



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

## **Establecimientos de Larga Estadía para Personas Mayores (ELEPEM)**

**Marzo 2020**

### **Regulación de los establecimientos**

La regulación de los establecimientos de larga estadía se ajusta a los parámetros establecidos por la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* de la Organización de Estados Americanos (OEA), instrumento que Uruguay incorporó a su ordenamiento jurídico a partir de la aprobación de la Ley N.º19.430.

Este marco normativo con el que cuentan los establecimientos de larga estadía, concibe el envejecimiento, la vejez y los cuidados desde el paradigma de protección de derechos humanos.

Estos establecimientos se rigen por la Ley N.º17.066, que establece el marco de condiciones mínimas exigibles a los efectos de la habilitación, las competencias de contralor y las posibles sanciones a las que están sujetos. Esta ley atribuye al Ministerio de Salud las competencias de regulación, fiscalización y habilitación de los establecimientos de larga estadía para personas mayores. Esta ley debe ser complementada con el artículo 518 de la Ley N.º 19.355, el cual asigna al Ministerio de Desarrollo Social las competencias de regulación y fiscalización en materia social de los establecimientos que brindan cuidados a personas mayores.

Asimismo, la regulación de estos establecimientos se enmarca en la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Ley N.º19.353), que estableció en nuestro país la concepción del cuidado como un derecho.

Estas tres leyes fueron reglamentadas por el Decreto N.º 356/016, el cual define específicamente las condiciones exigibles de funcionamiento, articulando las competencias del Ministerio de Salud y el de Desarrollo Social.

La regulación de los establecimientos de cuidados se complementa con la promulgación por parte del Ministerio de Salud de las ordenanzas 483/2017 (año 2017) y 1032/2019 (año 2019). Estas incorporan herramientas definidas por el Decreto N.º 356/016 como son el consentimiento informado y la ficha de usuario. A su vez generan un marco de interpretación en aspectos específicos, tales como la definición de las carreras que habilitan al Profesional del Área Social a ejercer ese cargo dentro los establecimientos y las condiciones en que se admite a una persona menor de 65 años, entre otros.



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

### **División de Regulación**

El MIDES delega las tareas descritas en el apartado anterior al INMAYORES, y específicamente a la División de Regulación de dicho Instituto. En éste sentido, la división tiene entre sus cometidos la regulación y fiscalización en materia social de los establecimientos de cuidados de larga estadía para personas mayores, procurando garantizar las condiciones que permitan el pleno ejercicio de derechos de las personas mayores que allí residen.

### **Departamento de Regulación**

El Departamento de Regulación se inscribe dentro de la División de Regulación y tiene como cometido principal la fiscalización en materia social de los establecimientos de cuidados de larga estadía para personas mayores.

## **Estado de situación de los Establecimientos**

Actualmente se encuentran identificados un total de 1204 servicios (cifra que varía a partir de la dinámica de cierre y apertura de los establecimientos y de la capacidad del equipo de Regulación de Inmayores de realizar fiscalizaciones), de los cuales 19 establecimientos se encuentran habilitados y 114 han obtenido el Certificado Social emitido por el MIDES.

Los 1204 servicios se discriminan de la siguiente manera:

- Residenciales y Servicios de Inserción Familiar (SIF) 1122
- Hogares sin fines de lucro 82

Se encuentran categorizados de la siguiente forma:

- Condiciones mínimas de funcionamiento 230
- En vigilancia 537
- Riesgo inminente 109
- Otros (relevados no fiscalizados) 328

### **Condiciones Mínimas De Funcionamiento**

Se refiere a las condiciones mínimas, suficientes y/o necesarias para considerar que un establecimiento cumple con los requisitos exigidos por la normativa vigente y que eventualmente se encontraría en condiciones de lograr la correspondiente habilitación.

Los establecimientos incluidos en esta categoría podrían presentar irregularidades que son pasibles de solucionar en un corto plazo y que no constituyen una situación de riesgo o



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

vulneración de los derechos de los residentes, trabajadores, familiares/referentes y de otros actores involucrados.

### **En Vigilancia**

Los Elepem que se clasifican en ésta categoría son aquellos que no cumplen con la totalidad de los requisitos exigibles por la normativa vigente y que presentan irregularidades o infracciones moderadas. Los establecimientos incluidos en esta categoría deberían acordar con los organismos reguladores un cronograma de mejoras tendiente a solucionar las irregularidades detectadas.

### **Riesgo Inminente**

Se entiende que los establecimientos que se clasifican en la categoría Riesgo Inminente, son aquellos que presentan irregularidades graves a nivel estructural, sanitario y/o social, que se entiende supondrían un riesgo de vida potencial o probado para las personas mayores que allí residen. En consecuencia y de no subsanarse dichas irregularidades o considerarse que no es posible su corrección, debería iniciarse el proceso de realojo de los residentes y la clausura del establecimiento.

