



Asistencia personal:

Una inversión en derechos; una inversión eficiente en empleo

Manuel Blanco, Antonio Centeno, Alejandro Rodríguez-Picavea, Javier Romañach

Foro de Vida Independiente - mayo de 2009

Tabla de contenidos

1.	<i>Resumen ejecutivo</i>	2
2.	<i>Introducción</i>	3
3.	<i>La figura del asistente personal</i>	3
4.	<i>La asistencia personal en la legislación española</i>	4
4.1.	LIONDAU	4
4.2.	LEPA	5
4.3.	Convención de la ONU	5
5.	<i>Implantación de la asistencia personal</i>	7
5.1.	Europa	7
5.2.	España	8
6.	<i>Inversión en empleo</i>	8
7.	<i>Inversión en derechos para todos</i>	8
8.	<i>La inversión social en igualdad de oportunidades para la diversidad funcional en España</i>	10
9.	<i>Cuestión de prevalencia social. Los créditos ampliables.</i>	11
10.	<i>Retorno de la inversión</i>	14
11.	<i>Conclusiones</i>	18
12.	<i>Bibliografía</i>	19

1. Resumen ejecutivo

Para el lector o lectora que desee conocer las conclusiones sin profundizar en el resto del documento, se anticipan ahora dichas conclusiones, a modo de resumen ejecutivo.

El desarrollo de la figura del asistente personal en España producirá beneficios en cuatro ámbitos:

- **Derecho**
 - o Sirve para garantizar la **igualdad de oportunidades** viviendo en comunidad establecida en la LIONDAU y en la Convención de la ONU
- **Social**
 - o **Libera a las mujeres** de una esclavitud histórica.
 - o Proporciona libertad social y emancipación a las personas discriminadas por su diversidad funcional.
 - o Da a la persona el apoyo que necesita adaptándose a su realidad y erradicando políticas de café para todos.
- **Empleo**
 - o Sirve para invertir en empleo directo con ínfimos gastos de gestión, de manera que **el 98% de la inversión se dedica a empleo**.
 - o Es una fuente de empleo social que es:
 - Flexible.
 - No deslocalizable.
 - Profesional.
 - Humanamente atractivo y enriquecedor.
 - Adaptable al territorio y a las necesidades específicas de la sociedad y la persona.
 - o Sirve para que las personas discriminadas por su diversidad funcional puedan **acceder al empleo en igualdad de oportunidades**.
 - o Posibilita la **incorporación de colectivos con dificultades de acceso al mundo laboral**.
 - o Puede sacar de la precariedad a muchas personas que ya realizan esa labor
- **Economía**
 - o Es más rentable y eficiente que otros servicios como las residencias.
 - o Permite **hasta 30.000 € de ahorro anuales por persona** respecto a sistemas anteriores.

Por otro lado, y dado que España está en la cola de la OCDE a la hora de atender a las personas con diversidad funcional y que actualmente la LEPA sólo dedica el 10% de sus recursos a la igualdad de oportunidades (un 0,08% a Asistencia Personal), el camino que queda por recorrer es amplio y hay margen de maniobra para dar la vuelta a la situación en muy pocos años si existe voluntad política para hacerlo.

2. Introducción

La asistencia personal es un servicio de apoyo a la Vida Independiente y la promoción de la autonomía de las personas discriminadas por su diversidad funcional, que se instrumenta a través de una figura laboral todavía no regulada en nuestro país. La figura del asistente personal es de reciente implantación en España, a pesar de llevar más de 20 años de implantación y desarrollo en otros países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Brasil, etc.

La asistencia personal se caracteriza por permitir a las personas discriminadas por cualquier tipo de diversidad funcional asumir tanta responsabilidad y control como deseen sobre los apoyos que estimen necesarios para su emancipación, dar soluciones personalizadas de apoyo a la vida independiente de personas discriminadas por todo tipo de diversidad funcional, garantizando posibilitando así su igualdad de oportunidades y su ausencia discriminación en la sociedad, para ejercer el derecho humano a la vida independiente y a la plena participación social.

Este tipo de apoyo es un derecho humano contemplado en la Convención internacional de los derechos de las personas con discapacidad (diversidad funcional) y sirve para garantizar derechos fundamentales, por lo que la inversión que se realiza en este ámbito debería prevalecer sobre otro tipo de inversión pública que se dedica habitualmente a acciones no destinadas a la garantía de derechos.

España está a la cola de la OCDE en inversión social a la diversidad funcional y por lo tanto deberá aumentar su inversión en políticas sociales dedicadas a la garantía de derechos fundamentales, entre las que la Asistencia Personal es la que proporciona una mejor eficiencia y un excelente retorno de la inversión, tanto en términos económicos como en términos de derecho.

3. La figura del asistente personal

La figura del asistente personal ha sido ya descrita en detalle por dos de los autores de este documento en otro trabajo. En la parte inicial de dicho documento se indica que¹:

“Un Asistente Personal es una persona que ayuda a otra a desarrollar su vida. El Asistente Personal es por tanto aquella persona que realiza o ayuda a realizar las tareas de la vida diaria a otra persona que por su situación, bien sea por una diversidad funcional o por otros motivos, no puede realizarlas por sí misma.

Esta ayuda está regulada por un contrato profesional en el que el usuario o usuaria, habitualmente la persona con diversidad funcional o el representante legal de una persona con diversidad funcional, es la parte contratante. La existencia del Asistente Personal se basa en el deseo y el derecho de las personas con diversidad funcional a controlar su propia vida y a vivirla con la dignidad que conlleva estar en igualdad de oportunidades con el resto de la ciudadanía.”

