

RECOMENDACIÓN N° (98) 9

Del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia

(Adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998, en la 641 g reunión de Delegados de Ministros)

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 1 5.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que el fin del Consejo de Europa es realizar una unión más estrecha entre sus miembros a fin, principalmente, de favorecer su progreso social;

Considerando que la situación demográfica en Europa se caracteriza por una débil fertilidad y una esperanza de vida creciente, de lo que resulta una sociedad en proceso de envejecimiento; que las personas viven más tiempo en buena salud mientras que el número de las enfermedades crónicas, factor potencial de la dependencia, aumentan; que la familia tradicional evoluciona hacia nuevas estructuras familiares (familias más reducidas y mayor número de familias monoparentales), que las interdependencias entre las generaciones cambian y que el individuo, la familia y la sociedad deberán adaptarse a esta nueva situación;

Considerando que estos elementos influyen en el fenómeno de la dependencia y conducen a una necesidad de ayuda creciente en favor de las personas dependientes, lo que hace necesario una intervención pública para hacer frente a este riesgo social;

Designando por dependencia un estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tiene necesidad de una asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar las actividades corrientes de la vida diaria; Considerando que el principio de respeto de la autonomía de la persona dependiente debe guiar toda política en favor de las personas dependientes;

Teniendo en mente que las políticas relativas a la vejez, a las personas minusválidas a la salud, a la familia y al empleo tienen implicaciones para abordar el problema de la dependencia;

Considerando que la cobertura del riesgo dependencia forma parte integrante de todo sistema de protección social;

Considerando que incumbe a los poderes públicos garantizar la calidad de los cuidados dispensados;

Considerando la importancia de una formación adecuada de los cuidadores, vista la competencia que se requiere para cumplir plenamente su rol;

Considerando que es importante reforzar la protección social de los cuidadores;

Considerando la importancia de dar una ayuda apropiada a los cuidadores a fin de aliviarles y de sostenerles en las cargas que exigen una importante disponibilidad;

Teniendo en cuenta las reflexiones llevadas a cabo a nivel nacional sobre la atención de las situaciones de dependencia y de las intervenciones legislativas en este terreno;

Recordando los textos adoptados en el marco del Consejo de Europa que tratan igualmente de aspectos relativos a las personas dependientes, tales como la Recomendación N R (87) 22 del Comité de Ministros sobre la detección y atención de las personas mayores, la Recomendación N R (90) 22 del Comité de Ministros sobre la protección de la salud mental de ciertos grupos vulnerables de la sociedad, la Recomendación N R (91) 2 del Comité de Ministros relativa a la Seguridad Social de los trabajadores sin estatuto profesional (los cuidadores las personas en el hogar con responsabilidades familiares y los voluntarios) y la Recomendación N R (92) 6 del Comité de Ministros relativa a una política coherente para las personas minusválidas;

Recordando la Recomendación N R (84) 24 del Comité de Ministros sobre la contribución de la Seguridad Social a las medidas preventivas;

Considerando la oportunidad de una recomendación consagrando una aproximación global y multidisciplinar de la atención de la dependencia y una acción común a nivel europeo favorecería una mejor protección de las personas dependientes y de las personas que se ocupan de ellas,

Se recomienda a los Gobiernos de los Estados miembros:

- Velar por la sensibilización de la opinión pública en relación a la dependencia tal como es presentada en esta recomendación;
- Orientar las medidas políticas en este campo de acuerdo a los principios que en ella se enuncian;
- Asegurar que su legislación tenga en cuenta los principios generales y medidas anexas a la presente recomendación o adoptar disposiciones conformes a estas reglas cuando ellos introduzcan una nueva legislación.

ANEXO A LA RECOMENDACIÓN N° R (98) 9

1. DEFINICIÓN DE LA DEPENDENCIA

La dependencia es un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria.

La dependencia puede afectar a cualquier sector de la población y no sólo a las personas mayores. Si bien es cierto que la dependencia tiende a aumentar con la edad, y que la vejez se caracteriza por aparecer frecuentemente asociada con múltiples problemas de salud, la edad no es el único criterio acerca de este estado.

La dependencia económica no está contemplada en esta recomendación.

2. LOS PRINCIPIOS GENERALES EN FAVOR DE LAS PERSONAS

DEPENDIENTES

Una política en favor de las personas dependientes o susceptibles de poder serlo debe llevar a:

- Prevenir o reducir la dependencia, impidiendo su agravamiento y atenuando sus consecuencias.
- Ayudar a las personas dependientes a llevar una vida según sus propias necesidades y deseos.
- Proporcionar una protección suplementaria a las personas dependientes, sea por la concesión de una prestación, sea por el acceso a los servicios existentes, la creación de todos los servicios apropiados, tales como los servicios de ayudas familiares y el acceso a ayudas técnicas apropiadas.

