

6 aquí y ahora

Una crítica feminista a la Ley de Dependencia

Ana Hernando

El 21 de abril de 2006, el Consejo de Ministros aprobó el *Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia*, cuyo objetivo es la creación de un “Sistema Nacional de Dependencia” (SND) con carácter universal no gratuito y configurado como red de utilización pública, integrando centros o servicios públicos y privados.

Este proyecto de ley ha generado una gran expectativa social y muy especialmente en las mujeres, ya que pretende aportar soluciones a un tema central que les afecta directamente como es el cuidado a personas dependientes. Por otro lado, este proyecto ha sido presentado como el “cuarto pilar” del Estado del Bienestar y constituye sin duda una de las leyes “estrella” de la actual legislatura del gobierno socialista.

Sin embargo, como tendremos ocasión de contrastar a lo largo de este artículo, estas expectativas no se corresponden ni con el contenido de la ley, ni con las consecuencias que previsiblemente se van a derivar de su aplicación. Dentro del movimiento feminista son muchas las mujeres que ponen en cuestión la utilidad de este proyecto para dar respuesta a toda la complejidad que supone el trabajo de cuidados.

Consideraciones previas en torno al cuidado. La sociedad actual se configura en todos los aspectos de acuerdo al modelo capitalista. Este patrón social y económico potencia, entre otros, como valores máximos el individualismo y la autosuficiencia. Parece como si las personas fuesen capaces de desarrollar su vida de forma autónoma, independiente y ajena al resto de la sociedad. La organización social que se desprende de este modelo en el que vivimos, ignora formalmente las necesidades humanas básicas para sustentar la vida, sin embargo no por ello éstas dejan de existir y requerir ser atendidas de forma ineludible. La responsabilidad social de la realización de las tareas de cuidado en la sociedad recae casi exclusivamente sobre las mujeres, quienes de forma mayoritaria satisfacen estas necesidades dentro del ámbito familiar y privado.

Procurar los cuidados que todos y todas precisamos requiere un trabajo que incluye no sólo tareas materiales, como hacer la comida, la colada, limpiar la casa, llevar a las y los hijos al colegio, cuidar a quien está enfermo, y un largo etcétera. También presenta todo un componente inmaterial difícilmente cuantificable, pero indispensable para el bienestar emocional, como es el afecto que damos y recibimos, el cariño, la atención cuando estamos enfermos, cuando necesitamos que nos acompañen al

médico, ayudar en las tareas escolares a tu hijo o hija, atender a tu pareja cuando te necesita, y muchos otros aspectos relacionales de la vida cotidiana.

Desde el movimiento feminista se ha cuestionado el concepto tradicional de trabajo, por su exclusiva identificación con empleo y por tanto con el trabajo remunerado. El feminismo ha conseguido ampliar esta definición a todo el conjunto de actividades que tienen como objetivo proporcionar bienestar físico, psíquico y emocional a terceros: niñas y niños, personas ancianas, enfermas o discapacitadas, además de la atención de las necesidades propias. Por otro lado también el feminismo ha puesto de manifiesto que este conjunto de trabajos, oculto e invisible socialmente, responde a un reparto interesado e injusto del trabajo en la del que no sólo se benefician los hombres, sino que es fundamental para la continuidad del modelo social y económico vigente.

Contexto en el que surge la ley. Históricamente las mujeres han realizado de forma invisible y sin reconocimiento público /1 el trabajo de cuidados que ha necesitado toda la sociedad, teniendo en cuenta toda su dimensión y complejidad. La realización de estas actividades bajo una división sexual del trabajo impuesta a las mujeres, ha permitido el funcionamiento del sistema social y económico en su conjunto.

En las últimas décadas esta realidad ha ido evolucionando progresivamente hacia escenarios más complejos provocando importantes cambios en la sociedad. El proyecto de ley surge en este contexto e intenta dar respuesta a la nueva situación. Hay dos factores fundamentales que pueden ayudar a explicar por qué surge esta Ley y a qué responde su contenido: la crisis de los cuidados y el agotamiento progresivo del modelo de la globalización capitalista.

