

[Aproximación a la población dependiente mediante encuestas]

DOCUMENTO DE TRABAJO
Agosto 2018

Secretaría Nacional de Cuidados

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo
Departamento de Análisis y Estudios Sociales

Ministerio de Desarrollo Social

18 de Julio 1453

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302

www.mides.gub.uy



Sistema
de **Cuidados**



**Evaluación
y Monitoreo**

Índice de contenido

1	Introducción.....	3
2	Antecedentes considerados	3
2.1	Encuesta de Detección de Población Adulta Mayor Dependiente	3
	Ficha metodológica.....	3
	Formulario y definición operativa de dependencia.....	4
	Resultados: niveles de dependencia.....	5
2.2	Encuesta de Dependencia.....	5
	Ficha metodológica.....	5
	Formulario y definición operativa de dependencia.....	6
	Resultados: niveles de dependencia.....	7
2.3	Programa de Asistentes Personales: baremo de dependencia.....	7
2.4	Encuesta Longitudinal de Protección Social.....	8
	Ficha metodológica.....	8
	Formulario y definición operativa de dependencia.....	9
	Resultados: niveles de dependencia.....	10
3	Estimación de dependencia en la ELPS: adecuación del Baremo	10
4	Comparación de resultados.....	13
4.1	Comparación entre las distintas metodologías (ELPS).....	13
	Posibles explicaciones de diferencias entre metodologías.....	15
4.2	Predicción de dependencia en Baremo	15
4.3	Comparación de estimaciones en distintas fuentes	16
5	Consideraciones finales	17
6	Referencias Bibliográficas.....	18
7	Anexo	19

1 Introducción

En el contexto de creación del SNIC y de la puesta en práctica del Primer Plan Nacional de Cuidados 2016-2020, la ampliación y generación de nuevos servicios y prestaciones para las personas en situación de dependencia genera múltiples desafíos para las políticas públicas en Uruguay. Entre ellos, se destacan la generación de información y conocimiento sobre las poblaciones objetivo y sus necesidades, así como la mejora continua de las herramientas que se emplean para su identificación, caracterización y asignación de beneficios.

El presente documento surge de un trabajo conjunto entre la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) y la Secretaría Nacional de Cuidados (SNC) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El objetivo es sistematizar las diversas fuentes disponibles para la medición de la población en situación de dependencia que reside en hogares particulares, así como describir las distintas concepciones de dependencia y las formas de medición analizando los resultados de forma comparativa.

Para el análisis se consideran las siguientes fuentes de información: Encuesta de Detección de Población Adulta Mayor Dependiente realizada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Vejez y Envejecimiento (NIEVE) en convenio con el MIDES en 2012; Encuesta de Dependencia realizada por el MIDES en coordinación con el Banco de Previsión Social (BPS) y el apoyo de ASTUR y ONU-MUJERES; y la Encuesta Longitudinal de Protección Social realizada por el BPS.

El documento se organiza de la siguiente manera: en el capítulo 2 se presentan los antecedentes recogidos, encuestas y formas de medición de la dependencia; en el capítulo 3 se detalla la adaptación que se realizó del baremo de dependencia utilizado para las prestaciones del SNIC a la ELPS; en el capítulo 4 se presentan los resultados de las distintas mediciones de forma comparativa y, finalmente, en el capítulo 5 se plantean a modo de síntesis algunas reflexiones finales en la línea de continuar profundizando en la y se propone un instrumento y fuente de información de referencia para la medición de la dependencia en el corto plazo.

2 Antecedentes considerados

2.1 Encuesta de Detección de Población Adulta Mayor Dependiente¹

Ficha metodológica

El universo de la encuesta lo constituyen todos los hogares particulares con alguna persona adulta de 65 años o más, con teléfono fijo en la vivienda. El trabajo de campo se realizó entre el 7 de octubre y el 8 de noviembre del 2012, en el marco del convenio entre el Núcleo Interdisciplinario de Estudios en Envejecimiento y Vejez (NIEVE) y el MIDES. El diseño de la muestra fue aleatorio estratificado por región, considerando dos estratos: Montevideo e

¹ Este apartado está basado en SNC-INMAYORES (2014).

Interior. Además, se contempló la distribución según sexo y edad. El relevamiento fue telefónico y realizado por la Empresa Equipos Consultores.

El total de casos encuestados fue 836, de los cuales 32 eran personas mayores impedidas de contestar el teléfono. Para estos casos se diseñó un módulo especial con el objetivo de investigar las causas de este impedimento. Los restantes 804 casos presentan información para la totalidad del formulario de la encuesta.

Formulario y definición operativa de dependencia

El concepto de dependencia es complejo que refiere a la pérdida o falta de autonomía y a la necesidad de ayuda para la realización de actividades de la vida diaria. En particular, para la detección de la población adulta mayor dependiente se prioriza la dependencia funcional que evalúa según dos tipos de actividades: las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD) y las Actividades Instrumentales de la Vida Diaria (AIVD).

A los efectos de esta encuesta, como **actividades básicas de la vida diaria** se utilizaron aquellas elementales para la autonomía del cuidado personal o la movilidad dentro del hogar en base a la definición de dependencia del Libro blanco sobre dependencia de España: *“una persona es dependiente, a los efectos de tener derecho a protección con cargo al Sistema Nacional de Dependencia, cuando no pueda realizar sin ayuda alguna de las actividades básicas de la vida diaria relacionadas con el cuidado personal, la movilidad dentro del hogar o las funciones mentales básicas”* (MTAS – IMSERSO, 2004: 79). Se indagó sobre 6 tipos de ABVD:

1. Bañarse o lavarse;
2. Vestirse y desvestirse;
3. Usar el baño;
4. Acostarse y levantarse de la cama/sentarse y levantarse de la silla;
5. Llevarse comida a la boca;
6. Caminar dentro de su casa.

