

# Futuro de los nuevos modelos de Atención en envejecimiento

“Etxean Ondo. Algunos resultados”

**“Viabilidad jurídica de la implantación de un modelo integral de Atención centrada en la persona”**

Donostia, 1 de julio de 2014

Toni Vilà

IGOP-UAB

# Presentación de resultados

## Cuestiones

- ¿El marco legislativo actual permite la implantación del modelo de AICP?
- ¿Qué normas legales básicas deben tenerse en cuenta en la implantación?
- ¿Cuáles son las principales dificultades con las que nos encontramos?
- ¿Qué medidas legales deberían tomarse para facilitar su implantación?

# Análisis realizado a partir de la experiencia Etxean Ondo

## OBJETIVOS

- Conseguir mejoras en todos los ámbitos, retrasar agravamientos y evitar institucionalizaciones
- Generación de conocimiento sobre idoneidad, eficacia y eficiencia del modelo

## PLAN PILOTO



Convenio de colaboración entre la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y la Fundación Instituto Gerontológico Matia (Fundación Ingema)

## METODOLOGÍA

Investigación Acción-Participación (IAP)

Participación activa y conjunta de los distintos agentes de los procesos de atención

## EVALUACIÓN

Identificación de los aspectos normativos afectados por el desarrollo del modelo de AICP

## OBJETIVO

Identificar los aspectos normativos afectados por el desarrollo de los nuevos modelos de AICP, con el fin de determinar las principales áreas de **mejora** susceptibles de **cambio** en el marco normativo y organizativo actual

## FASES

### Recopilación y análisis de la normativa aplicable

Internacional, estatal autonómica, foral municipal, sectorial

### Compatibilidad normativa de los proyectos

#### En el domicilio

Servicio de ayuda a domicilio

#### En instituciones

Fundación Matia  
Centro Residencial y Centro de día  
C. Lamorous Gerozerlan  
Centro residencial

## Conclusiones

## IDENTIFICACION DIFICULTADES

## Recomendaciones

## MODIFICACIÓN / MEJORA

# Actividades realizadas

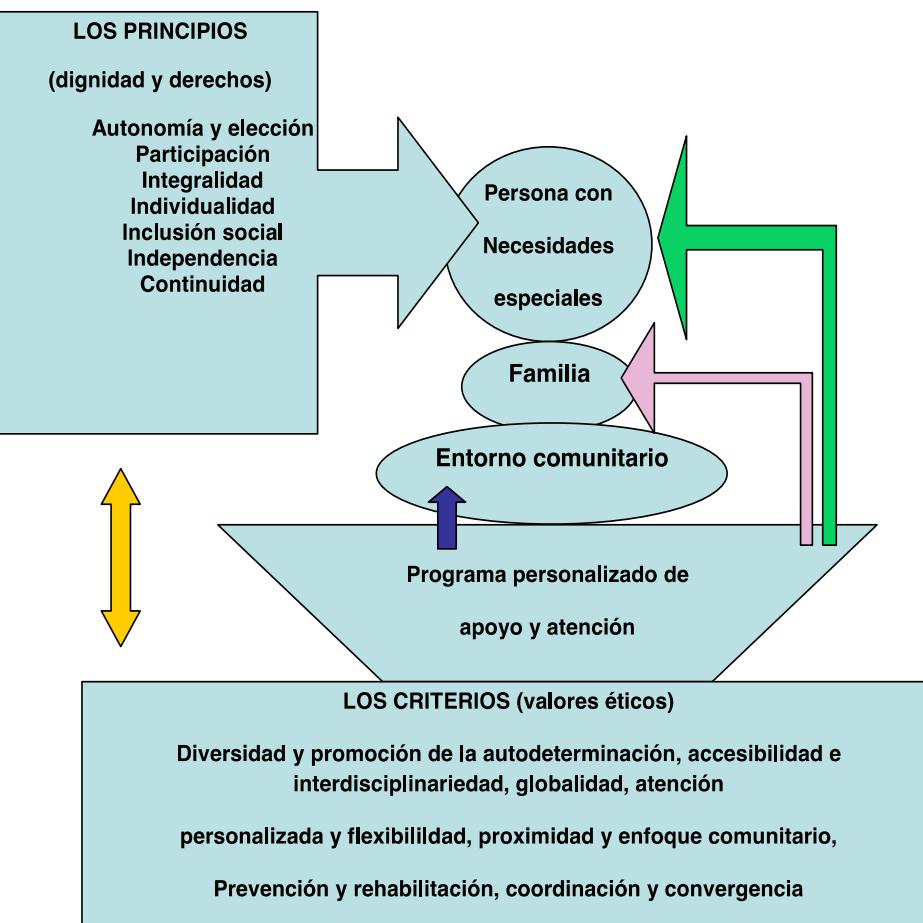
Actividades	
Análisis documental	Legislación internacional, estatal, autonómica, foral y municipal
Visita a los proyectos	Fundación Matia (centro residencial y centro de día) y Gerozerlan (centro Lamorous)
Entrevistas individuales	Directivos, coordinadores, profesionales, usuarios
Sesiones en grupo	De los centros residenciales y de día
Sesiones de evaluación	De los equipos participantes
Actualizaciones	Normativa más reciente

