

El apoyo al cuidado familiar en la normativa de servicios sociales

Fernando Fantova

Consultor social y consejero del Seminario de Intervención y Políticas Sociales
fantova.net

Original del artículo FANTOVA, Fernando (2017): “El apoyo al cuidado familiar en la normativa de servicios sociales” en *Políticas Sociales en Europa*, número doble 38-39, marzo, páginas 31-49

Presentación

En este artículo se pretende describir sintéticamente (si bien no con exhaustividad) y analizar críticamente (con intención, finalmente, propositiva) la presencia en la normativa española sobre servicios sociales de previsiones en lo concerniente al apoyo a las personas que cuidan a familiares con limitaciones funcionales (discapacidad y, más específicamente, dependencia).

Tal como hemos tenido ocasión de desarrollar más ampliamente en otros lugares (Fantova, 2015), entendemos que las situaciones de discapacidad (y entre ellas, lógicamente, las de dependencia funcional) llaman en primera instancia (en lo tocante a la ayuda personal externa) al apoyo y, más específicamente, al cuidado por parte de las personas que mantienen relaciones primarias (familiares y, en general, comunitarias) con las personas que se encuentran en dichas situaciones, en la medida en que estas personas presentan limitaciones (en comparación con la norma mayoritaria o de referencia entre las de su edad y en su contexto) en la realización (y, eventualmente, en la decisión de realización) de determinadas actividades de la vida diaria. Entendemos que ello sucede en estos como en otros casos en los que se manifiesta la diversidad funcional presente en las sociedades y relaciones humanas, como sucede, por poner el ejemplo quizá más claro y universal, cuando nace cualquier bebé. Optamos por referirnos a estos cuidados por lo que entendemos que son (primarios o familiares y, en general, comunitarios) evitando (salvo cuando citemos) referirnos a ellos por lo que *no* son.

A partir de esa situación de (mejor o peor) interacción entre las personas que necesitan cuidados (por su dependencia funcional o, más en general, su discapacidad) y sus familiares (en quienes nos centraremos en este artículo) disponibles para brindarles cuidados, una de las actividades o estrategias de los servicios sociales es ofrecer diferentes tipos de apoyo a estos últimos, se entiende que con la finalidad indirecta de mejorar la situación de interacción mencionada, con el consecuente impacto positivo en el bienestar de persona necesitada de cuidados.

Si bien es esperable que cualquier intervención de los servicios sociales destinada a las personas con limitaciones funcionales tendrá algún tipo de efecto en las personas de su familia que les brinden cuidados, este artículo se ocupará únicamente de los apoyos, prestaciones, actividades, servicios o programas diseñados y ejecutados para responder a necesidades de las personas cuidadoras o que las toman como destinatarias directas, siendo en esos casos destinatarias indirectas las personas cuidadas o tomándose las necesidades de éstas como necesidades a abordar indirectamente o en segunda instancia.

El foco se pondrá sobre la presencia, valoración y contenido técnico del apoyo al cuidado familiar de las personas con limitaciones funcionales que se refleja en la normativa, en orden a buscar vías de mejora del diseño de las políticas públicas de servicios sociales y de su reflejo jurídico en el futuro. Nos hemos valido, básicamente, de búsquedas por Internet a través de las instituciones e instrumentos públicos de referencia y beneficiado de las aportaciones de Demetrio Casado a una primera versión del artículo.

El apoyo al cuidado familiar en la normativa española sobre autonomía y dependencia (funcional)

Si bien la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (para el conjunto de España), hubiera podido ser (y seguramente debiera haber sido) una ley transversal con contenidos referidos a diversos ámbitos sectoriales (como sanidad, empleo, vivienda, educación, garantía de ingresos u otros), es una norma que habla, básicamente, de servicios sociales y, de hecho, en su artículo 3.o. prevé “la integración de las prestaciones establecidas en esta Ley en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas”.

En su artículo 2.5. define los que denomina “cuidados no profesionales” como “la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada”. En el artículo 14.4. se señala que “el beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención”.

El artículo 18 de la Ley regula la denominada “prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales” señalando que:

1. “Excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14.4, se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares.
2. Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones de acceso a esta prestación, en función del grado y nivel reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica.

3. El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente.
4. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso”.