### **Otros**

En ésta categoría se incluyen a establecimientos relevados y no fiscalizados, y establecimientos no relevados ni fiscalizados. Los relevados no fiscalizados son los que fueron relevados en los censos realizados por el MIDES en 2014 y 2015 y que no fueron fiscalizados por el equipo de Inmayores. Los no relevados ni fiscalizados son los que el Instituto se encuentra informado de su existencia pero que no han sido ni relevados ni fiscalizados por equipos MIDES.



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

A continuación se muestra una tabla que describe la situación de los establecimientos a nivel nacional por departamentos:

DEPARTAMENTO	ESTABLECIMIENTOS	SITUACION				RESIDENTES			RECURSOS HUMANOS
		CONDICIONES MÍNIMAS DE FUNCIONAMIENTO	EN VIGILANCIA	RIESGO INMINENTE	OTRA	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	CUIDADORES
ARTIGAS	11	2	4	5	0	138	71	67	49
CANELONES	197	24	87	28	57	2462	673	1771	842
CERRO LARGO	14	2	11	1	0	223	99	124	66
COLONIA	87	13	21	11	55	1047	289	708	355
DURAZNO	28	3	20	1	4	327	105	199	73
FLORES	16	1	9	2	4	219	89	130	82
FLORIDA	36	6	14	3	13	347	111	233	133
LAVALLEJA	26	2	20	4	0	402	115	277	119
MALDONADO	43	6	25	4	8	575	125	414	197
MONTEVIDEO	494	139	188	31	141	7556	1627	5549	2942
PAYSANDÚ	41	4	21	1	16	412	148	264	98
RÍO NEGRO	8	4	1	2	1	140	56	84	34
RIVERA	15	3	8	1	3	169	55	90	52
ROCHA	25	2	18	5	0	389	131	258	108
SALTO	23	4	14	1	1	329	134	194	108
SAN JOSÉ	51	4	34	2	10	539	174	365	150
SORIANO	36	3	21	5	7	431	145	286	163
TACUAREMBÓ	25	5	11	1	7	227	75	152	90
TREINTA Y TRES	15	3	10	1	1	174	60	114	58
<b>TOTALES</b>	<b>1204</b>	<b>230</b>	<b>537</b>	<b>109</b>	<b>328</b>	<b>16106</b>	<b>4282</b>	<b>11279</b>	<b>5719</b>

### Equipo de trabajo . Modalidad de Intervención

La tarea de fiscalización se realiza a partir de tres modalidades de intervención:

- **Procesos de Habilitación:** tomando como referencia el Decreto 356/016, el equipo realiza una fiscalización a los establecimientos que se encuentran en dicho proceso y valora la pertinencia de otorgar o denegar el Certificado Social
- **Denuncias:** el equipo fiscaliza los establecimientos denunciados, elaborando un informe sobre la visita en el cual se describe la situación del establecimientos y propone lineamientos a seguir a partir de dicha fiscalización.
- **Seguimientos:** el equipo realiza seguimientos de la situación en que se encuentran los establecimientos a partir de diversas situaciones. Los mismos pueden indicarse a partir de procesos de habilitación o denuncias.



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

En todas las fiscalizaciones que realiza el equipo, se trabaja sobre aspectos Promocionales, realizando sugerencias a los/las titulares de los Establecimientos de acciones que pueden implementar tendientes a proteger los derechos de las personas residentes.

### **Recursos Humanos**

La división cuenta actualmente con 10 funcionarios/as, quienes tienen a cargo la tarea de fiscalizar y regular 1204 servicios en todo el territorio nacional. Se desagregan de la siguiente forma:

- 1 Director de División
- 1 Jefa de Departamento
- 2 Administrativos
- 6 Técnicos/as (4 fiscalizan en todo el país, 2 solamente Montevideo y Canelones).

Los funcionarios que forman parte de la división tienen diversas formas contractuales con el MIDES, las que se detallan a continuación:

Equipo de fiscalización:

1 funcionaria presupuestada MIDES

2 funcionarios/as con contrato 2 más 2 con MIDES (una con horario maternal hasta mediado de 2020)

3 funcionarias contratadas por la Secretaría de Cuidados a través de convenio/préstamo BID

Equipo de administración:

1 funcionario presupuestado MIDES

1 funcionaria en situación de Provisorio

Equipo de dirección:

1 funcionaria contratada por la Secretaría de Cuidados a través de convenio/préstamo BID

1 funcionario presupuestado MIDES.



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

El equipo de fiscalizadores realizaron durante el 2018, 235 visitas según los criterios establecidos anteriormente.