**¿El marco legislativo actual permite la implantación del modelo de AICP?**

**¿Qué normas legales básicas deben tenerse en cuenta en la implantación?**

# MODELO AICP

# LEGISLACIÓN



## INTERNACIONAL

Naciones Unidas  
Unión Europea  
Consejo de Europa

**CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

## ESTATAL

**CONSTITUC. ESPAÑOLA, MODIFIC. ART. 135**  
**LEY GRAL DE DERECHOS P. CON DISCAPACIDAD**  
**LAPAD Y MODIFICAC.**  
**L. SANITARIA, PROTECC DATOS, REG. LOCAL, ...**

## AUTONÓMICA

**ESTATUTOS**  
**AUTONOMIA**

**LEYES DE SERVICIOS SOCIALES**

**LEGISLACIÓN ESPECÍFICA**  
**SITUACIÓN**  
**DEPENDENCIA**

## LOCAL

Diputaciones  
Municipios  
Cabildos y consejos insulares  
Consejos comarcales  
Mancomunidades

**ORDENANZAS**

# El marco legislativo básico actual

2006 – 2010: nuevo paradigma		2011: crisis
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA		MODIFICACIÓN ART. 135
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CDPD)	ONU Firmada y ratificada por España	Ley adaptación normativa a la CDPD
LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMIA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA (LAPAD)	ESTATAL	MODIFICACIÓN DE LA LEY: - Prestaciones - Recursos - Autonomía
REFORMA ESTATUTOS DE AUTONOMIA (2006-2011)	CCAA: C. Valenciana, Cataluña, I. Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura	FRENTO AL DESARROLLO DE LOS EA
NUEVA GENERACIÓN DE LEYES DE SERVICIOS SOCIALES (2006-2011)	CCAA: Navarra, Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco, Aragón, I. Baleares, La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León	MODIFICACIÓN DE LAS LEYES Debilitamiento derechos Reducción prestaciones

# CDPD

<b>Destinatarios</b>	Personas con discapacidad y p. situación de dependencia	
<b>Conceptos</b>	Discriminación, ajustes razonables y diseño universal	
<b>Principios</b>	Dignidad, autonomía (libertad de tomar las propias decisiones), independencia, no discriminación, participación, inclusión, respeto a la diferencia, igualdad oportunidades, accesibilidad,...	
<b>Derechos</b>	Civiles	Información, expresión, vida independiente (elegir lugar de residencia; variedad servicios; inclusión social; acceso servicios), libertades civiles (privacidad, libertad, seguridad), ...
	Sociales	Educación, salud, trabajo, protección social, habilitación y rehabilitación,...
	Políticos	Participación vida política y publica, votar, ser elegido
<b>Capacidad jurídica</b>	Reconoce capacidad jurídica De la <i>sustitución</i> de la capacidad a la toma de decisiones <i>asistida</i> Medidas de apoyo con salvaguardas	

# LAPAD

<b>Destinatarios</b>	Personas en situación de dependencia	
<b>Conceptos</b>	Autonomía (moral y funcional), dependencia, ABVD, apoyo para la autonomía, cuidados, asistencia personal,...	
<b>Principios</b>	Atención integral e integrada, mayor autonomía posible, transversalidad, personalización de la atención, prevención, rehabilitación, participación, permanencia en su entorno, colaboración servicios sociales y sanitarios, integración prestaciones en servicios sociales, ...	
<b>Derechos</b>	Prestaciones	Derecho subjetivo de ciudadanía
	Generales	DDHH, información, ser advertido participación proyectos docentes o de investigación, confidencialidad, participación, decidir tutela persona y bienes, ejercicio derechos jurisdiccionales y patrimoniales, ingreso libre en residencias, igualdad oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal,...
<b>Contradicciones</b>	Capacidad decidir en el PIA; modificaciones de la ley: reducción	