En la regulación de los centros de día y de noche y, especialmente, del “servicio de atención residencial” se prevé que éstos se presten a las personas en situación de dependencia como forma de apoyar (también) a las personas cuidadoras, como, por ejemplo, en la prestación temporal del servicio residencial “durante vacaciones, fines de semana y enfermedades o periodos de descanso de los cuidadores no profesionales” (artículo 25.2.).

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, establece que éstos podrán participar (con prioridad) en la formación de oferta del subsistema de formación profesional para el empleo. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, aparte de reducir las cuantías de las prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar y eliminar su retroactividad, pasa a considerar voluntaria y a cargo de la persona cuidadora su incorporación a la Seguridad Social (en la disposición adicional octava).

Es de reseñar también la Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales.

El Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (modificado en 2015, pero no en lo que nos interesa aquí) afirma que “asegura la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar, con el objetivo también de mejorar la calidad en la atención a las personas en situación de dependencia”. Entre los requisitos exigibles para el acceso a la correspondiente prestación económica, se señala el de “que la persona cuidadora realice las acciones formativas que se le propongan, siempre que sean compatibles con el cuidado de la persona en situación de dependencia” (artículo 13.4.d.). En el artículo 13.6. se encomienda a la Administración “el seguimiento de los cuidados en el entorno familiar, con la finalidad de comprobar la idoneidad y calidad de atención de los mismos”.

El apoyo al cuidado familiar en la normativa de las comunidades autónomas españolas sobre servicios sociales

En el repaso que haremos a continuación no nos referiremos a las previsiones ya mencionadas, aunque, lógicamente, es abundante la normativa autonómica que reitera lo establecido en la referida hasta el momento. Tampoco entraremos especialmente a las previsiones de apoyo al cuidado familiar que hay en la normativa sobre servicios específicos como, por ejemplo, los servicios de atención temprana.

Andalucía

En la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía destacan las referencias a las responsabilidades y deberes de las personas cuidadoras y a las sanciones que les son aplicables. En lo tocante al apoyo al cuidado familiar tan sólo hemos encontrado, en el Capítulo VIII (dedicado a las y los profesionales de los servicios sociales), la referencia que se hace en el artículo 61.f., según el cual las Administraciones públicas “favorecerán el reconocimiento del desempeño de las funciones de atención de las personas que constituyen la red informal y sociofamiliar de apoyo, facilitando el acceso de las mismas a la formación para el desarrollo de las competencias necesarias”.

Aragón

El Decreto 143/2011, de 14 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, que da desarrollo al catálogo establecido en el artículo 36 de la Ley 5/2009, de Servicios Sociales, prevé el “servicio de apoyo a familias cuidadoras” (1.1.4.), que “ofrece formación, apoyo y sustitución a aquellas personas que se dedican con carácter habitual al cuidado de personas con limitaciones en su autonomía personal, familiar y social”.

La cartera aragonesa prevé también el “servicio de atención socioterapéutica para cuidadores de personas en situación de dependencia” (1.2.3.9.), en el que se ofrece la participación en “grupos socioterapéuticos en los que se ofrece apoyo emocional para mejorar la calidad de vida del cuidador y de la persona en situación de dependencia”.

El “servicio de formación para los cuidadores de personas en situación de dependencia” (1.2.8.3.) “proporciona formación integral desde un enfoque interdisciplinar” de modo que su labor favorezca “el mantenimiento y desarrollo de los niveles de autonomía de la persona” en situación de dependencia.

En las tres fichas mencionadas se hace referencia a la naturaleza “complementaria” (por tanto, no “esencial”) de la prestación del servicio correspondiente, es decir, no considerada derecho subjetivo, sino sometida a disponibilidad presupuestaria. En el primer caso, la prestación está sujeta a copago, mientras en los otros dos es gratuita.

En el caso de diferentes servicios para diferentes perfiles de personas en situación de dependencia se hace referencia a su finalidad o función de “apoyo” o “respiro” para quienes cuidan a estas personas. El “servicio de atención nocturna” se ofrece a “personas en situación de dependencia cuyo problema de salud ocasiona agitación nocturna impidiendo el sueño de los cuidadores habituales”.

