

# **Causas y consecuencias de los déficits de la ley de dependencia en el contexto general de la crisis del estado de bienestar**

**Guillem López Casasnovas**  
(Universitat Pompeu Fabra)

La crisis económica actual ha puesto de relieve que la Ley de Dependencia española en su formulación actual adolece de diversos problemas cuyo análisis supera estrictamente su contenido dispositivo para enraizarse en cuestiones de mayor calado. Lo que acontece con el despliegue presente de la Ley (disfunciones entre administraciones, carencias financieras, incapacidades gestoras, expectativas frustradas) se puede entender mejor desde la perspectiva de la desorientación que sufre el estado de bienestar español, especialmente en una situación de crisis económica, y de la falta de realismo de los que propugnan la provisión pública olvidándose de los condicionantes políticos que se imponen en la gestión.

## **Una Ley quizás a destiempo**

La entrada del sector público en esta nueva esfera del bienestar social, la cobertura de los problemas de dependencia generados por la falta de autonomía funcional (ley 39 de 14 de Diciembre del 2006) se produce en modo y procedimiento 'a destiempo'. Fuera de tiempo social, ya que se trata de una intervención pública típica del estado bienestar del siglo XX bajo parámetros culturales y filosóficos por tanto distintos a los actuales, propios de sociedades avanzadas. Fuera de tiempo económico, porque se diseña desde el optimismo de una fase álgida del ciclo que tenía tanto de extraordinaria como de irreplicable.

España busca así consolidar un modelo social (el cuarto 'pilar' del bienestar) en un momento en que las estructuras estatales de bienestar ofrecen en la mayoría de países desarrollados muchas dudas acerca de su robustez y así capacidad de afrontar los retos del futuro. No nos estamos refiriendo tan sólo a los condicionantes financieros de la sostenibilidad, ya que si sólo de éstos se tratase, el *boom* económico español vivido parecería eximente de la falta de visión prospectiva, al aparentar ofrecer garantías y salvaguardas suficientes. Nos estamos refiriendo más bien a los cambios culturales que la sociedad española comenzaba ya a atisbar, de modo similar a los de los países de nuestro entorno, y que sin duda se acentuarán en el futuro.

## **Algunos extremos controvertidos**

1- Como es sabido la Ley 39/2006 ofrece un 'cliché' de protección con alcance universalista (todos los ciudadanos son elegibles), pero fuerza al selectivismo (no todos los elegibles son elegidos), dependiendo del grado de necesidad y de la capacidad de cofinanciación. Cuando ello se ha de traducir en la operativa (órdenes de copago –por ejemplo, el Acuerdo de 28 de octubre del 2008-), los ciudadanos comienzan a interrogarse sobre la razón de una intervención pública que garantiza prestaciones idénticas a los ciudadanos, castigando relativamente a aquellos que más renta y patrimonio poseen. Un copago vinculado a renta y riqueza es de difícil argumentación en este contexto: los que más renta crearon en su vida activa (supongamos por un momento sometida a un impuesto de sucesiones importante que evita acumulaciones de rentas no 'ganadas' con el esfuerzo propio), y más contribuyeron y contribuyen al mantenimiento del estado de bienestar (gasto de dependencia inclusive) pasan ahora a tener 'menos derecho' al acceso de las prestaciones públicas. Un sector público que invita de este modo a despreocuparse por el futuro, induce al consumo y no al ahorro, al flujo de gasto y no al estoc inversor, al ocio y no al esfuerzo del trabajo, podría no estar mandando las señales adecuadas para la sociedad del nuevo siglo, sean cuales fueren las circunstancias financieras de la macroeconomía del gasto público.

Los ciudadanos son (coactivamente) solidarios en el pago de impuestos, y aún en el caso de quienes cuestionan la progresividad fiscal -a favor de la imposición lineal y de la dualidad fiscal (por la que las rentas de capital son tratadas fiscalmente más favorablemente que las rentas del trabajo)- no parecen dudar en aceptar que, en materia de gasto, las redes de seguridad mínimo básicas han de alcanzar a los más desfavorecidos independientemente de su capacidad financiera; las mínimo-básicas, pero no en sus valores medios, y menos aún discriminando negativamente en contra de la capacidad económica conseguida.

No aparecen dudas en proveer, de este modo, cobertura comunitaria de los grandes riesgos que proceden de contingencias tan inciertas como inasegurables (pocos y a primas muy altas), pero que en la medida que acontecen provocan consecuencias catastróficas, ya personales o financieras. Así, a nadie se le ocurre tras una explosión de gas que el sector público no deba alojar a los afectados y procurarles todos los medios para garantizar una vivienda adicional, discriminando negativamente a los más ricos: incluso para los que no tenían seguro pudiéndolo pagar y para los que disponen de

viviendas secundarias diversas. La razón es que no hay posibilidad alguna de 'abuso moral' en este tipo de situaciones al ser impredecibles y de consecuencias directas en el bienestar individual ('no se me hunde el yate amarrado y cobro el seguro de rescate, sino que se hunde el yate estando yo adentro con la angustia de sobrevivir una travesía inacabada').

En algunos países, equitativo en el sentido de adecuado ('Fair') es la correspondencia contributiva; en otros, huyendo de la proporcionalidad, favorecerían el acceso igual (absoluto, no condicionado). Pero que se requiera como equitativo que la situación personal se valore 'en negativo' (quien más ha contribuido, menos reciba) resulta de muy difícil justificación.