Durante el 2019 se realizaron 348 visitas a establecimientos y el detalle resulta en: 75 por denuncias, 152 por habilitación, 121 por seguimientos). Es necesario aclarar que las visitas por proceso de habilitación resultan en la realización de 3 informes para todo el proceso, donde también componen el proceso repetidos asesoramientos vía telefónicos y/o presenciales. Las visitas por Denuncias se componen de un informe que muchas veces conlleva distintas líneas de acción a seguir por el equipo de fiscalización o por el equipo de dirección según corresponda. En igual medida ocurre con las visitas por seguimiento.

Por otro lado, el equipo se encarga de mantener actualizada las bases de datos, asesoramiento por proceso de habilitación, consultas que llegan a la división tanto de los titulares de establecimientos como de la población en general.

Desde el equipo en su conjunto se diseñan y elaboran materiales referentes a la promoción de los derechos de las personas mayores como forma también de acercar a la población el decreto reglamentario así como las ordenanzas vigentes.

Por último, cabe aclarar que el proceso de visita de fiscalización a los establecimientos no es un mero check/list de los cumplimientos o no del decreto reglamentario, sino que las visitas son preparadas previamente evaluando las potencialidades y fortalezas de los establecimientos ya conocidos, y los informes se realizan con una fundamentación conceptual que requiere la profesionalización y experticia del equipo, evaluando las estrategias a seguir según las características particulares de cada establecimiento.

Por todo esto es que el equipo resulta insuficiente para abarcar la totalidad de establecimientos en todo el país



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

## **Situación de Establecimientos en Riesgo Inminente**

MSP e Inmayores trabajan conjuntamente las situaciones de los establecimientos en Riesgo Inminente considerados **Críticos** los cuales presentan irregularidades graves a nivel estructural, sanitario y/o social, que se entiende supondrían un riesgo de vida potencial o probado para las personas mayores que allí residen.

Dicho trabajo ha implicado la generación de estrategias comunes de intervención, implementándose intervenciones conjuntas, tanto de los equipos de fiscalización de los dos ministerios a nivel central, como de coordinaciones e intervenciones de los equipos en el territorio.

En éste proceso de trabajo se han llevado a cabo cierres de establecimientos, con grandes dificultades a la hora de realizar los realojos de las personas que residían en los mismos.

Las personas que residen en estos establecimientos se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, donde sus derechos básicos no son preservados. Dentro de éste universo encontramos situaciones de pobreza estructural, donde tanto las personas residentes como los/as titulares y cuidadores se encuentran en situación de pobreza, así como también situaciones signadas por aspectos de apariencia delictiva, donde los/as titulares de los establecimientos ejercen diversos tipos de abusos sobre las personas usuarias.

En este marco, muchas personas usuarias de estos dispositivos cuentan con préstamos en sus prestaciones, accediendo a montos mínimos que no posibilitan su derivación a otro establecimiento con su ingreso líquido, identificándose en muchas oportunidades presunción de abuso económico.

Los establecimientos críticos en ocasiones alojan a una población diversa, que difieren en su edad, grados de dependencia, situación de salud, condición física y mental.

Hay ocasiones en las que el Estado no cuenta con cupos disponibles donde poder realojar a las personas usuarias en las condiciones anteriormente descritas, o no tiene los dispositivos adecuados para las mismas. En los casos en que cuenta con cupos y con dispositivos adecuados, la vía de ingreso es compleja, pudiéndose acceder en ocasiones por vía judicial en caso que el Juez lo determine.

Esta situación genera dificultades en el proceso de cierre y no asegura que se pueda llevar a cabo el realojo de las personas y que se concluya el proceso.

En los casos en los cuales los realojos se hacen efectivos a establecimientos privados, los mismos se encuentran en las mismas condiciones del que se está cerrando o levemente mejores, dada la capacidad económica de las personas que son realojadas. Esta situación implica que los establecimientos que reciben a las personas también se encuentran en situación crítica, la cual



**inmayores**

Instituto Nacional de las Personas Mayores

empeora al recibir más personas en situación de vulnerabilidad y con muy bajos recursos económicos.

Entendemos que éste trabajo conjunto (MSP / SNC / Inmayores) ha modificado el modo de abordaje que el Estado realiza sobre la temática, trabajándose de forma coordinada a nivel central, situación que impacta en el trabajo territorial, de todos modos consideramos que lo avanzado no es suficiente, ya que se mantienen incambiadas las condiciones materiales que sostienen el estado de situación actual, y es por eso que consideramos imprescindible implementar el **Programa de Atención al Cuidado Permanente**, que fuera aprobado por resolución de la Junta de Cuidados el 12 de Noviembre de 2018 y . La implementación de dicho programa permitiría realizar realojos de personas en situación de dependencia que se encuentran viviendo en establecimientos en situación crítica que cuenten con resolución de cierre.