PANORAMA

ARGENTINA

Demanda de servicios de apoyo a la dependencia funcional

Proceso de envejecimiento demográfico

Argentina cuenta con una de las poblaciones envejecidas más numerosas de América Latina y el Caribe; este envejecimiento responde principalmente a los cambios en la fecundidad y mortalidad, lo cual trae aparejado un aumento en la demanda de cuidados de largo plazo para las personas mayores, en particular aquellas que requieren ayuda en las actividades de la vida cotidiana.

Para el año 2020, la población de 60 años o más en Argentina ascendía al 15,7% del total, es decir, casi 7,1 millones de personas (INDEC, 2013). Se proyecta que esta proporción continúe incrementándose hasta alcanzar un 22% para 2050, lo cual equivale a unos 12,5 millones de personas, y al 34% para 2100, o sea, cerca de 20 millones de individuos (Naciones Unidas, 2019).

Argentina todavía disfruta del llamado "bono demográfico", debido a que la proporción de personas en edad de trabajar (potencialmente productivas) todavía crece en relación con la de personas en edades potencialmente dependientes (niños[1] y personas mayores). El bono demográfico es una oportunidad que tiene el país para diseñar y sentar las bases del sistema de cuidados.

[1] Por razones de estilo exclusivamente, en este documento se utiliza el masculino genérico inclusivo de ambos sexos.

El panorama demográfico actual muestra que existe una heterogeneidad marcada dentro del país. Así pues, regiones como el Centro y Cuyo se encuentran en una etapa más avanzada de envejecimiento (16% y 13% de la población tiene 60 años o más respectivamente), mientras que el noreste argentino (NEA), el noroeste argentino (NOA) y Patagonia tienen poblaciones relativamente más jóvenes (alrededor del 10%). En el centro, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) reside la mayor proporción de personas de 60 años o más (22%) (INDEC, 2010).

Dependencia, discapacidad y enfermedades crónicas

En 2012 el INDEC, junto con la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM), llevó a cabo la primera Encuesta Nacional Sobre Calidad de Vida de los Adultos Mayores (ENCaViAM)[2] (INDEC, 2014a, b y c). Esta permite distinguir entre dos tipos de dependencia: básica e instrumental. Para operacionalizar la primera, se indaga sobre si la persona mayor no puede, o tiene mucha dificultad para realizar actividades básicas de la vida diaria –principalmente de autocuidado– y requiere ayuda permanente de otra persona. Dentro de las actividades básicas, en la encuesta, figuran: desplazarse por sus propios medios en su cuarto o casa y realizar tareas cotidianas como alimentarse, bañarse, vestirse, usar el inodoro, peinarse, cepillarse los dientes o lavarse la cara, acostarse o levantarse de la cama, y subir y/o bajar escaleras.

En el caso de la dependencia instrumental, se indaga por el grado de capacidad para realizar actividades que conllevan un mayor nivel de complejidad cognitiva o motriz y que son necesarias para llevar adelante una vida independiente. Aquí se incluyen la capacidad para usar el teléfono, emplear medios de transporte, tomar medicamentos, manejar dinero, hacer compras, preparar comidas calientes o realizar tareas del hogar. Ambas medidas (dependencia básica e instrumental) excluyen situaciones temporales que puedan derivarse de una enfermedad o accidente con pronóstico de pronta recuperación.

Para 2012 ya se estimaba que alrededor del 10% de las personas de 60 años o más en Argentina presentaba dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria y que un 22% tenía problemas para realizar actividades instrumentales (INDEC, 2014a). Si se asume que este porcentaje se mantiene relativamente estable en el tiempo, esto equivaldría a unas 678 mil personas mayores con dificultades para realizar actividades básicas de la vida diaria en el año 2020, 1,3 millones en 2050, y 2,6 millones en 2100. El mismo ejercicio para las personas que tienen alguna dificultad para actividades instrumentales de la vida diaria indica unos 1,5 millones, 2,9 millones, y 5,3 millones respectivamente[3]. Considerando los dos tipos de actividades, en 2012 cerca de un 23% de las personas de 60 años o más tenía algún grado de dependencia para realizar actividades básicas o instrumentales de la vida diaria, lo cual significa sumaban cerca de 1,6 millones de personas que requieren algún tipo de atención en mayor o menor grado en 2020.