Respecto a las **actividades instrumentales de la vida diaria** (AIVD) se utilizaron actividades del diario vivir que también han sido incluidas en la mayoría de las encuestas de la región, y que permiten evaluar la dependencia/independencia de la persona para poder realizar tareas más complejas que implican interacciones sociales. En este caso, se seleccionaron seis AIVD:

1. hacer las compras;
2. realizar quehaceres ligeros;
3. realizar quehaceres pesados;
4. manejo del dinero;
5. desplazarse a lugares fuera de la casa solo/a;
6. organizar y tomar medicamentos.

Se indagó también sobre la necesidad de ayuda declarada por la persona para cada una de las ABVD y AIVD seleccionadas y se definieron dos grupos de adultos mayores: i) aquellos con autonomía funcional, es decir, que no necesitan ayuda para realizar cualquiera de las ABVD o AIVD; y ii) aquellos con algún tipo de dependencia que pueden constituirse en Dependencia Severa a Moderada o Dependencia Leve según el grado de dependencia y la necesidad de ayuda.

- 1) **Personas con Dependencia Severa a Moderada:** Personas que declararon necesitar **ayuda en una o más ABVD**. Se trata de una población en alto riesgo que se encuentra con un fuerte compromiso o imposibilidad de sobrevivir por sí misma sin ayuda.
- 2) **Personas con Dependencia Leve:** personas que declaran **no necesitar ayuda en alguna ABVD**, pero que **sí necesitan ayuda para alguna AIVD**. Se trata de un grupo que, si bien mantiene niveles de independencia funcional básicos, necesita algún tipo de ayuda instrumental para mantener su vida independiente.

Resultados: niveles de dependencia

De las 804 personas encuestadas, 131 (16,3%) declaran tener algún tipo de necesidad de ayuda en las ABVD o en las AIVD y 673 (83,7%) declaran no necesitar ayuda para las mismas.

Cuadro 1. Personas adultas mayores por tipo de dependencia, sexo y edad, en porcentaje.

Tipo de dependencia	Sexo		Edad		Total
	Hombre	Mujer	65 a 74	75 y más	
Sin dependencia	93,5%	77,2%	89,7%	76,9%	83,7%
Dependencia severa a moderada	3,4%	8,3%	3,3%	9,8%	6,3%
Dependencia leve	3,1%	14,5%	7,0%	13,3%	10,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SNC-INMAYORES (2014)

Es importante tener en cuenta que se trata de una encuesta telefónica, con lo cual, según su ficha metodológica, la misma es representativa de la población residente en hogares particulares y con acceso a telefonía fija.

Considerando que según el Censo de Población y viviendas del INE, en 2011, el 80% de las 468.909 personas mayores de 64 años (unas 375 mil personas) residía en hogares particulares con acceso a telefonía fija, la tasa anterior supone una estimación preliminar de **61 mil personas con alguna necesidad de ayuda en este tramo de edad**.

Siguiendo el mismo razonamiento, unas **20 mil serían pertenecientes al tramo de 65 a 74 años** (6 mil entre situaciones de dependencia severa o moderada y 14 mil en situación de dependencia leve), mientras que alrededor del doble, unas **41 mil personas, serían mayores de 74 años** (17 mil entre situaciones de dependencia severa o moderada y 23 mil en situación de dependencia leve).

2.2 Encuesta de Dependencia²

Ficha metodológica

El universo de la encuesta lo constituyen las 17.851 personas que eran beneficiarias de la pensión por invalidez severa del BPS a julio de 2012. De este universo, poco más de la mitad accedieron al beneficio hace más de diez años (53,5%) y un 17,6% lo obtuvo entre 2010 y 2012, período en el que se observa un incremento significativo de pensiones. En términos de distribución geográfica, un 40% residía en Montevideo y el resto en el interior, con importante presencia en Canelones (14,3%). En relación a la distribución por sexo y edad, el 56,4% de los

² Este apartado está basado en Rossel (2014).

beneficiarios eran hombres y el restante 43,6% mujeres; y un tercio de los beneficiarios (32%) eran menores de 18 años³.

El trabajo de campo se realizó entre noviembre de 2013 y febrero de 2014, realizándose 2.002 entrevistas en total.

Formulario y definición operativa de dependencia

Al momento de la construcción de las categorías de severidad en función de las preguntas que presenta la encuesta de dependencia, PRONADIS (2013) propone una combinación de variables determinadas⁴.

A esta definición se arriba a través de las siguientes consideraciones:

- Las deficiencias sensoriales (visual y auditiva) por definición, con una correcta rehabilitación, no son dependientes. Las dificultades que tiene esta población responden al sector de la salud, entre otros, pero no de cuidados.
- Las dificultades del habla cumplen con el mismo criterio que el anterior. Esta limitación puede estar comprendida en el marco de algún síndrome o patología, en este caso las personas que la presentan estarían contempladas en las otras limitaciones.
- La combinación de las preguntas Limitación/Actividad en la que precisa ayuda, debe ser diferente en tanto las limitaciones mentales e intelectuales deben ser valoradas en base a actividades que ésta dificultad altere, es decir:

Limitaciones mentales (preguntas i y j) ⁵	Limitaciones físicas (preguntas f, g y h) ⁶
Evitar riesgos de salud, pedir ayuda o seguir tratamientos	Comer y beber
Desplazarse fuera del hogar	Ir al baño
Realizar tareas domésticas	Bañarse o lavarse
Participar en la vida social y comunitaria	Peinarse, cortarse las uñas, lavarse el pelo o los dientes
Comunicarse y tomar decisiones	Vestirse
	Cambiar y mantener la posición del cuerpo
	Desplazarse dentro del hogar

A esta tabla se le agregan los distintos tipos de ayuda para realizar la actividad:

- Sustitución máxima
- Apoyo parcial

³ A partir de este panorama se seleccionó una muestra estratificada de 2000 casos a partir de variables consideradas prioritarias para el análisis y la construcción de los escenarios a partir de los resultados obtenidos. Concretamente, la estratificación de la muestra se realizó a partir de la combinación de tramos etarios, fecha de inicio de cobro del beneficio y área geográfica, asegurando un estrato que contemple a la población con discapacidad con curatelas. El objetivo de estratificar por estas variables era captar en la muestra la diversidad de perfiles de personas que se encuentran cobrando pensión por discapacidad severa. Tras el sorteo de casos, se llevó a cabo un proceso de validación de la muestra de titulares y suplentes, previo a que la muestra fuera entregada a la empresa consultora responsable del campo. La muestra se estructuró con un criterio de suplente respectivo, que implicó que cada caso titular se podía suplir solo con el suplente asignado a ese titular y ningún otro.

⁴ Ver: "Encuesta de dependencia en el marco de las prestaciones previstas en la Ley 18651" Informe Final.

⁵ Textualmente "limitaciones mentales que le dificultan el aprendizaje y aplicación de conocimiento y desarrollo de tareas, limitaciones mentales que dificultan el relacionamiento con los demás".

⁶ Limitaciones para usar brazos y manos, limitaciones físicas para desplazarse fuera de la casa o utilizar medios de transporte, limitaciones físicas para desplazarse dentro de la casa. La combinación de ceguera y sordera también incluye como dependencia en esta columna.

- Supervisión

Las categorías de severidad en este caso se definieron de acuerdo a la declaración sobre limitaciones y el tipo de ayuda que precisa:

- **Severo:** Aquella persona que responde necesitar sustitución máxima en al menos una de las combinaciones indicadas.
- **Moderado:** Aquella persona que responde necesitar apoyo parcial en al menos una de las combinaciones indicadas.
- **Leve:** Aquella persona que responde necesitar supervisión en al menos una de las combinaciones indicadas.
- **Sin dependencia:** Aquella persona que responde no necesitar ayuda en ninguna de las combinaciones indicadas o, si sólo responde como limitación Ceguera, Sordera, Dificultad aun usando lentes, Dificultad aun usando audífonos, Dificultades para el habla.

En cualquier caso, la prioridad la tiene el nivel de dependencia mayor.

Resultados: niveles de dependencia

De acuerdo a los datos relevados por la encuesta, en la actualidad el 39% de la población que cobra pensión por discapacidad severa (aproximadamente unos 7.000 beneficiarios) se encuentra en situación de dependencia severa. Por otro lado, 17% (aproximadamente 3.000 personas) de la población presenta dependencia moderada, y 15% (unas 2.600 personas) se encuentra en situación de dependencia leve. Adicionalmente, es importante notar que 29% (unas 5.200 personas) de quienes hoy cobran pensión por discapacidad severa no pueden considerarse como dependientes en base al instrumento de la encuesta

2.3 Programa de Asistentes Personales: baremo de dependencia

El programa de Asistentes Personales surge en el año 2010⁷ con el objetivo de brindar apoyo monetario a personas con discapacidad y dependencia severa que cobren pensión por invalidez severa, para la contratación de un asistente personal. El programa era gestionado conjuntamente entre el BPS y el Programa Nacional de Discapacidad del MIDES.

En 2016, con la puesta en marcha del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), el programa pasa a la órbita del SNIC e introduce algunas modificaciones en las características y requisitos de acceso al servicio⁸. En particular, se destaca el paso de un paradigma de dependencia clínica a un paradigma biopsicosocial.

El Baremo de dependencia es un instrumento de medición de limitaciones para la realización de actividades de la vida diaria. Pondera las AVD en función de la necesidad de ayuda declarada, considerando la presencia o no de funciones mentales afectadas y el tipo de ayuda necesaria declarada (sustitución máxima, física parcial, supervisión, apoyo especial). El

⁷ [Ley N° 18.651](#), reglamentada en 2012 y puesta en marcha en 2013.

⁸ [Decreto 117/2016](#).

resultado final es la clasificación de las personas de acuerdo al grado de dependencia: Severo, Moderado, Leve y sin dependencia.⁹

A julio de 2018 se cuenta con una base de datos compuesta por 12.151 casos que fueron efectivamente visitados y valorados a través del Baremo de Dependencia según el siguiente detalle:

- Dependencia severa = 8.925
- Dependencia moderada = 2.303
- Dependencia leve = 825
- Sin dependencia = 98

2.4 Encuesta Longitudinal de Protección Social¹⁰

Ficha metodológica

Los organismos responsables de esta encuesta son, un Grupo de Trabajo Técnico Consultivo integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). El organismo ejecutor es el BPS.

La encuesta tiene cobertura nacional: se extiende a los 19 Departamentos, incluyendo áreas urbanas y rurales, de acuerdo a la actual División Política Administrativa de la República Oriental del Uruguay. La frecuencia prevista es cada dos años, habiéndose relevado hasta el momento la primera ola entre octubre de 2012 y mayo de 2013 y la segunda ola entre setiembre de 2015 y junio de 2016.

La unidad de análisis¹¹ son las personas de 14 y más años, quienes reportan información sobre sí mismos y sobre su hogar. Son excluidas las personas que residen en casas de reposo y hogares de ancianos.

