

Grupo de casólog@s del Programa Embajadores/as del Conocimiento. 3ª Ed. 2019/2020

El Estudio de Caso que nos ocupa es un ejemplo de cómo se ha reinventado el servicio público en un contexto en el que los cambios se suceden rápidamente. En concreto en un Servicio como es el de Valoración de la Dependencia en Almería, cuya actividad es de carácter presencial en el entorno habitual de los perceptores de los recursos; el cual, una vez estalló la crisis sanitaria y se declaró el estado de alarma, adaptó sus funciones a las necesidades que fueron surgiendo según avanzaba la pandemia.

Este caso se desarrolla precisamente durante el estado de alarma que ha tenido lugar en España desde el 14 de marzo al 21 de junio de 2020, y sobre la forma en que ha llevado a cabo sus funciones un equipo de personas que ya tenían experiencia en el trabajo colaborativo y en el teletrabajo, algo que ha sido determinante para que la adaptación a las nuevas necesidades fuera más efectiva.

El Servicio de Valoración de la Dependencia de Almería de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que depende de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, tomó el pulso para adaptarse a la nueva situación que estaba acaeciendo. Y así, en lugar de esperar a que pudieran retomar las funciones de valoración que venían realizando, lo que hicieron fue transformarse para poder atender necesidades básicas de las personas en situación de dependencia; como son el cuidado desde la distancia, el apoyo emocional, la información y el asesoramiento. Siendo un ejemplo del despertar de la Administración en tiempos de crisis, de la resiliencia de los empleados públicos y de su adaptación a los nuevos retos.

¿Qué ocurrió con la llegada del virus?

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote del coronavirus COVID-19 como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), ya que su propagación mundial suponía un riesgo para la salud pública de los países que exigía una respuesta global coordinada. En su declaración, el Comité de Emergencias instó a los países a estar preparados para contener la enfermedad, adoptando medidas firmes que hicieran posible la detención de la misma de manera precoz, aislando y tratando los casos, haciendo seguimiento de los contactos y promoviendo las medidas de distanciamiento social acordes con el riesgo.

En Andalucía, el 13 de marzo de 2020, tras la reunión del Comité Ejecutivo para el Control, Evaluación y Seguimiento de Situaciones Especiales de Andalucía, se aprobó mediante Orden de la Consejería de Salud y Familias una serie de medidas preventivas de salud pública en la Comunidad Autónoma Andaluza, como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19).

Entre otras medidas preventivas en materia sociosanitaria, en dicha Orden se encontraban la suspensión de la actividad y cierre de las instalaciones de los Centros de Participación Activa, de Centros de Día para mayores y Centros Ocupacionales para personas con discapacidad. Se produjo también la interrupción de las visitas domiciliarias de Valoración de la Situación de dependencia realizadas por el personal valorador, que en Andalucía tiene la categoría profesional de Trabajo Social. Al mismo tiempo, se limitaron las visitas a Centros Residenciales

de mayores, de personas con discapacidad, de menores tutelados, de personas con dependencia y a las Comunidades Terapéuticas gestionadas por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

En este contexto debe señalarse que el Servicio de Valoración de Dependencia tiene un funcionamiento interno distinto en cada una de las provincias andaluzas, si bien, la situación de su personal es similar en todas ellas, al estar conformados los equipos, desde mayo de 2007, por personal funcionario interino.

En el caso concreto de Almería existen actualmente 24 personas valoradoras, de las cuales sólo dos son funcionarios de carrera y el resto interinos, cuatro de ellas llevan menos de un año trabajando en valoración y tres aún están pendientes de recibir la formación para aplicar el baremo. A esta situación de eventualidad laboral hay que añadir que parte del personal valorador, en concreto cuatro de ellos, realizan funciones de coordinación en el Departamento de valoración de la situación de dependencia de la Delegación Territorial de Almería, siendo esto lo que diferencia esta Delegación del resto de delegaciones de Andalucía.