Asturias

El artículo 27 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, de Asturias, establece que “las prestaciones en materia de apoyo a las personas dependientes consistirán en el conjunto de actuaciones, recursos y medidas que tengan por fin dar una respuesta adecuada a sus necesidades y los correspondientes apoyos a sus familias cuidadoras”. Remite al posterior catálogo (todavía no aprobado) la determinación de las prestaciones que serán exigibles. El resto de la normativa (ver Laso, 2016) recoge básicamente los mismos contenidos que la existente para el conjunto de España en materia de autonomía y dependencia funcional.

Baleares

En el artículo 96 (dedicado a “la formación del personal profesional”) de la Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears, se señala que “se promoverán actividades específicas diseñadas para la formación teórica y práctica de las personas cuidadoras no profesionales que realicen actuaciones directas de atención y cuidado de personas”.

En el Decreto 66/2016, de 18 de noviembre de 2016, por el que se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales de las Illes Balears 2017-2020 y se establecen principios generales para las carteras insulares y locales, únicamente hemos encontrado como destacable la referencia al “servicio de atención temporal en régimen residencial para personas en situación de dependencia que tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida de los cuidadores no profesionales, proporcionándoles un tiempo de descanso y dándoles respuesta a determinadas situaciones familiares”. Se trata de una prestación garantizada y sujeta a copago.

Canarias

En la Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias no se ha identificado ninguna referencia especial en materia de apoyo al cuidado familiar de personas con limitaciones funcionales.

Cantabria

El artículo 84 de la Ley de Cantabria 2/2007, de marzo, de Derechos y Servicios Sociales (dedicado al fomento de la formación y la investigación) afirma en su apartado 3 que “se promoverán actividades específicamente diseñadas para la formación teórica y práctica de las personas cuidadoras no profesionales que realicen actuaciones directas de atención y cuidado de personas”. En otros artículos aparecen referencias al apoyo o respiro para quienes les cuidan que

representan determinados servicios que se prestan a personas en situación de dependencia.

Castilla-La Mancha

En la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, no se ha identificado referencia especial al apoyo al cuidado familiar de personas con limitaciones funcionales.

En el Decreto 3/2016, de 26 de enero, por el que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y se determina la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades aplicable, por ejemplo el artículo 11, establece que “el servicio de estancias diurnas de atención a personas mayores (...) proporciona a los familiares o personas cuidadoras el apoyo y la orientación necesaria, para facilitar su atención, favoreciendo la permanencia de las personas mayores en su ambiente familiar y social”. Además, por citar otro ejemplo, en el artículo 14 (sobre el “servicio de atención residencial de carácter temporal”) se señala que “se entiende por estancia temporal la permanencia en régimen de alojamiento, manutención y atención integral, por un periodo de tiempo limitado y predeterminado, originado por motivos de carácter temporal, tales como convalecencia de la persona dependiente o durante vacaciones, fines de semana, enfermedades, convalecencias o formación de los cuidadores y durante el cual las personas usuarias de estas plazas tendrán los mismos derechos y obligaciones que los residentes permanentes”.

Castilla y León

El artículo 19.3. de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León afirma que “el catálogo de servicios sociales de Castilla y León incluirá igualmente la consideración como esenciales de determinados servicios de apoyo a cuidadores no profesionales en el entorno de la familia en los supuestos y condiciones que se establezcan”.

En el Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León, aparte de la previsión de utilización de diversos servicios por parte de las personas que reciben cuidados para descanso de quien les cuida y de considerar, expresamente, a las cuidadoras y cuidadores como destinatarios de diversos servicios de información y orientación o apoyo técnico (sobre discapacidad, sobre accesibilidad o a familias) se prevé el “servicio de formación de cuidadores y cuidadoras no profesionales de personas con dependencia” (11.7.). También prevé el apoyo y orientación a las personas cuidadoras por parte del “servicio de ayuda a domicilio” (19).