El tamaño muestral objetivo para la primera ola fue de 27.023 personas (muestra teórica) y mismo número de hogares. La muestra efectiva de la primera ola consta de 18.428 personas de los cuales se logró dar seguimiento a 14.580 en la segunda ola. Se imputa la no respuesta.

⁹ Por más detalle ver: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/99818/construccion-de-baremos>

¹⁰ Este apartado está basado en BPS (2015).

¹¹ El plan de muestreo es el siguiente: Población objetivo: personas de 14 y más años que componen la población nacional. **Marco:** El marco muestral corresponde al Censo de Población Fase -1 realizado por el INE en el año 2004. A partir de él se construyó un marco muestral secundario a través de un proceso de empadronamiento de manzanas censales, con el objeto de estimar los cambios diferenciales de población a través de la zona de cobertura de la encuesta. **Estratificación:** La ELPS tiene una estratificación de tipo geográfica, por Área Urbana-Rural y Conos urbanos (agrupaciones de localidades) según tamaño, expresado éste en número total de habitantes residentes en Viviendas Particulares. **Unidades de muestreo:** El diseño tiene tres o cuatro etapas de selección dependiendo del estrato en que se realice el sorteo (Urbano o Rural). En el Área Urbana, la selección se realizó en 4 etapas y en el Área Rural en 3 etapas, ya que en el área urbana existe una etapa previa (primera etapa de selección) en la que se seleccionan conos urbanos, aquellos con más de 5000 habitantes tienen inclusión forzosa. Las siguientes tres etapas de selección son iguales entre zona urbana y rural, las que corresponden a: selección de manzanas censales, selección de viviendas particulares ocupadas, y selección de individuo de 14 años y más. **Tipo de diseño:** la muestra se puede definir como estratificada geográficamente, de conglomerados, multietápica, con afijación proporcional a la población de los estratos.

La muestra releva información sobre seguridad social, actividad económica, ingresos, educación y salud. La desagregación de las variables se puede realizar por sexo, edad y departamento.

Formulario y definición operativa de dependencia

En primer lugar se identifica la presencia de dependencia, de acuerdo a si la persona entrevistada señala que habitualmente tiene dificultades para realizar actividades de vida diaria, en sus dos dimensiones, básicas e instrumentales:

- **Dificultades para realización de Actividades Básicas de la vida diaria (ABVD):** Son el conjunto de actividades primarias de la persona, encaminadas a su autocuidado, movilidad, a la capacidad de entender y ejecutar órdenes y tareas sencillas, que le dotan de autonomía e independencia elementales, y le permiten vivir sin precisar ayuda continua de otros. Entre ellas se incluyen actividades como: comer o beber, ir al baño (incluye por ejemplo, manipulación de ropa, postura y limpieza), vestirse, bañarse, trasladarse, deambular en su hogar, etc.
- **Dificultades para realización de Actividades Instrumentales de la vida diaria (AIVD):** son actividades más complejas que las ABVD, requieren un mayor nivel de autonomía personal. En esta categoría se incluyen tareas domésticas y aspectos sociales y de relacionamiento, movilidad, administración del hogar y de la propiedad (cuidado de la casa, salir de compras, preparación de la comida, uso de medios de transporte, uso adecuado del dinero, participación en actividades sociales, etc.).

Luego, se construyeron los niveles de dependencia combinando la presencia de dificultad para realizar al menos una actividad básica o instrumental de la vida diaria, con la cualidad de los apoyos requeridos (orientación verbal, ayuda física parcial, o sustitución máxima por parte de otra persona).

Se definieron cuatro niveles de dependencia:

- **Muy severa:** Si la persona contesta que tiene al menos una ABVD y necesita un tipo de ayuda de Sustitución Máxima (c20c [3]).
- **Severa:** Si la persona contesta que tiene al menos una ABVD y necesita un tipo de ayuda Física Parcial (c20c [2]) y no tiene una Dependencia Muy Severa.
- **Moderada:** Si la persona contesta que tiene al menos una ABVD y necesita un tipo de ayuda de Supervisión (c20c [1]) y no tiene una Dependencia Severa ni Muy Severa.
- **Leve:** Si la persona contesta que tiene al menos una AIVD y no tiene ninguna dependencia en las ABVD (independientemente del tipo de ayuda que recibe).

Resultados: niveles de dependencia

Cuadro 2. Dependencia por tramo de edad

		Tramos de edad				Total
		60 a 64	65 a 69	70 a 74	75+	
Dependencia	Sin Dependencia	152.620	130.043	107.202	186.890	576.755
	Leve	1.994	3.044	2.916	13.461	21.415
	Moderada	187	391	386	1.818	2.782
	Severa	1.709	2.588	2.589	16.103	22.989
	Muy Severa	923	1.114	1.677	5.515	9.229
	No Contesta	239	291	189	861	1.580
Total	157.672	137.471	114.959	224.648	634.750	

Fuente: BPS, estimaciones en la ELPS, ola 1

3 Estimación de dependencia en la ELPS: adecuación del Baremo¹²

Se estima el grado de dependencia en la ELPS a partir de la adaptación del Baremo a la encuesta. El Baremo es un instrumento para la valoración de dependencia asociada a limitaciones psíquicas y/o físicas, que a través de una matriz de tareas y actividades discriminadas según la edad, elabora un índice que pondera las tareas en función de la necesidad de asistencia y la frecuencia. En la encuesta no se cuenta con las tareas consideradas para la construcción del Baremo pero sí con casi la totalidad de las actividades¹³, por lo cual para la adecuación de esta medida sintética se toman los puntajes de cada actividad según la edad y los ponderadores según el tipo de ayuda.

A continuación, se caracteriza a la población clasificada como dependiente para esta aplicación del Baremo haciendo foco en las personas con dependencia severa.