Todas las personas dependientes o susceptibles de llegar a serlo cualquiera sea su edad, raza, convicción filosófica, y la naturaleza, origen y grado de severidad de su estado deben tener derecho a la asistencia y ayuda requerida para poder llevar una vida conforme a sus capacidades reales y potenciales, al nivel lo más elevado posible para cada uno. En consecuencia ellas tienen que tener acceso a servicios de buena calidad y a las tecnologías más adaptadas.

Toda persona dependiente tiene derecho al respeto de su dignidad humana y de su autonomía. Y para esto debe participar en el proceso de evaluación del grado de dependencia y en toda toma de decisión que le concierne.

Esto supone, entre otros, que toda persona dependiente sea informada sobre sus derechos y libertades sobre las opciones y facilidades disponibles y sobre la evolución de la legislación que le concierne.

Paralelamente, los poderes públicos tienen responsabilidad, en relación a la atención de la dependencia, de adoptar las medidas legislativas adaptadas a la evolución en este campo (evolución tecnológica, etc.) para realizar la igualdad de oportunidades y para garantizar la accesibilidad a los cuidados y servicios ofertados.

Los poderes públicos deben garantizar la calidad de los cuidados y de los servicios.

Las personas afectadas por la dependencia deben ser tratadas sin discriminación, en particular en lo que concierne al acceso a la infraestructura y a los servicios creados para ellas. Deberá favorecerse y facilitarse por las autoridades competentes el acceso y participación de las personas dependientes en las actividades de la vida social, comprendiendo las de ocio.

3. MEDIDAS EN FAVOR DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES

Los poderes públicos deberán llevar una política coherente en cooperación con las personas dependientes, los cuidadores y las organizaciones que trabajan en este campo, a fin de asegurarles la asistencia y las ayudas necesarias.

La puesta en práctica de las medidas en favor de las personas dependientes supone una coordinación entre las diversas instancias competentes. La organización general de esta coordinación debe ser responsabilidad de los poderes públicos.

Los Estados miembros deberán aplicar un sistema de prestaciones a las que las personas dependientes tendrán un derecho objetivo.

Además de las prestaciones, los sistemas de protección social deberán desarrollar las medidas preventivas, de detección y de diagnóstico precoz de los estados que pueden llevar a la dependencia.

3.1. Prestaciones

Las prestaciones deberán ser atribuidas y concedidas tanto a las personas que viven en su domicilio como a las que residen en instituciones. Sin embargo, el mantenimiento en domicilio debe favorecerse.

Las prestaciones deberán corresponder a las diferentes situaciones en las que se encuentran las personas dependientes. Se podrán otorgar en especie o en metálico, de manera directa o indirecta (reembolso de gastos realizados por el beneficiario).

Las prestaciones deberán ser asignadas en función del nivel de dependencia. Las prestaciones de dependencia tienen como objetivo compensar las cargas financieras suplementarias que ocasiona la pérdida de autonomía.

Las prestaciones deberán ser dispensadas en tanto que la persona tiene necesidad de cuidados y de ayuda.

3.2. Libertad de elección

El principio de la libertad de elección es fundamental a fin de garantizar el respeto a la dignidad y a la autodeterminación de la persona dependiente. La libertad de elección puede estar comprendida dentro del marco legal del sistema de protección social.

Para asegurar el respeto de este principio, la elección debe revestir dos características: ser libre, lo cual requiere una intervención de los poderes públicos para permitir a todas las personas afectadas, el acceso a las infraestructuras y a los servicios existentes y para promover otros tipos de servicios adaptados a las necesidades de las personas dependientes. La elección debe ser igualmente informada, lo cual requiere una información accesible, objetiva, completa y personalizada.

Cuando no sea posible mantener por más tiempo la libertad de elección por razón de la incapacidad de la persona dependiente, se deberá asegurar una protección jurídica.

3.3. Prevención y rehabilitación

La prevención y la rehabilitación son aspectos fundamentales en la atención a la dependencia.

Se deberán llevar a cabo intervenciones de carácter preventivo que eviten la aparición de situaciones de dependencia, prevengan su agravamiento y reduzcan al máximo su grado de evolución.

La prevención se deberá realizar en varios ámbitos:

- Educación para la salud.
- Prevención de accidentes.
- Detección y diagnóstico.
- Tratamiento eficaz de las enfermedades causales.
- Reducción de los riesgos asociados a las situaciones de aislamiento.