# Nueva generación de Leyes de Servicios Sociales

<b>Destinatarios</b>	Personas residentes + otras situaciones	
<b>Conceptos</b>	Autonomía, situaciones dependencia, derechos	
<b>Principios</b>	Promoción de la autonomía personal, accesibilidad, atención personalizada e integral, participación, proximidad, integración, normalización, interdisciplinariedad,...	
<b>Derechos</b>	Prestaciones	Derecho subjetivo Cartera/catálogo de servicios
	Generales	DDHH, información, ser advertido participación proyectos docentes o de investigación, confidencialidad, participación, decidir tutela persona y bienes, ejercicio derechos jurisdiccionales y patrimoniales, ingreso libre en residencias, igualdad oportunidades, no discriminación, accesibilidad universal,...
<b>Dificultades</b>	Compartimentación y rigidez de las Carteras/catálogos	

# Ley de servicios sociales del País Vasco de 2008

Aspectos	Contenido	
<b>Finalidad</b> Art. 6.1.a)	<b>Promover la autonomía personal y prevenir</b> y atender las necesidades personales y familiares derivadas de la <b>dependencia</b>	
<b>Concepto y derecho a la Autonomía</b> Art. 9.1, c)	La posibilidad de actuar y pensar de forma independiente en relación con la vida privada, <b>incluida la disposición a asumir en la misma ciertos niveles de riesgo calculado</b> , siempre que dispongan de capacidad jurídica y de obrar para ello.	
<b>Prestaciones y Servicios SVSS</b>	Propias	Su acceso se configura como un <b>derecho subjetivo</b> , dentro del marco de los requisitos generales y específicos que se regulen (art. 2) Catálogo -> Ley de servicios sociales (art. 22) Cartera -> Concreción del catálogo (art. 23)
	Complementarias (art. 14.5)	Transporte (excepto adaptado), alojamiento, manutención, lavandería y limpieza, u otras que se determinen por reglamento
	Otros sistemas	Podrán articularse con las propias del SVSS
<b>Modelo intervención Profesional referencia</b>	<p>Modelo y procedimiento básico intervención: comunitario, proximidad, gestión de caso</p> <p>Profesional de referencia: coherencia itinerarios de atención y coordinación de las intervenciones (arts. 8, d y 19)</p>	

# Ley de servicios sociales del País Vasco de 2008

Cooperación coordinación sociosanitaria	<ul style="list-style-type: none"><li>- Es el conjunto de cuidados destinados a las personas que, por causa de graves problemas de salud o limitaciones funcionales y/o de riesgo de exclusión social, necesitan una atención sanitaria y social simultánea, coordinada y estable, y con continuidad de la atención.</li><li>- Servicios sociosanitarios: son agregados de prestaciones incluidas en las carteras del sistema social y del sanitario, aplicadas de forma simultánea, coordinada y estable.</li><li>- Coordinación de la atención personalizada: se articulará a través de programas de intervención en los que tomarán parte servicios de ambos sistemas, velándose por la continuidad de cuidados.</li><li>- Podrán constituir dispositivos exclusivamente sociosanitarios y unidades específicamente sociosanitarias.</li><li>-&gt; Pan de Salud. Transformando el sistema de salud. Cronicidad: centrándolo en el paciente, sector salud y social como sectores estratégicos</li></ul>
Servicios experimentales	<p>El Gobierno Vasco podrá autorizar, con carácter excepcional y por un plazo máximo de dos años, prorrogable por un año más, servicios y centros de carácter experimental.</p> <p>Si la modalidad de atención constituye una alternativa adecuada y viable, se deberá proceder a la regulación de los requisitos materiales, funcionales y de personal que le correspondan.</p>

# Resultado del análisis del marco legislativo básico

- A partir del año 2006 se produce un cambio de paradigma legislativo en esta materia
- Estos cambios se concretan en la CDPD, LAPAD, algunos EA y las nuevas leyes de servicios sociales
- La crisis económica ha generado cambios y retrocesos en las políticas y las normas desde 2011
- La legislación básica permite y exige la aplicación del modelo de AICP
- Se observan algunas contradicciones y disfunciones en la propia normativa básica
- No se ha reformado la normativa reglamentaria ni muchas de las prácticas para adaptarlas al nuevo paradigma