Entre las mujeres, la prevalencia de la dependencia es mayor que entre los hombres, independientemente de la edad. Por ejemplo, entre los mayores de 80 años, el 54,9% de las mujeres tiene dificultades con las actividades básicas de la vida diaria versus 30,5% en el caso de los hombres. El mismo patrón se observa para las actividades instrumentales[4].

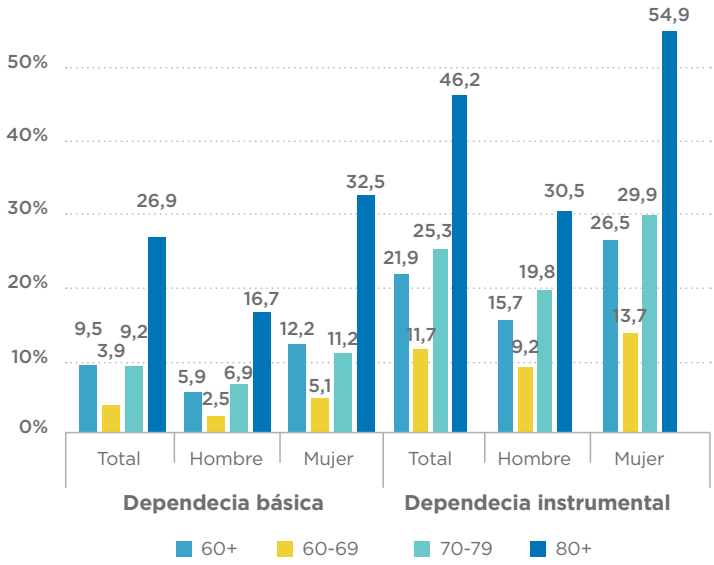
Se observa que a medida que aumenta la edad se incrementa la cantidad de personas con dificultades. Para 2018, un 30,5% de las personas de 65 años o más y un 46,6% de las de 80 años o más presentaban algún tipo de discapacidad. A ello se agregan las enfermedades crónicas, que figuran cada vez más entre las principales causas de morbilidad y muerte de la población.

El envejecimiento de la población conlleva un incremento del riesgo de padecer enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) y discapacidad. También trae consigo una pérdida paulatina de capacidades físicas y mentales, con lo cual aumenta la probabilidad de perder autonomía para realizar actividades básicas.

En Argentina, las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT)[5] - cáncer, hipertensión, diabetes, y enfermedades crónicas respiratorias, entre otras - constituyen la principal causa de muerte (80,7%), el 83,4% de los años de vida

[2] Esta encuesta fue un módulo asociado a la Encuesta Permanente de Hogares realizada durante el último trimestre de 2012 por el INDEC y las Direcciones Provinciales de Estadística, en estrecha colaboración con la DINAPAM. Esta última hace parte de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. [3] Ibid. [4] Ibid. [5] Las ECNT son enfermedades de duración prolongada cuya evolución es generalmente lenta.

Porcentaje de personas mayores con dependencia en Argentina por género y grupo de edad, 2012



Fuente: Cálculos propios con base en INDEC (2014a).

perdidos por muerte prematura y el 70,5% de los años de vida ajustados por discapacidad[6]. Su prevalencia es especialmente alta entre las personas de 60 años o más.