La Orden Fam/644/2012 de 30 de julio, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, además de contener preceptos similares a los de la normativa

aplicable en el conjunto de España, incluye en su artículo 31 las siguientes, como funciones de la “coordinación de caso”:

- a) “Informar y orientar acerca de los cuidados necesarios destinados a las personas dependientes, así como de pautas de autocuidado y de los recursos de apoyo al cuidador.
- b) Coordinar la provisión de prestaciones sociales en las transiciones de la persona en situación de dependencia, como son los cambios de prestación, los cambios de cuidador, los cambios de domicilio, así como al inicio y finalización de las hospitalizaciones.
- c) Personalizar las prestaciones para adecuarlas a las necesidades de la persona en situación de dependencia y a sus circunstancias sociofamiliares, en colaboración con el cuidador.
- d) Promover, establecer y, en su caso, acordar con la persona dependiente, sus familiares y cuidadores aquellas medidas que mejoren la calidad de los cuidados y ayuden al bienestar del dependiente y su cuidador, especialmente en lo referido a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar.
- e) Realizar seguimientos, tanto programados como no programados, de la suficiencia de los cuidados recibidos por la persona en situación de dependencia y de la adecuación del ejercicio de las funciones del cuidador, realizando las orientaciones oportunas y proponiendo los apoyos necesarios y, cuando resulte oportuno, la revisión del grado de dependencia y de las prestaciones reconocidas”.

Además, en el artículo 36 (sobre “información, orientación y asesoramiento”) se recoge que “se pondrá a disposición de los cuidadores no profesionales de personas usuarias de algún recurso de servicios sociales, que viven en su domicilio particular, independientemente de la prestación que reciban, la siguiente documentación: a) Información sobre derechos y deberes del cuidador, b) Una guía de recursos sociales para la atención a dependientes, c) Una guía de actuación con contenidos sobre cuidados a la persona en situación de dependencia y sobre estrategias de autocuidado. Asimismo se proporcionará información actualizada sobre sus funciones a través de un servicio específico de información telefónica y de una página de Internet. Todos los cuidadores no profesionales podrán recibir, también, información, orientación técnica y asesoramiento sobre las materias mencionadas en los apartados anteriores a través del coordinador de caso y de los técnicos de los servicios o apoyos que reciba la persona en situación de dependencia, en su caso”.

Cataluña

Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales, de Cataluña, recoge en su catálogo (anexo) el “servicio de apoyo a los familiares cuidadores y a otros cuidadores no profesionales”. El Decreto 142/2010 de 11 de octubre, considera este servicio como prestación garantizada para el caso de las personas en situación de dependencia y sujeta a disponibilidad presupuestaria para el resto.

Comunidad Valenciana

En el artículo 20 (titulado “De la tercera edad”) de la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el Ámbito de la Comunidad Valenciana, únicamente se señala que para reforzar los “programas de intervención, se facilitará la formación y educación de todos los agentes sociales implicados en el cuidado de nuestros ancianos y ancianas, a través de acciones (cursos de preparación, etc.) que apoyen las tareas de las personas dedicadas al cuidado de las personas mayores”.

Extremadura

Ley 14/2015, de 9 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura, señala en su artículo 50.1. que “las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, y las entidades privadas prestadoras de servicios sociales promoverán acciones de formación continua a los profesionales que prestan los servicios sociales, al personal voluntario y a los cuidadores no profesionales, con objeto de mejorar la calidad, efectividad y eficiencia de la atención que se presta”.

Galicia

La Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia, en su artículo 26 (dedicado al “fomento de la formación e investigación”) afirma que “las administraciones competentes, Xunta de Galicia y entidades locales adoptarán las medidas necesarias para el fomento de la realización de actividades y programas dirigidos a la formación y mejora de las capacidades del personal profesional de los servicios sociales y cuidadores, así como para la investigación y mejora tecnológica en esta materia”, sin que se haya identificado otra referencia al cuidado familiar de personas con limitaciones funcionales.

En el Decreto 149/2013, de 5 de septiembre, por el que se define la cartera de servicios sociales para la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia y se determina el sistema de participación de las personas usuarias en la financiación de su coste, presenta la siguiente estructura en los dos primeros subapartados del apartado 0101 (“Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal”):

- 010101 Área de información, valoración, seguimiento y orientación.
- 01010101 Servicio de valoración, seguimiento, evaluación y coordinación.
- 01010102 Servicio de información, orientación y formación a familiares.
- 010102 Área del cuidador
- 01010201 Servicio de información, orientación, formación, apoyo personal y emocional, y asesoramiento.
- 01010202 Servicio de respiro familiar a través de ayuda domiciliaria.
- 01010203 Servicio de respiro familiar a través de la atención diurna.
- 01010204 Servicio de respiro familiar a través de la atención nocturna.