¹ RODRÍGUEZ-PICAVEA, A y ROMANACH, J. “Consideraciones sobre la figura del Asistente Personal en el Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”. Foro de Vida Independiente. Mayo 2006. Disponible en web: http://www.asoc-ies.org/docs/la_%20figura_del_asistente_personal_v1-1.pdf

Ese mismo documento, concluía en 2006:

“Es por tanto la fórmula Asistente Personal + Pago Directo + Derecho Universal, la que dota al individuo de las herramientas necesarias para poder llevar una vida independiente. Es la que iguala esa desventaja inicial que han tenido siempre las personas con diversidad funcional por el hecho de ser diferentes. Es la que garantiza el verdadero control de la vida por parte del individuo, sin intermediarios. Es el poder tomar decisiones aunque éstas sean equivocadas y así poder desarrollar una vida junto con tu entorno social. Es ser y sentirse una ciudadana o ciudadano más.

En España, el Sistema de Promoción de la Autonomía que se estipula en la Ley de Promoción de la Autonomía de las Personas en Situación de Dependencia puede convertirse en la pieza clave para proporcionar a los ciudadanos los recursos que necesitan para poder disponer de asistencia personal que ellos mismos controlen. Será en el desarrollo de este sistema dónde se podrá comprobar si España es capaz de modernizar de manera efectiva su política social, consiguiendo así una mejora importante para toda la ciudadanía”

Desde la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, estableció una prestación económica de asistencia personal, a todas luces insuficiente y restringida, pero significó un primer paso para el futuro desarrollo de esta figura en España.

Además, esta novedosa figura constituye una fuente de empleo flexible, no deslocalizable, profesional y humanamente atractivo y enriquecedor, y adaptable al territorio y a las necesidades específicas de la sociedad y una inmejorable inversión directa de empleo, ya que la mínima presencia de costes indirectos sobre gestión, garantiza que la inversión de fondos Públicos sea convertida en empleos directos sin intermediarios y sin lucro empresarial.

A diferencia de otras prestaciones y servicios (cuidador no profesional, Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)), la asistencia personal no es un mero complemento a la atención familiar, sino una alternativa sustitutoria de ese rol tradicional de las mujeres. Mientras las otras medidas se orientan a ayudar a las mujeres de la familia a mantener su papel de cuidadoras –aliviando algo su carga de trabajo o indemnizándoles mínimamente-, la asistencia personal permite recobrar por completo su libertad a las personas con diversidad funcional y a las mujeres de su entorno familiar.

4. La asistencia personal en la legislación española

4.1. LIONDAU

En diciembre de 2003 se aprobó la *Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*, (51/2003), coloquialmente conocida como **LIONDAU**. En su **artículo 9** explicita la asistencia personal como apoyo complementario para hacer efectivo el paradigma de vida independiente, que el **artículo 2** recoge como principio rector, definiéndolo como “*la situación en la que la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho al libre desarrollo de la*

personalidad.”

4.2. LEPA

Poco después, en diciembre de 2006, se promulgó la *Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, (39/2006), también abreviada como **LEPA**. La definición de “asistencia personal” queda recogida en el **artículo 2.7** “Asistencia personal: servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de cara a fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal.” Se establece una prestación económica para asistencia personal en el **artículo 14.5** “Las personas en situación de dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personal en los términos del artículo 19.” y en el **artículo 19** “La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.”

Obsérvese que mientras la definición 2.7 y el artículo 14.5 hacen referencia a “*personas en situación de dependencia*”, el artículo 19 restringe la prestación económica a “*personas con gran dependencia*”. Esta discriminación arbitraria choca frontalmente con el derecho recogido en el **artículo 4.2.k** “A la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, en cualquiera de los ámbitos de desarrollo y aplicación de esta Ley.” Otra carencia fundamental del artículo 19 es el hecho de no contemplar las actividades de participación en la vida comunitaria, social y cívica. Esto impide alcanzar el objetivo marcado por el **artículo 13.b** “Proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad.”

El importe máximo que puede alcanzar la prestación económica para asistencia personal es de 831 €/mes (grado III, nivel 2). A esta cantidad máxima habrá que deducirle el copago que estipule cada Comunidad Autónoma, y las prestaciones de carácter análogo que ya se estén percibiendo (complementos de “gran invalidez”, de “3ª persona” y de “hijo a cargo”, etc.). Incluso en el caso de ser baremado en grado III-nivel 2 y no imponer copago, **la cantidad máxima de 831 €/mes sólo permite contratar 2-3 horas diarias de asistencia personal**. Teniendo en cuenta que hablamos de personas baremadas en grado III, se hace evidente que el importe no alcanza ni para la mera supervivencia, menos aún para cumplir el objetivo de la prestación para asistencia personal de cubrir el acceso al mundo laboral y los estudios.

A día de hoy, el Consejo Territorial aún no ha acordado las “condiciones específicas de acceso” a la prestación de asistencia personal, según establece el artículo 19.

4.3. Convención de la ONU

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de la ONU forma parte de la legislación española desde el 21 de abril de 2008, fecha en la que fue

publicada en el BOE² y entró en vigor el día 3 de mayo de ese mismo año, Al cumplirse los requisitos de plazos y de número de países que la han aprobado.