Según el "Estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad" (INDEC, 2018), en 2018 en Argentina un 30,5% de las personas de 65 años o más presentaba algún tipo de limitación (1,3 millones). En este grupo se observa que un 25,4% de quienes están entre 65 y 79 años acusa algún tipo de limitación. En el extremo, es decir, entre aquellos de 80 años o más, el 46,6% presenta algún tipo de limitación o discapacidad. Entre los mayores de 80 años la prevalencia es mucho más alta en las mujeres: la mitad tiene algún tipo de dificultad[7], es decir, 10 puntos porcentuales más que los hombres. En este sentido, se observa que a medida que aumenta la edad, las personas tienden a requerir mayores cuidados.

[6] Estimaciones propias con base en datos del "Estudio global de carga de enfermedad", disponible en http://ghdx.healthdata.org/gbd-results-tool.

[7] En el informe sobre los resultados de la encuesta se indica que la discapacidad se refiere a limitaciones en ciertas actividades, pero para evaluar estas limitaciones se indaga sobre las dificultades de la población. Por eso, en este documento se utilizan indistintamente los términos dificultades o limitaciones para referirse a la discapacidad, aunque la dificultad sea un concepto generalmente asociado a la dependencia.

No cabe duda de que estas tendencias demográficas elevarán la demanda de servicios de cuidado y, dadas las tendencias de la configuración de las familias, serán los servicios suministrados por el mercado, el Estado y la comunidad los que tengan que responder a esta creciente necesidad.

El papel del gobierno en la atención a la dependencia

Argentina es uno de los países más avanzados de la región en materia de políticas y programas de atención a la dependencia. Los derechos de las personas mayores están consagrados en la Constitución Nacional y en 2017 el país ratificó la "Convención interamericana sobre la protección social de los derechos humanos de las personas mayores" de 2015.

Para hacer frente a la demanda creciente de servicios, Argentina cuenta con una amplia gama de oferta pública de cuidado. Sin embargo, allí se registra una alta fragmentación y poca articulación entre las instituciones prestadoras de los servicios y los distintos niveles de gobierno, además de que su cobertura es aún limitada y solo abarca un pequeño porcentaje de las personas mayores a la luz de las necesidades de cuidado anteriormente descritas.

No obstante el indudable progreso alcanzado en el desarrollo de políticas y prestación de servicios por parte del Estado, Argentina no cuenta todavía con un sistema integral en torno al cual se organicen los servicios ofrecidos bajo un mismo paraguas institucional. En la actualidad existen diversos actores involucrados en la atención a la dependencia bajo un esquema sumamente complejo, donde tienden a superponerse funciones y servicios, y donde intervienen las instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno con múltiples actores en los ámbitos nacional, provincial y municipal. Dado el modelo descentralizado del país, las provincias -y en algunos casos los municipios- cuentan con autonomía para decidir sobre la estrategia de cuidados de su población. Ellas cumplen un rol en la prestación y regulación de los servicios de cuidado.

En la esfera pública, la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) adscrita a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados bajo el Programa de Atención Médica Integral (INSSJYP-PAMI) son las instituciones más importantes en el área de los servicios de cuidado para las personas mayores a nivel nacional. Los servicios de atención a la dependencia operan principalmente bajo un esquema de aseguramiento social a cargo del PAMI, el cual cubre al 62% de las personas mayore. El mismo presta servicios en residencias de largo plazo, centros de día y transferencias para la contratación de un cuidador domiciliario. A nivel nacional también figuran otras instituciones de peso, entre ellas la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) del Ministerio de Desarrollo Social que presta servicios en residencias de largo plazo y servicios de capacitación para cuidadores. Esta Dirección desempeña una función rectora y de coordinación con las provincias a través del Consejo Federal de Adultos Mayores y de la Dirección de Personas Adultas y Mayores (DIPAM) del Ministerio de Salud de la Nación.

Oferta de servicios de atención a la dependencia

Además de los actores del sector público ya mencionados, otros actores que integran la oferta de servicios de apoyo son las obras sociales nacionales y las prepagas, algunas de las cuales cuentan con programas específicos para personas mayores. También participan las organizaciones privadas y de la sociedad civil que prestan servicios y realizan actividades muy heterogéneas y de distinta calidad. Incluso muchas de estas cuentan con financiamiento público. Entre ellas figuran los centros de larga estadía, clubes de abuelos, federaciones, unidades de cuidado domiciliario, centros de día, hogares de ancianos y centros de rehabilitación, asistencia en el domicilio, servicios de capacitación para cuidadores no remunerados y servicios de teleasistencia.