Las funciones que llevan a cabo consisten en la valoración del estado, de carácter permanente, en que se encuentran las personas que, por razones de edad, enfermedad o discapacidad, necesitan de la atención de otra persona para poder realizar las actividades básicas de la vida diaria y requieren de apoyos para tener una vida autónoma.

Consecuencia de las medidas preventivas señaladas fue que el día 13 de marzo se estableció, por parte del Servicio de Valoración de Dependencia, la suspensión total del trabajo habitual que se venía desarrollando, debido a que la valoración de la situación de dependencia se ha de realizar en el entorno habitual de la persona usuaria, ya sea su domicilio particular o un centro residencial, tomándose en consideración el riesgo que suponía por ser un vector de propagación del virus.

¿Qué medidas se adoptaron ante la situación de emergencia social?

El 14 de marzo de 2020, el Gobierno de España a través del Real Decreto 463/2020, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, adoptando una serie de medidas en relación con la limitación de la movilidad de las personas.

Posteriormente, en el ámbito autonómico andaluz se aprobó el Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo de 2020, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico, de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus (COVID-19). Esta norma estableció una Comisión de Emergencia Social de ámbito provincial cuya sede se ubicaría en las Delegaciones Territoriales de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, y la Comisión para la coordinación de las actuaciones de emergencia social, a nivel autonómico, con sede en la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

En este Decreto no se incluyeron a los Servicios de Valoración de la Dependencia como parte integrante de estas Comisiones de Emergencia. Por lo que, ante esta situación, en los Servicios de Valoración de Dependencia de toda Andalucía se asumió la tarea de apoyar en la coordinación que correspondía a las Delegaciones Territoriales.

Para hacer frente a la situación crítica de los colectivos destinatarios de los servicios sociales, que necesitan una atención ineludible e inaplazable, y ante la necesidad de proveerlos de los servicios sociales esenciales, se publica la Orden SND/295/2020, de 26 de marzo y se adoptan

medidas en relación con el personal de este sector para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de servicios sociales en su conjunto y la continuidad de los mismos.

¿Cómo atender a las personas dependientes estando confinados?

Pasaron los días y la situación de algunas personas dependientes comenzó a ser bastante complicada, quedando muchas de ellas a expensas de las redes de apoyo vecinal y de los grupos de voluntarios que se comenzaron a crear desde el inicio del confinamiento. Por un lado, quienes eran atendidos en Centros de Día vieron como estos centros se cerraban, lo que les obligaba a permanecer en sus casas sin una atención que para ellos era de vital necesidad; por otro, muchas de las empresas que realizaban las labores de ayuda a domicilio dejaron de ofrecer el servicio, de manera que gran cantidad de personas dependientes no disponían de una colaboración que para ellos era imprescindible.

Hay que tener en cuenta que se trata de una población que en la mayor parte de los casos carece de autonomía, al tratarse de personas con discapacidad o de edad avanzada con enfermedades crónicas y patologías previas, y que, por tanto, necesitan apoyos generalizados, al tener gran dificultad o imposibilidad para expresar y defender sus intereses. Con la complicación de tratarse de quienes mayor riesgo de contagio tienen debido a su sistema inmune más débil y que, aun así, precisan de cuidados en actividades básicas de la vida diaria.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que estas personas presentan diferencias en cuanto a la atención requerida, existiendo diversas tipologías de servicios y de promoción de su autonomía, las cuales, aunque financiadas por la Junta de Andalucía, pueden ser llevadas a cabo también por administraciones locales, entidades privadas mediante conciertos administrativos, e incluso por entidades privadas con ánimo de lucro.

El 13 de marzo se cerraron en Andalucía los Centros de Día, sin analizar previamente la situación en que se quedaban las personas y sin ofrecer ninguna alternativa. Por lo que, de repente, los usuarios se encontraron en sus domicilios y pasaron de ser atendidos por servicios especializados e integrales, como corresponde a su situación de dependencia, a encontrarse en algunos casos totalmente solos y sin un apoyo que pudiera hacerse cargo durante el confinamiento de las necesidades básicas de la vida diaria, para que tuvieran unas condiciones de vida medianamente dignas.