Tiene como objetivo (Art. 1) **garantizar el ejercicio efectivo de todos los Derechos Humanos y el respeto a su dignidad inherente**. En particular, reconoce explícitamente el **derecho a la vida independiente** y obliga a los Estados a proporcionar la asistencia personal necesaria para hacer vida en comunidad, con plena participación social y en igualdad de oportunidades con el resto de la ciudadanía (Art. 19):

Artículo 19

Derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad

Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que:

- a) Las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;
- b) Las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, *incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad* y para evitar su aislamiento o separación de ésta;
- c) Las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.

Al entrar la Convención en el sistema legislativo español con prioridad³ sobre la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia (LEPA), la progresiva implantación de la Convención obligará a modificar el artículo 19 de la LEPA que tiene una visión reduccionista de la asistencia personal:

Artículo 19. Prestación económica de asistencia personal.

La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.

Obsérvese que si bien la Convención habla de "*plena inclusión y participación en la*

² <http://www.boe.es/boe/dias/2008/04/21/pdfs/A20648-20659.pdf>

³ Tal como se estipula en el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969.

comunidad” y de “vivir, en igualdad de condiciones con las demás”, la LEPA sólo habla de “contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria”.

La diferencia es muy relevante, ya que “la plena inclusión en la comunidad” abarca actividades sociales, culturales, de ocio y deportivas, ignoradas por la LEPA; además una vida “en igualdad de condiciones con los demás” no se garantiza con una “contribución” igual para todos, sino con prestaciones adecuadas a las diferencias de cada persona.

La definición de “**ajuste razonable**” que la misma Convención establece en su artículo 2 es:

*Por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas **que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.***

En particular, no se puede considerar que un determinado número de horas de asistencia personal es “desproporcionado o indebido” si el recurso alternativo que se ofrece no permite ejercer todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad con el resto de la ciudadanía. **Institucionalizar a una persona por razón de su diversidad funcional nunca puede ser considerado un “ajuste razonable” porque vulnera los Derechos Humanos**, concretamente los artículos 3, 5, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Convención también obligará a modificar otros artículos de la LEPA como el 14, que da prioridad a los servicios sobre la Asistencia Personal, el 33 que, al establecer el copago, impide las condiciones de igualdad y el artículo 29 que restringe la plena capacidad de elección del usuario.

5. Implantación de la asistencia personal

5.1. Europa

La asistencia personal lleva más de 20 años extendiéndose por Europa, a la que llegó en los años 80, procedente de los EEUU. Para ello se formó la ENIL (European Network of Independent Living), de la que forma parte el Foro de Vida Independiente. En estos años se han hecho leyes específicas de Vida Independiente en Suecia (1994), Gran Bretaña (1997), leyes generales en Italia (2000), Noruega (2000) y España que tiene un artículo específico en la LEPA (2006). También se han desarrollado proyectos o sistemas de pagos asimilables a la Vida Independiente en Holanda, Dinamarca, Italia, Francia, Bélgica, Alemania, Eslovenia y Suiza.

La ENIL ha arrancado el año 2009 una campaña para llevar Asistencia Personal a todos los países de la Unión Europea, apoyándose en la Convención de la ONU.

Se calcula que más de 100.000 personas reciben Asistencia Personal en sus diferentes modalidades en Europa, la mayoría en Suecia, Francia, Holanda, Gran Bretaña y Noruega.

5.2. España

En España, a pesar de ser una figura reconocida en el artículo 19 de la ley 39/2006 de promoción de la autonomía y la atención a las personas en situación de dependencia, a principios del año 2009⁴ hay apenas 454 personas de las 628.614 (el 0,07%) que constan como solicitantes de alguna prestación o servicio de dicha ley, habían solicitado la prestación económica de asistencia personal en todo el estado español.

6. Inversión en empleo

A pesar de la escasa implantación de la figura del asistente personal y de los servicios de asistencia personal en España, las experiencias desarrolladas en la Diputación Foral de Guipúzcoa, La Comunidad Autónoma de Madrid, la Comunidad Autónoma de Galicia y el Ayuntamiento de Barcelona en los últimos años, han permitido que se disponga de algunos datos de referencia para evaluar el impacto en el empleo de las inversiones públicas realizadas en este ámbito.

Así, en el proyecto piloto desarrollado en la Comunidad de Madrid durante el periodo 2006-2008, el 98% de la inversión desarrollada en este campo ha sido empleada directamente en puestos de trabajo. Atendiendo a 62 usuarios a los que se les proveía de asistencia personal se ha generado 120 puestos de trabajo directo siendo tan sólo el 2% de la inversión dedicado a los gastos de gestión (alquiler de oficinas, teléfonos, luz, electricidad, etc.). De estos 120 puestos de trabajo, cinco estaban dedicados a la coordinación y gestión y 115 daban atención directa de asistencia personal a los usuarios.

Además de la eficiencia económica a la que apuntan los datos cuantitativos expuestos, hay que destacar también algunos aspectos cualitativos del empleo generado:

- Posibilita la incorporación de colectivos con dificultades de acceso al mundo laboral (estudiantes, mujeres extranjeras, mujeres mayores de 40 años, personas con diversidad funcional –en puestos de coordinación-....)
- Las condiciones laborales y los incentivos de desarrollo personal suponen una mejora en la calidad de vida de trabajadores que se encontraban en la economía sumergida y/o en servicios (residencias, SAD) despersonalizados y con cargas de trabajo extenuantes.
- La flexibilidad del servicio permite atender las necesidades de entornos rurales y urbanos con mayor rapidez y adaptabilidad que otros (residencias, SAD)
- Los puestos de trabajo creados no son deslocalizables.