Cabe notar, sin embargo, que las fuentes principales de servicios de atención y asistencia para las personas mayores en Argentina son voluntarias e informales, en la medida en que los cuidados provienen principalmente de las mujeres de la familia. Según la ENCaViAM, el 77% de las personas de 60 años o más con dependencia para realizar actividades básicas de la vida diaria habitualmente reciben ayuda de un familiar. Por otro lado, la ENCaViAM indica que aproximadamente 4 de cada 10 personas mayores por lo general reciben ayuda de un familiar que no vive con ellos[8], y que el tipo de ayuda más frecuente es el acompañamiento en casa (31%) y a lugares fuera del sitio de residencia (24%). Por otro lado, según la misma encuesta la fuente primaria de apoyo y asistencia de las personas mayores fuera del hogar es la familia, en particular los hijos (64,3% de los casos), y en especial las mujeres (38,2%), seguidos de los nietos y los vecinos (22,8%).

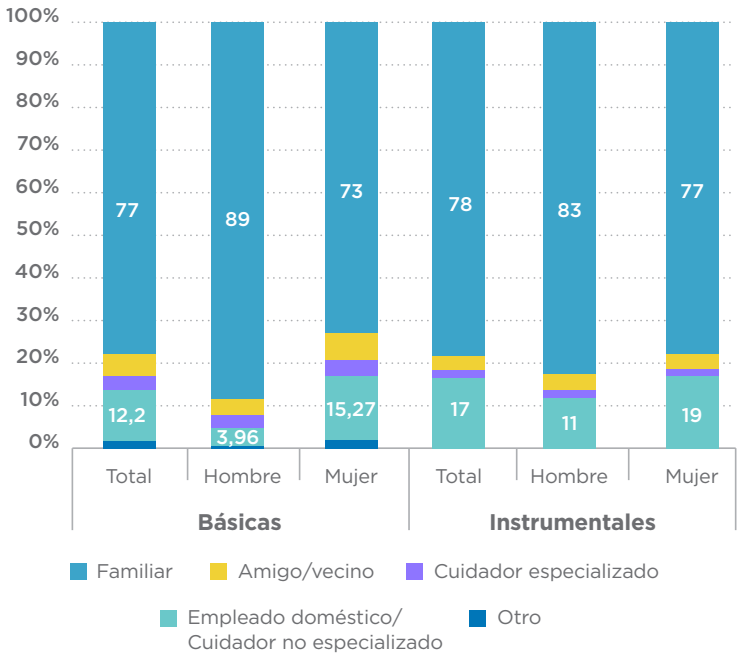
Análisis y perspectivas de los servicios de apoyo

El país ha incluido los derechos de la ancianidad en la Constitución Nacional, mientras que en el plano internacional ha aprobado y ratificado la "Convención interamericana de protección de los derechos humanos de las personas mayores". La creación reciente de la "Mesa interministerial de políticas de cuidado" para trabajar en una política integral encabezada por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, abre las puertas a un debate profundo entre todos los actores sobre los logros y desafíos del sistema de atención a la dependencia. Si bien en Argentina se han hecho avances significativos en los últimos años en el área de los cuidados, quedan varios desafíos pendientes.