# Cambio de centralidad de las políticas

De la discapacidad y la dependencia

Del modelo médico-rehabilitador

De la tecnocracia

De la atención centrada en los servicios y prestaciones

De las respuestas reactivas (necesidades -> servicios), compartimentadas, uniformes y centralizadas

De la respuesta única de servicios sociales

De centrar la atención en las situaciones de dependencia

A las capacidades de la persona

A un modelo biopsicosocial

A la autonomía y capacidad de decidir

A la atención centrada en la persona y en sus necesidades, valores y aspiraciones

A respuestas ágiles y flexibles decididas por las personas entre varias posibilidades desde los territorios y comunidades

A respuestas transversales coordinadas, especialmente las sociosanitarias

A potenciar la prevención y la promoción de la autonomía

**¿Cuáles son las principales dificultades con las que nos encontramos?**

**¿Qué medidas legales deberían tomarse para facilitar su implantación?**

# **Aspectos analizados**

- **Derechos y libertades fundamentales**
  - Libertad y seguridad; honor e intimidad; protección de datos
  - Capacidad y toma de decisiones
  - Aspectos éticos
- **Derechos políticos**
- **Derechos sociales**
  - Servicios y prestaciones
    - Acceso (valoraciones)
    - Programas
    - Catálogos/carteras
    - Transversalidad. Sociosanitario
  - Derechos y deberes de los destinatarios
  - Organización y gestión del modelo
    - Recursos humanos
    - Condiciones materiales
  - Seguimiento y evaluación

# Derechos y libertades fundamentales

Derechos	Situación	Propuestas
Libertad y seguridad	<ul style="list-style-type: none"><li>- La normativa de los servicios prioriza la seguridad</li><li>- Dificultades para las actividades de vida cotidiana decididas por los usuarios (salidas centro, tareas domésticas)</li><li>- Incremento de riesgos y responsabilidades</li></ul>	<p>Respetar la asunción de riesgos si la persona es autónoma y tiene capacidad y está dispuesta a asumirlos (límites)</p> <p>Normativa que equilibre ambos derechos :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Derecho a la libertad, a vivir de forma independiente y a la inclusión social</li><li>- Derecho a la seguridad, a la vida y a la integridad personal</li><li>- Derecho a los ajustes razonables</li><li>- Responsabilidades de los profesionales</li></ul>
Honor e intimidad	<ul style="list-style-type: none"><li>- Pueden darse situaciones de intromisiones ilegítimas</li><li>- Utilización cámaras de seguridad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Concretar en reglamentos la aplicación de la legislación (L. 1/1982)</li><li>- Ponderar bienes jurídicos protegidos (proporcionalidad, medios menos intrusivos)</li></ul>
Protección de datos	<ul style="list-style-type: none"><li>- La AICP requiere mucha información (h. de vida)</li><li>- Necesidad de información, tratamiento y cesión en condiciones legales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dar información sobre existencia fichero, tratamiento y cesión de datos a terceros</li><li>- Exigencia de consentimiento, salvo excepciones</li><li>- Datos especialmente protegidos</li><li>- Secreto profesional</li></ul>

# Derechos y libertades fundamentales

Derechos	Situación	Propuestas
Capacidad y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dudas sobre aplicación de la incapacitación</li><li>- Proceso de modificación legal para adaptarla a la CDPD</li><li>- Papel de los tutores y la familia en la toma de decisiones</li></ul>	<p>Institución protectora</p> <p>Incorporar cambios CDPD:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- No eliminar total y automáticamente la capacidad</li><li>- De la <i>representación/substitución</i> al <i>apoyo en la toma de decisiones</i></li><li>- Salvaguardas: respeto a los derechos, voluntad y preferencias; no conflicto intereses ni influencias indebidas; proporcionalidad; temporalidad; control autoridad.</li></ul>
Ejercicio autotutela	Dificultades prácticas para el ejercicio de la autotutela	<ul style="list-style-type: none"><li>- Propiciar espacios para que la persona pueda reflexionar y decidir</li><li>- Es clave para la aplicación de AICP</li></ul>
Aspectos éticos	Escaso tratamiento de los Comités de ética de los derechos y deberes relacionadas con la AICP	Establecer las funciones de los Comités de ética y su coordinación