En el caso de la Ayuda a domicilio, la situación fue igual de complicada que en los centros de día, ya que la mayoría de las entidades prestadoras decidieron no seguir realizando el servicio, ya que no disponían de material de protección para evitar contagios a una población tan vulnerable como es la de las personas en situación de dependencia. En otros casos fueron los propios familiares los que, como medida de prevención, decidieron que se suspendiera la ayuda. Por su parte, las escasas entidades que continuaron prestando el servicio, lo hicieron con una reducción de horas, atendiendo a necesidades básicas como era la comida y el control de la medicación, para evitar que los usuarios tuvieran que salir del domicilio, facilitando de esta forma el confinamiento de los mismos.

El servicio que siguió funcionando, e incluso se reforzó durante todo el confinamiento, fue el de Teleasistencia, al tratarse éste de un recurso que se presta desde la distancia. En concreto, el personal de los Servicios de Valoración de la Dependencia de toda Andalucía fue adscrito al

apoyo del mismo, al no poder realizar las funciones que venían realizando antes del inicio del estado de alarma.

Por otro lado, hay que considerar la grave situación en la que se han encontrado quienes vivían en Residencias. A la vista del fallecimiento de tantos miles de residentes, hay que destacar que hubo incluso algunos empleados que decidieron hacer voluntariamente el confinamiento en las residencias y aislarse con los propios residentes para así evitar más contagios y, por lo tanto, más muertes.

¿Qué sucedía en el Servicio de Valoración de la Dependencia en Almería?

Durante el estado de alarma se han ido realizando algunas funciones diferentes a las que tiene encomendadas este Servicio, ya que el día 13 de marzo se suspendieron las visitas a domicilio del personal valorador. A partir de entonces se continuó en teletrabajo, algo que ya se venía haciendo y que no resultó difícil, puesto que el equipo está acostumbrado a trabajar de manera colaborativa y en red.

El mismo día 13 de marzo, la Jefatura de Servicio de Valoración de la Dependencia en Almería, sin que existieran directrices por parte de los Servicios Centrales de la Consejería, decidió realizar el seguimiento de los Centros de Día para averiguar en qué situación se encontraban los usuarios de este servicio. Al no existir protocolo al respecto, se comunicó directamente con el equipo valorador a través de sus correos electrónicos personales, ya que el correo corporativo no funcionó los primeros días del estado de alarma. Se envió un listado con los Centros de Día de la provincia y se realizó la coordinación del equipo de valoración a través del grupo de WhatsApp por el cual se comunican habitualmente.

En este listado había centros públicos, concertados, y privados, aquellos que tienen plaza por situación de dependencia y otras que la tienen de forma privada al no tener situación de dependencia; no obstante el perfil es similar en ambos casos, ya que se trata de mayores con problemas de salud y escasos recursos de apoyo en el entorno, por lo que se hace el seguimiento de todas estas personas con el objetivo de localizar a quienes se hubieran visto desprotegidas por el cierre de los centros.

Al no existir un protocolo de cómo se llevaría a cabo el seguimiento, fue el propio equipo de trabajo quien, a través de su grupo de WhatsApp, se organizó para contactar con los coordinadores de los Centros de Día. Este primer contacto fue valorado de manera muy positiva por los centros, ya que pudieron plantear las dudas que tenían sobre la forma en que debían de proceder, sobre todo en lo que se refería al abono o devolución de los pagos; también se acordó, por parte de algunos de ellos, seguir con el trabajo de comedor y llevar la comida a domicilio a aquellas personas que se encontraban solas y sin apoyo familiar.

El equipo valorador en este seguimiento logró ponerse en contacto con el 100% de los usuarios de Centros de Día y se identificó a quienes necesitaban apoyo, para así movilizar los recursos disponibles para poder atenderlos. Se detectó que había casos en los que por la situación de dependencia y por la falta recursos en su entorno de convivencia, se necesitaba ayuda a domicilio de manera urgente, e incluso se localizó a usuarios para los que hubo que articular un protocolo de emergencia social en coordinación con los servicios sociales comunitarios, para que pudieran entrar en centros residenciales, algo que fue bastante complicado debido a la situación en la que se encontraban las residencias.