Por otra parte, se deberá promover un nivel óptimo de rehabilitación, dado que la dependencia no es un estado definitivo sino evolutivo y que puede revestir diversos grados. En este contexto se deberán seguir los principios de la Recomendación (92) 6 relativa a una política coherente para la rehabilitación de las personas minusválidas.

El principio de no discriminación por motivos de edad para el acceso a la rehabilitación debe ser tenido muy en cuenta.

La rehabilitación debe permitir a la persona dependiente volver a ser tan autónoma como sea posible en el plano psíquico, físico y social. Una intervención multidisciplinar parece ser el mejor medio para llegar a conseguirlo. Las medidas adoptadas deben adaptarse a las variaciones del estado de la persona. Es esencial estimular las relaciones y la realización de actividades cotidianas.

El acceso a las ayudas técnicas apropiadas deberá ser garantizado.

3.4. Evaluación de las necesidades de la persona dependiente

La evaluación de las necesidades de la persona dependiente deberá estar basada en la determinación de la naturaleza y del nivel de la dependencia, de acuerdo a una aproximación multidisciplinar. La persona dependiente y/o sus allegados deberán poder participar en la evaluación de sus necesidades.

La persona dependiente deberá tener derecho a una reevaluación de su estado y, por tanto, de sus necesidades, en caso de agravamiento de su situación.

3.5. Prioridad de la atención en el domicilio habitual

La permanencia en el domicilio es generalmente preferida por la persona dependiente. Constituye un elemento esencial en el respeto de la dignidad y de la calidad de vida de la persona dependiente. En consecuencia, la libertad de elección concierne igualmente a libertad de elección de domicilio.

Los poderes públicos deben esforzarse en organizar la atención en el domicilio e incluirlo como prioridad en su política hacia las personas dependientes, a través de la adopción de disposiciones legislativas al respecto.

Tomar como prioridad la atención domiciliaria supone organizar la oferta de todo un abanico de servicios permitiendo facilitando la vida de las personas dependientes en su hogar, así como la de sus cuidadores. Así pues:

- Todas las viviendas deberán ser accesibles y adaptables.
- Deberán ser aprobadas subvenciones y exenciones fiscales para la adaptación de las viviendas existentes.

Se deberá disponer de una amplia gama de posibilidades de alojamiento y de formas alternativas de alojamiento comunitario. Estas últimas deberán ser cubiertas principalmente por los centros de día y de alojamiento temporal, pero también por los sistemas alternativos de vivienda (por ejemplo, apartamentos terapéuticos colectivos).

Las personas dependientes que viven en su domicilio y que tienen necesidad de asistencia y/o ayudas para realizar los actos de la vida, o cuyo estado exige de cuidados, tienen el derecho de beneficiarse de esta ayuda en su domicilio en cuanto sea posible.

Todos estos servicios deben ser complementarios entre sí. Es necesaria una coordinación entre el sector hospitalario, el sector de atención a domicilio y el sector social para que las personas dependientes puedan permanecer en su hogar y recibir ayuda a domicilio y así evitar o retardar su institucionalización.

Cuando se impone el alojamiento en institución, se deberá salvaguardar los derechos de las personas dependientes y tener en cuenta sus deseos.

3.6. Garantía de la calidad de los cuidados

La orientación y la elección de los cuidados deben ser evaluados con la persona dependiente y sus allegados. La elección debe buscar la mejor solución adaptada al caso individual de la persona dependiente. Para esto, el equipo constituido por consejeros en orientación y los dispensadores de cuidados, deben haber recibido una formación multidisciplinar concerniente a la problemática de la dependencia.

La colaboración y el intercambio de información entre los diversos intervinientes son esenciales para asegurar la continuidad entre las diversas estructuras de cuidados, continuidad indispensable para las atenciones de la persona dependiente.

Los poderes públicos deberán garantizar la calidad de los cuidados (especialmente fijando un pliego de condiciones y de reglas de evaluación claramente determinadas). Esta función se acompaña de- una misión de control de las prestaciones concedidas y necesita la elaboración de normas de calidad claramente determinadas.

3.7. Investigación

Son necesarias medidas para favorecer y coordinar la investigación básica y aplicada en el campo de la dependencia.

Los resultados de estas investigaciones deberán ser difundidos particularmente a los profesionales y a los médicos generalistas.

Son de gran importancia estudios epidemiológicos que se efectúen conforme a una metodología armonizada que permita la comparación de los datos en los diversos Estados miembros. Los resultados deberán ser objeto de gran difusión.

Deberá también ser estimulado el intercambio de experiencias y los proyectos pilotos nacionales.