La crisis de los cuidados. La incorporación masiva de las mujeres al empleo y su creciente participación en la vida pública, han generado situaciones nuevas en cuanto al reparto del trabajo y también grandes tensiones en cuanto a las relaciones patriarcales. Estas circunstancias, junto con la falta de corresponsabilidad social por parte de la mayoría de los hombres y de las instituciones públicas respecto a las tareas del cuidado, han desembocado en una crisis y un problema social de primera magnitud.

Otros elementos importantes a tener en cuenta en esta crisis son el aumento de la esperanza de vida, no tanto de su calidad, y el modelo territorial que rige el crecimiento de las ciudades donde se concentra la mayoría de la población. En muchos casos, la necesidad de desplazarse en el área urbana para poder atender diferentes necesidades de personas del entorno familiar, resulta una dificultad insalvable. A ésto se suma la atomización del tejido social que ha acompañado al progresivo deterioro del espacio público. Esta realidad no sólo dificulta el cuidado sino que en general nos hace a todos y a todas más dependientes y menos autónomas para satisfacer nuestras necesidades básicas. Es curioso comprobar como el mismo modelo social que valora como prototipo de persona al individuo autosuficiente, es sin embargo un generador permanente de dependencia.

1/ Actualmente, hablando en términos económicos, del total de horas de trabajo anuales realizadas en el Estado español, dos terceras partes se corresponden con trabajos no remunerados en el ámbito familiar, es decir todo el trabajo de cuidados que realizan las mujeres (en un 83%), y sólo un tercio es remunerado.

El progresivo agotamiento del modelo de la globalización. El ciclo de acumulación capitalista iniciado con la llamada globalización está empezando a dar señales de una posible e importante crisis. Ya nadie pone en duda que esta crisis tendría una dimensión mundial y que afectaría a grandes sectores de población, tanto en el corazón del sistema como en los lugares periféricos. Este nuevo escenario implicaría necesariamente importantes cambios en la gestión de los recursos sociales y previsiblemente se vea acompañado de un refuerzo ideológico reaccionario que justifique las medidas “duras” que fueran necesario aplicar.

En este sentido es lógico que los intereses del capital demanden, además de otras cuestiones, cada vez más dinero público para mantener en marcha la maquinaria económica que siga permitiendo el crecimiento. Por otro lado tampoco resulta extraño, en este contexto, la reafirmación del sistema patriarcal y los valores que sustentan el machismo.

Contenido de la ley. El proyecto de ley parte de un principio positivo como es el reconocimiento del derecho individual de todas las personas a recibir atención en situación de dependencia. Sin embargo este reconocimiento no inspira la redacción del proyecto tal y como sería lógico esperar, incurriendo en graves contradicciones.

En este artículo intentaremos explicar estas contradicciones y desarrollar los aspectos a nuestro entender más relevantes del proyecto de ley, ya que por razones de espacio resulta imposible hacer una exposición detallada de todo el contenido del texto /2. Estos aspectos son: el carácter universal, las modalidades de acceso a los servicios del SND y la financiación de la ley.

El carácter universal. Podemos hablar de tres aspectos que desmontan el pretendido carácter universal del SND: el concepto de dependencia, su valoración y el acceso a los servicios del Sistema.

En el proyecto aparece definida la dependencia como: “*El estado de carácter permanente en el que se encuentran las personas que por razones de falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen la necesidad de asistencia y/o ayudas importantes para realizar actos corrientes en la vida diaria*”.

Esta definición supone una visión muy restrictiva de la dependencia si tenemos en cuenta la variedad de circunstancias que generan falta de autonomía o incapacidad para desarrollar la propia vida en nuestra sociedad. Por ejemplo, la falta de empleo, la precariedad laboral o el propio modelo territorial como ya se ha explicado, provocan situaciones que precisan de atención y cuidados a la vez que dificultan el desarrollo de la corresponsabilidad social para el ejercicio de estas tareas.

Tampoco esta definición reconoce algo fundamental y evidente como es la necesidad que todas las personas tenemos de recibir cuidados en diferentes momentos de nuestra vida o la variedad de situaciones que sin ser duraderas requieren de atenciones especiales. Concebir la dependencia sólo como una situación de carácter

2/ Para una lectura más detallada del Proyecto de Ley consultar *Amaranta* nº 2, publicación de la Asamblea Feminista de Madrid.

funcional y permanente, supone en la práctica considerar a la mayoría de la población “autónoma”, y en consecuencia fuera de la cobertura del SND.