Días después, concretamente el 26 de marzo, se publicó la normativa que daba respuesta a algunas cuestiones, como era la de que los usuarios no tenían que seguir pagando mientras estuvieran los centros cerrados, algo que preocupaba a los mismos porque temían perder su plaza, estableciéndose también el reintegro de quienes hubieran abonado los servicios sin poder utilizarlos.

El seguimiento de los Centros de Día fue algo que se realizó exclusivamente en Almería y que se coordinó de manera voluntaria por el propio equipo, consiguiendo dar solución a quienes pasaron de estar atendidos en estos centros a encontrarse en sus viviendas, en algunas ocasiones sin ningún tipo de red de apoyo familiar.

Paralelamente al seguimiento de los Centros de Día, el 22 de marzo la Delegación Territorial de Almería encomendó el apoyo al servicio de Teleasistencia, un apoyo que era voluntario y al que se sumó la totalidad del personal valorador. Concretamente se realizó con la centralita de Málaga, que lleva las provincias de Almería, Granada, Jaén y Málaga. La coordinación entre el servicio y la centralita fue fluida, aunque al mismo tiempo era bastante limitada, ya que la información que tenía el personal valorador era únicamente un listado con datos básicos en los que aparecía: un número de identificación, nombre, apellidos, la edad, teléfono fijo y provincia.

La escasez de información de la que se disponía de los usuarios dificultó el trabajo encomendado, porque al contactar por teléfono con ellos se explicaba que se le llamaba del Servicio de Teleasistencia, pero no por el modo habitual, que es a través del dispositivo. Esto generó bastante desconfianza, ya que éstos no podían tener constancia de que realmente se llamara desde ese Servicio; aun así, se pudo conocer la situación y necesidades de parte de la población a la que se le hizo el seguimiento. En general no se disponía de datos esenciales de los usuarios, como eran si tenían problemas para comunicarse o si poseían algún apoyo en su entorno más cercano. Los datos eran tan mínimos que no se tenía conocimiento de la situación en que se encontraban y al preguntar había que hacerlo con mucha precaución por la desconfianza que se generaba.

A pesar de todo, al contactar con los usuarios del Servicio de Teleasistencia se detectó la situación de angustia que tenían muchos de ellos, que hicieron comentarios como: “pensé que el servicio no funcionaba, “tenía miedo, creía que por esta situación se habían olvidado de mí”, “he llegado a pensar que pensaban que me había muerto”... En muchos casos también se pudo conocer si tenían algún apoyo para que les administraran la medicación, les hicieran las compras o les ayudaran para evitar que tuvieran que salir a la calle.

Paralelamente al refuerzo de Teleasistencia, desde Servicios Centrales se encomendó que se desarrollara también el seguimiento del Servicio de Ayuda a Domicilio, para conocer si se estaba prestando el mismo durante el confinamiento. Dicho seguimiento se efectuó a través de una muestra de la población para obtener datos estadísticos sobre el porcentaje del servicio que se estaba realizando, ya que, aunque se localizó que en muchos casos se había dejado de prestar el mismo, lo cierto es que lo único que se pudo hacer fue efectuar una petición a la Administración local, por tratarse de distintas competencias y, por tanto, de distintas Administraciones. ¹

¹ Hay que tener en cuenta que el servicio de Ayuda a Domicilio, al tratarse de un servicio de proximidad, es competencia de la Administración local, la cual, en un alto porcentaje, al no tener recursos humanos para prestar el mismo, es llevado a cabo por parte de una entidad privada. En este caso el Servicio de Ayuda a Domicilio del que se hace el seguimiento es el que se presta a las personas que tienen reconocidas la situación de dependencia y como derecho subjetivo se les atiende con servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), siendo todos ellos financiados por la

Los plazos de trabajo fueron establecidos por la Consejería, de manera que se habilitó una plataforma para tratar estadísticamente los datos volcados. En la primera fase del seguimiento se dio un protocolo de actuación, si bien en la segunda tan sólo se entregó el listado de la muestra de la población a la que se debía hacer dicho seguimiento. El reparto de los expedientes fue realizado por la Delegación Territorial y se estableció que se realizaran por zonas, ya que el objetivo era contactar y conocer la situación.

