

Original

# La financiación del nivel acordado de la Ley de Dependencia: el coste de una evolución hacia variables reales de dependencia

Manuel Correa Gómez\*, Roberto Montero Granados y Juan de Dios Jiménez Aguilera

Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Granada, Granada, España

## INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

### Historia del artículo:

Recibido el 15 de mayo de 2011

Aceptado el 28 de septiembre de 2011

On-line el 22 de noviembre de 2011

### Palabras clave:

Ley de dependencia

Sistema de autonomía y atención a la dependencia

Financiación autonómica

## R E S U M E N

**Introducción:** El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que establece la Ley 39/2006 se financia, además de con las aportaciones particulares de los dependientes, mediante transferencias finalistas en tres fondos principales: un nivel mínimo, un nivel acordado y otras aportaciones adicionales voluntarias por parte de las propias comunidades autónomas. Los recursos que aporta el estado al nivel acordado se están distribuyendo, entre otras variables de menor relevancia, en función de la población potencialmente dependiente, y en menor medida en función de la población dependiente ya evaluada. **Objetivo:** Puesto que el concepto de lo que se considera población dependiente ha ido modificándose, pasando de ser la población potencialmente dependiente según una estimación (dependientes estimados) a ser el número real de dependientes reconocidos (dependientes declarados), algunas comunidades autónomas han podido tener déficit o superávit de financiación.

**Métodos:** Se ha comparado la distribución realizada para el periodo 2007-2011 más otra estimada para 2012, en la cual computan los dependientes estimados, con una alternativa donde dependientes declarados ponderen una medida similar a la que entrará en vigor en 2013.

**Resultados:** Durante el periodo de 2007 a 2011, aquellas comunidades autónomas en que la cifra de dependientes declarados ha sido superior a la de dependientes estimados han sufrido un déficit de financiación (en el caso de Andalucía se superan los 100 millones de euros). Por el contrario, aquellas otras en que los dependientes estimados han sido más que los evaluados han resultado beneficiadas por el actual sistema de distribución (es el caso de Madrid y la Comunidad Valenciana, con un superávit de 49 y 37 millones de euros, respectivamente).

**Conclusiones:** Se aprecia una amplia heterogeneidad en la financiación pública del nivel acordado en términos de población dependiente declarada que, entre otras consecuencias no menos graves, puede lastrar la implantación de la Ley de Dependencia en las comunidades autónomas deficitarias.

© 2011 SESPAS. Publicado por Elsevier España, S.L. Todos los derechos reservados.

## Level of funding in the Long-Term Care Law: the cost of moving toward real dependency variables

### A B S T R A C T

**Introduction:** The system for the Promotion of Personal Autonomy and Care of Dependent Persons established by Act 39/2006 is funded through private contributions of dependent individuals and earmarked transfers in three main funds: a minimum level, an agreed level distributed among the various autonomous regions according to their relative needs, and a further voluntary additional contribution by Spain's autonomous regions. The resources distributed by the state to the regions are assigned, among other less important variables, according to the potentially dependent population and, to a lesser extent, according to the population already evaluated as dependent.

**Objective:** Because the concept of what constitutes disability has changed over the years from the population potentially dependent according to an estimate (estimated dependent individuals) to the actual number of dependent individuals recognized as such (declared dependent), some autonomous regions may have been overfunded or underfunded.

**Methods:** The funding obtained by the autonomous regions each year from 2007 to 2011 was compared with the funding that would have been assigned to each region if, since 2007, the variables and weighting that will be representative of the funding needs for 2013 (distribution mainly according to declared dependent individuals) had been taken into account.

**Results:** From 2007-2011, regions where declared dependent persons outnumbered estimated disabled persons were underfunded (in Andalusia by more than 100 million euros). In contrast, regions where the situation was reversed were overfunded (by 49 million euros in Madrid and 37 million euros in the region of Valencia).

### Keywords:

Long-Term Care Law

System for the promotion of personal autonomy and care of dependent persons

Funding of autonomous regions

\* Autor para correspondencia.

Correo electrónico: [manuelcorrea@ugr.es](mailto:manuelcorrea@ugr.es) (M. Correa Gómez).

**Conclusions:** There is wide variation in public funding to the autonomous regions, depending on the number of individuals declared as dependent. Among other no less serious consequences, this situation could hamper the implantation of the Promotion of Personal Autonomy and Care of Dependent Persons Act in underfunded regions.