El acceso a los servicios del Sistema requiere ser dependiente en alguno de los grados que estipula la ley, pero al mismo tiempo no se especifican los baremos que se aplicarían para valorar el nivel de dependencia de cada persona. Esta tarea se remite al *Consejo Territorial*, organismo señalado por la Ley para confeccionar dichos baremos entre otras funciones.

Según el Libro Blanco de la Dependencia /3, la población discapacitada para realizar actividades de la vida diaria es de 2.286.322. Sin embargo el proyecto prevé que el SND atenderá en 2015, cuando esté implantada la ley, a 1.657.400 personas. Es decir, la “universalidad” no alcanzaría al 40% de la población que el propio sistema reconoce como dependientes.

Por otro lado la cobertura del SND está limitada por la edad, la nacionalidad y el establecimiento del *sistema de copago*. La ley establece que una vez valorada la dependencia de una persona, ésta podrá acceder a los servicios del Sistema a través del *copago* en función de su renta y patrimonio incluida la vivienda. Esto supone en torno a un 33% del coste del servicio. La utilización de este criterio como fórmula supuestamente redistributiva para garantizar los servicios del SND, supondrá en la práctica que sólo las personas con unos ingresos nulos o muy escasos podrán tener un acceso real, mientras que una minoría con gran poder adquisitivo seguirá comprando los servicios que precise en el mercado y una gran mayoría con rentas medio-bajas deberá pagar un alto coste sea cual sea la opción elegida, pública o privada, para satisfacer sus necesidades.

Sin duda, esto no tiene nada que ver con un sistema de protección social que pretende ser universal, ya que restringe su aplicación por razón de edad, nivel de dependencia, nacionalidad o poder adquisitivo. Un derecho sólo será universal en la medida que sea *universalizable*, esto es sin ningún tipo de restricción o exclusión.

En este sentido, resulta especialmente llamativo el tratamiento que reciben las personas inmigrantes en el texto legal y muy específicamente las mujeres de este colectivo. No podemos olvidar que, actualmente, gran parte del trabajo de cuidados es realizado remuneradamente por ellas cuando, por diversas circunstancias, las mujeres del entorno familiar no pueden hacerse cargo de estas tareas. Ignorar en el desarrollo del proyecto de ley esta transferencia del cuidado entre mujeres, redundará en la ocultación social de estas tareas y nos sitúa ante la injusta paradoja de constatar como quiénes están ejerciendo el cuidado no tendrán derecho a ser cuidadas.

El acceso a los servicios. La configuración de una red pública, independientemente de lo que pueda sugerir, no significa, en este caso, que los servicios que vaya a prestar el SND vayan a ser necesariamente públicos. De hecho en la redacción del proyecto se deja la puerta abierta para poder ceder presupuesto a la participación privada. Ésta

3/ Trabajo que sirvió de base para la elaboración de la Ley.

como sabemos se caracteriza por priorizar su propio beneficio frente a las necesidades sociales, tanto para crear servicios como para atender trabajos de cuidados.

Existe una modalidad de acceso especialmente preocupante por la repercusión que tendrá sobre las mujeres. Nos referimos a la posibilidad de solicitar una "ayuda" para la persona cuidadora que será percibida en función de la capacidad económica de la persona dependiente. Según se dice en el texto esta modalidad tendrá un carácter excepcional y la cuantía se recibirá en forma de prestación, no de salario. Para ello la persona cuidadora no debe estar trabajando remuneradamente, pero sí tendrá que darse de alta y cotizar a la Seguridad Social por el cobro de la prestación.

Esta modalidad pone en evidencia el talante con el que la futura ley aborda el trabajo de cuidados que realizan casi en exclusiva las mujeres y sobre las que recaerá mayoritariamente la aplicación de esta medida. Si se trata de una ayuda no debería cotizar a la Seguridad Social y si se trata de un salario ¿por qué no regularlo con todas sus consecuencias? Esta especie de "limbo jurídico" permitirá que las cuidadoras financien su propia pensión sin que puedan ejercer ningún derecho sobre su situación laboral como teóricamente puede hacerlo cualquier trabajadora.