- 01010205 Servicio de respiro familiar a través de la atención residencial.

En servicios específicos para diversos colectivos aparecen algunas referencias al apoyo al cuidado familiar, como, por ejemplo, en uno de los servicios domiciliarios de la “cartera de servicios para personas dependientes con enfermedad mental” en el que se ofrece “apoyo a la unidad familiar, facilitándoles a los familiares cuidadores conocimientos y manejo de la enfermedad, control del estrés, mejora del clima cotidiano, etc.” (apoyo que sólo se recoge así en este caso).

La Rioja

No se ha identificado en la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, especial referencia distintiva al apoyo al cuidado familiar de personas con limitaciones funcionales. En el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales se hace referencia a la utilización de diversos servicios por parte de las personas para descanso de quienes las cuidan y al apoyo (genérico) de dichos servicios a las personas cuidadoras.

Madrid

El artículo 67 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, está dedicado a “los cuidados informales”, entendiéndose por tales “los prestados por miembros de la familia, vecinos, voluntarios u otras personas que atienden y acompañan a personas en situación de dependencia, sin tener un estatuto profesional ni contraprestación económica”. Señala que el sistema público de servicios sociales “favorecerá la colaboración de los cuidadores informales con los equipos profesionales” y establece que “se desarrollarán programas de sensibilización, promoción y formación, reconociendo la importancia y el valor social del papel de los cuidadores como participantes indispensables del sistema de cuidados y de ayuda a las personas dependientes”.

El artículo 68 se dedica a “medidas a favor de los cuidadores” y señala que “el apoyo a los cuidadores informales se concretará en medidas a desarrollar a través de los distintos planes y programas de servicios sociales, orientadas a los siguientes aspectos:

- a) Formación teórica y práctica adaptada para permitir la óptima realización de sus tareas y la dispensación de los cuidados apropiados.
- b) Información respecto a los recursos, derechos y ayudas a los que pueden acceder.
- c) Programas de respiro, que presten atención a la persona dependiente cuando el cuidador habitual no pueda hacerlo, o que permitan realizar a éste actividades de relación o descanso para mantener su bienestar psíquico, físico y emocional.
- d) Facilidades para la conciliación de la vida profesional y familiar y promoción de la corresponsabilidad en la ayuda a la persona en

situación de dependencia dentro del hogar, sin discriminación en función del sexo”.

Murcia

No se ha identificado en la Ley 2/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (modificada en 2016), ninguna referencia especial al apoyo al cuidado familiar de personas con limitaciones funcionales.

Navarra

No se ha encontrado en la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra, ninguna referencia especial al apoyo al cuidado familiar de personas con limitaciones funcionales. En el Decreto Foral 69/2008, 17 junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de Ámbito General se hacen numerosas referencias a la utilización de diversos servicios por parte de las personas para descanso de quienes las cuidan y al apoyo (genérico) de dichos servicios a las personas cuidadoras.

País Vasco

En los artículos 9 y 10 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, que tratan sobre los derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios sociales, se recoge que “se entenderá que son usuarias de los servicios sociales las destinatarias directas de la prestación o servicio y, siempre que resulte pertinente por la naturaleza del derecho del que se trate y por las previsiones contenidas en esta ley, las personas cuidadoras, en los términos que se determinen reglamentariamente”.

El artículo 16 de esta Ley considera como prestaciones económicas propias del Sistema Vasco de Servicios Sociales las “prestaciones para apoyar y compensar a las personas que ofrecen apoyo social informal, destinadas a las y los familiares cuidadores de personas que requieren apoyo para su desenvolvimiento autónomo e integración social”.

El artículo 22 recoge el Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que incluye, entre los “servicios sociales de atención primaria” el “servicio de apoyo a personas cuidadoras” (1.4.) y, entre los “servicios sociales de atención secundaria”, el “servicio de respiro” (2.5.).