© 2011 SESPAS. Published by Elsevier España, S.L. All rights reserved.

## Introducción

La atención a la dependencia constituye uno de los principales retos de la política social para el siglo XXI. Los cambios demográficos y sociales han dado lugar a un progresivo incremento de la población en situación de dependencia. Entre otros factores, el aumento de las personas situadas en la franja conocida como «cuarta edad», y la correlación existente entre edad y asistencia social a las personas dependientes<sup>1</sup>, trajeron consigo un panorama social que requería una respuesta por parte de los poderes públicos y que, en nuestro país, se ha institucionalizado, a partir de lo dispuesto en la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, a través del desarrollo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

El desarrollo de la Ley de Dependencia en España es la más importante aportación pública al estado del bienestar de los últimos años<sup>2</sup>. No obstante, su financiación, aunque diseñada en una fase expansiva del producto interior bruto<sup>3</sup>, ya se preveía como insuficiente<sup>4</sup>, y resulta muy controvertida en el actual escenario económico tan debilitado<sup>5,6</sup>, lo que se agravará si se presume un progresivo aumento de la población con dependencia más grave<sup>7</sup>.

El SAAD se financia con recursos que obtiene de dos fuentes: una pública, principalmente el estado y las comunidades autónomas (art. 32 de la Ley de Dependencia), y otra privada, en forma de copago de los beneficiarios del SAAD que participan en función de su capacidad económica (art. 33 de la Ley de Dependencia), bajo el paraguas de la teoría de la corresponsabilidad de los individuos<sup>8</sup>. Según las últimas investigaciones<sup>9</sup>, esta última no alcanza un tercio del coste.

La financiación pública se articula en tres niveles. El primero, o nivel mínimo, corre a cuenta del estado, se establece anualmente en la Ley de Presupuestos y consiste en una cantidad determinada, según grado y nivel, por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes. El segundo, o nivel acordado, consiste en un fondo anual, constituido por el estado para ser distribuido entre

las comunidades autónomas según la necesidad relativa, y exige a cada comunidad que aporte una cantidad similar a la que recibirá en este nivel y en el anterior. El tercero, o nivel adicional (art. 11.2 de la Ley de Dependencia), consiste en complementar la financiación con las aportaciones que, de forma voluntaria, cada comunidad autónoma considere necesarias. Las transferencias del nivel mínimo y acordado tienen carácter de condicionadas<sup>10</sup>.

Aunque escasos, hay varios estudios que han abordado los aspectos financieros de la implantación de la Ley de Dependencia. Pueden destacarse los de Rodríguez y Montserrat<sup>11</sup>, Montserrat<sup>1,4</sup> y Puig-Junoy et al<sup>12</sup>, cuyas características se resumen en la tabla 1. Como puede observarse, el objetivo de estos trabajos ha variado entre la cuantificación del coste de la dependencia en su conjunto y las implicaciones de las diferentes aportaciones del beneficiario al SAAD. Sin embargo, no descienden hasta los matices de la financiación pública o, más concretamente, hasta las implicaciones que ha podido tener el uso de variables que no representen la necesidad real de las comunidades autónomas en la financiación del nivel acordado del sistema.

Centrando el interés en la financiación del segundo nivel, o nivel acordado, objeto específico de nuestra investigación, las variables que han concretado la necesidad han sido, salvo alguna otra poco relevante, las siguientes: población dependiente, dispersión geográfica, insularidad y emigrantes retornados. La ponderación de cada una, y en concreto para el objetivo de este trabajo la definición de la primera, han cambiado todos los años en los sucesivos acuerdos de financiación.

En este sentido, la variable población dependiente pasará de ponderar un 85,45% en 2007 a un 77,6% en 2013. Pero el concepto de lo que se considera población dependiente de cada comunidad autónoma ha pasado de ser la población potencialmente dependiente según una estimación (dependientes estimados) a ser el número real de dependientes reconocidos (dependientes declarados) por cada comunidad autónoma. La tabla 2 recoge la evolución de dichas variables entre 2007 y 2013.