7. Inversión en derechos para todos

Un ejemplo paradigmático de las situaciones de desigualdad múltiple es el que ha puesto sobre el tapete la reciente legislación sobre autonomía personal. En diciembre de 2006 se aprobó la Ley de autonomía personal, que debía materializar una serie de herramientas

⁴ SAAD (Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia). Prestaciones reconocidas a 1 de abril de 2009.

sociales que permitiesen destejer una de las redes de miseria más amplias, tupidas y férreas que atenazan nuestra sociedad: la dependencia. Aquí, los principales grupos humanos entrelazados por la falta de un ejercicio efectivo de sus derechos humanos son:

- **Las personas discriminadas por su diversidad funcional** que necesitan apoyos humanos y tecnológicos para desarrollar sus actividades cotidianas, más allá de la mera supervivencia que puedan proporcionar los servicios institucionalizadores (residencias, centros de día, SAD), aspiran a la emancipación, a la plena participación social en igualdad de oportunidades, con apoyos como la autogestión de asistencia personal y tecnológica.
- Las personas –muy mayoritariamente **mujeres- que prestan asistencia** no remunerada en el ámbito familiar, más allá de los “respiros”, aspiran a recobrar por completo su libertad. Bien para dedicarse a otras cosas o bien para seguir prestando asistencia, pero en un marco de garantías laborales acorde a la Europa del siglo XXI, que no garantiza la LEPA.
- Las personas –muy mayoritariamente **mujeres inmigrantes-** que trabajan en el ámbito de la atención personal, más allá de perpetuarse en la precariedad de la economía sumergida, aspiran a unas condiciones laborales dignas que les permitan desarrollar con normalidad su actividad profesional.

En busca de una vía hacia los derechos de ciudadanía, la Ley de autonomía personal recogía como principio la priorización de los servicios sobre las prestaciones económicas. La invisibilidad de las personas con diversidad funcional que necesitan apoyos para las actividades cotidianas –no están en el mundo laboral, ni en el sindical ni en el político– propició que se les visualizara como mera materia prima para insuflar energía en la poderosa maquinaria económica que se ponía en marcha. Aquí es donde los derechos humanos deberían haber servido de guía para matizar ese dogma que prioriza los servicios sobre las prestaciones económicas; el colectivo de personas discriminadas por su diversidad funcional rechazan su “granjerización”⁵, y no aceptan los Servicios de Ayuda a Domicilio⁶, por considerarlos plenamente insuficientes.

La garantía de una Vida Independiente, un derecho humano, no se puede basar en el mero hecho de inyectar recursos sociales que en muchas ocasiones se pierden en los entresijos burocráticos y empresariales intermedios. El derecho debe basarse en la circulación de derechos a través de la inversión directa en las personas que los perciben, de manera que, cumpliendo con sus deberes tributarios, lleguen al final de la cadena la mayor parte de los recursos disponibles, a fin de que sean transformados en el apoyo individual y específico que cada persona precisa para estar en igualdad de oportunidades. De manera natural esta inversión de derechos revertirá a otros colectivos discriminados por este sistema, como el de las mujeres.

Esta igualdad de oportunidades no puede seguir basándose en la explotación y discriminación de las mujeres, que es el verdadero resultante tras más de dos años de

⁵ Término acuñado desde el Foro de Vida Independiente para caricaturizar la realidad de las residencias, en las que basta con arrinconar, “encerrar” alimentar y asear a las personas, sin darles herramientas para alcanzar una vida ciudadana plena.

⁶ Que se caricaturizan como Servicios de Arresto Domiciliario, por funcionar sólo en el domicilio, sólo entre semana y en el que no se puede elegir personalmente al asistente.

desarrollo de la LEPA. Los datos del SAAD, no sólo dan idea del caos generado en los recursos –el 41% de las prestaciones concedidas son de tipo desconocido⁷-, sino que además ponen de relieve la prórroga de la situación discriminatoria de madres o familiares de personas discriminadas por su diversidad funcional – el 27% de las prestaciones reconocidas son de cuidados familiares, una prestación que la Ley preveía como excepcional-. Obsérvese que esta prestación prolonga la situación de atención permanente de esas mujeres a sus familiares a cambio de una prestación económica de importe muy inferior al Salario Mínimo Interprofesional: ausencia plena de libertad a cambio de recursos insuficientes, pero apaciguadores.

Así las cosas, atrapados entre la “grangerización”, la prórroga de la dependencia y el mercantilismo, vemos cómo la interdependencia de los derechos humanos de los tres colectivos enredados en una suerte de triple desigualdad –personas con diversidad funcional, mujeres del entorno familiar, mujeres inmigrantes- requiere de un abordaje nuevo, que se articule entorno al ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales de todos los implicados.