De esta cuestión derivamos dos aprendizajes de modulación de la aplicación actual de la Ley. Por un lado, la virtualidad de una financiación afectada al gasto en dependencia resultante de la recaudación del impuesto de sucesiones (que grava rentas recibidas - no ganadas por el beneficiado, y que gracias precisamente a aquellas formas de cobertura pública son patrimonios que se preservan de su liquidación - de otro modo anualizados o sometidos a hipoteca inversa-) resulta postulable con cierta lógica. Por otro lado, la consideración anterior muestra la necesidad de que las redes de seguridad generales de cobertura universal se limiten a prestaciones mínimo/ básicas, y no a sus niveles medios -generales y uniformes-, siendo complementables de modo contributivo.

2- Los ciudadanos entienden la cobertura de riesgos individuales no buscados o desconocidos. Así en materia sanitaria por una enfermedad grave que no se ha elegido -un alzheimer, un melanoma cancerígeno, una enfermedad mental, un problema crónico-, pero menos para eventos que tienen probabilidades conocidas, objetivables y perfectamente asegurables. El paro es una contingencia algo predecible pero normalmente no deseable: las razones de forzar la cobertura de su subsidio vía cotizaciones se puede argumentar, aunque de modo diferente a como lo hacíamos para la cobertura sanitaria: son de tutela contra la miopía previsora. Para las pensiones de jubilación, el argumento ha de ser definitivamente otro, por lo que tienen éstas de totalmente predecibles (la ley lo impone, y se aplica a todos) y a la vez comúnmente no se supone indeseable (se gana ocio y tiempo libre). Contingencias diferentes, riesgos más o menos predecibles, consecuencias financieras más o menos catastróficas en su caso. Esta debería de ser la secuencia.

De lo comentado anteriormente se podría derivar aquí que la dependencia leve o moderada -a diferencia de la gran dependencia- debiera de remitirse en

mayor medida a la esfera de las responsabilidades individuales que a las colectivas preservadas por el Estado.

3- En financiación, fiarlo todo a impuestos no es garantía de equidad. La composición de los impuestos importa: el peso de la imposición indirecta (regresiva siempre ya que proporcionalmente contribuyen más los pobres que los ricos), y dual, con tipos efectivos en la imposición directa inferiores en el gravamen del capital que del trabajo. También es relevante la composición de la financiación en los efectos del consumo en el gasto: precios de usuarios versus impuestos de contribuyentes cuando la utilización de los servicios no es la adecuada, y así con subsidiación transversal inequitativa.

En estos escenarios, algunos ciudadanos empiezan ya a interrogarse, por ejemplo, que no se pueda pagar un euro por receta cuando son dos los euros que se pagan para aparcar el coche y acceder más cómodamente a la oficina de farmacia.

De lo anterior nos sacamos, en este esquema de valoración, que la dependencia muestra raíces propias: las ligadas a la dependencia son, pongamos por caso, distintas a las relacionadas con una enfermedad degenerativa o un accidente de tráfico. En priorización racional, cubrir lo primero antes que lo segundo parece lógico. Asegurar la cobertura de la dependencia en pleno siglo XXI como hemos estado asegurando en el pasado las contingencias sanitarias no parece igualmente razonable.

4- Como resultado de lo anterior, la sociedad empieza a no entender que la cobertura pública pretenda niveles medios y de la máxima calidad, remitiendo el coste a que sea sufragado por la financiación solidaria. Por lo demás, la prestación uniforme cerrada no incorpora el valor de lo electivo; no facilita la complementariedad en correspondencia a un esfuerzo adicional y mina los incentivos a la responsabilidad individual. Y para hacer esto segundo, la provisión pública con producción pública directa difícilmente ofrece ventaja comparativa alguna.

### ***Reflexiones finales***

Desde la perspectiva adoptada en las consideraciones anteriores, se considera que los déficits de la Ley actual de cobertura de dependencia por falta de autonomía funcional, y los antídotos para su corrección, serían los siguientes:

(i) incapacidad-indeseabilidad de aspirar a la uniformidad en un contexto de provisión descentralizada como es hoy el español;

(ii) las disfunciones entre capacidades decisorias, y responsabilidades por las consecuencias financieras generadas, tanto entre proveedores y financiadores como entre distintos niveles institucionales que comparten competencias necesita corregirse en la dirección apuntada en el texto;

(iii) los estudios económicos que prescinden de la concatenación entre desarrollo económico y más gasto social no equivale a una mayor financiación impositiva de gasto público, se basan en justificaciones coyunturales optimistas (creación de empleo, plena incorporación de las cuidadoras informales al mercado de trabajo, a salarios medios vigentes, con escasa sensibilidad a la edad y a la formación...) y que resultan excesivamente contingentes a la situación económica del momento, son en general poco robustos y acaban necesitando reestimarse;

(iv) los copagos acostumbra a resultar políticamente menos factibles que el aseguramiento limitado con apertura de niveles complementarios a primas comunitarias; los copagos vinculados a renta pueden mejorar su en todo caso escasa racionalidad en mayor medida a través de las deducciones fiscales que a través de supuestos ricómetros de dudosa lógica;

(v) en el despliegue de toda ley, la visión de la operativa ha de estar presente atendiendo a la capacidad gestora de los agentes, los incentivos, la información disponible por parte del regulador, los efectos deseados e imprevistos en las distorsiones de bienestar por desequilibrio del 'terreno de juego' de las decisiones individuales y sociales (o de segunda ronda) etc.

(vi) Conviene a este respecto separar las cuestiones de la justificación de la ley que son de naturaleza necesariamente ideológica (y en este sentido coyunturales y revisables), de las que invaden aspectos técnicos, de funcionamiento con un sector de carácter mayormente estructural.

(vii) Por todo ello, la Ley 39/2006 de Autonomía Funcional y Dependencia comentada necesita, a nuestro entender, de una amplia revisión a efectos de asegurar su coherencia, sostenibilidad y aplicabilidad futura.