4. LOS CUIDADORES SIN ESTATUTO PROFESIONAL

A los efectos de esta recomendación, se consideran cuidadores sin estatuto profesional a los miembros de la familia, vecinos u otras personas que prestan cuidados y acompañan a las personas dependientes, de manera regular sin beneficiarse de un estatuto profesional que les confiera derechos y obligaciones.

4.1. Principios generales en favor de los cuidadores sin estatuto profesional

La ayuda a las personas dependientes es responsabilidad de la sociedad. Así debe ser reconocido por los poderes públicos a los que incumbe tomar las medidas necesarias para mejorar la calidad de vida de los cuidadores. A este respecto deberán:

- Reconocer la importancia y el valor social del rol de los cuidadores como participantes indispensables del sistema de cuidados y de ayuda a la persona dependiente.
- Promover su satisfacción personal en relación al trabajo que realiza con las personas dependientes, y la plena aceptación del rol de cada uno (respecto a la independencia de ambas partes).
- Favorecer la participación de los cuidadores con el equipo multidisciplinar de manera que se pueda constituir una red, propio para cada persona dependiente.
- Sensibilizar a los allegados del cuidador en la corresponsabilidad en la atención a la persona dependiente, sin discriminación en función del sexo (esta responsabilidad se ha atribuido tradicionalmente a las mujeres) y prestando atención particular a los cuidadores jóvenes.
- Permitir a los cuidadores beneficiarse de programas de respiro.

El Comité de Ministros se ha ocupado de la protección social de los cuidadores sin estatuto profesional en su Recomendación N° R (91) 2. Esta recomendación, reproducido en anexo, forma parte integrante de la presente recomendación puesto que sus principios directivos pueden ser retomados por los cuidadores que se ocupan de las personas dependientes.

4.2 Medidas en favor de los cuidadores sin estatuto profesional

La formación

Los cuidadores sin estatuto profesional deben recibir una formación teórica y práctica idónea para que en todas las circunstancias la dignidad de la persona dependiente sea

respetada y que se tomen las medidas apropiadas para proteger su salud y se preserve su autonomía y su bienestar físico y psicológico.

Esta formación debe permitirles la óptima realización de sus tareas y la dispensación de los cuidados apropiados. Deberá poner el acento en nociones básicas de gerontología, psicología, ética, la comunicación con la persona dependiente y el manejo de las situaciones de estrés. Debe comprender una formación básica para la dispensación de los cuidados (higiene, ergonomía) y una formación específica adaptada al caso particular de la persona dependiente ayudada (utilización de ayudas técnicas, etc.).

El acceso a la formación continua y el reciclaje deben ser favorecidos por los poderes públicos mediante el desarrollo de oportunidades para que el cuidado a las personas dependientes tenga carácter temporal.

Acceso a la información

Los cuidadores deben ser informados del estado de la legislación relativa a los derechos y ayudas a las que pueden acceder. Deben igualmente ser informados de las posibilidades disponibles y las normas de calidad, los códigos de buenas prácticas, posibilidades de recibir apoyo y servicios de respiro, formación, etc.

Ayuda a los cuidadores y servicios de respiro

Es necesario diseñar estrategias de apoyo a los cuidadores basadas en el conocimiento y comprensión de sus problemas y necesidades. En particular, los cuidadores deben ser estimulados a formar parte o a constituir redes de autoayuda, que les ofrezcan la posibilidad de participar en debates e intercambios de experiencias, así como en redes de apoyo material, psicológico y social. Estas estrategias deben incluir la mejora de su capacidad para abordar situaciones difíciles, por ejemplo, en casos de abusos y violencia en los cuales cobran especial relevancia las redes de apoyo.

La posibilidad para el cuidador de tomar vacaciones está ligada a la atención temporal de la persona dependiente. Los poderes públicos deben garantizar un abanico de posibilidades de respiro (residencia temporal en institución u otra) suficientemente amplio para permitir la atención de la persona dependiente de acuerdo a sus necesidades.

Empleo

Se debe tomar en cuenta en el caso de los cuidadores sin estatuto profesional que ejercen además una actividad remunerada la adaptación de la legislación de trabajo, según la Recomendación R (96) 5 sobre conciliación de la vida profesional y vida familiar. También se debe contemplar la posibilidad del beneficio de vacaciones pagadas según la modalidad de las vacaciones postnatales en caso de agravación del estado de la persona dependiente ayudada.

Se debe proponer un apoyo global para acceder al paso o regreso a un empleo después de un periodo de ayuda a una persona dependiente.

Nota: Traducción no oficial.