cobertura. Esta aportación estará sujeta a aprobación anual en los presupuestos generales.

- Las CCAA aportarán, como mínimo, lo mismo que el estado central.

- Las personas beneficiarias participarán mediante el copago de los servicios.

¿Pero esto qué significa? Con respecto a sobre quién recaerán los costes monetarios, hay que mencionar que el derecho a recibir cuidados en situación de dependencia se perfila como un derecho excepcional, que funciona en base a un sistema de copago que se prevé llegue a unos niveles como en ningún otro servicio, el copago no aparece como una cuestión simbólica (con todo lo criticable que sería también esto), sino como un puntal de la financiación. La ley establece que el copago variará según la capacidad económica de las personas usuarias y del coste del servicio, pero no se ponen límites y, en conjunto, según las estimaciones de la memoria económica⁷, se calcula que la aportación de las propias usuarias y usuarios alcanzará el 35% del coste total! Por tanto, no es el conjunto social quien, en base a un principio de solidaridad, se hace cargo del coste de un servicio público, sino que se responsabiliza a las propias personas en situación de dependencia de sus diferencias.

El Foro de Vida Independiente⁸ ha extraído las siguientes conclusiones, basándose en los datos proporcionados en la memoria económica de la ley:

Si, en lugar de atender al coste del futuro SND, miramos a su coste adicional (el que supera a lo que se gasta hoy en este tipo de servicios desde las arcas públicas; el coste, por tanto, de la puesta en marcha de la ley), vemos que éste va a ser de algo más de 7,5 millones de euros, que se reparten como sigue: 29,2% Estado, 29,2% CCAA y 41,6% personas beneficiarias. No se trata sólo de que usuarias y usuarios vayan a costear casi la mitad de la puesta en marcha de la ley. Sino que, además, el retorno fiscal global derivado de la ley (impuestos generales aplicables en torno a estos servicios, cotizaciones de los nuevos empleos creados...) puede alcanzar 2/3 del coste para la administración, a lo que hay que sumar el previsto incremento del PIB. En conjunto, que se puede ingresar más de lo que se gastará desde las instituciones a causa de la nueva ley. En palabras claras: el coste total de la puesta en marcha de la ley recaerá sobre las personas beneficiarias, quienes, con su esfuerzo monetario, permitirán que mejoren los supuestos indicadores de bienestar en una sociedad capitalista (incremento

⁶ Esta redefinición implica que los servicios dejan de ser "públicos" y pasan a ser "servicios de interés general" (es decir, de interés público, pero confiados a empresas). Y se buscan todos los canales para superar las resistencias a este proceso liberalizador: si se frenan ciertos aspectos de la directiva Bolkestein, o se retarda la aprobación de la Constitución Europea, entonces se intenta aprobar la directiva sobre servicios de interés general, que pretende "garantizar una combinación armoniosa de los mecanismos de mercado y de la misión de los servicios públicos" (<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l23013b.htm>).

⁷ La Memoria del análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal puede verse en <http://www.jubilo.es/informacion/memoria.pdf>

⁸ La página del Foro es: <http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/> y el documento "Breve análisis económico del anteproyecto de ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia" se encuentra en: http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/analisis_economico_lepa.html

to del PIB y empleo) y que se drenen recursos hacia manos del capital privado.

Para que las personas usuarias puedan hacer frente a semejantes gastos, se prevé la promoción de los seguros de dependencia, así como el recurso a mecanismos como las hipotecas inversas.

Con respecto a la parte del coste que corresponde al estado, es ineludible hablar de cuál es el sistema fiscal que se promueve a la par que se aprueba esta ley. Sin detallar su contenido porque no es éste el momento, sí es imprescindible mencionar que, mes y medio antes de presentarse el proyecto de la ley de "dependencia", se ha comenzado a tramitar el proyecto de ley de reforma del sistema fiscal⁹, que ha sido duramente criticada por su carácter regresivo. Por tanto, lo que haya de gasto público en torno al SND, va a provenir de un sistema fiscal cada vez más regresivo.