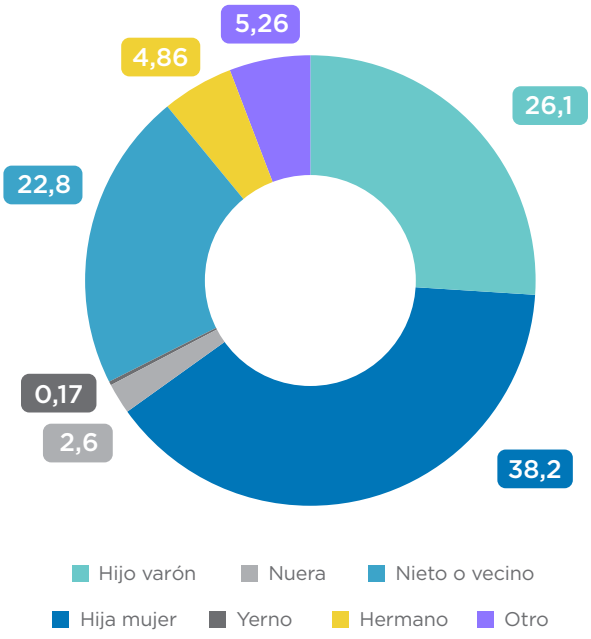
Uno de los principales desafíos que afronta Argentina en el rubro de atención a las personas con dependencia, especialmente por el compromiso que representa en términos presupuestales, es aumentar la cobertura actual tanto para las personas de 60 años o más, como para quienes están por fuera de este grupo etario pero necesitan de estos servicios y actualmente

[8] En las labores del hogar, alcanzándoles objetos que puedan necesitar (comida o ropa, por ejemplo), pasan el rato con ellos, haciéndoles compras o mandados con dinero en efectivo, o pagando algunos de sus gastos, y acompañándolos en sus salidas.

Personas que ayudan con actividades de la vida diaria a los adultos de 60 años o más en Argentina por tipo de actividad, 2012



Porcentaje de población de adultos de 60 años o más que recibe habitualmente ayuda de algún familiar o conocido que no vive con ellos por tipo de vínculo, 2012



Fuente: Estimaciones propias con base en INDEC (2014a).

no están cubiertos por las prestaciones de atención a la dependencia. Otro de los retos tiene que ver con la oferta de formación para la prestación de cuidados a la dependencia que, hoy por hoy, si bien es adecuada en cuanto a sus resultados, es insuficiente para cubrir la demanda de cuidado generada por el propio PAMI. Un tercer desafío se relaciona con la conformación de un sistema de cuidados propiamente dicho, y con la necesidad de contar con un marco normativo que regule la actividad del sector y garantice estándares mínimos de calidad de los servicios de atención.

Para un mayor detalle véase la publicación completa en el siguiente link: https://publications.iadb.org/es/envejecimiento-y-atencion-la-dependencia-en-argentina

Referencias bibliográficas:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 2010. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Base de datos RADATAM, cuestionario básico. Disponible en: https://redatam.indec.gob.ar/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASECPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl&_ga=2.234374878.1581881747.1589485681-721343645.1589485681

- 2013. Estimaciones y proyecciones de población 2010-2040. Serie de análisis demográfico N° 35. Buenos Aires.

- 2014a. Encuesta nacional sobre calidad de vida de los adultos mayores 2012. Buenos Aires. Disponible en: https://sitioanterior.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=21&id_tema_3=130

- 2014b. Encuesta nacional sobre calidad de vida de adultos mayores 2012. Principales resultados, 1a ed. Serie Estudios INDEC Nº 46, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. E-Book. ISBN 978-950-896-441-0

- 2014c. Encuesta nacional sobre calidad de vida de los adultos mayores 2012. Documento para la utilización de la base de datos usuario. Buenos Aires, INDEC.

- 2018. Estudio nacional sobre el perfil de las personas con discapacidad: resultados definitivos 2018, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Libro digital, ISBN 978-950-896-532-5. Disponible en:https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf.

- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. 2019. Perspectivas de la población mundial 2019. Agregados especiales. Edición en línea (Rev. 1). Disponible en: https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/

- Oliveri, María Laura. 2020. "Envejecimiento y Atención a la Dependencia en Argentina. No. IDB-TN-2044. Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC, Estados Unidos.

Este material de aprendizaje fue elaborado por **María Laura Oliveri.**

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http:// creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no- comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.