Sin duda, una referencia clave para vislumbrar cómo estructurar respuestas basadas en la interdependencia de los derechos humanos es la vía escandinava. Como muestra un botón: en la ciudad de Estocolmo hace tiempo que no existe ni una sola plaza residencial para personas discriminadas por diversidad funcional física (y las de diversidad intelectual son pisos compartidos)⁸, las mujeres han alcanzado tasas de actividad 15 puntos por encima de la española, y la fuerza de los sindicatos –con la garantía de condiciones laborales dignas que ello implica- no tiene parangón en nuestras latitudes. No han llegado a esa situación ni por casualidad ni por decreto, sino apostando por dar libertad real (esto es, garantizando los recursos necesarios) a la ciudadanía para elegir cómo querían vivir. No se prohibieron las residencias, ni se dio limosnas a las mujeres para que se mantuvieran donde no querían estar, ni se dejó exclusivamente en manos del mercado el valor del trabajo a realizar; bastó con financiar decididamente la asistencia personal y tecnológica para que las personas con diversidad funcional pudieran hacer vida independiente, las mujeres pudieran recobrar íntegramente su libertad y las personas que trabajan en el sector tuvieran unas condiciones laborales dignas.

8. La inversión social en igualdad de oportunidades para la diversidad funcional en España

Según los estudios del año 2005, el gasto social en España era menor en un 7% a la media europea.⁹ Y así “...mientras el PIB per cápita de España es ya casi el 86% del promedio de los países de la UE-15, el gasto en protección social por habitante es sólo el 62,5% del promedio de la UE-15. Deberíamos gastarnos alrededor de 60.000 millones de euros más de lo que nos gastamos en protección social para alcanzar el nivel de gasto público social que nos corresponde por el nivel de desarrollo económico que tenemos¹⁰.”

⁷ Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Prestaciones reconocidas. El término “sin especificar” correspondiente al informe: “Situación a 1 de marzo de 2009”, ha sido sustituido en el informe de abril de 2009 por “Pendientes de identificar en PIA”, lo que no cambia la realidad: no se sabe qué tipo de prestaciones son.

⁸ RATZKA, A. Conferencia impartida en Barcelona el 22 de octubre de 2007.

⁹ RUIZ-HUERTA CARBONELL, J “El déficit de servicios sociales : ¿qué pasó con el gasto social en España?”.

¹⁰ NAVARRO, V. “El Cuarto Pilar del Estado De Bienestar”. Catedrático de Políticas Públicas de la Universitat Pompeu Fabra. Publicado en EL PAÍS el 30/04/2005

Según se desprende el Libro Blanco de la “inDependencia”, la inversión en el Sistema de Promoción de la Autonomía en 2004 en España ascendía a 2.767 M€ lo que representaba un 0,36 PIB¹¹.

Por otro lado, España está a la cola de la OCDE en lo que respecta al número de personas que reciben ayudas por diversidad funcional. Así consta en el último informe de esta organización “Economic Policy Reforms. Going for Growth. 2009”¹². En el gráfico de la página 124 se puede ver que Suecia va a la cabeza de este tipo de inversiones seguido de un grupo grande de países entre los que se encuentran los EEUU, Australia, Dinamarca, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, etc. Después va otro grupo de países como Chequia, Francia, Canadá, Eslovaquia, etc. Y mucho más atrás se encuentra España, que sólo precede a Japón, Korea, Turquía y Méjico.

Las inversiones realizadas en este ámbito desde la aprobación de la LEPA seguramente habrán supuesto una leve mejora de estas cifras, pero aún no se dispone de ningún estudio al respecto.

Además, en España se dedicaba en 2005 el 70% **del gasto a sistemas residenciales**¹³, que no sólo no proporciona igualdad de oportunidades, sino que, además generan dependencia y discriminación.

El desarrollo de la LEPA durante los años 2007-2009 no aporta mucha luz a la igualdad de oportunidades. Tras una inversión de 20 millones de euros a un sistema de información del SAAD¹⁴, en el informe de 1 de abril de 2009¹⁵ sabemos que no sabemos de qué tipo de prestación son el 41,78% de las prestaciones reconocidas por las CCAA. De las restantes, aquellas que ayudan a promover la autonomía personal y la igualdad de oportunidades (asistencia personal, ayuda a domicilio y teleasistencia) suman sólo el 11'41%, mientras que la prestación más reconocida es la de cuidador familiar (27,04%), una prestación que la LEPA consideraba excepcional y que sirve para prorrogar la dependencia y la esclavitud de las mujeres. Las residencias constituyen un 12,94% de las prestaciones o servicios asignados por el sistema.

9. Cuestión de prevalencia social. Los créditos ampliables.

Todos sabemos que los recursos económicos son limitados. Todos sabemos que las necesidades tienden a ser ilimitadas. Sin embargo, también sabemos que no todas las necesidades son iguales en gravedad e intensidad. Tanto es así que hasta los economistas han identificado necesidades inducidas por las técnicas de promoción comercial. Dicho en otros términos, hay presuntas necesidades que en absoluto son vitales ni atañen a los derechos fundamentales de la persona. Por consiguiente, tampoco

¹¹ Libro Blanco sobre la "atención a las personas en situación de dependencia en España. Capítulo VIII. p.16. (Servicios=2.381- 0,31 PIB Prestaciones Monetarias=385 - 0,05 PIB)

¹² OECD. “Economic Policy Reforms. Going for Growth. 2009”. p. 124. Figura 4.7. “Income support for disability and sickness” A. Percentage of population aged 20-65 year old receiving disability benefits.