**Tabla 1**  
Algunos de los principales estudios referentes a aspectos financieros de la dependencia en España

Autores	Periodo que afecta al estudio	Fuentes y metodología	Principales resultados <sup>a</sup>	Limitaciones o sesgos observados
Rodríguez y Monserrat, (2002) <sup>11</sup>	1998	Estudio longitudinal sobre el consumo sociosanitario de 177 individuos	1,20% PIB	Centrado en datos sólo de mayores de 65 años
Montserrat (2003) <sup>1</sup>	2002	Actualización de datos del estudio anterior. Encuesta INE sobre discapacidades (1999)	0,89% PIB	Parte del estudio anterior efectuado
Montserrat (2006) <sup>4</sup>	2005 y proyecciones para 2015	Memoria Económica Ley de Dependencia (MTAS). Modelo propuesto cambiando las hipótesis de partida de la memoria económica y usando estimaciones de un trabajo anterior <sup>13</sup>	1,12% PIB	Modelo de demanda de servicios basado en estimaciones del Libro Blanco
Puig-Junoy et al (2007) <sup>12</sup>	2003-2004	ENS (2003), ECV (2004) y EAI (2004), EAIEH (2004), todas del INE. Costes extraídos de un trabajo previo de los autores y del IMSERSO (2006). Modelo de regresión costes-tipo de atención. <i>Matching</i> para la imputación de costes	6,38% PIB	Centrado en población diabética mayor de 65 años. Estimación de costes mediante dos fuentes distintas

PIB: Producto Interior Bruto; INE: Instituto Nacional de Estadística; MTAS: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; ENS: Encuesta Nacional de Salud; ECV: Encuesta de Condiciones de Vida; EAI: Encuesta sobre Apoyo Informal; EAIEH: Encuesta sobre Apoyo Informal a Empleados del Hogar; IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

<sup>a</sup> Medidos como gasto anual en servicios sociales asociados a la dependencia, tanto públicos como privados (no formales o copagos); se excluyen costes sanitarios, costes de capital para inversiones, ayudas técnicas, costes burocráticos y demás costes de gestión. Elaboración propia a partir de los artículos citados.

**Tabla 2**  
Peso de las variables relativas a población dependiente (estimada/declarada) sobre el total repartido del nivel acordado durante el periodo 2007-2013

	2007	2008	2009	2010 <sup>a</sup>	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>a</sup>	2013 <sup>a</sup>
Población dependiente estimada	85,45%	79,89%	63,9%	44%	16%	8%	0%
Población dependiente declarada (real)	0%	7,05%	25,65%	33,6%	61,6%	69,6%	77,6%
Resto de variables <sup>b</sup>	14,55%	13,06%	10,45%	22,4%	22,4%	22,4%	22,4%

<sup>a</sup> La actual normativa, cuando se refiere a población dependiente declarada, descompone dicho concepto en tres variables, que en mayor o menor medida la representan: dictámenes de grados y nivel de dependencia, programas individuales de atención y prestaciones de servicio reconocidas.

<sup>b</sup> Dentro de éstas debemos incluir la dispersión, la insularidad y los emigrantes retornados, además de otras variables relacionadas con fondos complementarios cuya finalidad es la compensación entre los diferentes ingresos por copago de las comunidades autónomas.

Fuente: BOE. Elaboración propia.

La utilización de una variable de dependientes estimados en lugar de dependientes declarados puede provocar que, en la distribución de recursos durante el periodo 2007-2013, aquellas comunidades autónomas donde el porcentaje de población dependiente potencial fuese inferior a la población dependiente valorada por los correspondientes servicios sociales estén resultando perjudicadas, porque obtienen menos financiación de la que necesitan, y viceversa. El objetivo del presente trabajo es comprobar si esto ha ocurrido realmente y cuantificar dichas diferencias. Es decir, se pretende cuantificar la pérdida (exceso) de recursos que ha podido sufrir (obtener) cada comunidad autónoma por el hecho de que el número de dependientes reales a quienes ha debido atender haya sido superior (inferior) al inicialmente estimado.

Se ha defendido, apoyado por el hecho de que algunas comunidades autónomas no han usado el mismo sistema informático de gestión que centraliza los datos en el Servicio de Información del SAAD (SISAAD)<sup>14</sup>, que algunas comunidades podrían haber estado exagerando el número de dependientes valorados en su territorio. No obstante, el hecho objetivo es que el modelo de distribución, a partir de variables estimadas de necesidad, ha provocado un incentivo perverso en las comunidades autónomas para no generar necesidad real (valorar y prestar el servicio a los dependientes residentes) y, sin embargo, continuar recibiendo la financiación. Por ello, otro de los objetivos de este trabajo será identificar las comunidades autónomas que parecen desarrollar la Ley de Dependencia en su territorio a un ritmo inferior al resto, y que son las que han podido obtener recursos superiores a su necesidad.