Gracias al grupo de trabajo de WhatsApp el equipo valorador estaba en contacto para poder atender las distintas incidencias que iban surgiendo, elaborando recursos propios para dar respuesta a las consultas que se trasladaban por los usuarios. Igualmente, aunque el reparto del trabajo se realizó por zonas, se decidió de manera coordinada atender a la provincia en lugar de por personal valorador, logrando así resolver la totalidad de expedientes que se tenían asignados.

Aunque se felicitó al equipo por haber conseguido desempeñar las funciones encomendadas prácticamente al cien por cien, se detectó que la mayoría de las personas dependientes no estaban recibiendo el servicio al que tenían derecho. En concreto, en Almería se encontró que tan sólo recibía la Ayuda a Domicilio el 19,6%, frente al 30,1% de Andalucía de las personas en situación de dependencia Grado I, el 40,5% en Almería frente al 53,0% de Andalucía de las personas en situación de dependencia Grado II y el 56,9% en Almería, frente al 65,1% de Andalucía de las personas en situación de dependencia Grado III.²

Cuando se estaba realizando el apoyo al servicio de Teleasistencia, desde la Coordinación de Atención a la Dependencia y de Servicios Sociales se encomendó a las Jefaturas de los Servicios de todas las provincias la validación del producto final de dos Comunidades de Prácticas relacionadas con la valoración de la dependencia, como fue el caso de la Comunidad de prácticas “DI/Ferenciame”, creada en 2019 en Almería y que fue seleccionada por el Instituto Andaluz de la Administración Pública para trabajar de modo colaborativo en toda Andalucía. La respuesta fue muy diferente en cada provincia, sin conseguir llevar a cabo actuaciones conjuntas por los distintos centros valoradores.

En el caso de Almería, la implicación fue plena desde el principio, ya que se hizo partícipe de forma directa desde la Jefatura de Servicio a todas las personas implicadas. Se estableció que la persona que colabora en la Comunidad de Prácticas, que es a la vez la dinamizadora de ésta, fuera la que canalizara la respuesta desde esta provincia, con el apoyo de la Jefatura de Departamento.

¿Y ahora qué?

Desde el 19 de junio se han dado por finalizadas las distintas acciones que se venían realizando durante el periodo de confinamiento y se ha vuelto al trabajo presencial de valoración de las personas en situación de dependencia en sus propios domicilios. Para ello se tuvo que definir

Administración autonómica.

2 REAL DECRETO 174/2011 DE 11 DE JUNIO. El artículo 26 contempla tres grados de dependencia: Grado I (dependencia moderada): cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal. (25-39 y 40-49 intervalo de puntos en el baremo). Grado II (dependencia severa): cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de una persona cuidadora. (50-64 y 65-74 intervalo de puntos en el baremo de valoración). Grado III (gran dependencia): cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal. (75-89 y 90-100 intervalo de puntos en el baremo de valoración)

un protocolo de seguridad de quienes llevan a cabo las visitas domiciliarias a personas especialmente vulnerables, lo que no había sido tenido en cuenta en el protocolo realizado por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

Cabría la posibilidad de que se siguiera facilitando el trabajo en red y de forma telemática, para lo que sería necesario proveer los medios informáticos y de comunicación que fuesen necesarios; así como la digitalización de documentos y el fomento del trabajo colaborativo a través de redes de comunicación en remoto.

Otra de las medidas que pudieran derivarse de la situación expuesta podría ser la definición de unos criterios homogéneos de valoración por parte de los Servicios de valoración de todas las provincias andaluzas.

Por último, las personas que han llevado a cabo esta actividad durante el periodo de confinamiento ocupan, en condiciones de interinidad, las plazas de trabajo social de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, adscritos a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia andaluza. Habría que valorar la posibilidad de dotarles de mayor estabilidad, de modo que no se perdiese el bagaje adquirido durante la pandemia.