El supuesto carácter excepcional de esta medida se contradice con los datos que el mismo proyecto aborda. En él se prevé que para 2015 haya unas 300.000 o 400.000 mujeres cuidadoras. Este número es mayor que el de plazas de residencias y centros de día (275.000 + 104.000) que también el proyecto estima. Nos encontramos con que una medida planteada como excepcional será probablemente la más aplicada, pues tampoco hay que olvidar que al establecer el sistema de *copago*, la tendencia social mayoritaria sea probablemente la de solicitar una ayuda antes que "copagar" por un servicio.

Desde un punto de vista feminista crítico resulta totalmente inadmisibles que por un lado, en la declaración de principios del proyecto de ley, se reconozca el injusto reparto del trabajo de cuidados que realizan las mujeres en la sociedad, y por otro se legisle potenciando la continuidad de esta situación.

Dentro del movimiento feminista se ha criticado el pago de un salario al ama de casa o mujer cuidadora por entender que esto refuerza el confinamiento de las mujeres al ámbito privado. Al mismo tiempo también se ha reivindicado el reconocimiento del trabajo de cuidados. En este sentido resulta muy positivo que las mujeres que están realizando estas tareas a costa de su propio deterioro personal y profesional, obtengan los mismos beneficios sociales que cualquier persona empleada. Sin embargo esta situación debe ser transitoria y realmente excepcional, pues en caso contrario nos encontraremos con la reafirmación social del modelo de mujer cuidadora, en vez de avanzar hacia el reconocimiento y la corresponsabilidad social del cuidado.

La financiación. Se estima que la implantación total del sistema costará hasta 2015 unos 9.355 millones de euros. Un 19% de esta cantidad (1.777 millones) corresponde a lo que las Administraciones ya invierten en servicios sociales. Un 33,7% lo pagarán las y los usuarios del sistema (3.152 millones) y el 47% restante (4.425 millones) lo aportarán la Administración del Estado y las Comunidades a un 50% (23,5% cada

una). Esto significa, según los datos técnicos de la Memoria Económica, que el coste medio por beneficiario, cuando esté totalmente implantado el sistema, será de unos 375 €. De éstos 126,3 (el 33,7% del total) serán abonados por el usuario(a) del SND, como término medio, respetando el criterio de los porcentajes y por la vía del *copago*.

Según declaraciones del propio Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, “*la financiación del SND es una inversión productiva, que genera empleo y mejora la productividad y la tasa de crecimiento. En consecuencia esta inversión tiene una tasa de retorno importante: por cada euro que inviertes puedes recuperar entre 0,3 y 0,7% €*”.

Resulta evidente la importancia del montante económico (9.355 millones de euros) que va a financiar la puesta en marcha del SND. Esta cantidad supone un 1% del PIB y va a tener una trascendencia de gran magnitud para la economía nacional. Por un lado el mercado se verá beneficiado con una gran inyección de dinero público con el que se acometerán las inversiones necesarias, fundamentalmente por la iniciativa privada, para poner en funcionamiento el SND. Por otro, la creación de los al menos 300.000 puestos de trabajo previstos, ayudará a maquillar las cifras macroeconómicas independientemente de que estos empleos no sean de creación pública y además estén sometidos, como lo están ahora en el sector servicios, a condiciones de notable precariedad.

El impacto económico previsto para la puesta en marcha del SND, supondrá que de la inversión inicial del 47% que deben aportar el Estado y las Comunidades, se podrá recuperar una parte importante. Esto se debe a los ingresos que obtendrán las Administraciones a través de los impuestos generados por las inversiones en infraestructuras y la creación de empleo que se espera. Sólo hay que pensar en las trescientas ó cuatrocientas mil mujeres que se estima recurrirán a la modalidad de ayuda económica para el cuidado del dependiente en casa. Estas mujeres cotizarán a la Seguridad Social figurando como empleadas, disminuyendo así la gran tasa de paro femenino, aunque en realidad continúen realizando las mismas tareas y en las mismas condiciones, eso sí, recibiendo una pequeña ayuda.