De acuerdo con esta estimación, la cantidad de personas mayores de 60 años que se encuentran en situación de dependencia son 59.146, de las cuales 15.739 presentan dependencia severa (Cuadro 3).

Cuadro 3. Dependencia por tramo de edad

Adecuación del Baremo	Tramos de edad				Total
	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 y más	
Leve	3.063	3.519	3.286	12.199	22.067
Moderada	1.255	2.748	2.307	15.030	21.340
Severa	1.059	1.781	2.789	10.110	15.739
Sin dependencia	151.405	129.065	106.577	187.309	574.356
Sin dato	890	358	0	0	1.248
Total	157.672	137.471	114.959	224.648	634.750

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS, ola 1

Respecto a la cantidad de actividades que las personas con dependencia declaran necesitar que otra persona las haga por ellos (sustitución máxima), el 58% de quienes están en situación de dependencia severa tienen al menos 1, porcentaje que baja al 27% para los no severos (Cuadro 4). Por otra parte, quienes necesitan apoyo físico parcial para la realización de al

¹² Estimaciones realizadas a partir de la base de datos de la primera ola de la ELPS proporcionada por BPS con fecha Julio de 2017. Por más detalle sobre la encuesta ver: <http://www.elps.org.uy/>

¹³ Cada actividad se desglosa en un conjunto de tareas.

menos una actividad son el 91% de los severos frente al 72% de los no severos; y respecto a las actividades con supervisión un 27% de los severos presenta esta necesidad de apoyo en al menos una actividad frente a un 19% de los no severos (Cuadro A. 1 y Cuadro A. 2).

Cuadro 4. Cantidad de actividades con tipo de apoyo necesario sustitución máxima.

	Dep. no severos	Dep. severos
0	73%	42%
1	21%	19%
2	5%	13%
3 o 4	1%	13%
5 o más	0%	13%
Total	100%	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS, ola 1

De los dependientes severos un 93% (13.306 personas) declaran necesitar apoyos vinculados a las limitaciones que presentan, mientras que de los no severos un 73% lo hacen (25.020) (Cuadro 5). Respecto al apoyo que necesitan, el 61% (23.211) de las personas con dependencia necesitan tratamiento para la calidad de vida (Cuadro 6), siendo mayor la proporción entre las personas con dependencia severa (Cuadro A. 3). De ellos, 8.499 (un 37%) declaran no contar con esta ayuda (Cuadro 6). Asimismo, el 25% (624) de las personas necesitan adaptaciones en la vivienda como ayuda para la movilidad y accesibilidad, de los cuales el 59% no cuenta con este apoyo (Cuadro 7). La proporción de personas con dependencia severa que necesita adaptaciones de la vivienda más que triplica la proporción entre las personas con dependencia leve o moderada (Cuadro A. 4). Por último, un 64% (24.550) de las personas con dependencia declaran necesitar asistencia de otra persona para que los apoye en las actividades de la vida, y este guarismo es muy superior entre las personas con dependencia severa (Cuadro 8). Del total, un 20% (4.918) declaran no contar con esta ayuda y un 5% (1.294) solo cubren esta necesidad parcialmente (Cuadro 9).

Cuadro 5. Necesidad de apoyos vinculados a las limitaciones que presenta.

	Dep. no severos	Dep. severos	Dep. no severos	Dep. severos
Sí	25.020	13.306	73%	93%
No	9.347	946	27%	7%
No contesta	98	0	0,3%	0%
Total	34.465	14.252	100%	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro 6. Dependientes con necesidad de tratamiento para la calidad de vida. ¿Cuentan con esa ayuda/apoyos?

	Cantidad	%
Sí	13.132	57%
No	8.499	37%
Parcialmente	1.580	7%
Total	23.211	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro 7. Dependientes con necesidad de adaptaciones de vivienda. ¿Cuentan con esa ayuda/apoyos?

	Cantidad	%
Sí	3.430	36%
No	5.720	59%
Parcialmente	474	5%
Total	9.624	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro 8. Necesidad de persona que apoye en las actividades de la vida diaria

	Dep. no severos	Dep. severos	Dep. no severos	Dep. severos
Sí	13.835	10.715	55%	81%
No	10.513	2.399	42%	18%
No contesta	672	192	3%	1%
Total	25.020	13.306	100%	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro 9. Personas en situación de dependencia con necesidad de persona que apoye en las actividades de la vida diaria. ¿Cuentan con esa ayuda/apoyos?

	Cantidad	%
Sí	18.338	75%
No	4.918	20%
Parcialmente	1.294	5%
Total	24.550	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Por otra parte, para quienes necesitan más de un tipo de ayuda, el 37% declara que la necesidad principal es la ayuda de una persona en tareas cotidianas, el 32% tratamiento para la calidad de vida, y el 14% necesita de órtesis (Cuadro 10).

Cuadro 10. Personas con dependencia con necesidad de más de un tipo de ayuda, ¿cuál es la principal?

	Cantidad	%
Tratamiento para la calidad de vida	9.466	32%
Adaptaciones a la vivienda	1.260	4%
Persona que la ayude en tareas cotidianas	10.861	37%
Locomoción (traslados, incluye autos)	2.639	9%
Prótesis	648	2%
Órtesis (lentes, audífonos, muletas)	4.289	14%
Ninguna es de mayor importancia	481	2%
Sin dato	39	0%
Total	29.683	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Finalmente, aquellas personas que necesitan algún tipo de ayuda y no la tienen, declaran principalmente razones económicas (63%) y, en segundo lugar, el desconocimiento de mecanismos para acceder a esta ayuda (15%) (Cuadro 11).

Cuadro 11. Personas con dependencia con necesidad de algún tipo de ayuda y no la tienen, ¿cuál es la razón más importante por la cual no tiene ayuda?

	Cantidad	%
Razones económicas	4.136	63%
No mantiene vínculo con familiares	84	1%
Sus familiares no lo pueden ayudar porque no tienen tiempo	378	6%
Sus familiares no lo pueden ayudar por razones económicas	246	4%
Desconoce los mecanismos para acceder a ayuda	986	15%
Otro	705	11%
Total	6.535	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

4 Comparación de resultados

En primer lugar, se comparan las estimaciones de dependencia en la ELPS a partir de la adaptación del Baremo a la encuesta, presentadas en el capítulo 3, con las que surgen de las metodologías expuestas en el capítulo 2.

Posteriormente, se comparan las estimaciones en la ED (Encuesta Dependencia) con las valoraciones efectivas del grado de dependencia, para los casos con los cuales contamos con información de la visita por parte de un valorador y de la ED relevada por un encuestador.

4.1 Comparación entre las distintas metodologías (ELPS)

Se comparan los resultados de la estimación del grado de dependencia en la ELPS a partir de la adaptación del Baremo a la encuesta, con los que surgen de las metodologías expuestas en el capítulo 2: la elaborada a partir de la ED (adaptada a la información relevada en la ELPS) y la que aplicó BPS a la ELPS (BPS, 2015).

En el primer caso, el Baremo clasifica casi el doble de población en situación de dependencia respecto a la metodología ED (Cuadro 12). Esto es particularmente notorio para el caso de dependencia leve que más que triplica el guarismo de la metodología de la ED y respecto a los severos (el Baremo clasifica a un 80% más de personas dentro de esta categoría). Dado lo anterior, la clasificación según grado de dependencia por el Baremo respecto a la metodología de la ED difiere sustancialmente.

Cuadro 12. Comparación estimaciones de dependencia en la ELPS. Metodología aplicada en la ED y adecuación del Baremo.

Metodología Encuesta de Dependencia	Adecuación del Baremo				Total
	Sin dependencia	Leve	Moderada	Severa	
Sin dependencia	574.356	16.171	7.112	1.657	599.296
Leve	0	4.087	1.756	236	6.079
Moderada	0	1.150	9.210	8.799	19.159
Severa	0	659	3.262	5.047	8.968
Total	574.356	22.067	21.340	15.739	633.502

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

En la segunda comparación, no se encuentran diferencias en el número estimado de población clasificada como dependiente para la metodología de adecuación del Baremo y la aplicada por BPS (58 mil en promedio) así como en el número estimado de población con dependencia leve

(aproximadamente 22 mil). A pesar de ello, se observan importantes diferencias al considerar a las personas que integran la categoría leve: un 67% son leves en ambas estimaciones pero el resto difiere (Cuadro 13). Si comparamos la categoría moderada del Baremo respecto a la suma de moderada y severa de BPS la diferencia no es muy amplia, serían 4 mil personas más en el segundo caso. La mayor distancia se encuentra en la categoría severa: 16 mil (Baremo) frente a 9 mil (BPS: muy severa).

Cuadro 13. Comparación estimaciones de dependencia en la ELPS. Metodología aplicada por BPS y adecuación del Baremo.

Dependencia según BPS	Adecuación del Baremo				Total
	Sin dependencia	Leve	Moderada	Severa	
Sin dependencia	573.311	2.196	0	0	575.507
Leve	0	14.688	6.727	0	21.415
Moderada	0	635	1.844	303	2.782
Severa	0	2.633	9.980	10.376	22.989
Muy severa	0	1.380	2.789	5.060	9.229
No contesta	1.045	535	0	0	1.580
Total	574.356	22.067	21.340	15.739	633.502

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Por último, se presenta la comparación de las metodologías BPS y ED (Cuadro 14). Al igual que respecto al Baremo, son significativamente inferiores las estimaciones de dependencia para la clasificación ED respecto a la clasificación por metodología de BPS.

Cuadro 14. Comparación estimaciones de dependencia en la ELPS. Metodología aplicada por BPS y Metodología aplicada en la ED.

Dependencia según BPS	Metodología Encuesta de Dependencia				Total
	Sin dependencia	Leve	Moderada	Severa	
Sin dependencia	576.755	0	0	0	576.755
Leve	13.237	4.301	2.442	1.435	21.415
Moderada	1.060	1.722	0	0	2.782
Severa	5.545	56	16.416	972	22.989
Muy severa	2.367	0	301	6.561	9.229
No contesta	1.580	0	0	0	1.580
Total	600.544	6.079	19.159	8.968	634.750

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

En la ELPS encontramos 59.146 personas con dependencia en al menos una de las 3 metodologías consideradas. De éstas, el 58% quedaban clasificadas como dependientes en las 3 metodologías simultáneamente, lo que demuestra una fuerte intersección entre mediciones. Si observamos únicamente la categoría de grado de dependencia severo, 21.480 personas quedaban clasificadas en este grado por al menos una de las metodologías y el 20% de éstas quedaban clasificadas como dependientes severas en las 3 metodologías en simultáneo.

Cuadro 15. Intersección de las estimaciones a partir de las 3 metodologías

Intersección y unión de criterios	Total
Con dependencia en al menos una metodología	59.146
Con dependencia en las tres metodologías	34.206
Severos en al menos una metodología*	21.480
Severos en las tres metodologías*	4.212

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS.

* Considerando como severos los muy severos de BPS

Posibles explicaciones de diferencias entre metodologías

Con el objetivo de avanzar en el análisis de las diferencias entre las 3 metodologías aplicadas a la ELPS, se propone en primer lugar distinguir entre los que declaran necesitar que otra persona realice por ellos alguna actividad de forma total (sustitución máxima) y los que no lo necesitan, y posteriormente solamente considerando las actividades básicas de la vida cotidiana.

En los siguientes cuadros, puede encontrarse una posible explicación a la mayor estimación de severos de la adecuación del baremo respecto a la metodología de la ED y a la de BPS: para estas últimas la condición de una actividad con sustitución máxima es necesaria para la clasificación de severa (ED) o muy severa (BPS). Sin embargo, para el Baremo lo que conduce a la conclusión es si el puntaje final supera el umbral determinado.

Cuadro 16. Estimación por adecuación del Baremo según si tiene sustitución máxima en al menos 1 actividad.

	Adecuación del baremo				Total
	Leve	Moderada	Severa	Sin dependencia	
Sustitución máxima en al menos una actividad	2.790	8.806	9.120	0	20.716
No tiene sustitución máxima en ninguna actividad	19.277	12.534	6.619	574.356	612.786
Total	22.067	21.340	15.739	574.356	633.502

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro 17. Estimación por adecuación del Baremo según si tiene sustitución máxima en al menos 1 actividad básica de la vida diaria.

	Adecuación del baremo				Total
	Leve	Moderada	Severa	Sin dependencia	
Sustitución máxima en al menos una actividad básica	1.380	2.789	5.060	0	9.229
No tiene sustitución máxima en ninguna actividad básica	20.687	18.551	10.679	574.356	624.273
Total	22.067	21.340	15.739	574.356	633.502

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

4.2 Predicción de dependencia en Baremo

A continuación, se comparan las estimaciones en la ED con las valoraciones efectivas del grado de dependencia, para los casos con los cuales contamos con información ya que fueron visitados en el marco del programa Asistentes Personales. En estos casos, los postulantes al programa fueron visitados por un valorador del MIDES que es quien aplica el Baremo¹⁴. Cabe notar que en las estimaciones en encuestas se asume un margen de error que se origina tanto en la limitación a partir de la cantidad/tipo de preguntas para caracterizar situaciones complejas como en la posible ausencia de formación específica del encuestador para relevar de manera precisa situaciones de dependencia y su grado.

Se observa que la predicción para los 514 casos en que se cuenta tanto con el resultado del Baremo de dependencia por parte de un valorador como por los datos de la Encuesta de Dependencia es más precisa para la adecuación del Baremo a la encuesta que para la

¹⁴ Previo filtro realizado a nivel de la solicitud además del cumplimiento de ser beneficiario de la pensión por discapacidad severa.

clasificación con la metodología aplicada a dicha encuesta. En todos los casos, existe una subestimación del grado de dependencia: mientras que con la aplicación del Baremo un 95% son clasificados como severos (489 personas), para la clasificación de la ED son 56% (288) y para la adecuación del Baremo a la ED son 79% (407).

Se observa que el porcentaje de acierto es creciente con el grado de severidad y mayor para la dependencia severa en la adecuación del baremo. Si bien la tasa de acierto para las situaciones sin dependencia y dependencia leve y moderada es baja en ambas metodologías, se trata de muy pocos casos como para poder afirmar que la predicción es mejor para los casos de dependencia severa.

Cuadro 18. Clasificación por dependencia según Baremo por valorador y metodología ED.

Adecuación del Baremo	Resultado de la aplicación del Baremo por un valorador				
	Sin dependencia	Leve	Moderada	Severa	Total
Sin dependencia	0	3	4	50	57
Leve	0	1	3	42	46
Moderada	0	3	2	118	123
Severa	1	2	6	279	288
Total	1	9	15	489	514
Acierto %	0%	11%	13%	57%	

Fuente: Programa de Asistentes Personales, PRONADIS y estimaciones propias a partir de la ED

Cuadro 19. Clasificación por dependencia según Baremo por valorador y adecuación del Baremo a la ED.

Adecuación del Baremo	Resultado de la aplicación del Baremo por un valorador				
	Sin dependencia	Leve	Moderada	Severa	Total
Sin dependencia	0	2	1	4	7
Leve	0	0	1	7	8
Moderada	1	6	11	74	92
Severa	0	1	2	404	407
Total	1	9	15	489	514
Acierto %	0%	0%	73%	83%	

Fuente: Programa de Asistentes Personales, PRONADIS y estimaciones propias a partir de la ED

4.3 Comparación de estimaciones en distintas fuentes

En este apartado, se comparan las estimaciones de personas dependientes en la Encuesta NIEVE-MIDES respecto a las estimaciones en la ELPS a través de las 3 metodologías expuestas. En primer lugar, se presenta un cuadro con todas las estimaciones las cuales difieren en la representatividad de ese dato: la encuesta NIEVE es representativa de mayores de 65 años que viven en hogares con tenencia de teléfono fijo, mientras que las estimaciones de dependencia en la ELPS se elaboran para mayores de 60 años debido a la disponibilidad de preguntas a partir de esa edad. Se observa que la metodología que se acerca más a la encuesta NIEVE es la del Baremo a pesar de las consideraciones acerca de la comparabilidad de los datos.

Cuadro 20. Estimaciones de niveles de dependencia en mayores de 60 años

Niveles de Dependencia	NIEVE*	Metodología Encuesta de Dependencia	Base de ELPS		Adecuación del Baremo
			Muy severos	Severos y muy severos	
Severos	..**	8.968	9.229	32.218	15.739
		1,4%	1,5%	5,1%	2,5%
Total	57.000***	34.206		56.415	59.146
	16,3%	5,4%		8,9%	9,3%

Fuente: SNC-INMAYORES (2014) y estimaciones propias a partir de la ELPS

* Mayores de 65 en hogares con teléfono fijo.

** Severos y moderados serían 23 mil (la metodología no permitía distinguir).

*** Sobre el total con teléfono fijo (352 mil en 2011), si proyectamos sobre los 484 mil mayores de 65 de 2014 queda en 79 mil (eran 440 en 2011 +/- 70 mil).

A continuación se afina la comparación solo comparando entre la encuesta NIEVE y la adecuación del Baremo en la ELPS. En este último caso para que sean comparables, se filtra a los hogares que no tienen teléfono fijo y a las personas de 65 años y más.

En primer lugar, se observa que a través del Baremo se estima una mayor cantidad de personas en situación de dependencia severa y moderada mientras que en el total de dependientes pasa lo contrario, lo cual sugiere una subestimación del Baremo respecto a los dependientes leves.

Cuadro 21. Dependencia en mayores de 65 años en hogares con teléfono fijo: Encuesta NIEVE y adecuación del Baremo en la ELPS.

Niveles de Dependencia	NIEVE	Adecuación del Baremo
Total Dep. moderados y severos	22.000	26.420
	6,3%	7,1%
Total Dependientes	57.000	41.498
	16,3%	11,2%

Fuente: SNC-INMAYORES (2014) y estimaciones propias a partir de la ELPS

5 Consideraciones finales

Luego del análisis realizado a partir de las distintas fuentes de información disponibles, se observa que la metodología de adecuación del Baremo aplicada a la ELPS es la estimación de población en situación de dependencia que incluye mayor cantidad de casos: casi 60.000 personas mayores de 60 años en situación de dependencia. Esta medida no solo se encuentra próxima a duplicar a la población en situación de dependencia identificada por la metodología de la ED, sino que identifica mayor cantidad de personas con dependencia severa. A su vez, la población dependiente estimada por la adecuación del Baremo es similar a la metodología aplicada por BPS, aunque con disparidades en la clasificación por grado de dependencia.

Por otra parte, casi 6 de cada 10 personas identificadas como dependientes por la Adecuación del Baremo quedan clasificadas en alguna de las restantes metodologías, lo cual da cuenta de una fuerte intersección entre las diferentes mediciones.

Se observa entonces una mayor consistencia de la metodología de adecuación del Baremo de dependencia a la ELPS respecto de las restantes metodologías a la hora de contar con una estimación de la cantidad de personas en situación de dependencia. Además de las consideraciones previamente realizadas, se destaca el alto porcentaje de acierto en la clasificación de dependencia -creciente con el grado de severidad- entre la adecuación del baremo en la ED y el resultado de la valoración por técnicos del MIDES en el marco del programa Asistentes Personales. La concordancia conceptual que presenta la adecuación del baremo con el baremo empleado por el SNIC, así como la cobertura y completitud de la muestra de la ELPS son aspectos importantes a la hora de optar por esta medición.

Finalmente, es importante tener en cuenta que el presente trabajo constituye un primer ejercicio que intenta poner en común la diversidad de metodologías para identificar a las personas con algún tipo de dependencia, así como la interseccionalidad entre las mismas, destacando ventajas y desventajas de cada una. Es importante seguir profundizando en esta línea de análisis, lo cual supone también una convocatoria a todos los actores involucrados directa o indirectamente (academia, organismos públicos, organizaciones sociales, entre otros) para que se apropien de la herramienta y contribuyan a su desarrollo, revisión y adecuación permanente a la realidad que trata de identificar.

6 Referencias Bibliográficas

- BPS (2015) "[Encuesta longitudinal de protección social. Presentación y primeros tabulados. Ronda 2012-2013](#)" Banco de Previsión Social, Junio 2015.
- Paredes, M. y Pérez Fernández, R. (2014). "*Personas mayores en Uruguay: configuraciones familiares, participación social y detección de dependencia*". En: Las personas mayores ante el cuidado. Aportes de Inmayores para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados. Sistema Nacional de Cuidados e Inmayores.
- PRONADIS (2013). "Baremo Informe Marzo 2013".
- Rossel, C. (2014). "Encuesta de dependencia en el marco de las prestaciones previstas en la Ley 18651". Informe final de consultoría, Marzo 2014.
- SNC-INMAYORES (2014) "[Las personas mayores ante el cuidado. Aportes de Inmayores para la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados](#)". Equipo: Karina Batthyány, Fernando Berriel, María Carbajal, Natalia Genta, Mariana Paredes, Robert Pérez Fernández y Valentina Perrotta. Sistema Nacional de Cuidados e Instituto Nacional del Adulto Mayor.

7 Anexo

Cuadro A. 1. Cantidad de actividades con tipo de apoyo necesario físico parcial

	Dep. no severos	Dep. severos
0	28%	9%
1	42%	6%
2	17%	8%
3 o 4	13%	26%
5 o más	0%	51%
Total	100%	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro A. 2. Cantidad de actividades con tipo de apoyo supervisión

	Dep. no severos	Dep. severos
0	81%	73%
1	15%	14%
2	2%	4%
3 o 4	1%	6%
5 o más	0%	3%
Total	100%	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro A. 3. Necesidad de tratamiento para la calidad de vida.

	Dep. no severos	Dep. severos	Dep. no severos	Dep. severos
Sí	13.360	9.851	53%	74%
No	10.988	3.263	44%	25%
No contesta	672	192	3%	1%
Total	25.020	13.306	100%	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS

Cuadro A. 4. Necesidad de adaptaciones en la vivienda que lo ayuden en el acceso y movilidad.

	Dep. no severos	Dep. severos	Dep. no severos	Dep. severos
Sí	3.356	6.268	13%	47%
No	20.992	6.846	84%	51%
No contesta	672	192	3%	1%
Total	25.020	13.306	100%	100%

Fuente: estimaciones propias a partir de la ELPS