Finalmente, hay que preguntarse qué pasará con los costes no monetarios de este sistema. Los costes en términos de salud, de calidad de vida, de tiempo, etc. Sabemos que, en general, los cuidados no remunerados tienen unos altos costes de estos tipos, pero que, habitualmente, son invisibles, porque de ellos no se habla. Los cuidados precarios que se dan bajo la lógica de acumulación también tienen altos costes. Estos costes invisibles son absorbidos por mujeres de clase obrera y mujeres migrantes (las cuidadoras familiares, las cuidadoras asalariadas precarias).

En conjunto, tanto por el espacio que se abre a la lógica de acumulación, como por el carácter regresivo de su sistema de financiación, cabe afirmar claramente que no se produce un incremento en el grado de responsabilidad social en la sostenibilidad de la vida (y en su expresión más cotidiana: el cuidado de la vida) y que la prioridad social está cada vez más situada en garantizar las necesidades de acumulación.

3.3. ¿QUÉ POSICIONAMIENTO ADOPTA FRENTE A LA ACTUAL COEXISTENCIA DE DISCURSOS SOBRE "EL LUGAR CONVENIENTE DE LAS MUJERES" Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJOS HISTÓRICAMENTE REALIZADOS POR ELLAS?

A día de hoy, podemos decir que coexisten diversos discursos en torno a cómo abordar el momento de crisis actual producido por el cambio en las identidades femeninas (lo que habitualmente se entiende como incorporación de las mujeres al mercado laboral), el reparto social de los trabajos y la desigualdad entre mujeres y hombres:

- ◆ Un discurso de corte reformista: aboga por cierto incremento de derechos sociales sin cuestionar el sistema en sí. Enfatiza la apuesta por un nuevo modelo femenino (la mujer que concilia empleo

y trabajo de cuidados no remunerado) y por una noción determinada de igualdad ceñida a la idea de igualdad de oportunidades, centrada, en gran medida, en el mercado laboral (estos asuntos los hemos comentado más al hablar de la ley de igualdad, que apuesta claramente por este modelo femenino).

- ◆ Un discurso de corte conservador, defien- de los valores tradicionales (la idea de la buena madre) y promulga cierta vuelta de las mujeres al hogar (los cantos de sirena, que dice M^a Jesús Izquierdo¹⁰). La familia como institución garante del bienestar en última y principal instancia¹¹.
- ◆ Un discurso de corte neoliberal: aboga por la plena entrada de las mujeres al mercado para poder exprimir el potencial laboral de todas las personas (un uso eficiente de los recursos humanos, en la jerga). A la par, apuesta por la privatización de derechos.

Frente a estos discursos, cuya contradicción podrían haber sido aprovechadas para impulsar un cambio más profundo, la ley no toma una opción clara, mucho menos aprovecha dicha oportunidad:

- ◆ Recoge una pluralidad de formas para cubrir los cuidados:
 - Cuidados en entidades públicas: que en raras ocasiones se proporcionan ya íntegramente desde el sector público,

sino que presentan diversos grados de privatización; a la par que el propio empleo en el sector público experimenta un fuerte proceso de precarización.

- Cuidados en el sector privado con ánimo de lucro (concertados o no concertados): que, sabemos, está basado en el empleo precario.
- Cuidados en el sector privado sin ánimo de lucro: basados en poco empleo precario y mucho trabajo voluntario.
- Cuidados en el ámbito familiar: remunerados (¿a cuánto?) para la figura de la (o del) cuidadora (y no remunerado para todo el resto de personas que conforman la red en torno a esta cuidadora, red sin la cual la cuidadora se convierte en un recurso "abierto 24 horas", si bien se prevén ciertos programas de respiro).
- ◆ Por tanto, todas las opciones están abiertas y no se concreta el peso que tendrá cada una. Con lo cual el reparto de tareas (y de beneficios y costes) está totalmente abierto a futuras negociaciones. La solución queda pendiente de una futura negociación y, a la par, abre la posibilidad de que se produzca una consolidación de una dualización (o polarización) social, como veremos a continuación.

3.4. ¿FRENA EL ACTUAL CRECIMIENTO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES (RESPECTO A LA RECEPCIÓN DE CUIDADOS Y RESPECTO A SU PROVISIÓN)?

La coexistencia de todas las formas de cuidados previamente comentadas, junto a la falta de concreción de cada una, nos hace temer que, a falta de una presión política, se consolide un modelo dual de sociedad:

- ◆ Quienes satisfacen la mayor parte de sus necesidades (y, en concreto, la de cuidados) en base a la compra de servicios en el mercado? segmentos de la población con un suficiente poder adquisitivo.
 - Para permitir englobar a sectores más amplios se consolida la figura del seguro de dependencia¹². Este tipo de seguros sólo tienen sentido en la medida en que la cobertura de un derecho social se prevea, ya de entrada, insuficiente. Y son una manera clave de alimentar el mercado de capitales financieros.
 - Otro mecanismo en el que se piensa es en las hipotecas inversas¹³. Por tanto, un supuesto derecho social puede hacer perder lo poco que queda, lo que cuesta una vida pagar, la casa. ¿Nos encontraremos al final con que, en cuanto terminemos de pagar la hipoteca a 50 años, tendremos que pasar a la hipoteca inversa para comprar servicios de cuidados? Incluir la



⁹ Entre otras cosas, la ley propone, respecto al IRPF: reducir el tipo marginal máximo, la desaparición del tipo mínimo, reducir de 5 a 4 los tramos de imposición y establecer un tipo único de gravamen para el ahorro; respecto al impuesto de sociedades, se rebaja en 5 puntos tanto el general como el de PYMES. En conjunto, puede decirse que se dará una pérdida de capacidad recaudatoria (por tanto, de algún lado habrá que recortar gasto público); se consolida una discriminación tributaria, gravando mucho más a las rentas procedentes del trabajo que a las del capital; y el sistema se vuelve, en conjunto, más regresivo.

¹⁰ M^a Jesús Izquierdo (1997), "Los hombres, las mujeres, sus valores y sus salarios", Realitat, 49, <http://www.pcc.es/realitat/directoris/articles/49/izquierdo.html>

¹¹ Así lo declara Nieves García en <http://www.mujernueva.org/articulos/articulo.phtml?id=5101&td=0&tse=ANA>: "[Quedarán] en pie las sociedades que [...] promuevan y apoyen la familia natural [...]; la sociedad que vuelva a valorar la maternidad femenina como uno de los hechos que más realiza a la mujer, como nunca lo hará la adquisición de un bien económico".

¹² Funcionaría al estilo de los seguros privados de pensiones, sanidad, etc.

¹³ La hipoteca inversa en un "producto financiero especialmente diseñado para los mayores": quienes no tienen dinero, pero sí una casa propia. Consiste en que el banco concede un crédito (de golpe o, por ejemplo, de forma periódica: el banco va pagando X al mes) contra el valor de la vivienda. El banco no puede reclamar nada mientras no se venda la vivienda o la persona no fallezca. Cuando la persona muera, las/os herederas/os puede pagar al banco lo que el banco le dio, refinanciar la vivienda, etc. (ver, por ejemplo, http://www.expocasa.es/reportajes/bancos/index.cfm?pagina=reportajes_bancos_019_019).



residencia habitual –cosa que se prevé entre el patrimonio que determinará el nivel copago tendría “un carácter confiscatorio”¹⁴.

Quienes no tienen ese nivel de consumo y sustituyen compra en el mercado por provisión gratuita de servicios. Desde ciertos ámbitos se propugna la necesidad de incentivar una producción eficiente en las familias, para lo cual abogan por disminuir las prestaciones sociales. Se argumenta que hay sectores de la población (de nuevo, sobretodo ciertas mujeres) que son más productivos dedicando horas a trabajo no remunerado que no en el mercado (o peor, teniendo que buscar un empleo). Esta diferente productividad se une al hecho de que, para que esas personas puedan ir al mercado, precisan de servicios públicos (entre otros, de cuidados). Todo lo cual supone un gasto social muy ineficiente; hay que incentivar a esas personas a que se queden trabajando fuera del mercado.

- ◆ Como mecanismos intermedios de compensación, aparecerían dos:
 - Las ONGs, que evitarían situaciones de emergencia social.
 - El trabajo invisible de las empleadas de hogar, que quedarían al margen de la regulación propia de la ley (y que podrían, como hoy día, ser un recurso no sólo para gente “muy explotadora”, sino también para familias en situaciones extremas que precisan urgentemente ayuda, pero que no disponen de mayores recursos).

3.5- ¿VISIBILIZA Y REVALORIZA LOS CUIDADOS?

Más allá de la visibilización de los cuidados que supone, al menos, hablar de ellos, esta ley no promueve una auténtica visibilización social de los cuidados en la medida en que entendamos que ésta tendría que ver con: remuneraciones decentes, valoración social, reconocimiento de saberes y derechos sociales asociados. Hay que ver qué supone la ley para los distintos tipos de cuidados:

- ◆ Los llamados cuidados profesionales: Nos encontramos ante un sector que, como ya hemos dicho, está muy basado en el empleo precario (más concretamente, los servicios de proximidad, elemento clave de esos tan promulgados nuevos yacimientos de empleo, se caracterizan por sus condiciones de empleo dualizadas: pocos empleos en buenas condiciones y muchos empleos en condiciones muy precarias).
 - En el contexto de la aprobación de una nueva reforma laboral, parece muy poco creíble la mención que se hace, como de pasada, a la calidad del empleo como un factor a tener en cuenta en las entidades que formen parte del SND.
 - Se da por hecho que la fuerte presencia de mujeres migrantes en el sector va a ser imprescindible para cubrir los empleos, lo cual, sin una paralela garantía de que se respetarán las condiciones laborales apunta a la consolidación de

un sector de especial precariedad.

- Así lo muestran procesos como el que actualmente están viviendo las empleadas del Servicio de Ayuda a Domicilio de Madrid: a la par que el ayuntamiento anuncia a bombo y platillo este servicio (subcontratado), ellas pelean por mejoras mínimas del convenio y la patronal se levanta de la mesa, tachando sus peticiones de irrazonables.

◆ Cuidados familiares: su reconocimiento y el hecho de otorgarles una prestación económica los visibiliza parcialmente, pero:

- No se establece la cuantía de la prestación económica: si ésta no es suficiente, no podemos hablar de un auténtico reconocimiento monetario de este trabajo¹⁵.
- No se establecen mecanismos que permitan el reconocimiento de los saberes adquiridos en este trabajo de forma que puedan servir, posteriormente, para entrar en el ámbito de los cuidados profesionales.
- Puede convertirse más bien en un instrumento que sujete a muchas mujeres al ámbito familiar, inhibiéndolas de entrar en el mercado laboral (sabemos que la reclusión en el hogar implica muchas más cosas, aparte de pérdida de ingresos).
- El problema anterior se agravará en función del régimen de seguridad social al que se decidan adscribir estos trabajos. Este régimen no ha sido definido y corre el riesgo de ser el especial del empleo doméstico, régimen cuya precariedad y pésima calidad se lleva años denunciando.

Tampoco queda claro cómo será el fun-

- cionamiento de esta prestación: a quién corresponderá la decisión (persona que recibe los cuidados o persona que los realiza), qué tipo de vínculo se establecerá (¿habrá algún tipo de contrato, de normativa reguladora de las condiciones laborales, de los derechos y deberes de cada parte? ¿se regirá por algún tipo de regulación pública o, de nuevo, por negociaciones individuales sujetas a códigos morales y a relaciones personales?). Esto es especialmente importante dado que se sabe que, entre las personas involucradas en una relación de cuidados, se establecen afectos y desafectos muy fuertes y con una gran repercusión en la calidad de vida de ambas partes.
- El problema no es tanto que se abra la posibilidad de recibir cuidados en el domicilio por parte de personas del entorno si así se desea libremente, sino las condiciones en las que se encauzará esta prestación: el papel tan fortísimo que se le presupone en los documentos que acompañan la ley (y que, más que en libres decisiones hacen pensar en falta de servicios); y la indefinición de a quién corresponderá la decisión y qué grado de libertad tendrán ambas partes (persona en situación de dependencia y persona cuidadora familiar).
- Por último, cabe preguntarse qué ocurre con las mujeres mayores de 65 años. En su caso, ¿qué sentido tiene la existencia de una cotización?, ¿cuándo podrán hacer efectivos los derechos derivados de cotizar?, ¿qué sentido tiene empezar a cotizar a estas alturas cuando la percepción de derechos contributivos requiere haber

cotizado una cantidad de años que ya no se podrán cubrir?...

En conjunto, la prestación se perfila más como una ayuda de supervivencia a la institución familiar que como un auténtico reconocimiento y visibilización de ese trabajo de cuidados no remunerado. La visibilización, en este caso, comenzaría por el reconocimiento del derecho a retirarse de la “vida activa”, el derecho a jubilarse. El reconocimiento del trabajo ha de empezar por el reconocimiento del derecho a dejar de realizar ese trabajo.

En todo caso, se producirá una visibilización distorsionada de estos trabajos, ya que las cuidadoras familiares contarán como personas empleadas (por tanto, creación de empleo, incremento de las tasas de “actividad” femenina y disminución de las de desempleo). Una “visibilización” cuyos beneficios no recogen las propias protagonistas, sino que se utiliza para crear la ficción de mejoras sociales dentro de los parámetros de bienestar propios de sociedades organizadas en torno a los mercados.

◆ Pero, además, en la ley (o en el silencio de la ley), una figura se perfila como especialmente vulnerable: la de las (y los) empleadas domésticas:

- No queda claro si se procederá a la concesión de prestaciones económicas en los casos en que los servicios se contraten a una persona particular y no a una empresa. En el caso de que sólo pueda contratarse a empresas, quedan dos vías para las personas empleadas en lo doméstico:

Integrarse en alguna empresa: con



¹⁴ Esto es lo que afirma el Grupo de Estudio sobre Prevención y Atención a la Dependencia del Seminario de Intervención y Políticas Sociales en su informe sobre el anteproyecto, que puede verse en: <http://www.polibea.com/siposo/Informe24-2-06.pdf>

¹⁵ De momento, Caldera ha hablado de una remuneración inferior al salario mínimo.



X la consiguiente posible pérdida de control de las propias condiciones laborales.

El empleo informal: esta fórmula X puede ser incentivada por la propia figura del copago, cuando la contratación en negro de empleadas domésticas salga más barata que el copago en sí. Asimismo, se refuerza que éste sea el sector laboral en el que se concentren las mujeres migrantes, sobretudo las sin papeles, dificultando sus posibilidades de movilidad laboral hacia otros sectores (ya muy escasas actualmente) y de regularización.

Tampoco queda claro si se va a exigir siempre la existencia de una cualificación formal, que puede excluir a la mayoría de quienes, a día de hoy, realizan efectivamente ese trabajo, pero sin reconocimiento. Tampoco se aclara sobre quién recaerá la obligación de proporcionar esa formación. Al mismo tiempo, no se establecen cauces de reconocimiento de estos conocimientos informales.

Finalmente, cabe señalar de nuevo el régimen de seguridad social en el que se da este trabajo y que la ley no pretende modificar; régimen que determina unas condiciones laborales que han sido calificadas como "próximas a la esclavitud"¹⁶.

3.6- ¿VALORA LA DIVERSIDAD FUNCIONAL Y CUESTIONA AL SUJETO FETICHE DE LA ILUSTRACIÓN, EL INDIVIDUO AUTÓNOMO Y RACIONAL?