Se renuncia claramente a una gestión pública de los recursos y a una financiación realmente redistributiva como lo sería un sistema fiscal progresivo, en el que se impediría el fraude y se garantizara un servicio universal por el que pagarían más los que más tienen. Frente a esto, lo que la ley dispone son beneficios fiscales para quienes puedan permitirse suscribir un seguro privado de dependencia.

En lo relativo a la financiación del Sistema por las Administraciones Públicas se afirma que la previsión de “*la financiación del Sistema será la que se determine en los presupuestos de las Administraciones Públicas competentes*”. Es preocupante que tampoco esta redacción incluya la garantía de que los recursos siempre deberán ser suficientes para preservar los derechos que la Ley dice reconocer. Es decir, el derecho de toda persona dependiente a ser atendida en condiciones dignas.

Algunas conclusiones. El Proyecto de Ley de Autonomía Personal y atención a la Dependencia resulta decepcionante en cuanto a la expectativa social que ha generado ya que las soluciones que aporta en torno al cuidado no garantiza el derecho

de todas las personas a recibir las atenciones que precisen en condiciones dignas, y potencia la continuidad de la asignación del trabajo de cuidados a las mujeres.

Un análisis detallado del texto permite afirmar que la crisis de los cuidados instalada en la sociedad no se resolverá positivamente para las mujeres. Reconocer el trabajo de cuidados que éstas realizan tiene un importante valor simbólico, pero ninguna capacidad transformadora, si no se acompaña de medidas concretas encaminadas a poner fin al injusto reparto del trabajo entre hombres y mujeres, a terminar con el modelo que permite descargar sobre ellas una responsabilidad que es de toda la sociedad, y a establecer mecanismos de participación social además de la implicación de las Instituciones en las tareas de cuidados.

Denominar a este proyecto de ley “el cuarto pilar del Estado del Bienestar”, situándolo al mismo nivel que la sanidad, la educación o las pensiones, no sólo resulta pretencioso sino que además no se ajusta a la verdad tal y como se desprende del texto. Todos los servicios derivados del Estado Social en nuestro país responden a criterios de universalidad, es decir son servicios a los que accede gratuitamente toda la población sin restricciones, y que se financian a través de la recaudación de impuestos por el sistema fiscal. Además estos servicios, independientemente de las deficiencias en su funcionamiento, responden a necesidades sociales sin que el mercado participe directamente en su gestión. Desde este punto de vista, la estructura del SND más bien contribuye a dismantelar el Estado del Bienestar que a desarrollarlo, ya que se renuncia claramente a desarrollar un sistema redistributivo cuyo objetivo prioritario sea garantizar servicios de protección social.

Es cierto que la puesta en marcha de la ley supondrá para las personas más afectadas por su discapacidad una mejora de su situación. Sin embargo tampoco hay que olvidar que también van a beneficiarse y mucho otros sectores que nada tienen que ver con la dependencia. La gran inversión de dinero público prevista y la gestión de este dinero en manos privadas será un factor nada despreciable para dinamizar la economía, sobre todo ante un posible escenario de crisis. Por otro lado, esta futura ley también resultará electoralmente rentable ya que se presenta como una solución, aunque de forma engañosa, a una problemática a la que es sensible una parte importante de la población como son las mujeres en su calidad de cuidadoras y personas en situación de dependencia como las y los ancianos, discapacitados y enfermos.

Es indiscutible la necesidad de regular y afrontar las tareas de cuidado, pero esto debe hacerse desde la corresponsabilidad social de todos y todas para lo cual es determinante la implicación de las Administraciones Públicas. Desde esta perspectiva es fundamental caminar hacia modelos alternativos basados en principios de igualdad que permitan sacar del ámbito familiar la obligación de cuidar y la puesta en marcha de iniciativas públicas que pongan los recursos sociales en función de estas necesidades en vez de en función del beneficio, rentabilidad o dinamización del mercado. El cuidado a personas dependientes es una responsabilidad social prioritaria que debe ser asumida como tal de forma justa, equitativa y no discriminatoria.

Ana Hernando es miembro de la Asamblea Feminista de Madrid.