En el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, en el que se delimita el contenido del derecho subjetivo proclamado en la Ley, se hace referencia a la utilización de diversos servicios por parte de las personas para descanso de quienes las cuidan y al apoyo de dichos servicios a las personas cuidadoras. Por otra parte, en la descripción del “servicio de apoyo a personas cuidadoras”, al que nos hemos referido, afirma que “este servicio ofrece a las y los cuidadores que forman parte de la red sociofamiliar de apoyo de personas en riesgo o situación de dependencia, la posibilidad de adquirir conocimientos, actitudes y habilidades de cuidado y auto-cuidado”. Sus objetivos son:

- a) “Favorecer una mejora de la calidad de los cuidados ofrecidos por las personas cuidadoras.
- b) Favorecer una mejora en la calidad de vida de las y los cuidadores principales.
- c) Favorecer la corresponsabilidad de otras y otros cuidadores.
- d) Favorecer la adquisición de conocimientos, actitudes y habilidades de cuidado y auto-cuidado”.

Sus destinatarias son “personas cuidadoras no profesionales de personas en riesgo o situación de dependencia, sean o no cuidadoras principales y sean o no familiares” con las siguientes necesidades:

- a) “Necesitar apoyo para el auto-cuidado y/o para realizar las tareas de cuidado.
- b) En su caso, necesitar información, orientación y/o formación para realizar el cuidado e incrementar su corresponsabilidad (las personas cuidadoras, actuales o potenciales y distintas a la principal)”.

Se considera un servicio no sujeto a copago.

Reflexiones y propuestas

Tras la relativa inmersión en la normativa que nos ha permitido realizar el espigado descriptivo que acabamos de presentar, no parece aventurada la afirmación de que el tratamiento del apoyo al cuidado familiar (y, en general, primario) de las personas con limitaciones funcionales en la normativa examinada es manifiestamente mejorable, ya que, desde nuestro punto de vista, en términos generales, en ella:

- No se identifica adecuadamente el carácter primario y funcionalmente insustituible del cuidado familiar (y, en general, comunitario) en la vida de las personas con limitaciones funcionales.
- Apenas se captura la diversidad y complejidad de dimensiones y vertientes del cuidado, que puede afectar a funciones que van desde la realización mecánica de movimientos hasta la toma de decisiones clave; que puede suponer desde hacer algo por la persona a ayudarle a que lo haga; que puede comportar desde custodiar a la persona que presenta limitaciones en la gestión de riesgos hasta asistirle en la asunción de algunos de ellos; que puede realizarse en el domicilio o fuera de él; y así sucesivamente.
- No se perfila correctamente el papel de los servicios sociales profesionales en el diagnóstico, protección y potenciación de los cuidados primarios de los que dispone o puede disponer una persona que tiene o puede llegar a tener limitaciones funcionales.

Cabría decir que, en muchos momentos, nuestra normativa bascula entre dos ideas igualmente extravagantes: la de la excepcionalidad del cuidado primario (chocante de forma especial en nuestro entorno social y cultural) y la de su equivalencia funcional con el cuidado profesional (que podría, por tanto, sustituir o reemplazar el cuidado primario). En lugar de producir escenarios y formatos de sinergia entre el cuidado primario y el cuidado profesional (y,

obviamente, el autocuidado), nuestra normativa tiende a verlos y construirlos en una suerte de juego de suma cero en el que o bien parece ignorar el cuidado familiar y comunitario o bien, paradójicamente y en un mundo al revés, lo configura como un sucedáneo del cuidado profesional en el que se pseudoprofesionaliza a la persona que cuida mediante un peculiar esquema de derechos (fundamentalmente a cobrar una cierta cantidad de dinero) y obligaciones (en términos, básicamente, de dedicación, tendente a exclusiva) que fabrica el imaginario de que el llamado “cuidador no profesional” es alguien que, con gran disponibilidad pero baja cualificación, hace algo que haría mejor una persona profesional con su correspondiente cualificación (pero que resulta muy costosa).