El nombre de la ley "de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia" parece más una concesión a lo políticamente correcto que una declaración de principios con una traducción real en el articulado. Es más, conceder este nombre a una ley que realmente se centra, únicamente, en la atención a la dependencia, puede dificultar sobremanera la posterior exigencia de medidas que estén realmente encaminadas a promover la autonomía.

Podemos afirmar que la ley, aunque teóricamente tiene un doble objetivo, promover la autonomía y atender a la dependencia, realmente se centra en el segundo, como ya se ha comentado en el punto 1.2.2. Por ello, enfatiza la dimensión de la dependencia por encima de la potencial autonomía del sujeto. Por ejemplo, la declarada prioridad que se concede a los servicios pone en grave riesgo la prestación económica de asistencia personalizada, que está, en palabras de CODIFIVA, "más acorde con el desarrollo de una vida activa"¹⁷. Asimismo, la ley no se centra en factores que garanticen una menor dependencia: como la exigencia de la accesibilidad de las construcciones, mecanismos que garanticen el acceso a la educación, al empleo, etc. La prevención de la aparición de las situaciones

de dependencia se articula como una prestación y no como un criterio continuado de actuación con concreción en todos los servicios y prestaciones. Finalmente, cabe señalar que la puesta en marcha de estas prestaciones encaminadas a promocionar la autonomía seguirá un proceso distinto al del resto de prestaciones: la elaboración de un futuro Plan de Prevención, para el que no se establecen plazos ni criterios sólidos. Por tanto, la ley solidifica una noción de dependencia:

- ◆ Instrumental: que valora únicamente los factores físicos. No se proponen cauces para reconocer socialmente las aportaciones de las personas en situación de dependencia (valoración social de la diversidad funcional) ni para impulsarlas (por ejemplo, promoción de la inserción laboral sin que esto suponga una pérdida de prestaciones), sino que la ley se centra en su faceta de receptoras pasivas de cuidados.
- ◆ Individualizada: centra la problemática en torno a la persona concreta, en lugar de promocionar la autonomía incidiendo sobre el entorno. En este sentido, por ejemplo, no se incluyen ni ya medidas nuevas tendentes a adaptar los contextos a la diversidad funcional de las personas, sino ni siquiera mecanismos para obligar al cumplimiento de la normativa ya existente y sistemáticamente incumplida. De nuevo, el "problema" aparece como una

cuestión individual y medicalizada y no como una cuestión social y colectiva.

El sujeto fetiche de la ilustración sigue existiendo, el no-dependiente. Es el sujeto productivo de los mercados capitalistas, quien tiene derecho a prestaciones pagadas por el conjunto social. No así el sujeto no productivo, el que carece de empleabilidad, aquél que se sale de la norma, que se ve penalizado y responsabilizado por su diferencia, aquel sujeto estigmatizado, considerado socialmente pasivo y receptor de la ayuda ajena.

3.7- ¿ROMPE CON LA INSTITUCIÓN FAMILIAR COMO UNIDAD BÁSICA DE LA POLÍTICA SOCIAL?

Aunque esta ley determina que el sujeto de derechos es el individuo, caben serias dudas al respecto:

- ◆ Por el fuerte peso de la institución familiar (y de la cuidadora) en la provisión de cuidados.
- ◆ Porque, entre las reiteradas alusiones a la capacidad económica de las personas usuarias no se incluye una sola referencia a si dicha capacidad se va a medir en términos estrictamente individuales o si se tendrá en cuenta y cómo la renta y el patrimonio familiar.
- ◆ Finalmente, es preocupante que la ley dé por hecho que se promoverá que las personas sigan viviendo en su entorno sin que, a la par, se reconozca que son necesarias medidas para que ese entorno sea el resultado de una libre elección (especialmente, cuando la situación de dependencia no está derivada de la avanzada edad). Es decir, con fortísimas discriminaciones en el mercado laboral, mayores aún para las mujeres; sin prestaciones monetarias decentes; sin acceso a una vivienda digna, etc. el entorno de vida tiende a ser el de la familia de origen, existiendo pocas posibilidades de construir un entorno propio y elegido. Sobre las enormes dificultades de inserción laboral, cabe señalar cómo a las empresas se les exime de cumplir con el 2% de plazas reservadas a personas con discapacidad a cambio de pagar ínfimas contribuciones, aspecto que esta ley tampoco modifica. Y, más gravemente, incluye como criterio para permitir la entrada de entidades privadas en el SND no que cubran ese 2%, isino simplemente que cumplan la ley! Están siendo premiadas por el simple cumplimiento de la legislación, aunque no lo hagan de la forma más favorable a las personas con discapacidad.



¹⁶ Plataforma por un Sistema Público Vasco de Atención a la Dependencia (2006). Por un sistema público vasco de atención a la dependencia.. De la obligación de cuidar al derecho a recibir cuidados, <http://www.emakumeak.org/docdebate/movimiento>. El gobierno ha manifestado (en la Jornada de Reflexión sector trabajadoras de hogar celebrada el pasado 6 de mayo a iniciativa de la Plataforma de las Asociaciones de Trabajadoras del Hogar) la intención de modificar este régimen, pero del dicho al hecho...

¹⁷ <http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaindependiente/codiviva.html>



3.8. Y UNA CONSIDERACIÓN FINAL

Finalmente, es importante señalar que esta ley se da (como todas), en un contexto de fuerte déficit democrático. Sin embargo, desde distintos ámbitos se ha ensalzado justo por lo contrario: por haber recabado distintas opiniones, por haber abierto un proceso de diálogo. Sin embargo: ¿qué opiniones se han pedido?, ¿quiénes han tenido y no han tenido derecho a opinar?, ¿quiénes lo tendrán en el futuro? y, sobretodo, ¿qué peso han tenido y tendrán las opiniones de cada quién?, ¿cuáles serán meras opiniones y cuáles serán tendrán peso en la negociación? Este déficit democrático puede entenderse en diversos sentidos:

- ◆ La ley únicamente reconoce como interlocutores legítimos, permanentes miembros del Comité Consultivo, el canal principal de "participación social" (que será el órgano con mayor poder de negociación, pero sin carácter vinculante) a aquellos articulados en torno al mercado laboral: patronal y sindicatos (y solamente aquellos denominados mayoritarios). Por lo que:
 - El mercado sigue afianzándose como eje gravitatorio de una sociedad supuestamente democrática. Patronal y sindicatos constituirán la mitad del Comité Consultivo.
 - Los propios sujetos de derechos (las personas en situación de dependencia), han tenido voz de manera tardía. Y es muy dudoso el alcance que sus opiniones han tenido en la negociación de la

ley. Por ejemplo, mientras que una de sus reivindicaciones era que las residencias no se articulen en función del tipo de deficiencia que da origen a la dependencia, la ley prevé exactamente lo contrario¹⁸. Asimismo, en el futuro, su participación, meramente consultiva, seguirá produciéndose fuera del canal¹⁸ permanente y priorizado del Comité Consultivo.

- Y, sin siquiera voz, aparecen (o, mejor, desaparecen) las doblemente protagonistas, las mujeres (que son ligera mayoría entre quienes reciben cuidados y mayoría aplastante entre quienes los proporcionan). Mientras que, tal como se articula la ley, queda claro que seguirán siendo las protagonistas mal pagadas o no pagadas de los cuidados, no se les reconoce ninguna vía siquiera de opinión. Las mujeres, en su faceta de principales cuidadoras, son agentes sociales no reconocidos, invisibles protagonistas de todo el proceso de reorganización de los cuidados.
- Esta ley parte de una concepción de los derechos en los que la persona sujeto de los mismos es mera receptora pasiva y no agente activo en su formulación, tanto a nivel colectivo (como comentábamos anteriormente), como a nivel individual. Así, serán los servicios sociales quienes dictaminen el programa individual de atención, proceso en el que la propia personas en situación de dependencia debe ser, simplemente, "oída". Por ejemplo, mientras que se reconoce el derecho a no ingresar en una residencia, si no se desea, no queda claro cuáles serán las medidas alternativas que aseguren la

misma cobertura. ¿Hay posibilidad de elegir o posibilidad de quedarse sin derechos?

En conjunto, podemos afirmar que la ley es una respuesta a una situación de emergencia social más que una apuesta por un cambio socioeconómico profundo. Es decir, la situación social estaba en semejante quiebra y reestructuración que era ineludible hacer "algo". Sin embargo, ese "algo" (la ley) no se pone en marcha por la constatación de una grave falta de derechos: el derecho a recibir cuidados en situación de dependencia y el derecho a elegir sobre los cuidados a personas en situación de dependencia¹⁹. Así, las causas últimas de semejante carencia de derechos (y de acceso estratificado a los mismos) no se analizan. Es más, se agudizan:

- ◆ El predominio de la lógica de acumulación por encima de una lógica de sostenibilidad de la vida. La organización social con los mercados capitalistas como epicentro, que requiere de la existencia de trabajos y esferas invisibles (así como la invisibilidad de sus protagonistas), que disloca las necesidades y niega la relevancia social de las necesidades de los grupos con menor poder adquisitivo.
- ◆ El sujeto fetiche de la ilustración como sujeto pleno de la ciudadanía: la noción de autonomía como plena disponibilidad para el mercado laboral (lo que empieza a denominarse "empleabilidad"). Noción de la integración social y de la igualdad reforzada por la también en debate ley de igualdad entre mujeres y hombres y por el enfoque desde el que se aborda la conciliación.

- ◆ La desigualdad de género latente: eje vertebrador en torno al cual se organizan los cuidados (o, mejor, el continuo sexo-atención-cuidados) no es materia de preocupación para la ley, así como las mujeres no son interlocutor legitimado de la misma. Por tanto, la fuerte desigualdad de género que había sostenido el reparto de cuidados hasta ahora no es en sí una preocupación. La preocupación aparece cuando semejante reparto se tambalea, no por la injusticia intrínseca del mismo.
- ◆ En la medida en que la ley no resuelve la invisibilidad de los cuidados y no incrementa significativamente la responsabilidad social en su provisión, su reparto seguirá basándose en ejes de desigualdad social, seguirá marcado por la estructura de género, aunque la variable género esté cada vez más fuertemente marcada por otras variables de poder (la clase, la etnia, el país de origen...) y seguirá sostenido, en última instancia, por esa mística del cuidado.

Por tanto, podemos decir que la ley responde a una noción de estado del bienestar como un estado de gestión del riesgo; se mueve en el margen que permite el predominio de la lógica androcéntrica de acumulación (la noción de la ciudadanía como intento de mejorar los niveles de vida en el marco de una sociedad a expensas de los mercados capitalistas) y no supone una toma de conciencia del conflicto de fondo entre el capital y la vida, mucho menos un intento de reversión del actual reparto de fuerzas.

¹⁸ CODIFIVA afirma que la clasificación de centros residenciales que prevé la ley "se asemeja más a los criterios de construcción de granjas". http://www.expocasa.es/reportajes/bancos/index.cfm?pagina=reportajes_bancos_019_019.

¹⁹ El informe de impacto de género que recoge la memoria parece más bien una burla. Tras una relativamente adecuada descripción de la situación actual, determina que el impacto sobre las mujeres será muy positivo, para lo cual no precisa siquiera una página de argumentación. Esto muestra, por un lado, que enfrentar las desigualdades de poder entre mujeres y hombres no ha sido en ningún caso la motivación de la ley y, por otro, cómo la búsqueda de la igualdad a través de las instituciones es una forma muy pobre de poner en marcha el feminismo: una medida tan alabada como la obligatoriedad de que toda ley vaya acompañada de un impacto de género queda en papel mojado (papel que además posibilita un lavado de imagen) cuando no hay verdadera intención política.