¹³ Libro Blanco sobre la "atención a las personas en situación de dependencia en España. Capítulo VIII, p. 15. “presupuesto para atención residencial representa el 68,6 % del total de los presupuestos. Es especialmente significativa la cantidad destinada a mayores, por encima del 73%,”. Disponible en Web:

http://www.tt.mtas.es/periodico/serviciososociales/200501/libro_blanco_dependencia.htm

¹⁴ https://www.inteco.es/Prensa/Actualidad_INTECO/El_Inteco_acogera_el_sistema_informatico_y_el_serv

¹⁵ SAAD (Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia). Prestaciones reconocidas a 1 de abril de 2009. Disponible en Web: <http://www.saad.mtas.es/portal/docs/prestarecsaad.pdf>

merecen el mismo tratamiento desde la perspectiva presupuestaria y pública.

Pongamos un caso. Un niño contrae un virus que le deja en una situación equivalente a la de una parálisis cerebral. El niño tiene cinco años y está escolarizado. Precisa de una silla motorizada y articulada que le permita seguir la clase en las mismas condiciones que sus compañeros. Sus padres carecen de recursos para desembolsar dos mil euros. Lo solicitan a la Administración educativa y se le deniega. A poca distancia del colegio hay un campo de fútbol vecinal. Durante décadas, los mozos más saludables y fuertes del lugar han jugado en ese terreno sin mayores contratiempos. Pero ahora alguien decide que sería mejor dotarlo de césped artificial. Solicitan césped artificial y obtienen una ayuda pública de 300.000 euros. A los pocos meses, la falta de cuidados y mantenimiento malogran esa mejora del terreno.

Un mínimo sentido de la equidad basta para enjuiciar qué es prevalente a la hora de atender ambas necesidades. La silla de ese niño o el césped artificial para uso de mozos fornidos, que juegan un par de veces por semana. Cosa distinta es la capacidad de presión, de movilización o de publicitación. En estos ámbitos, resulta incuestionable la abusiva superioridad del colectivo de mozos y del entramado que les rodea.

No obstante, aquí, el más elemental sentido de la equidad sólo es una herramienta intuitiva o aproximativa, de innegable utilidad aunque incompleta. La herramienta más idónea es la que tiene como aleación el componente de los derechos humanos básicos, y en concreto de los derechos sociales fundamentales con refrendo internacional.

La Constitución española, consciente de la trascendencia del respeto a la legalidad internacional en un Estado democrático y social, nos dice en su artículo 10.2:

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España.”

¿Es la educación de un niño un derecho fundamental en España? Lo es, y así lo proclama el artículo 27 de la Constitución:

“1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.”

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.”

Pues bien, ese derecho fundamental a la educación que asiste a un niño español de cinco años, que precisa de una silla adaptada para seguir las enseñanzas del mismo modo que sus compañeros de clase, viene desarrollado con carácter prioritario en la pirámide normativa por la ***Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad***, ratificada –junto con su Protocolo adicional– por el Reino de España, y consta en el BOE de 21 de abril de 2008. España y los españoles podemos estar orgullosos de nuestra nación y comunidad de valores básicos, por tener la fortuna de pertenecer a uno de los primeros Estados de la Unión Europea, junto con Suecia, y del mundo en dar este trascendental paso.

De manera que el artículo 27 de nuestra Constitución, por mandato de su propio artículo 10.2, ha de ser integrado preferentemente en este ejemplo con el artículo 24 de dicha Convención internacional, que entre otras cosas impone en su número 2 que el Estado español asegure que:

“a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;

b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;

c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;

e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión. >>

En síntesis, no se trata pues de que el niño que nos sirve de ejemplo se vea favorecido - en la competencia por los escasos recursos presupuestarios del conjunto de las Administraciones Públicas- por un primario sentido de equidad, frente a la desigual competencia de los mozos que aspiran a jugar su partido en un campo de fútbol vecinal con césped artificial. Es que, además y sobre todo, a ese jovencísimo conciudadano le asiste un derecho social prevalente sobre el hipotético derecho a jugar al fútbol sobre césped artificial, que como mucho tendría su engarce en el artículo 43.3 de la Constitución, que no trata de un derecho material, sino de un mero principio rector de la política social y económica, en el ámbito del fomento y con carácter discrecional muy secundario.

Un análisis equivalente se podría hacer para un estudiante que además de la silla, precise de Asistencia Personal para acudir a sus clases, tomar apuntes, ir al baño cuando fuera necesario, etc.

Es claro pues, que los recursos presupuestarios son limitados para atender todas las eventuales demandas que surjan de la colectividad, como también es claro que no todos los derechos –o simples intereses- que se invocan están en el mismo plano jurídico o de pura equidad. En consecuencia, tampoco la respuesta presupuestaria de las Administraciones Públicas puede ser la misma. Por ello, para garantizar la perfecta correlación entre los derechos sociales fundamentales, como derechos humanos básicos que son, y su idóneo tratamiento económico-presupuestario, resulta indispensable e indemorable generalizar la ***Evaluación de Prevalencia Social (EPS)*** en la asignación de los recursos presupuestarios. Esto implica que la prevalencia o prioridad jurídica de unos derechos sustantivos sobre otros, y más sobre simples intereses, fuesen o no espurios, debe discurrir indisociablemente en paralelo con este instrumento analítico. ***La EPS es, de esta forma, la mejor garantía material para que la literatura jurídica se convierta en hechos tangibles, sin demoras ni subterfugios de leguleyo.***

Generalizar la **EPS** implica realizar un cambio de cultura en la gestión pública. Los cambios culturales suelen ser más lentos que los científico-técnicos. Sin embargo, en tanto no se culmina este proceso, que no debiera llevar más de un trienio, existen medidas alternativas de primer orden que pueden ser aplicadas inmediatamente, ya para el próximo ejercicio presupuestario. Entre ellas cabe destacar la calificación de los créditos que atañen a los derechos sociales fundamentales, y en concreto a la antedicha Convención de Naciones Unidas y a la propia *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LEPAP)*, como **créditos ampliables** por todas las Administraciones Públicas responsables de su desarrollo, aplicación y ejecución.

Si se sostiene que la **LEPAP** encarna la cuarta pata del Estado del Bienestar español, también ha de dársele de modo inexcusable idéntico tratamiento presupuestario que a la sanidad, la enseñanza y la cobertura de desempleo. Si no fuese así estaríamos ante un remedo de caridad institucional, de benevolencia graciable, sujeta a una anual y torticera subasta presupuestaria.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, deja claro en su artículo 54, sometido a diversas reformas, a qué nos estamos refiriendo. Como también lo deja claro la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 (Ley 2/2008, de 23 de diciembre, publicada en el BOE del día siguiente), en su Anexo II, y asimismo lo dejará la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 y las de los ejercicios sucesivos. Por tanto, **la Administración General del Estado, pero también las Comunidades Autónomas, deben refrendar su ineludible compromiso con los derechos sociales básicos catalogando como créditos ampliables, las partidas de sus presupuestos que respalden la materialización de los derechos humanos fundamentales que consagra la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la LEPAP.** No hacerlo así, con carácter inmediato mientras no se generaliza la **EPS**, implicará insistir en un ardid cuya inoperancia es completa y deliberada. La solidaridad se diferencia de la caridad en que la primera da respuesta a qué precisan los ciudadanos en peor situación relativa, mientras que la segunda plantea qué hay sobrante para obsequiárselo a los necesitados. Los derechos en un Estado moderno no pueden ser una liberalidad graciable. Los derechos son inalienables e incondicionales y deben estar perfectamente reglados y dotados.

10. Retorno de la inversión

En España, existen muy pocos análisis que contemplen los beneficios económicos, además de los sociales y de igualdad, de la implantación de la Asistencia Personal.

Otros países, como Gran Bretaña, que cuentan con una larga experiencia en políticas de Vida Independiente, pago directo y Asistencia Personal, ya han averiguado las bondades de la flexibilidad y eficiencia económica de este tipo de políticas. Tanto es así, que el pago directo y la asistencia personal son el eje fundamental de la política estratégica británica para los próximos 20 años para erradicar la discriminación por diversidad funcional.

En un ámbito más modesto y con la escasa experiencia derivada de los proyectos piloto realizados en toda España, se pueden realizar pequeñas aproximaciones, utilizando para ello, de momento, casos concretos.

A continuación, a modo ilustrativo, se realiza el análisis del retorno de la inversión en dos casos de personas con perfiles parecidos que han tenido lugar en España con una separación de 15 años. El primer caso es de una persona que adquirió su tetraplejia en el año 1991, cuando no había ni políticas, ni noción del concepto de Asistencia Personal. El segundo caso, es de una persona que adquirió su tetraplejia en el año 2005 y que fue incorporado al proyecto de la Oficina de Vida Independiente de la Comunidad de Madrid, a través del cual recibió muy pronto Asistencia Personal.

En ambos casos se trata de varones residentes en Madrid, con titulación superior, que tuvieron un accidente a los 28 años, con consecuencia de tetraplejia. En ambos casos se obtuvieron pensiones contributivas altas respecto a la media, con complemento de Gran Invalidez.

En el primer caso, al salir del hospital recibió una pensión, la empresa puso muchas trabas para readmitirlo, no obtuvo asistencia personal y pronto desistió de buscar trabajo, principalmente por necesitar asistencia para realizar algunas de las tareas laborales, que no tenían solución ya que todo recaía sobre su familia.

En el segundo caso, al salir del hospital recibió una pensión, la empresa puso también muchas trabas para readmitirlo. No obstante obtuvo asistencia personal que le permitió aprender a desenvolverse con normalidad en la sociedad. Dos años después del accidente volvió a trabajar para una empresa del mismo sector.

El primer caso (Caso 1) es hoy en día perceptor de una pensión de Gran Invalidez y no produce riqueza, al no participar en la producción de riqueza económica. Por lo tanto es un consumidor neto de recursos públicos. No hay retorno de puestos de trabajo ya que es la familia la que se encarga de atenderle.

El segundo caso (Caso 2) percibe un salario de la empresa y no tiene pensión de la administración pública, pero recibe Asistencia Personal financiada por la Comunidad de Madrid. Participa en el proceso de creación de riqueza a través de su empresa. De su situación se crean, al menos, tres puestos de trabajo: el propio y el de dos asistentes personales.

En ambos casos, se produce un retorno de la inversión al Estado a través de los impuestos indirectos, es decir a través del consumo, que se estima en un 16% del salario o pensión recibida.

Para el primer caso supondremos una pensión de 2.000 € y un complemento de Gran Invalidez de 1.000 € (50% de 2.000). Lo que da una pensión anual de 42.000 € $((2.000+1.000) \times 14)$.

Para el segundo caso supondremos un salario de 25.000 € anuales para la persona y una inversión de 25.000 € en Asistencia Personal (al menos dos asistentes).

Caso 1:

Inversión Pública

Pensión	28.000
Complemento Gran Invalidez	14.000

Total	42.000
Retorno	
Impuestos Indirectos	-6.720
Total	6.720
Saldo de la inversión pública	35.280

En este caso, la persona es un consumidor neto de recursos públicos por un importe de aproximadamente 35.000 €/año (aproximadamente el coste de una plaza de residencia)

A la hora de analizar el segundo caso conviene aportar nueva información. Al cobrar de una empresa privada, ésta paga aproximadamente un 30% de su salario a la seguridad social. Lo mismo ocurre con los asistentes personales (aunque este retorno directo por seguridad social hay que restarlo del cálculo del retorno por Impuestos Indirectos, ya que está incluido como coste de la propia asistencia). El retorno por Impuestos Indirectos se produce en la misma proporción (16%), tanto por parte de la persona como por parte de sus asistentes.

Caso 2:

Inversión Pública	
Asistencia Personal	25.000
Total	25.000
Salario privado	25.000
Retorno	
Impuestos Indirectos usuario	-4.000
Impuestos Indirectos Asistentes Personales	-2.800
Seg Social empresa	-7.500
Seg Social Asistentes Personales	-7.500
Total	-21.800
Saldo de la inversión pública	3.200

En este caso, la inversión para la administración pública es de aproximadamente 3.000 €/año (Aproximadamente un 10% del coste de una residencia).

Podemos concluir que, en casos como los expuestos, la administración pública **ahorraría unos 32.000 € anuales con una sola persona** adoptando políticas de asistencia personal.

Dado que es un caso con 15 años de pervivencia, si hubiera habido políticas de Asistencia Personal en el año 1991, la administración pública se **podían haber ahorrado sólo en este caso, casi 500.000 €** en este tiempo, y está a tiempo de ahorrarlos en los próximos 15 años, si se proveen las políticas de asistencia personal adecuadas.

Se podría argumentar que se trata de un caso no excesivamente frecuente y que habrá muchos casos en los que la diferencia de ahorro entre las políticas tradicionales y las políticas basadas en asistencia personal disminuya hasta hacerse nula o incluso negativa; pero lo que es evidente es que en algunos casos, muchos más de lo que se piensa (habrá que estudiar en profundidad hasta qué casos se produce) ese retorno existe y constituye un ahorro neto para las arcas públicas.

Además hay que tener en cuenta que al liberar a la familia, ésta podrá, a su vez, incorporarse a su vida laboral, con el consiguiente beneficio para la producción de riqueza y para las cuentas públicas.

11. Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el desarrollo de la figura del asistente personal en España producirá beneficios en cuatro ámbitos:

- **Derecho**
 - o Sirve para garantizar la **igualdad de oportunidades** viviendo en comunidad establecida en la LIONDAU y en la Convención de la ONU
- **Social**
 - o **Libera a las mujeres** de una esclavitud histórica.
 - o Proporciona libertad social y emancipación a las personas discriminadas por su diversidad funcional.
 - o Da a la persona el apoyo que necesita adaptándose a su realidad y erradicando políticas de café para todos.
- **Empleo**
 - o Sirve para invertir en empleo directo con ínfimos gastos de gestión, de manera que **el 98% de la inversión se dedica a empleo**.
 - o Es una fuente de empleo social que es:
 - Flexible.
 - No deslocalizable.
 - Profesional.
 - Humanamente atractivo y enriquecedor.
 - Adaptable al territorio y a las necesidades específicas de la sociedad y la persona.
 - o Sirve para que las personas discriminadas por su diversidad funcional puedan **acceder al empleo en igualdad de oportunidades**.
 - o Posibilita la **incorporación de colectivos con dificultades de acceso al mundo laboral**.
 - o Puede sacar de la precariedad a muchas personas que ya realizan esa labor.
- **Economía**
 - o Es más rentable y eficiente que otros servicios como las residencias.
 - o Permite **hasta 30.000 € de ahorro anuales por persona** respecto a sistemas anteriores.

Por otro lado, y dado que España está en la cola de la OCDE a la hora de atender a las personas con diversidad funcional y que actualmente la LEPA sólo dedica el 10% de sus recursos a la igualdad de oportunidades (un 0,08% a Asistencia Personal), el camino que queda por recorrer es amplio y hay margen de maniobra para dar la vuelta a la situación en muy pocos años si existe voluntad política para hacerlo.

12. Bibliografía

NAVARRO, V. "El Cuarto Pilar del Estado De Bienestar". Catedrático de Políticas Públicas de la Universitat Pompeu Fabra. Publicado en EL PAÍS el 30/04/2005

http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/cuarto_pilar_estado_de_bien_estar.html

OECD. "Economic Policy Reforms. Going for Growth. 2009"

RATZKA, A. Conferencia impartida en Barcelona el 22 de octubre de 2007. Disponible en Web: <http://www.independentliving.org/docs7/ratzka20071022.html>

RODRÍGUEZ-PICAVEA, A., ROMAÑACH, J. "Consideraciones sobre la figura del Asistente Personal en el Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia". Foro de Vida Independiente. Mayo 2006. Disponible en Web:

http://www.asoc-ies.org/docs/la_%20figura_del_asistente_personal_v1-1.pdf

RUIZ-HUERTA CARBONELL, J "El déficit de servicios sociales : ¿qué pasó con el gasto social en España?". Disponible en Web:

<http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero4/art4.htm#3>

SAAD. Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Prestaciones reconocidas. Situación a 1 de abril de 2009. Disponible en Web:

<http://www.saad.mtas.es/portal/docs/prestarecsaad.pdf>