A este respecto resulta sintomática la evolución en la imposición de requisitos para la percepción de la “prestación económica para cuidados en el entorno familiar”, por poner un solo ejemplo, en lo que tiene que ver con las rocambolescas maneras de contemplar la “rotación” de varias personas cuidadoras. Así, en la normativa de Castilla y León se afirma que “excepcionalmente, se podrá admitir la rotación de cuidadores, con cambio o no de domicilio, con periodos continuados de cuidados inferiores a un año cuando los cuidados proporcionados por cada cuidador sean de al menos tres meses continuados y en el informe social se valore técnicamente su pertinencia en beneficio de la persona dependiente y atendiendo a su voluntad”. Paradójicamente, una comunidad con un desarrollo, comparativamente, interesante del apoyo al cuidado familiar (por ejemplo, en el marco de la gestión de caso) es la que, intentando perfeccionar los requisitos (a partir de los establecidos para el conjunto de España), incurre en el tipo de bucles paradójicos que acabamos de mencionar.

En el modelo dominante, el apoyo de los servicios sociales profesionales al cuidado familiar carece de carácter estratégico y estructural y fácilmente se presenta como una actividad en la que se exige a la persona cuidadora que participe como contrapartida por el dinero que recibe. Con las salvedades indicadas, lejos de pertenecer, como derecho subjetivo, a los núcleos duros de los catálogos y carteras, se deja frecuentemente al albur de colaboraciones graciables de limitado alcance con entidades de la iniciativa social o privada.

En nuestra propuesta para los servicios sociales (Fantova, 2014) las capacidades de autocuidado (y, en general, la autonomía funcional de las personas) y las relaciones primarias de cuidado y apoyo se configuran como el bien que deben proteger y promover los servicios sociales y, por tanto, el cuidado familiar y comunitario de las personas con limitaciones funcionales debiera beneficiarse, en primer lugar, de toda una serie de productos de apoyo e intervenciones profesionales generales, para después, en muchos casos, hacerlo de prestaciones o ayudas específicas, sin excluir, desde luego, las económicas orientadas a incentivar el cuidado familiar y, en general, favorecer la conciliación entre vida familiar, laboral y personal.

Frente a un modelo social, de sistema de bienestar y de servicios sociales que construye, potencia y que (muchas veces hipócritamente) entroniza la figura de una cuidadora familiar todoterreno de altísima disponibilidad (que es un

modelo de cada vez más alto riesgo para la persona cuidada, para la persona cuidadora y para la sociedad, por su insostenibilidad), es cada vez más urgente asumir que nos hallamos ante una crisis de cuidados que obliga a reformular el contrato social en busca de un ejercicio cada vez más libre, distribuido, responsable y humanizador del cuidado primario, lo que exige un reforzado y renovado papel de los servicios sociales.

Entendemos que las necesidades de apoyo que puede sentir o tener una persona que cuida a otra en su familia o comunidad son mejor analizadas si se ven como un caso particular dentro de las necesidades de apoyo que todas las personas tenemos para desenvolvemos con la mayor autonomía funcional en el seno de relaciones primarias de cuidado y apoyo en la diversidad de roles, características, situaciones y perfiles que vamos teniendo. Seguir viendo estas necesidades como excepcionales o minoritarias nos impide abordarlas en forma preventiva, proactiva, eficaz y eficiente.

Intuimos que una apuesta decidida por el desarrollo tecnológico y la innovación social en unos servicios sociales de alto valor añadido basados en el conocimiento permitirá pilotar y escalar nuevas generaciones de programas y servicios a partir de los tipos de intervención que ahora conocemos. Quizá sea más necesario pensar ahora en dicho proceso de investigación, desarrollo e innovación que en la catalogación jurídica de lo que ahora tenemos.

En cualquier caso, las cuidadoras y cuidadores realmente existentes y actualmente ejercientes tienen que ver reconocido cuanto antes y poder ejercer efectivamente el derecho subjetivo a apoyos específicos como los descritos en las páginas precedentes. Por tanto, “debe asignarse al apoyo a los cuidadores no profesionales el carácter de prestación de derecho subjetivo, como lo tienen el resto de medios de la Ley” (Casado, 2015: 99) sobre autonomía y dependencia.

Bibliografía

- CASADO, Demetrio (2015): Defensa de la atención familiar (complementada) a la dependencia, en *Políticas Sociales en Europa*, número 34, páginas 69-102.
- FANTOVA, Fernando (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, CCS.
- (2015): Crisis de los cuidados y servicios sociales, en *Zerbitzuan*, número 60, páginas 47-62.
- LASO, Marta (compilación) (2016): *Normativa en materia de servicios sociales. Principado de Asturias*. Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias.