
Ley 39/2006 de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Determinantes de las prestaciones por comunidades autónomas

El objetivo de este trabajo es comprobar los determinantes de las prestaciones por comunidades autónomas en el marco de la Ley 39/2006 de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Los resultados, utilizando datos de panel, apuntan que, en la concesión de prestaciones a la dependencia son relevantes variables tales como una mayor tasa de dependencia, ser mayores de 75 años y vivir en una población urbana. En cuanto a las variables económicas son significativos los recursos disponibles en función del crecimiento de la renta, la ocupación y los ingresos fiscales. En el modelo dinámico no se percibe inercia en cuanto a que las prestaciones del pasado estén relacionadas con el presente. La variable latente del desempeño diferencial según comunidades autónomas está relacionada con el tipo de población y el signo político del gobierno regional.

Lan honen helburua da prestazioak erabakitzeo determinatzaileak zehaztea autonomia-erkidegoen arabera, Autonomia pertsonala sustatzeari eta mendetasun-egoeran dauden pertsonak zaintzeari buruzko 39/2006 Legearen esparruan. Paneleko datuak erabiliz lortutako emaitzek erakusten dute mendekotasunerako prestazioak emateko honako hauek direla determinatzaile nagusiak: mendekotasun-tasa handia, 75 urte baino gehiagoko pertsonak izatea eta hirian bizi izatea. Aldagai ekonomikoek dagokienez, adierazgarriak dira errentaren, lan-tasaren eta zerga-sarreraren hazkundearen arabera erabilgarri dauden baliabideak. Eredu dinamikoan ez da inertziaz ikusten, hau da, iraganeko prestazioak ez daude gaur egungoekin lotuta. Autonomia-erkidegoen arteko desberdintasunak azaltzen dituen aldagai nagusia biztanleria-motarekin eta eskualdeko gobernuan dagoen alderdi politikoarekin dago lotuta.

The objective of this work is to check the determinants of benefits by the autonomous communities in the framework of law 39/2006 of Personal autonomy and care dependency. The results, using panel data, suggest that, in the granting of benefits to the unit are relevant demographic variables such as a higher rate of dependency, be over 75 years old and live in an urban population. In terms of economic variables are significant resources available as soon as you're growing income, occupation, and income tax. Inertia is not perceived in the dynamic model in that the performance of the past are not related to the present. The latent variable according to autonomous differential performance is related to the type of population and the political signal of the regional government.

Índice

1. Introducción
2. Los datos
3. El modelo
4. Los resultados
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: políticas públicas, dependencia, datos de panel.

Keywords: public policy, dependence, panel data.

Nº de clasificación JEL.: R38, J14, C23.

1. INTRODUCCIÓN

La atención a las personas en situación de dependencia constituye un reto para las políticas públicas de los países desarrollados. El envejecimiento de la población, las mayores tasas de supervivencia de las personas afectadas por enfermedades crónicas y alteraciones congénitas, amén de la incidencia creciente de los accidentes, laborales y de tráfico, generan una demanda cada vez mayor de actuación pública dirigida a la atención de personas en situación de dependencia.

Anteriormente, las necesidades de las personas afectadas por situaciones de dependencia, habían contado con varios dispositivos protectores, bien desde el

¹ Este trabajo cuenta con el apoyo económico de la Cátedra Bantierra.

206

ámbito autonómico y local, mediante servicios asistenciales, bien por el sistema de Seguridad Social, que ha atendido tanto a personas mayores como en situaciones vinculadas a la discapacidad (como prestaciones por gran invalidez o complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez). A grandes rasgos, la atención a la dependencia podría inscribirse en un modelo mediterráneo de cuidados de larga duración caracterizado por poca cobertura de recursos públicos, sólo de manera subsidiaria y asistencial, lo que implica que sólo sean atendidas las rentas bajas, y en el que las familias tienen un papel central en la atención a la dependencia (Rodríguez Cabrero *et al.*, 2002).

La necesidad de llenar el vacío regulador que aporte recursos y servicios de atención a la población dependiente condujo a la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD). En concreto, la ley «tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia» (art. 1.1). Se trata de un derecho universal, ya que con la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) por la ley, todas las personas mayores o con discapacidad que no puedan valerse por sí mismas serán atendidas por las administraciones públicas, garantizando así el acceso a los servicios y a las prestaciones económicas más adecuadas a sus necesidades.

Sin embargo, la entrada del sector público en esta nueva esfera del bienestar social se produce a «destiempo económico», ya que se aprueba desde el optimismo de una fase álgida del ciclo que tenía tanto de extraordinaria como de irrepetible (López-Casasnovas, 2010). Dado que en los años previos las cuentas públicas se habían saldado con superávit, el legislador estimó que los gastos que ocasionara la atención a la dependencia podrían ser cubiertos por esta vía, es decir, que la ley nace sin tener asegurada su financiación (Montserrat, 2007), extremo éste que condicionará el desarrollo y mantenimiento futuro del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La LAPAD define dependencia como aquel estado permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal (art. 2.2). También contempla varios grados de dependencia: Grado III o gran dependencia, Grado II o dependencia severa y Grado I o dependencia moderada. Además, cada uno de los grados se clasifica en dos niveles, nivel 2 y nivel 1, en función de la frecuencia e intensidad con que se requiere la ayuda (art. 26). El cuadro nº 1 recoge tales definiciones.

Cuadro nº 1. DEFINICIÓN DE GRADOS DE DEPENDENCIA EN LA LAPAD

Grado/Nivel	Definición
Grado III Gran dependencia	La persona necesita ayuda para realizar varias actividades de la vida cotidiana varias veces al día, y por su pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.
Grado II Dependencia severa	La persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
Grado I Dependencia moderada	La persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día o tiene necesidad de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

Fuente: Elaboración propia.

Se trata de una definición cualitativa que se hace operativa con la aprobación del Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD)², único para todo el Estado, que contiene los criterios objetivos para la asignación del grado y nivel de las personas en situación de dependencia, en función de su puntuación en once actividades de la vida diaria. Este instrumento de valoración de la situación de dependencia incluye instrucciones de aplicación, un protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir, y la determinación de los intervalos de puntuación que corresponden a cada uno de los grados y niveles de dependencia (cuadro nº 2).

Cuadro nº 2. ESCALA PARA LA DETERMINACIÓN DEL GRADO Y NIVEL DE DEPENDENCIA DEL BVD

Grados	Puntuación	Niveles	Puntuación
GRADO III Gran dependencia	75-100	Nivel 2	90-100
		Nivel 1	75-89
GRADO II Dependencia severa	50-74	Nivel 2	65-74
		Nivel 1	50-64
GRADO I Dependencia moderada	25-49	Nivel 2	40-49
		Nivel 1	25-39

Fuente: Elaboración propia.

² Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

La experiencia de la aplicación del BVD ha revelado insuficiencias, entre ellas el elevado número de personas con gran dependencia en relación con la menor incidencia de dependencias moderadas (Alonso, 2011). De hecho, el baremo ha sufrido algunas modificaciones: con fechas recientes, el Real Decreto 174/2011 deroga el anterior baremo, tratando de ajustar y mejorar la fiabilidad y aplicabilidad del mismo al concepto y clasificación de las situaciones de dependencia establecidas en la ley³; y en el presente año, el Real Decreto 20/2012 reconoce que la clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia no ha permitido distinguir en las prestaciones y servicios de personas dentro de un mismo grado, e incluso entre niveles próximos de distintos grados. Se mantendrán los grados, pero sin niveles⁴.