# Derechos políticos

Derechos	Situación	Propuestas
<b>Participación en la vida política</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Déficits de ciudadanía de las personas en situación de dependencia</li><li>- Escasa participación en los procesos electorales</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Medidas para evitar el aislamiento, la soledad y la discriminación</li></ul> <p><b>Facilitar derecho a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- votar (asistencia),</li><li>- accesibilidad de las instalaciones, materiales...</li><li>- ser elegido</li></ul>
<b>Participación en la vida pública</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Escasa participación en la vida pública</li><li>- Escasa participación en actividades cívicas, culturales, etc.</li></ul>	<p><b>Potenciar la participación plena y efectiva en entidades públicas y organizaciones privadas, especialmente en actividades cívicas, culturales, etc.</b></p>

# Derechos sociales: servicios y prestaciones

Derechos	Situación	Propuestas
Valoraciones	<ul style="list-style-type: none"><li>- Multiplicidad de valoraciones (discapacidad, invalidez, dependencia, cronicidad...), con criterios y baremos diversos</li><li>- Los baremos no concuerdan con las CIF, la AICP ni la CDPD</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cambios técnicos (criterios y baremos); de participación; organizativos (simplificación, racionalización equipos,...)</li><li>- No se valoran las capacidades, además de las limitaciones funcionales</li><li>- Tener en cuenta otros instrumentos: historia de vida, análisis observacional, diagnóstico entorno comunitario,...</li></ul>
Planes y programas	<ul style="list-style-type: none"><li>- Diversidad de programas de intervención (PIA, plan actividades, etc.)</li><li>- Escasa participación de los usuarios en la decisión</li></ul>	<p>Racionalizarlos y simplificarlos</p> <p>Apoderar a la persona para que tomen sus decisiones y disponer los medios necesarios para su efectividad</p>
Catálogos/catárticas	<ul style="list-style-type: none"><li>- Centrados en los servicios</li><li>- Compartimentados y rígidos</li><li>- Establecidos por sectores (sanidad, servicios sociales, accesibilidad, etc.)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Centrados en la persona</li><li>- Flexibles</li><li>- Transversales (propios de servicios sociales y de otros sectores)</li></ul>

# Derechos sociales: sociosanitario

Derechos	Situación	Propuestas
Transversalidad Espacio sociosanitario	<p>Dificultades de articulación</p> <p><b>Relaciones:</b> <b>coordinación/integración (funcional u orgánica)</b></p> <p><b>Aspectos a considerar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Diversidad titulares: <b>personas con discapacidad/dependencia/cronicidad</b></li><li>- <b>Diferencias:</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Derechos y deberes</li><li>- Régimen competencial y financiación</li><li>- Descentralización</li><li>- Régimen personal y retribuciones</li><li>- Adscripciones admvas (consejerías)</li></ul></li></ul>	<p>Regular el ámbito sociosanitario determinando:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Principios (AICP,...)</li><li>- Objetivos</li><li>- Titulares (derechos y obligaciones)</li><li>- Modelo: integrado, coordinado</li><li>- Catálogo/cartera de servicios: gestión conjunta, separada</li><li>- Delimitación clara competencias-responsabilidades entre niveles Adm</li><li>- Sistema de financiación sostenible</li><li>- Historias y documentación compartida</li><li>- Acciones de formación e investigación conjunta</li><li>- Relaciones con otros ámbitos</li></ul>

# Derechos sociales: derechos y deberes

Derechos	Situación	Propuestas
Derechos y deberes de los usuarios de los servicios	Diversidad de normas que regulan los derechos y deberes de los usuarios y del régimen de infracciones y sanciones (p.e. leyes de servicios sociales y LAPAD)	<ul style="list-style-type: none"><li>- Evitar inseguridad jurídica</li><li>- Unificar o determinar la norma prioritaria de aplicación</li><li>- Revisar los derechos y deberes de los usuarios a la luz de la AICP</li></ul>
Reglamento de régimen interior	<p>Regulan la vida cotidiana del servicio</p> <p>Contendidos difieren del modelo de AICP</p> <p>Elaborados con escasa participación</p> <p>Denominación burocrática</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Debe ajustarse a los principios y derechos del modelo de AICP</li><li>- Elaborado por el titular con amplia participación de los usuarios y, en su caso, los familiares y consulta a los profesionales, con revisiones periódicas</li><li>Cambio denominación: <i>Carta o Pacto de convivencia</i></li></ul>

# Derechos sociales: organización y gestión

## Recursos humanos

Derechos	Situación	Propuestas
Marco general	Los convenios y condiciones no se ajustan al modelo de AICP	<p>Requiere:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Negociación con el personal y los sindicatos</li><li>- Modificaciones en la plantilla, las retribuciones, la jornada, los horarios y la formación y la capacitación</li></ul>
Polivalencia y especialidad	Plantilla tradicional de los centros y servicios	<ul style="list-style-type: none"><li>- Figura básica: profesional generalista y polivalente con amplias funciones de atención directa (domicilio o centro)</li><li>- Redefinir papel especialistas:<ul style="list-style-type: none"><li>- Funciones propias especialidad</li><li>- Capacitación, soporte y apoyo específico al profesional generalista</li></ul></li></ul>
Forma de prestación	Tradicional en el centro o servicio	Más abierta: actividades fuera del centro, vestuario, comida, actividades, ...
Profesional referencia	Diversidad (salud, servicios sociales, generalista,...)	Regular las figuras y distinguirlas: funciones, competencias, dependencia, colaboración
Capacitación	Necesidad de información, formación y capacitación	Potenciar estas acciones claves para la implantación del modelo

# Derechos sociales: organización y gestión

## Condiciones materiales

Derechos	Situación	Propuestas
<b>Unidades de convivencia (= hogar)</b>	<b>Colisión de los cambios en las actividades y el diseño del hábitat con la normativa:</b> - Equipamientos - Espacios (unidades convivencia) - Móbelo - Decoración	- Realización de estudios para la reforma de la normativa: equilibrio entre libertad y seguridad. Revisión de las normas de seguridad - Regulación específica de un nuevo tipo (hogares de convivencia). Como una vivienda con algunos requisitos complementarios
<b>Cocina</b>	<b>Las instaladas en los centros de día y unidades de convivencia no reúnen los requisitos higiénico sanitarios de las cocinas comunitarias</b>	- Revisión normativa higiénico-sanitaria - Regular este tipo específico de cocinas, ya que son una instalación muy relevante para el modelo - La regulación debería tener en cuenta: recepción, conservación y manipulación de alimentos, limpieza cocina y utensilios, enseres y el control de las temperaturas. - Formación del profesional generalista y determinación de un responsable de cocina

# Derechos sociales: seguimiento y evaluación

Derechos	Situación	Propuestas
Seguimiento y evaluación	<p>Necesidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- seguimiento de la ejecución</li><li>- evaluación del proceso y de los resultados</li></ul>	<p>Es un modelo abierto y diverso que exige establecer el seguimiento y evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- De las acciones, la calidad y la sostenibilidad</li><li>- Encuestas de opinión usuarios sobre el grado de satisfacción</li><li>- De forma participativa (usuarios, familiares, profesionales, comunidad, etc.)</li><li>- Complementada con auditorias externas periódicas</li><li>- Transparencia y publicidad de los resultados</li></ul>
Inspección	<p>Centrada en la aplicación de las normativa de los servicios y las normas materiales y de seguridad</p>	<p>Priorizar el control y garantía de los derechos de los usuarios relacionados con la autonomía y las libertades fundamentales.</p> <p>Potenciar la vertiente asesora y preventiva</p>

# **Resultado de la revisión de las dificultades y de las propuestas**

- Persisten todavía normas estatales, autonómicas y locales que dificultan seriamente la implantación del modelo de AICP.
- Debería realizarse un estudio global sobre dichas obstáculos legales y presentar propuestas de cambio:
  - Equilibrio entre la libertad/autonomía y la seguridad
  - Simplificación y flexibilización de las normas
- Si la valoración de la experiencia Etxean Ondo es positiva debería revisarse la normativa (requisitos materiales, funcionales y de personal) a nivel autonómico, foral y municipal de los ámbitos afectados, con el fin de poder extender paulatinamente el modelo.

Un problema de justicia apremiante que las sociedades modernas no han hecho más que empezar a abordar es el de cómo fomentar las capacidades de personas que padecen alguna de las muy variadas discapacidades físicas y mentales que pueden afectarnos.

La inclusión de tales individuos en la misma base de igualdad de respeto que los demás requiere de un cambio no sólo práctico, sino también teórico.

Martha C. Nussbaum