Una vez establecido el grado de dependencia del individuo, en el Programa Individual de Atención (PIA) se determinan los servicios y prestaciones económicas más acordes con su nivel de dependencia. Para satisfacer las necesidades de los beneficiarios, el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) establece un conjunto de prestaciones disponibles en el catálogo de servicios previstos en la ley. Por un lado, prestaciones con naturaleza de servicios, que se prestan directamente a través de la oferta pública de la Red de servicios sociales de las comunidades autónomas, mediante centros y servicios públicos o concertados. Se trata de servicios de prevención de situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal, servicio de teleasistencia, servicio de ayuda a domicilio (atención de las necesidades del hogar y cuidados personales), servicio de centro de día y de noche (centro de día para mayores, centro de día para menores de 65 años, centro de día de atención especializada, centro de noche) y Servicio de atención residencial. Todos estos servicios del artículo 15 de la ley tienen un carácter prioritario.

Por otro lado, están las prestaciones económicas, que incluyen la prestación económica vinculada al servicio, prestación para cuidados en el medio familiar y prestación económica de asistencia personal. La prestación económica vinculada al servicio tiene como objeto cubrir los gastos de los servicios detallados en el PIA cuando no sea posible recibir la atención a través de un proveedor público o concertado. La prestación para cuidados en el entorno familiar, tendente a retrasar la institucionalización del dependiente el mayor tiempo posible, concede una ayuda económica al cuidador no profesional que atiende al dependiente en su entorno, lo que se denomina apoyo informal. Esta prestación económica tiene, en la ley, un carácter excepcional. Por último, la prestación económica de asistencia personal remunera al asistente personal que ayuda a que la persona gran dependiente pueda tener una vida más autónoma.

³ Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

⁴ Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Para entender la situación actual de la atención a la dependencia hay que referirse a su calendario de implantación. Los dependientes se han incorporado al sistema progresivamente, de modo gradual desde 2007, empezando por los grandes dependientes del Grado III. El quinto año, que ha finalizado el 31 de diciembre de 2011, han tenido derecho a las prestaciones de la ley quienes hayan sido valorados en el Grado I de dependencia moderada, nivel 2.

Según el documento de evaluación de resultados de la Ley, de 10 de julio de 2012, de los 752.005 beneficiarios que reciben prestaciones a 1 de enero de 2012 (71,09% de todos a los que corresponde prestación), reciben un total de 931.774 servicios más prestaciones económicas, de los cuales un 54,5% son servicios y un 45,5% prestaciones económicas.

Además, aparecen algunas anomalías: la prestación de servicios para la prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal y la prestación económica para asistencia personal, sólo representan un porcentaje residual del total, un 1,88% y 0,10%, respectivamente. Y la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, a pesar de la excepcionalidad que le asigna la ley, supone el 45,40% del total de prestaciones.

Para entender este peso relativo de las prestaciones económicas hay que acudir a una característica de la LAPAD: su complejidad institucional y financiera. La Ley, por competencia exclusiva del Estado, regula los derechos subjetivos de acceso a las prestaciones de dependencia y las prestaciones que forman parte de los servicios sociales, ámbito en que las CCAA poseen competencia exclusiva en esa materia. La financiación pública es compartida entre la Administración General del Estado y las CCAA a través de tres niveles: el nivel mínimo garantizado, el nivel acordado o convenido entre AGE y la Administración de cada comunidad autónoma (repartiendo el fondo común de los PGE entre las CCAA con base en un conjunto de criterios complejos: población, población potencialmente dependiente, insularidad, dispersión...) y un nivel adicional, nuevas prestaciones financiadas íntegramente por las CCAA.

La aportación del Estado a las CCAA en el nivel mínimo se hace en función del grado y nivel de dependencia, aportación homogénea dentro de cada uno de ellos, pero independientemente del tipo de servicio o prestación de que se trate y de su coste. De manera que, el nivel mínimo cubre entre el 30-50% del coste de las prestaciones económicas y sólo entre el 7% y el 30% del coste de los servicios (Montserrat, 2009). Además, según el Informe sobre financiación y costes de la ley (Barriga, 2010), la cobertura de los servicios (residencia, centro de día/noche, ayuda a domicilio y teleasistencia) consume el 69% del gasto total, frente al 31% que absorben las prestaciones económicas. Y, dentro de éstas, con el 26,8% de los recursos se atiende al 57% de las personas mediante prestaciones de cuidados en el entorno familiar. Esta proporción atenciones/gasto, constituye un mecanismo que ha favorecido sobremanera el uso de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, de modo que, con menos gastos se atiende a más personas.

En estos cinco años de andadura de la ley podemos observar una gran disparidad en su desarrollo territorial. Por CCAA, el porcentaje de beneficiarios que reciben prestaciones va desde el 91,55%, en la comunidad más avanzada, al 71,26% en el extremo opuesto. En ocho comunidades no se alcanza la media, oscilando entre 69,2% y 43,8%. En definitiva, existe una disparidad grande y un diferente ritmo al recibir las prestaciones. El procedimiento tiene una duración, en muchos casos, demasiado dilatada, que incluye hasta 16 trámites. Dentro de un mismo grado, las diferencias en las CCAA son también significativas, por ejemplo las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar oscilan desde el 21% hasta el 69% (para los dependientes del Grado III) y entre el 22% y el 79% (para el Grado II).

Como se afirma en la Resolución de 13 de julio de 2012⁵, se ha producido una importante desigualdad de la aplicación de la Ley por parte de las CCAA ante situaciones de dependencia similares, con desarrollos normativos dispares que afectan tanto a la prestación de servicios como al procedimiento y al tiempo en acceder a las prestaciones y servicios.

En este contexto, el objetivo del trabajo es demostrar que existen diferencias en el nivel de desempeño (medido como el número de prestaciones concedidas) de las CCAA a la hora de hacer frente a los retos de la atención a la dependencia y explicar, al menos en parte, a qué se deben estos factores diferenciales. Para ello se presenta un modelo de datos de panel tanto estático como dinámico de efectos fijos para intentar detectar los determinantes de dicho desempeño controlando por variables demográficas y económicas. A continuación, se presentan los datos utilizados, el modelo econométrico y los resultados obtenidos.

2. LOS DATOS

Se han utilizado datos referidos a las 17 comunidades autónomas de los 5 años que lleva aplicándose la Ley para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, desde 2007 hasta 2011 (ambos incluidos). La enorme heterogeneidad en la calidad de los datos y en la metodología de medición nos ha imposibilitado extender más la serie temporal, lo que hubiera resultado muy útil a la hora de descartar la existencia de posibles efectos inerciales (ya fueran positivos o negativos), especialmente en aquellas comunidades que hubieran realizado un mayor esfuerzo previo al desarrollo de la ley; y también de obtener una explicación más exacta de las causas que explican el nivel de desempeño de las diferentes regiones. Hemos empleado datos procedentes del Instituto Nacional de Estadística para las variables explicativas, y del Instituto de

⁵ Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Mayores y Servicios Sociales para la variable explicada. Las tasas de ocupación, ocupación femenina, índice de envejecimiento y tasa de dependencia están elaboradas por el propio INE; el resto son de elaboración propia.

2.1. La variable explicada

La variable que hay que explicar es el desempeño de las CCAA a la hora de prestar las ayudas a la dependencia en España. Como variable aproximada se ha tomado «el número total de personas con derecho reconocido a prestación en relación a la población total». Esta medida incluye prestaciones de prevención de la dependencia, teleasistencia, ayuda a domicilio, centro de día o de noche, residencia, prestación económica vinculada a un servicio, prestación económica para cuidados familiares y prestación económica para asistencia personal.

Se ha tomado el número total, pese a que la idea inicial era ponderarlo en función del coste de cada tipo de servicio, o de algún tipo de indicador de «bondad» (en el sentido de que sea mejor o preferido por el usuario o sus familiares). Ante la imposibilidad de obtener datos se ha optado por utilizar el estimador más simple⁶.

El cuadro nº 3 resume el total de prestaciones concedidas a la dependencia entre los años 2007-2011 y su distribución entre: servicios de promoción de autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros día/noche, atención residencial, prestaciones económicas vinculadas al servicio, prestaciones económicas para cuidados familiares y prestaciones económicas de asistencia personal. En promedio, las prestaciones en servicios suponen el 54,06% mientras que las prestaciones económicas son el 45,94%. La partida más cuantiosa son las prestaciones económicas para cuidados familiares que en 2007 abarcaban el 51,26% del total y aunque han disminuido hasta suponer el 45,31% en 2011 suponen el grueso de las prestaciones concedidas con un 48,37% en promedio de los años considerados. Le siguen la atención residencial con un 19% en media y la ayuda a domicilio con un 11,68% del total de prestaciones.

Podemos considerar esta medida como la suma del grado de implantación (personas con prestación sobre el total de población) más el denominado «limbo de la

⁶ En un intento de ponderar las prestaciones por el gasto se ha seguido el Informe de posición (2010) de «Antaris consulting» y su tabla de costes de los «servicios» y las «prestaciones económicas» por grado de dependencia. Se aprecia claramente que las prestaciones económicas tienen 1/3 del coste que los servicios tanto para el Grado III como para el Grado II. No obstante, además de problemas de heteroscedasticidad por grupos presenta problemas de autocorrelación. En parte puede ser porque en los dos primeros años (2007 y 2008) hay un número importante de prestaciones no especificadas, que se han tenido que asignar a servicios o prestaciones económicas extrapolando a partir de los datos conocidos: tomamos el porcentaje de cada tipo de prestación sobre el total de prestaciones asignadas, y aplicamos este porcentaje al total de prestaciones (asignadas y no asignadas), a fin de obtener la distribución aproximada de los distintos tipos de prestaciones concedidas.

dependencia» medido en una de sus formas (personas que, teniendo derecho reconocido a recibir prestación, no están percibiéndola efectivamente)⁷.

Cuadro nº 3. TOTAL DE PRESTACIONES A LA DEPENDENCIA. DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS. TOTAL NACIONAL 2007-2011

	Total	A	B	C	D	E	F	G	H	Servicios	Económicas
2007	199.897	0,22	2,82	9,66	6,10	28,50	1,42	51,26	0,03	47,30	52,70
2008	647.381	0,37	4,07	12,40	4,78	22,23	6,95	49,11	0,11	43,83	56,17
2009	644.56	0,62	10,06	10,92	5,37	16,87	6,76	49,29	0,11	43,84	56,16
2010	886.745	1,59	12,14	12,64	5,87	14,43	6,38	46,86	0,08	46,67	53,33
2011	943.688	1,96	13,78	12,77	6,56	12,98	6,54	45,31	0,09	48,05	51,95
Promedio		0,95	8,57	11,68	5,74	19,00	5,61	48,37	0,08	45,94	54,06

- A. Servicios de promoción de autonomía personal.
- B. Teleasistencia.
- C. Ayuda a domicilio.
- D. Centros día/noche.
- E. Atención residencial.
- F. Prestaciones económicas vinculadas al servicio.
- G. Prestaciones económicas para cuidados familiares.
- H. Prestaciones económicas de asistencia personal.

Prestaciones de servicios=A+B+C+D+E.

Prestaciones económicas=F+G+H.

Fuente: Elaboración propia.

Según la literatura, el gasto que las administraciones públicas deben realizar para atender a las personas en situación de dependencia depende de varios factores: en primer lugar, del tipo de atención que se quiera prestar (universal, mediante prueba de medios u otras modalidades), puesto que define el número de usuarios potenciales de los servicios. Una vez definidos éstos, el gasto dependerá de características sociodemográficas de la población tales como el grado de envejecimiento, la prevalencia de la dependencia, las capacidades sociales para hacerse cargo de la dependencia previas a la implantación del sistema (ya sean de forma privada o pública,

⁷ Previamente a la elección de esta medida, hicimos varias pruebas con otras variables que parecían una *proxy* razonable del desempeño analizando tres componentes: la financiación mínima más la financiación acordada para la atención a la dependencia, la financiación acordada, y la mitad de la financiación acordada (en cuanto a que es la financiación realmente aportada por las CCAA). No empleamos la financiación voluntaria por ausencia de datos. Todas estas variables arrojaron peores resultados que la finalmente elegida; ya sea en términos de factibilidad del modelo como en términos de problemas de autocorrelación.

formal o informal); dependerá también de factores económicos como la capacidad de los organismos públicos para obtener ingresos (Solé, 2001).

De acuerdo con el diseño teórico del modelo de atención a la dependencia español, la tasa de personas con derecho a prestación por dependencia, que es la variable elegida para aproximar el desempeño de las comunidades autónomas, no debería tener relación más que con las variables demográficas estrechamente vinculadas a la tasa de prevalencia de la dependencia. Las personas con derecho reconocido se encuentran en la penúltima fase del proceso total de selección: el paso previo a la elaboración del PIA y la concesión definitiva de la ayuda más indicada para la persona en cuestión.

La evaluación, por su parte, sigue, teóricamente, criterios objetivos, no influidos por criterios de índole económica; sin embargo, hay evidencias de que los criterios de valoración no están aplicándose de forma uniforme por las comunidades autónomas ni, muy probablemente, en el tiempo. Como ya se ha comentado en la introducción, existe acuerdo sobre las imperfecciones del BVD y su aplicación en el tiempo y en el territorio.

Además, como toda encuesta, el propio evaluador tiene un papel relevante en el resultado, por lo que las presiones externas que se ejerzan sobre las personas que apliquen el baremo pueden influir en el dictamen y, por ende, en el número final de personas a las que se les reconoce el derecho a recibir prestaciones.

Algunos autores, como López-Casasnovas (2009), vienen expresando sus dudas acerca de la excesiva laxitud con la que se aplica el baremo. Sin embargo, puede haberse producido el efecto contrario durante los años más duros de la crisis.

Por todo ello, y aunque el diseño teórico no mueva a contemplarlo, puesto que cualquier tipo de gasto público tiende a estar relacionado con el nivel de ingresos disponible para llevarlo a cabo, hemos decidido incluir entre las variables explicativas el PIBpc y el nivel de ingresos presupuestarios per cápita. De no resultar significativas, podríamos concluir que, efectivamente, el SAAD no está influida por la cantidad de recursos disponibles, sino únicamente por la demanda.

2.2. Las variables explicativas

Como variables explicativas hemos empleado la proporción de personas mayores de 64 años, la tasa de dependencia (medida como personas de 65 años y más, sobre personas en edad de trabajar, y multiplicada por 100); la proporción de personas de 75 y más años, la densidad de población, la tasa de ocupación femenina, el PIB per cápita, la tasa de ocupación y los ingresos presupuestarios per cápita de cada comunidad autónoma⁸. La decisión de tomar en cuenta estas variables proviene de la

⁸ En un modelo inicial, se introdujeron también otras variables, como el tamaño de los hogares, el índice de envejecimiento y la proporción de personas de 80 y más años, las cuales resultaron no significativas.

revisión de la literatura de los modelos de gasto público y gasto sanitario (Gadea, 1993), así como de estudios de carácter fundamentalmente descriptivos sobre la atención a la dependencia en España. Las variables escogidas, significado y signo esperado se muestran en el cuadro nº 4.

Cuadro nº 4. **VARIABLES A EXPLICAR Y EXPLICATIVAS DE LAS PRESTACIONES A LA DEPENDENCIA EN ESPAÑA**

VARIABLE A EXPLICAR	SIGNIFICADO	
Desempeño	Personas con derecho a prestación sobre la población total	
VARIABLES EXPLICATIVAS	SIGNIFICADO	SIGNO PREVISTO
May64	porcentaje de mayores de 64 años	+
Tasadep	mayores de 64 sobre la población en edad de trabajar	+
Densidad	población total / superficie	+
May75	porcentaje de mayores de 75 años	+
PIBpc	PIB per cápita	+
Tasaocup	tasa de ocupación	+
Ocupfem	tasa de ocupación femenina	+
Ingpc	ingresos presupuestarios totales per cápita	+

Fuente: Elaboración propia.

3. EL MODELO

Respecto al método, se ha decidido confeccionar un panel de datos, estructurado en años y comunidades autónomas, y emplear un modelo de estimación *within*, donde los efectos fijos son los que diferencian a las comunidades autónomas.

Al elaborar un panel se ganan observaciones y grados de libertad con respecto a los modelos únicamente de series temporales o de corte transversal⁹. En el modelo planteado se trata de un panel micro: predomina la dimensión transversal sobre la temporal y es, además, un panel balanceado.

La especificación general de un modelo econométrico de datos de panel es:

$$y_{it} = \eta + x'_{it}\beta + z'_i\gamma + \omega'_t\delta + \alpha_i + \mu_{it} \quad (1)$$

⁹ Ver Baltagi (2003) para un análisis de los modelos de datos de panel.

donde:

$i=1,\dots, N$ y $t=1,\dots,T$.

La variable endógena es y_{it} , en la que los subíndices i y t hacen referencia al agente económico del que proviene el dato y el instante de tiempo en que se recogió, respectivamente; x_{it} es un vector de k variables explicativas predeterminadas. El vector z_i está constituido por g variables exógenas observables, específicas de cada agente, pero invariantes en el tiempo, lo que las distingue de las variables que componen el vector x_{it} . Los agentes económicos que componen un panel han sido escogidos mediante un proceso de muestreo previo y, por tanto, los efectos no observables o variables latentes deben tratarse como realizaciones de una distribución de probabilidad subyacente. La variable aleatoria a_i recoge tales efectos no observables específicos de cada agente en el panel y se supone, al igual que el vector z_i que es invariante en el tiempo. El vector ω_i representa una lista de variables que, evolucionando en el tiempo, afectan de igual manera a todos los individuos del panel. Si el modelo incluye efectos temporales, éstos se suponen incluidos en β en cuyo caso x_{it} contiene las correspondientes variables ficticias de tiempo. Con los efectos temporales en la ecuación se controla la influencia de todas las posibles variables macroeconómicas sobre el comportamiento individual.

Es necesario distinguir entre dos situaciones diferentes, según el efecto individual α_i esté o no correlacionado con las variables explicativas x_{it} , z_i . Si está correlacionada, entonces las estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) serán inconsistentes. Si, por el contrario, las correlaciones son cero, entonces, el problema de estimación es solamente un problema de eficiencia, debiendo diseñarse el modo óptimo de explotar la estructura de la matriz de covarianzas del término de error transformado $v_{it} = \alpha_i + \mu_{it}$.

Lo anterior suele expresarse en que los efectos individuales α_i pueden ser fijos o aleatorios. En el primer caso se tratan las diferencias estructurales de las submuestras como si fuesen deterministas y ello provoca que su efecto sea recogido en el término independiente. En el modelo de efectos aleatorios se supone que es una variable aleatoria inobservable independiente de x_{it} que, por tanto, pasa a formar parte de un término de perturbación compuesto.

En el modelo de efectos fijos los α_i son tratados como un conjunto de N coeficientes adicionales que se pueden estimar junto con los β (regresión incluyendo variables ficticias de grupo) para lo que se utiliza el programa informático STATA 10.0.

Puesto que la existencia de correlaciones entre los efectos latentes y las variables explicativas (x_i , z_i) es crucial en el tratamiento del modelo, es importante poder contrastar la hipótesis nula de ausencia de tales correlaciones representada por:

$$H_0: E(\alpha_i / x_{i1}, \dots, x_{iT}, z_i) = 0$$

En consecuencia, se debe considerar si los efectos son fijos o aleatorios, esto es, si están o no correlacionados con las variables explicativas. El contraste de Hausman (1978) permite realizarlo bajo la hipótesis nula de efectos incorrelacionados y una distribución asintótica de chi-cuadrado con k (número de variables explicativas) grados de libertad.

El modelo explicativo propuesto para el desempeño de la dependencia, en su versión estática, prevé un comportamiento de «efectos fijos» en el sentido de la importancia de las características peculiares de cada comunidad autónoma frente a otra a la hora de enfrentarse a la concesión de prestaciones.

Como último aspecto metodológico que consideramos apropiado resaltar, hemos empleado el modelo doble logarítmico, tanto por cuestiones técnicas (tales como reducir la amplitud del rango de los valores de las variables) como por su plasticidad a la hora de interpretar el modelo: de este modo, las variaciones porcentuales en las variables explicativas explican variaciones porcentuales en la variable endógena.

Una vez seleccionadas las variables que presentaban mejores características, y contrastados todos los modelos posibles, seleccionamos el que mejores resultados proporciona, tanto en términos de ajuste como de problemas de autocorrelación y heteroscedasticidad entre grupos. No existen problemas de autocorrelación en el modelo, pero sí de heteroscedasticidad por grupos, lo cual consideramos fundamentalmente un producto de la escasez de datos y de la heterogeneidad natural de los datos (en el corte transversal contamos con diez y siete comunidades autónomas que, pese a la labor de homogeneización de los datos previa a su introducción en el modelo, poseen características muy dispares).

Como ya se ha comentado, se observa fácilmente una fuerte correlación entre los residuos y las variables explicativas: es evidente la presencia de problemas de endogeneidad (hay efectos no observables que hacen que no exista ortogonalidad entre las variables explicativas y los residuos del modelo). El modelo no está identificado y los estimadores MCO son inconsistentes: instrumentalizamos los efectos no observables mediante un modelo *within*. Es lo que habría que hacer en todo caso cuando el modelo presentara estas características pero, además, en este estudio nos interesa captar el factor diferencial por comunidades autónomas, que es algo que nos permite hacer el modelo de efectos fijos.

Esta forma de aislar los efectos diferenciales es más atractiva que el uso de una estimación MCO con variables ficticias pues, al ser elevada la dimensión transversal, el modelo tendría demasiados regresores. La estimación *within* elimina primero mediante una transformación los efectos fijos, obteniendo el modelo para toda la muestra, y luego permite recuperar esos efectos fijos tras la estimación.

Para contrastar los modelos empleamos el test modificado de Wald¹⁰, para comprobar la presencia o no de heteroscedasticidad por grupos, y el test de Wooldridge, que comprueba si existen problemas de autocorrelación.

Completando la visión estática que se acaba de plantear, introducimos el modelo dinámico con la intención fundamental de comprobar si existe algún tipo de inercia: el mercado político tiene una naturaleza dinámica en cuanto que la continuidad temporal es importante. Una vez concedidos una serie de derechos o prestaciones, tienden a perdurar en el tiempo y a incrementar su cobertura. En consecuencia, un modelo dinámico de datos de panel puede hacer entender mejor la dinámica del ajuste. La relación dinámica es caracterizada por la presencia de la variable dependiente retardada.

Los resultados del modelo dinámico de datos de panel se derivan de un estimador GMM propuesto por Arellano y Bond (1991) usando niveles retardados de la variable dependiente y primeras diferencias de las variables exógenas siguiendo el programa informático STATA 10.0. Pese a que el periodo máximo de memoria en un periodo electoral es de cuatro años, la escasez de datos nos permite utilizar únicamente un retardo. Los resultados que se ofrecen son obtenidos con el estimador robusto de la matriz de varianzas y covarianzas. Se indica, asimismo, si existe compatibilidad entre los instrumentos utilizados mediante el test de Sargan¹¹, que contrasta las restricciones de sobreidentificación obtenido con el estimador del «segundo paso» de Arellano y Bond (1991).

De acuerdo con las hipótesis recogidas en el cuadro nº 4 para este trabajo, la ecuación a estimar mediante un panel completo es:

$$\text{desempñ}_{it} = \eta + \beta_1 \text{may64}_{it} + \beta_2 \text{tasadep}_{it} + \beta_3 \text{may75}_{it} + \beta_4 \text{densidad}_{it} + \beta_5 \text{pibpc}_{it} + \beta_7 \text{ocupacion}_{it} + \beta_8 \text{ocupfem}_{it} + \beta_9 \text{ingpc}_{it} + \alpha_i + \mu_{it}$$

donde $i = 1, \dots, 17$; $t = 2007, \dots, 2011$.

El índice i se refiere en este estudio a las 17 comunidades autónomas. En el caso del modelo dinámico, la ecuación a estimar será la misma, añadiendo como explicativa uno o varios retardos de la variable endógena.

A continuación, se resaltan los resultados más relevantes de las variables explicativas.

¹⁰ El término de error puede ser homoscedástico dentro de las unidades de corte transversal, pero su varianza puede diferir entre las distintas unidades: es lo que se conoce como heteroscedasticidad entre grupos. Se puede calcular un estadístico modificado de Wald para heteroscedasticidad por grupos a través de los residuos del modelo de efectos fijos, siguiendo a Greene (2000) y Baum (2001).

¹¹ El test de Sargan se basa en la observación de que los residuos deben estar incorrelados con las variables exógenas, si los instrumentos utilizados realmente son exógenos.

4. LOS RESULTADOS

Los resultados presentados son, en primer lugar, los derivados de los modelos estático y dinámico de datos de panel. En segundo lugar, se plantea una regresión de los efectos fijos resultantes del modelo estático que pueda explicar los mismos. En tercer lugar, se realizan dos subgrupos de prestaciones: las económicas y las de servicios para observar si existe una dinámica diferencial de las mismas en su concesión.

4.1. El modelo estático y el modelo dinámico de datos de panel

Según la literatura general sobre las características de la dependencia en España y Europa, y en concreto, el estudio de Jiménez-Martín (2007), la frecuencia de recepción de los servicios sociales en función de la edad es mayor para el grupo de personas de más de 75 u 80 años. Además la tasa de prevalencia de la dependencia aumenta conforme aumenta la edad, lo cual indica que la tasa de personas con derecho a prestación por dependencia está positivamente correlacionada con la proporción de personas mayores de 64, y aún más con la proporción de personas de más de 74 años.

Además, en este estudio se afirma que las personas ocupadas disponen de mayor información sobre el sistema público de atención a la dependencia, por lo que probablemente accedan en mayor proporción a él. Es decir, que es probable que una persona dependiente tenga más probabilidades de ser valorada y obtener un dictamen si su cuidador principal es una persona ocupada que si es una persona parada o inactiva. Por tanto, es de esperar que haya una correlación positiva entre la tasa de personas con derecho a prestación y la tasa de ocupación de una determinada población.

Residir en un núcleo de población de menos de 2.000 habitantes supone una desventaja a la hora de percibir ciertos tipos de prestaciones incluidas en el sistema de autonomía y atención a la dependencia. También el grado de conocimiento de los servicios sociales (especialmente los más innovadores) es mucho menor en las zonas rurales, con diferencias de más de veinte puntos porcentuales en el porcentaje de personas que conocen las distintas prestaciones en las zonas rurales respecto a las ciudades (Rodríguez, 2004).

La tasa de ocupación femenina debería tener un efecto de aumento de la demanda de prestaciones, en primer lugar porque, como ocupadas, tienen más información y en segundo lugar porque, como cuidadoras estadísticamente más probables, no estar disponibles por estar trabajando hace más probable que acudan a ayuda profesional.

La corroboración de estas ideas se va a probar en el modelo planteado cuyos resultados se recogen en el cuadro nº 5. La capacidad explicativa del modelo estático de efectos fijos es muy elevada (82%), un resultado especialmente favorable si tenemos en cuenta que en el panel empleado predomina el corte transversal (mucho más difícil de ajustar) sobre la dimensión temporal.

Cuadro nº 5. LAS PRESTACIONES A LA DEPENDENCIA. MODELOS ESTÁTICO Y DINÁMICO DE EFECTOS FIJOS DE DATOS DE PANEL

MODELO ESTÁTICO	MODELO DINÁMICO	
RETARDOS	Coeficiente t de Student ^(a)	
desemñ (-1)	-0.29	(-3.14) ***
VARIABLES EXPLICATIVAS		
	Coeficiente t de Student	Coeficiente t de Student
may64	-49.46 (-2.40) **	-34.34 (-2.18) **
tasadep	31.43 (2.19) **	25.00 (2.44) **
may75	11.71 (3.05) ***	7.43 (2.08) **
densidad	24.96 (5.75) ***	5.86 (0.75)
piGPC	6.62 (3.59) ***	-0.82 (-0.30)
ocupacion	37.19 (3.44) ***	-3.55 (-0.54)
ocupfem	-17.86 (-2.99) ***	0.92 (0.31)
ingpc	2.81 (3.33) ***	-0.19 (-0.29)
R ² (ajustado)	0.82	
F(8,60) ^(b)	33.49 ***	
Hausman ^(c)	131.85 ***	
Wald	2204.18 ***	477.35 ***
Wooldridge	3.35	
Sargan ^(d)		4.08
Autorrelación de orden 1		(1.81)
Autorrelación de orden 2		(1.08)
Observaciones	85	51
Sectores	17	17

(a) Entre paréntesis figuran los estadísticos t de Student para la significatividad individual de las variables. Las variables con los símbolos ***, ** y * son significativas individualmente a los niveles 1%, 5% y 10%, respectivamente.

(b) El estadístico F permite elegir el modelo de Efectos Fijos frente a un modelo sin efectos de grupo.

(c) Corresponde al valor que adopta el test de Hausman asintóticamente distribuido como una chi-cuadrado con 16 grados de libertad bajo la hipótesis nula de no correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas.

(d) El test de Sargan contrasta las restricciones de sobreidentificación. Se toma el valor de dicho test en el estimador de «segundo paso» puesto que el estimador robusto no lo ofrece. Se comporta como una chi-cuadrado con 5 grados de libertad (diferencia entre el número de instrumentos y los parámetros a estimar). Los valores de dicho test son inferiores al valor crítico lo que implica compatibilidad entre los instrumentos utilizados.

Fuente: Elaboración propia.

Hay dos datos especialmente reveladores: por un lado, tal como esperábamos, la capacidad explicativa del modelo aumenta de forma sustancial al tener en cuenta los efectos fijos, es decir, intuitivamente podemos observar que existen efectos diferenciales en el desempeño por comunidades autónomas, y que éstos son importantes.

La comprobación de la idoneidad del modelo de efectos fijos nos la proporciona, de forma estadística, el test de Hausman, que resulta significativo a todos los niveles.

De acuerdo con los resultados esperados, en la concesión de prestaciones a la dependencia son relevantes las variables demográficas como una mayor tasa de dependencia, ser mayor de 75 años y vivir en una localidad urbana, en cuanto a mayor densidad de población.

Por otro lado, en cuanto a las variables económicas, y confirmando la tesis de que los recursos disponibles son un factor explicativo del desempeño, tanto el PIB per cápita como los ingresos presupuestarios per cápita resultan significativos; es más, la capacidad explicativa del modelo mejora sustancialmente al incluir esta última variable. Lo refuerza una mayor tasa de ocupación en una economía en crecimiento.

Además, hemos obtenido dos resultados inesperados: un aumento en el porcentaje de personas mayores de 65 años produce una reducción de la tasa de personas con derecho a prestación y aumentos en la tasa de ocupación femenina reducen esa tasa. Aunque en principio resulten contraintuitivos, consideramos que, dada la forma en que se ha implementado la Ley de autonomía y atención a la dependencia, son perfectamente factibles.

Por un lado, teniendo en cuenta que los dictámenes comenzaron por los niveles mayores de dependencia, y que la mayor tasa de prevalencia de la misma (medida como número de discapacidades básicas) se encuentra concentrada en los tramos de edad más avanzada, podemos pensar que, si cohortes cada vez más numerosas alcanzan la edad de 65 años, y los aumentos en ese grupo de población no implican aumentos simultáneos en el grupo de población más mayor que es el efectivamente beneficiario de las ayudas.

Por otro, las prestaciones más frecuentes son la atención residencial y la prestación económica para la atención familiar; esta preferencia por la atención residencial o familiar permite explicar que la correlación con la tasa de ocupación femenina, que parecía esperable que fuera positiva (dado que con una mayor proporción de mujeres trabajando debería ejercer presión sobre el sistema de atención a la dependencia para poder atender mejor a las personas dependientes sin renunciar a la vida laboral): el patrón de prestaciones públicas a la dependencia favorece el patrón mediterráneo de los cuidados informales, donde el perfil del cuidador principal es fundamentalmente de dos tipos: o bien los cuidados son prestados por la pareja (inactiva) o bien por una hija mayor de 50 años y habitualmente fuera del mercado laboral, o que lo abandona para cuidar a sus progenitores. Así, será más fácil que una mujer que trabaja y queda a cargo de un familiar dependiente contrate ayuda al margen del sistema público de atención a la dependencia que recurra a ella, generándose así una correlación negativa posible entre tasa de ocupación femenina y tasa de personas con derecho a una prestación del SAAD.

De acuerdo con los resultados robustos del modelo dinámico, no se percibe inercia sino que, al contrario, parecen influir negativamente las prestaciones dadas en el pasado con las dadas en el presente, dado el signo y la significatividad de la variable endógena retardada un periodo. En nuestra opinión, este resultado, aparentemente paradójico, puede encontrar explicación en el hecho de que, como se ha explicado en la introducción, la implementación del sistema de atención a la dependencia se ha hecho por objetivos: desde los dependientes más severos hasta los más leves, hasta completar todos los niveles de dependencia contemplados en la Ley. De este modo, el número total de personas a las que hay que valorar y reconocer el derecho está prácticamente «dado» (descontando las personas cuya situación se agrave con el transcurso del tiempo) para cada plazo, por lo que, si un año se otorgan muchas prestaciones, el año siguiente es probable que se otorguen menos porque ya se está más cerca del objetivo (y viceversa).

El trabajo de López-Casasnovas (2009) ya planteaba algunas reflexiones de la Comisión de expertos sobre las causas y consecuencias de la Ley de Dependencia 39/2006 en el contexto del Estado de bienestar en España que ahora se ponen de manifiesto empíricamente: retrasos en su despliegue, disfunciones entre Administraciones, insuficiencias financieras e incapacidades gestoras, entre las más relevantes.

4.2. Análisis de las comunidades autónomas

El análisis de las comunidades autónomas se hace a través de los resultados de los efectos fijos proporcionados por el modelo estático de datos de panel. El cuadro nº 6 recoge el *ranking* de dichos efectos fijos, de mayor a menor. Todos ellos son significativos. Son la expresión de la tendencia latente inobservable entre CCAA a conceder más ó menos prestaciones que la media una vez que se han controlado por las variables demográficas y económicas analizadas en el modelo de datos de panel presentado en el anterior epígrafe.

Aquellas comunidades con un efecto fijo mayor tendrán, para el mismo valor de las variables explicativas, una mayor tasa de personas con derecho a prestación. Así, en las posiciones más altas de la tabla en cuanto a su tendencia a conceder más prestaciones que la media una vez controladas las variables contempladas, se encontrarían Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Aragón.

Para tratar de arrojar algo de luz sobre las variables propias de cada comunidad que influyen sobre los efectos fijos, se presenta una regresión que vincula los efectos fijos con dos variables *dummy* o binarias recogidas en el cuadro nº 6.

Una variable dicotómica está relacionada con el ciclo político (denominada «PSOE»), que refleja aquellas comunidades en las que ha habido gobierno del Partido Socialista (sólo o en coalición) asignándoles un 1, y un 0 a aquellas que no. La otra variable binaria indica qué comunidades están por encima de la media de personas que viven en núcleos de menos de 5.000 habitantes, a la que hemos llamado RURAL.

El signo esperado de ambas variables es positivo; en el caso de esta última porque las necesidades especiales de la población rural deberían generar un aumento de la demanda acorde con las mismas. En el caso de la variable de ciclo político, el signo esperado es positivo si se corrobora el cumplimiento del modelo de ciclo político que prevé un mayor gasto público con un partido socialista en el poder, el cual puede tener unas mayores inclinaciones a invertir recursos públicos en medidas sociales, redistributivas o de intervención estatal en la economía como son las ayudas a la dependencia¹². En este caso concreto, además, pudieran añadirse efectos derivados de que fuera un gobierno central socialista el que elaborara dicha Ley de autonomía y atención a la dependencia.

Cuadro nº 6. RANKING DE EFECTOS FIJOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y VARIABLES EXPLICATIVAS PARA SU ANÁLISIS

COMUNIDAD	EFECTOS FIJOS	PSOE	RURAL
Extremadura	35.53	1	1
Castilla La Mancha	34.38	1	1
Castilla León	33.24	0	1
Aragón	31.23	1	1
La Rioja	11.19	0	1
Navarra	9.70	0	1
Andalucía	4.95	1	0
Galicia	4.06	0	0
Asturias	2.90	1	0
Cantabria	-0.48	0	1
Murcia	-4.61	0	0
C. Valenciana	-17.43	0	0
Baleares	-19.36	0	0
Cataluña	-21.93	0	0
Canarias	-23.22	1	0
País Vasco	-27.68	1	0
Madrid	-52.47	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la regresión realizada para los efectos fijos se recogen en el cuadro nº 7. Se puede observar cómo las variables contempladas, comunidad gobernada por el Partido Socialista y con población predominantemente rural, tienen el signo positivo esperado y son altamente significativas. En consecuencia, existe una tendencia a la concesión de más prestaciones que la media cuando concurren ambas circunstancias.

¹² En este sentido, Alesina, Cohen y Roubini (1993) sugieren alguna evidencia para los países de la OCDE y Colomer (2005) para un sistema bipartidista con fuerte disciplina de partido.

**Cuadro nº 7. RESULTADOS DE LA REGRESIÓN DE LOS EFECTOS FIJOS
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

VARIABLES EXPLICATIVAS	Coeficiente t de Student	
PSOE	13.83	(4.11) ***
RURAL	37.40	(11.69) ***
R ² (ajustado)		0.64
F _(2,82)		77.16***
Observaciones		85

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Matices diferenciales de las prestaciones

Los trabajos que recogen el análisis de las prestaciones a la dependencia observan un predominio de las prestaciones económicas sobre las de servicios. En la variable estimada para el modelo presentado en la sección 4.1 también ocurre así por lo que cabe preguntarse si existe un cambio estructural entre ambos tipos de prestaciones.

En consecuencia, en un intento de descubrir qué prestaciones comparten características similares en su desempeño llevamos a cabo dos posibles agrupaciones de las mismas: prestaciones económicas y prestaciones de servicios.

Como prestaciones económicas se consideran la prestación económica vinculada al servicio, la prestación para cuidados en el medio familiar y la prestación económica de asistencia personal y de servicios, los servicios de prevención de situaciones de dependencia, servicio de teleasistencia, servicio de ayuda a domicilio, servicio de centro de día y de noche y servicio de atención residencial¹³.

El modelo llamado restringido (MR) es el modelo ya estimado del que se han expuesto los resultados. El modelo sin restringir (MSR) consta de una regresión diferente para cada una de las dos submuestras en que queda dividida la muestra total de acuerdo a si las prestaciones son económicas o de servicios. Los modelos sin restringir tienen las mismas variables explicativas y la hipótesis nula consiste en la

¹³ Dado que, en algunos años, no se disponían de datos, o tenían muchas prestaciones no asignadas, lo que se ha realizado ha sido una extrapolación a partir de los porcentajes que cada tipo de prestación (económica o de servicios) representaba con respecto al total de prestaciones conocidas y asignadas, de modo que obtuviéramos una distribución aproximada de cada tipo de prestación para el total de las mismas, y agruparlos después en «prestaciones económicas» y «de servicios». Para los años que no había información, se utiliza la media de todo el resto de años de esa comunidad autónoma.

igualdad de cada uno de los coeficientes β_i en las dos submuestras, lo que constituye un conjunto de k hipótesis lineales¹⁴.

Se observa en el cuadro nº 8 que las prestaciones económicas son explicadas en mayor medida que las prestaciones de servicios (58% frente al 16% según el R^2 ajustado) de acuerdo con las variables utilizadas en el modelo de efectos fijos de datos de panel. De acuerdo con el test de Chow existe ruptura estructural en el modelo al realizar la división de la muestra total. La única variable significativa en la submuestra de prestaciones de servicios es la densidad. En la submuestra de las prestaciones económicas además de ésta siguen siendo relevantes las variables demográficas y económicas pareciéndose mucho más al modelo completo.

Dado que, como se explica en la introducción, y pese a que en principio deberían ser más excepcionales que habituales, las prestaciones económicas tienen una gran importancia dentro del total de prestaciones, no es de extrañar que el modelo que explica las prestaciones económicas sea más semejante al modelo para el total de prestaciones que el modelo correspondiente a los servicios.

Los efectos fijos en la muestra de las prestaciones económicas son significativos de acuerdo con el Test de Hausman por lo que siguen existiendo actitudes diferenciales entre comunidades autónomas en la concesión de este tipos de prestaciones, algo que no presenta tan claramente la submuestra de prestaciones de servicios que sigue un patrón de efectos aleatorios.

Al contemplar una posible explicación de esta posible actitud diferencial, en ambas submuestras, se puede explicar alrededor de un 65%, al igual que en el modelo total, por diferencias en el signo político de la comunidad autónoma y la dispersión de la población.

¹⁴ El estadístico F para el contraste de la hipótesis nula (H_0) de ausencia de cambio estructural tiene una distribución F ($K, T-2K$) donde $T-2k$ es el número de grados de libertad del modelo sin restringir. La suma residual restringida es la que proviene de la estimación del modelo restringido denotada por SRR mientras que la suma residual del modelo sin restringir es el agregado de las sumas residuales de cada una de las regresiones (SR_1 y SR_2). El estadístico F para el contraste de la hipótesis nula (H_0) de ausencia de cambio estructural es:

$$H_0 : \frac{\frac{SRR - (SR_1 + SR_2)}{k}}{\frac{SR_1 + SR_2}{T - 2k}}$$

Cuadro nº 8. LAS PRESTACIONES A LA DEPENDENCIA ECONÓMICAS Y DE SERVICIOS. MODELOS ESTÁTICO DE EFECTOS FIJOS DE DATOS DE PANEL

	ECONÓMICAS		DE SERVICIOS	
VARIABLES EXPLICATIVAS				
	Coeficiente t de Student		Coeficiente t de Student(a)	
may64	-7.14	(-0.31)	-14.29	(-0.34)
tasadep	-2.08	(-0.12)	-4.22	(-0.13)
may75	15.32	(1.86) *	12.51	(0.83)
densidad	45.95	(4.61) ***	47.19	(2.58) ***
plibpc	8.19	(1.95) **	8.42	(1.10)
ocupacion	20.73	(1.01) *	-10.11	(-0.27)
ocupfem	-19.63	(-1.70) *	-12.19	(-0.57)
ingpc	3.27	(1.74) *	-4.79	(-1.39)
R ² (ajustado)	0.58		0.16	
F(8,60) ^(b)	10.49***		1.45	
Hausman ^(c)	25.10 **		9.75	
Chow ^(d)	-8.14 ***			
VARIABLES EXPLICATIVAS DE LOS EFECTOS FIJOS				
	Coeficiente t de Student		Coeficiente t de Student	
PSOE	24.15	(3.88) ***	23.78	(3.96) ***
RURAL	73.58	(12.44) ***	68.01	(11.91) ***
R ² (ajustado)	0.67		0.66	
Observaciones	85		85	
Sectores	17		17	

- (a) Entre paréntesis figuran los estadísticos t de Student para la significatividad individual de las variables. Las variables con los símbolos ***, ** y * son significativas individualmente a los niveles 1%, 5% y 10%, respectivamente.
- (b) El estadístico F permite elegir el modelo de Efectos Fijos frente a un modelo sin efectos de grupo.
- (c) Corresponde al valor que adopta el test de Hausman asintóticamente distribuido como una chi-cuadrado con 16 grados de libertad bajo la hipótesis nula de no correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas.
- (d) El estadístico de Chow nos permite contrastar la existencia de cambio estructural.

Fuente: elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

La importancia del envejecimiento poblacional cobra un interés prioritario en España, país que ha sido catalogado por diferentes fuentes internacionales como el «más viejo» en la Unión Europea en 2050: un 35,7% de la población española tendrá 65 o más años. Asociado al envejecimiento poblacional, asistimos a una nueva realidad de la población mayor que conlleva problemas de dependencia en las últimas etapas de la vida para un colectivo de personas cada vez más amplio, por razones de enfermedad o patologías asociadas a la población mayor. La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal, constituyen retos de primer orden para la política económica y social de los países desarrollados. En este contexto, la Ley 39/2006 se ha configurado como una nueva modalidad de protección social que garantiza a los ciudadanos, y a las propias comunidades autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia.

El objetivo de este trabajo es comprobar si, al margen de las variables que explican el desempeño, existen factores diferenciales no explicados entre las distintas comunidades autónomas, así como tratar de explicar a qué podían deberse esas diferencias. Para conseguir este objetivo es necesario, en primer lugar, tratar de encontrar la mejor explicación posible de este desempeño, incluyendo variables que difieran entre comunidades y que puedan, por tanto, generar diferencias perfectamente explicables (causas demográficas, económicas, geográficas, etc). De este modo, eliminando los factores diferenciales que podemos explicar fácilmente, el efecto diferencial residual manifestará si, aún sin causas aparentes, la atención a la dependencia es una competencia autonómica que genera, para bien o para mal, diferencias en la calidad del servicio; ya sean estas de índole política, sociológica o inercial, entre otras.

Gran parte de los resultados que arroja el modelo son, no sólo esperables dada la literatura existente, sino lógicos y, en nuestra opinión, positivos: las variables demográficas arrojan resultados algo contradictorios, pero en el sentido esperado para las personas más mayores y con mayor prevalencia de discapacidades básicas. Por su parte, el efecto positivo de la densidad de población sobre la tasa de personas que acceden al sistema de la dependencia confirma la necesidad de, beneficiándose de que el servicio está descentralizado, establecer políticas diferenciadas para ciudades y zonas rurales, especialmente para las más aisladas y en las comunidades autónomas donde la distribución de la población sea muy desigual entre zonas rurales y urbanas.

Con respecto al efecto que la tasa de ocupación femenina parece ejercer sobre el acceso al SAAD, se hace necesario un análisis más detallado tanto para comprobar que no se trate de un efecto estadístico (por ejemplo porque haya una tercera variable que influya sobre ambas y que no estemos identificando en este modelo) como para, en caso contrario, corregir los posibles errores del SAAD o de las políticas laborales a la hora de conciliar el trabajo de la mujer fuera de casa con la atención adecuada de las personas dependientes, en el caso de que ambas partes manifiesten,

como parece ocurrir, deseo de que exista una cierta complementariedad entre cuidados formales e informales (Vilaplana, 2009). Siendo cierto que existe una mayor expectativa social de que las mujeres se hagan cargo de las labores de cuidado (ya sea a los ascendientes o a los descendientes), los responsables de las políticas sociales deberían tratar de asegurar que éstas alivian la carga y permiten la conciliación en el caso de que ésta se desee, y de que no están generando efectos indeseados.

Por último, no debemos olvidar el objetivo principal de éste artículo, que no es únicamente tratar de explicar el desempeño de las comunidades autónomas en el esfuerzo de implementar la nueva Ley de Dependencia, sino comprobar si existen efectos individuales no observables que afecten al mismo, y tratar de explicarlos.

Los resultados del modelo no dejan lugar a dudas: existen efectos inobservables que tienen una elevada capacidad para explicar el desempeño de las distintas comunidades autónomas; muestra de ello es el drástico aumento de la capacidad explicativa del modelo al tenerlos en cuenta.

Más que eso, la posterior regresión sobre los efectos fijos extraídos del modelo *within* arroja una clara relación positiva entre el ciclo político y los efectos diferenciales por comunidad; así como entre ésta y una proporción superior a la media de población rural. Es decir, aquellas comunidades que tienen una mayor tasa de personas con derecho a prestación son las que fueron gobernadas por gobiernos del PSOE, y las que tienen mayor proporción de población que vive en núcleos de menos de 5.000 habitantes. El poder explicativo de la regresión que explica los efectos fijos es bueno, de más del 64%; el 33% restante debe quedar explicado por otras de las variables que sugerimos al principio: inercias no captadas por la ausencia de datos previos a 2007, aspectos sociológicos, etc.

Considerando que existen claras evidencias de que las diferentes comunidades venían haciéndose cargo del problema de la dependencia con anterioridad a la implantación de la ley, y de forma muy diversa, sería de gran interés ampliar el horizonte temporal de este modelo –teniendo en cuenta si procede el muy probable cambio estructural que se produjera en el año 2007–. Ello serviría tanto para aumentar la capacidad explicativa del modelo conjunto como para tratar de identificar las ya citadas variables que, con toda seguridad, siguen ocultas en los efectos fijos, y que muy probablemente estén relacionadas con el esfuerzo por atender a las personas dependientes previo a la ley.

Habría que esperar también a que terminen todas las fases previstas para la ley, y la cobertura de la misma se extienda a los dependientes de todos los grados, puesto que de lo contrario siempre existirá un sesgo al comparar la realidad con la teoría, y también al comparar la realidad española con la de otros países del entorno.

Los resultados que presentamos en este artículo son preliminares: la proximidad en el tiempo de la muestra utilizada, la escasa dimensión temporal del panel y la to-

228

avía mejorable homogeneización de los datos hacen que sea difícil asegurar categóricamente los resultados que se muestran. En todo caso, pretenden arrojar algunas ideas y generar nuevos estudios que permitan demostrar con mayor seguridad no sólo si las variables que están explicando el acceso a los servicios de atención a la dependencia son las adecuadas (la demanda y la necesidad, y no la coyuntura económica, por ejemplo), y si las diferencias entre comunidades autónomas son razonables y eficientes, es decir, si responden a distintas realidades y sensibilidades diferenciadas en el territorio, o si se trata de un mero problema de voluntad política. En la regresión de los efectos fijos podemos observar señales en este sentido: el ciclo político, en concreto que gobierne un partido más propenso al gasto social, genera importantes diferencias en cuanto al nivel del que esa comunidad autónoma partirá, independientemente de otros condicionamientos demográficos.

También pretende ser una punta de lanza para la creación de buenas medidas de la calidad en la atención a la dependencia: que las prestaciones efectivamente recibidas se correspondan con aquéllas que son más indicadas para el usuario, que realmente las prestaciones económicas para el cuidado informal remitan y se dé prioridad a los servicios, entre las más relevantes. Todos estos son datos que habrá que introducir en los estudios futuros, y que realmente darán una medida de cómo de bien se están haciendo las cosas con respecto a un aspecto que va a ser cada vez más fundamental: la adecuada atención a las personas dependientes en una sociedad crecientemente envejecida, y la capacidad de compaginar esa atención con la incorporación de la mujer a la vida laboral y los cambios sociales que afectan a la familia y a las relaciones personales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBARRÁN LOZANO, I., ALONSO GONZÁLEZ, P. y BOLANCÉ LOSILLAS, C. (2009): «Comparación de los baremos español, francés y alemán para medir la dependencia de las personas con discapacidad y sus prestaciones». *Revista Española de Salud Pública*, 83 (3): 379-392.
- ALESINA, A.; G. D COHEN Y ROUBINI, N. (1993): «Electoral business cycle in industrial democracies». *European Journal of Political Economy*, nº 9:1-23.
- ALONSO SECO, J.M. (2011): «El efecto expansivo de la Ley de dependencia en los sistemas autonómicos de servicios sociales». *Papeles de Economía Española*, 129: 182-194.
- BALTAGI, B. (2003): *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley & Sons, 2ª edición.
- BARRIGA, L.A. (2010): Financiación y costes de la Ley 36/2006. Observatorio Estatal para la Dependencia, Asociación Estatal de Directores Generales en Servicios Sociales.
- BAUM, C. (2001): «Residual diagnostics for cross-section time series regresión models». *The Stata Journal*, nº1 págs 101-104.
- COLOMER, J.M. (2005): «Policy making in divided government: A pivotal actors model with party discipline». *Public Choice*, 125:247-269.
- GADEA, L. (1993): «Un modelo sobre los determinantes del crecimiento del gasto público en España (1964-1991)». *Revista de Economía Aplicada*, 2 (1): 31-65.
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. (2007) (coord.): *Aspectos económicos de la dependencia y el cuidado informal en España*.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (2009): «Análisis económico de la cobertura de la dependencia: algunas reflexiones sobre las causas y consecuencias de los déficits de la regulación actual». *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 19(2): 245-263.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. (2011): «La Ley de autonomía y dependencia. Reflexiones y recomendaciones para su mejor desarrollo». *Gaceta Sanitaria*, 25, Supl 2: 125-130
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2012): Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.
- MONTSERRAT CODORNIÚ, J. (2007): «Evolución y perspectivas de la financiación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia». *Documentación Administrativa*, 276/277: 411-442.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT, J. (2002): *Los modelos de atención sociosanitaria: Una aproximación a los costes de la dependencia*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ RODRIGUEZ, P. (2004): «Envejecimiento en el mundo rural: necesidades singulares, políticas específicas». *Boletín sobre el envejecimiento*, 11.
- SOLÉ, A.(2001): «Determinantes del gasto público local: ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal?». *Revista de Economía Aplicada*, 25 (IX): 115-156.
- VILAPLANA PRIETO, CRISTINA (2009): «Dependencia y cuidados informales: un modelo de preferencias de ayudas a la dependencia». *Instituto de Estudios Fiscales*.