## Método

Para cuantificar el exceso o el defecto de financiación recibida por cada comunidad autónoma en la distribución de los créditos del nivel acordado para el periodo 2007 a 2012 se compara la financiación obtenida en cada año (distribución efectiva) con la que debería haber correspondido a cada comunidad autónoma si, desde 2007, se hubiesen tenido en cuenta las variables y la ponderación que serán representativas de la necesidad de financiación para 2013 (distribución mayoritaria por dependientes declarados).

**Tabla 3**  
Peso de las variables representativas del escenario alternativo para un reparto simulado del fondo general del nivel acordado durante el periodo 2007-2012

General (80%)		Compensación (10%)		Cumplimiento de acuerdos (10%)	
Variables	Peso	Variables	Peso	Variables	Peso
Dispersión	0,6%	Capacidad económica	49%	Formación de cuidadores no profesionales	85%
Insularidad	0,6%	Coste de los servicios	49%	Transposición de acuerdos a normativa autonómica <sup>a</sup>	15%
Superficie	1,8%	Emigrantes retornados	2%		
Dictámenes de grados y nivel de dependencia	6,3%	Total	100%	Total	100%
Programas individuales de atención	73,9%				
Prestaciones de servicio reconocidas	16,8%				
Total	100%				

Las cantidades totales distribuidas han sido: 220.000.000€ (2007), 241.019.460€ (2008), 283.197.420 € (2009), 283.197.420 (2010) y 283.197.420 € (2011). Porcentajes correspondientes a los futuros criterios de reparto para 2013.

Fuente: BOE. Elaboración propia.

<sup>a</sup> En la actualidad no se hace distinción en esta variable.

Las principales variables a considerar, y por tanto estimar para cada una de las comunidades autónomas, son las siguientes:

- Dictámenes de grado y nivel de dependencia (*dict*): número de resoluciones firmadas con dictámenes de valoración de situaciones de dependencia (aquellos dictámenes que dan origen al reconocimiento de dependencia en grado). Se incluyen todos los grados, hayan entrado en vigor o no.
- Programas individuales de atención (*pia*): número de resoluciones firmadas de reconocimiento de prestación, correspondientes a expedientes dictaminados como grados que están en vigor (sólo los que están en vigor en el momento de aportar los datos).
- Prestaciones de servicios reconocidas (*prest*): número de resoluciones firmadas de reconocimiento de prestación de los servicios de centro (día/noche) de atención residencial, de ayuda a domicilio o de una prestación económica vinculada a un servicio, correspondientes a expedientes dictaminados como grados que están en vigor.

La **tabla 3** permite observar que, para 2013, el 77,6% de los recursos totales (el 97% del fondo general) estará representado por variables representativas del nivel de dependencia declarada por cada comunidad autónoma (dependientes declarados), de los cuales un 6,3% ponderan el número de dependientes valorados por los correspondientes servicios sociales (*dict*), el 73,9% corresponde al número de dependientes que ya disponen de *pia* y el 16,8% restante son el número de dependientes que ya tienen reconocida una prestación (*prest*) y que constituyen las tres fases administrativas más relevantes del proceso de reconocimiento de la dependencia.

La distribución efectiva que se ha realizado en este nivel de financiación, para la serie de 2007 a 2011, se ha obtenido de diferentes resoluciones del IMSERSO publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Para estimar la distribución por dependientes declarados se hace uso de los datos que ofrecen el SISAAD<sup>15</sup> y otros organismos públicos, como el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS). Se han extraído los valores de las variables relativas al mes de julio de cada año, cuando, según la normativa, se toman los valores para la

distribución del nivel acordado de financiación para cada comunidad autónoma. Las variables utilizadas y sus fuentes son:

- Dispersión: BOE, INE (Nomenclátor. Relación de unidades poblacionales).
- Insularidad: BOE, Ministerio de Fomento (Centro Nacional de Información Geográfica).
- Superficie: INE.
- Dictámenes de grados y nivel de dependencia: SISAAD.
- Prestaciones de servicio reconocidas: SISAAD.
- Programas individuales de atención: SISAAD.
- Capacidad económica: BOE, INE (Contabilidad Regional de España. Base 2000; Cuentas de rentas de hogares series 2000-2007), MTAS (Boletín de Estadísticas Laborales).
- Coste de los servicios: INE (Encuesta trimestral de coste laboral, Coste total por hora efectiva del sector servicios, tercer trimestre 2007-2008-2009).
- Emigrantes retornados: BOE, MTAS (Anuario de Estadísticas Laborales).
- Formación de cuidadores no profesionales: SISAAD.

Para completar las series se han tenido que realizar varias estimaciones. Respecto a la distribución efectiva para 2012 se ha supuesto que el importe total a distribuir se mantiene en 283 millones de euros, al igual que en los últimos tres ejercicios (tabla 3, nota al pie), y que las tasas de crecimiento del resto de las variables son iguales a las tasas de incremento promedio habidas durante los años 2007-2011. Por otra parte, en relación a la estimación de los datos que faltan de las variables relativas a dependientes declarados (*dict*, *pia* y *prest*), como constituyen el principal objeto de análisis de este trabajo se ha considerado relevante ajustar la metodología de estimación con mayor precisión. Debido a su ausencia de las series oficiales ha habido que estimar, tanto para los dependientes efectivos (2012) como para los dependientes declarados, los datos de las siguientes variables de dependencia declarada:

- Dictámenes de grado y nivel de dependencia, valores a estimar: julio 2012 y 2013.
- Programas individuales de atención, valores a estimar: julio de 2008, 2009, 2012 y 2013.
- Prestaciones de servicios reconocidas, valores a estimar: julio de 2012 y 2013.

El proceso seguido ha sido estimar, en primer lugar, los valores para 2012 y 2013 para las variables dictámenes de grado y nivel de dependencia y prestaciones de servicios reconocidas para cada comunidad autónoma, siguiendo su tendencia temporal. La temprana fase de implantación de la Ley de Dependencia, que está siendo objeto de análisis, hace que los datos disponibles tengan una muy fuerte tendencia (con una acusada tasa de crecimiento decreciente, es decir, con una alta tasa de crecimiento inicial pero que tiende a estabilizarse en torno a un valor promedio por cada comunidad autónoma), por lo que se ha usado un modelo de estimación de la tendencia potencial, donde si  $i$  y  $t$  representan cada comunidad autónoma y el tiempo (en meses), respectivamente,  $t \in [1,30]$ ,  $e_1$  y  $e_2$  son los errores que se suponen normales, y  $\alpha_1$ ,  $\alpha_2$ ,  $\beta_1$  y  $\beta_2$  son parámetros a estimar. Las ecuaciones son:

$$dict_{it} = \alpha_{1,i} \cdot t^{\beta_{1,i}} + e_{1,it} \quad (1)$$

$$prest_{it} = \alpha_{2,i} \cdot t^{\beta_{2,i}} + e_{2,it} \quad (2)$$

Se puede estimar por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) mediante su transformación logarítmica. Una vez estimados los parámetros  $\alpha$  y  $\beta$  para cada comunidad autónoma, se utilizan éstos para predecir las proyecciones para julio de 2012 y de 2013. Para la estimación de los valores relevantes de la variable *pia*, dado que

sólo disponemos de 16 observaciones, no es procedente el método de regresión. No obstante, por evidentes razones de procedimiento administrativo, entendemos que *pia* está altamente correlacionada con las prestaciones de servicios reconocidas y con los dictámenes de grado y nivel de dependencia, por lo que se ha calculado, para cada comunidad autónoma, la relación promedio que guarda *pia* con ambas (*prompia*) durante los 16 meses de que se dispone de observaciones. La expresión, para cada comunidad autónoma ( $i$ ), es la siguiente:

$$prompia_i = \frac{\sum_{t=1}^{16} \frac{pia_{it} - prest_{it}}{dict_{it} - prest_{it}}}{16} \quad (3)$$

Así, los valores estimados de *pia* para cada periodo ( $t$ ) y comunidad autónoma ( $i$ ) se calculan con la siguiente razón:

$$pia_{it} = (dict_{it} - prest_{it})prompia_i + prest_{it} \quad (4)$$

Uno de los principales problemas encontrados ha sido la ausencia de cualquier valor de dependientes declarados (*dict*, *pia* y *prest*) anteriores a agosto de 2008. Las opciones metodológicas para subsanarlo eran dos: a) realizar una estimación retrospectiva, o b) utilizar los primeros datos de 2008 para la distribución por dependientes declarados de 2007. Puesto que las estimaciones para 2007 eran inconsistentes, se optó por el segundo procedimiento.

## Resultados

Los resultados generales de los modelos de regresión se muestran en la tabla 4. En general, el ajuste, medido como  $R^2$  ajustado, es muy alto (en la mayoría de las comunidades autónomas supera el 92%), debido a la acusada tendencia temporal que tienen todas las series.

El valor de la  $R^2$  ajustada puede interpretarse como proxy de la calidad de los datos, de manera que aquellas comunidades autónomas que presentan unos valores más bajos (Comunidad Valenciana, País Vasco y Ceuta-Melilla) es porque los datos de dictámenes de grado y nivel de dependencia y prestaciones de servicios reconocidas muestran más oscilaciones, mientras que las que tienen valores más altos es por la homogeneidad de la tendencia. Los valores de  $\alpha$  y  $\beta$  representan, respectivamente, el origen y la torsión decreciente de la curva de tendencia de cada comunidad autónoma, pero su interpretación, aunque interesante, requiere una mayor carga explicativa que no es el objeto de este estudio.

Las tablas 5 y 6 ofrecen un resumen de los principales resultados de la comparación entre la distribución efectiva y la distribución por dependientes declarados por comunidad autónoma. La tabla 5 presenta el porcentaje de diferencia entre los valores correspondientes a ambas para cada año; en todas las comunidades autónomas decrece a lo largo del tiempo. Esto se debe a que, progresivamente, tienen mayor ponderación las variables reales de dependencia en la distribución realizada.

Durante el periodo 2007-2012, cuatro comunidades autónomas (Andalucía, Cantabria, Murcia y La Rioja) han resultado perjudicadas en el reparto de créditos en todos y cada uno de los años. Según la simulación realizada, las cantidades que habrían dejado de percibir (tabla 6) representan, respectivamente, el 39,0%, el 28,4%, el 31,3% y el 32,2% de lo que han recibido hasta 2011. En el caso andaluz, la pérdida global supera los 100 millones de euros. Por el contrario, otras comunidades autónomas (Asturias, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y Madrid) son las principales beneficiadas del reparto de créditos, al haber obtenido un 14,4%, un 20,1%, un 38,1%, un 30,8%, un 18,9% y un 35,7%, respectivamente, más de financiación que si el reparto se hubiese realizado teniendo en cuenta variables objetivas que representaran la dependencia real de cada comunidad autónoma. En el caso de la Comunidad

**Tabla 4**  
Resultados generales del modelo predictivo de las variables dictámenes de grado y nivel de dependencia, y prestaciones de servicios reconocidas

	Dictámenes ( <i>dict</i> )			Prestaciones ( <i>prest</i> )		
	$\alpha_1$	$\beta_1$	R <sup>2</sup> ajs.	$\alpha_2$	$\beta_2$	R <sup>2</sup> ajs.
Andalucía	11,481	0,377	0,9587	9,9548	0,3707	0,9124
Aragón	9,648	0,288	0,9259	7,5957	0,4341	0,9314
Asturias	9,296	0,265	0,9397	7,7655	0,3039	0,827
Baleares	8,458	0,439	0,9604	5,7882	0,5978	0,9346
Canarias	8,438	0,498	0,9527	4,4991	1,1339	0,9706
Cantabria	8,778	0,355	0,9444	7,3122	0,3357	0,9687
Castilla y León	9,790	0,401	0,9444	8,0957	0,6315	0,9772
Castilla-La Mancha	9,809	0,404	0,9664	7,2279	0,7049	0,9436
Cataluña	10,723	0,461	0,96	7,8374	0,8823	0,9694
Comunidad Valenciana	9,591	0,518	0,6758	8,5833	0,3299	0,8175
Extremadura	9,073	0,369	0,8891	7,8244	0,3578	0,8051
Galicia	10,213	0,263	0,9293	7,5032	0,6349	0,9312
Madrid	9,225	0,630	0,8935	8,4684	0,5442	0,8774
Murcia	9,102	0,407	0,6913	0,4441	2,3489	0,9357
Navarra	9,095	0,228	0,8739	6,7463	0,4150	0,8738
País Vasco	9,200	0,643	0,8893	9,3117	0,1754	0,7517
Rioja	8,323	0,336	0,9437	5,3866	0,9294	0,9625
Ceuta-Melilla	7,343	0,202	0,6592	4,7502	0,3740	0,8918

Fuente: resultados de los cálculos ofrecidos mediante el programa STATA® 9.1. Elaboración propia.

de Madrid y la Comunidad Valenciana, las diferencias a su favor alcanzan los 49 y los 36 millones de euros, respectivamente.

La **tabla 6** recoge también los resultados de la comparación que se producirían incluyendo la distribución para 2012, siempre que se cumpla la suposición de que se mantengan los importes de las aportaciones que hasta ahora viene realizando el estado. Las cantidades perdidas y ganadas por algunas comunidades autónomas desde la puesta en marcha de la Ley de Dependencia superarían en algunos casos el 30% de lo percibido en este nivel de financiación.

## Discusión

La Ley de Dependencia recoge el derecho a una atención equitativa por parte del SAAD a todos los dependientes. Su financiación, al menos en esta puesta en marcha de la ley, debería evitar una heterogénea provisión de los servicios en las diferentes comunidades autónomas. Puesto que el acceso a los servicios de la Ley de Dependencia, aunque es subjetivo y universal, es exclusivo de los individuos que tienen derecho a ellos y lo han solicitado<sup>16,17</sup>, la financiación debería estar en función de los solicitantes valorados en cada comunidad autónoma. Por ello, el sistema de financiación debería haber recogido, desde un principio, a la población dependiente reconocida como variable de distribución. En

términos de equidad horizontal, si dos comunidades autónomas tienen la misma necesidad, medida en relación al número de dependientes y su grado, deberían recibir igual cantidad de financiación. Por el contrario, si su necesidad es diferente, las cantidades a recibir también deberían de ser diferentes.

Sin embargo, la inclusión en el sistema de financiación autonómica del SAAD de variables que tengan en cuenta los dependientes declarados de cada comunidad autónoma en el reparto de créditos no alcanzará el 75% hasta el año 2013. No haber hecho esto desde 2007 ha llevado a que algunas comunidades autónomas hayan obtenido un exceso de financiación, mientras que otras han sufrido un defecto. Al comparar la financiación efectiva obtenida por cada comunidad autónoma con la que hubiesen obtenido aplicando los criterios del modelo de distribución para 2013 a los ejercicios precedentes ya cumplidos (2007-2011), se aprecian grandes diferencias, que oscilan entre comunidades autónomas que han recibido hasta un 39% menos de lo que deberían haber recibido y otras que han recibido hasta un 38% más, porcentaje éste referido al total de la financiación de cada comunidad autónoma.

Es decir, las comunidades autónomas que han realizado un mayor esfuerzo en la implantación de la Ley de Dependencia, invirtiendo más recursos administrativos y de gestión para valorar más rápidamente a su población dependiente, pueden no haber

**Tabla 5**  
Evolución de las diferencias en porcentajes de reparto del nivel acordado

Comunidad autónoma	Diferencias absolutas (efectivo-simulado) para cada comunidad (%)					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>a</sup>
Andalucía	-15,51	-12,25	-7,78	-5,65	-1,52	-0,31
Aragón	-1,51	-0,32	0,00	-0,08	0,23	0,10
Asturias	-0,30	0,62	0,74	0,56	0,43	0,17
Baleares	0,93	0,36	0,41	0,29	0,16	0,06
Canarias	2,30	2,00	1,36	0,85	0,16	0,06
Cantabria	-0,85	-0,92	-0,42	-0,34	-0,06	0,00
Castilla y León	1,56	0,48	-0,04	-0,15	-0,18	0,00
Castilla-La Mancha	0,37	-0,03	-0,04	-0,43	-0,12	-0,08
Cataluña	2,97	0,54	-1,38	-1,07	-2,08	-0,68
Comunidad Valenciana	2,89	5,20	2,51	2,71	1,20	0,50
Extremadura	-0,40	0,41	0,14	0,22	0,32	0,09
Galicia	2,94	1,58	2,21	0,89	0,14	0,28
Madrid	5,84	5,97	2,95	3,00	2,01	0,48
Murcia	-0,78	-3,05	-0,31	-0,49	-0,43	-0,59
Rioja	-0,18	-0,50	-0,33	-0,33	-0,27	-0,10
Ceuta y Melilla	-0,26	-0,08	-0,01	-0,01	0,02	0,01

Fuente: BOE y estimaciones. Elaboración propia.

<sup>a</sup> Para el año 2012, puesto que se desconoce la cantidad a repartir, se ha estimado el reparto conforme a la normativa vigente, lo destinado en los años anteriores, y teniendo en cuenta el peso que todavía tendrá la población dependiente estimada. Para finalizar, se ha contrastado con el escenario de reparto simulado propuesto.

**Tabla 6**  
Evolución del reparto del nivel acordado por periodos (2007-2011, 2007-2012), en miles de euros

Comunidad autónoma	2007-2011				2007-2012			
	Reparto efectivo	Reparto simulado	Diferencias absolutas	Diferencias (%) respecto a lo asignado a cada comunidad (%)	Reparto efectivo	Reparto simulado	Diferencias absolutas	Diferencias (%) respecto a lo asignado a cada comunidad (%)
Andalucía	266.375	370.369	-103.995	-8	338.688	443.570	-104.882	-6.6
Aragón	51.611	55.093	-3.483	-0.3	62.313	65.511	-3.198	-0.2
Asturias	40.008	34.238	5.770	0.4	46.548	40.291	6.257	0.4
Baleares	26.039	20.799	5.240	0.4	30.910	25.503	5.407	0.3
Canarias	42.602	26.335	16.267	1.3	49.801	33.365	16.436	1
Cantabria	22.239	28.563	-6.324	-0.5	27.873	34.189	-6.315	-0.4
Castilla y León	105.399	102.062	3.337	0.3	128.438	125.097	3.341	0.2
Castilla-La Mancha	74.396	75.378	-982	-0.1	91.327	92.546	-1.219	-0.1
Cataluña	216.761	222.101	-5.340	-0.4	270.420	277.677	-7.257	-0.5
Comunidad Valenciana	118.876	82.154	36.721	2.8	137.455	99.322	38.133	2.4
Extremadura	39.657	37.601	2.056	0.2	47.266	44.953	2.313	0.1
Galicia	100.833	81.730	19.103	1.5	118.763	98.876	19.888	1.3
Madrid	137.101	88.076	49.025	3.8	159.765	109.370	50.395	3.2
Murcia	39.705	52.125	-12.419	-1	50.451	64.528	-14.077	-0.9
Rioja	13.125	17.352	-4.227	-0.3	17.258	21.760	-4.502	-0.3
Ceuta y Melilla	3.104	3.854	-749	-0.1	3.753	4.473	-720	0
Total	1.297.832	1.297.832	0	0	1.581.029	1.581.029	0	0

Fuente: BOE y estimaciones. Elaboración propia.

dispuesto de los recursos suficientes para atender a la población dependiente, y haber salido perjudicadas respecto a aquellas que no han agilizado tanto la implantación de la ley. Como no ha importado tanto lo rápido que se dictamine y reconozcan los derechos, sino la población potencialmente dependiente que la comunidad autónoma tuviera, durante el periodo analizado ha podido haber un desincentivo, por parte de determinadas comunidades autónomas, para agilizar las tramitaciones y la realización de los dictámenes. Esto ha podido afectar de forma directa y negativa a los beneficiarios residentes en estas comunidades y a la credibilidad de esta política social.

Las repercusiones o consecuencias de una financiación desigual no pueden evaluarse a corto plazo, y pueden estar afectando a las políticas de generación de empleo y de creación de tejido empresarial para las prestaciones de servicios, limitando la expansión de los servicios públicos<sup>18</sup> y la colaboración entre las administraciones públicas implicadas, y otorgando un exceso de prestaciones económicas en detrimento de la prestación de servicios e incluso incidiendo en la confianza de los usuarios en la justicia del sistema, aspectos éstos mucho más graves y que podrían lastrar no sólo la implantación del SAAD sino también la expansión de otras políticas sociales afines.

#### ¿Qué se sabe sobre el tema?

La literatura económica al respecto de la Ley de Dependencia es escasa hasta el momento. Se ha centrado principalmente en el análisis de la normativa, las proyecciones de población dependiente, las aportaciones por copago y el análisis del coste general que puede tener. No se conocen estudios que analicen el proceso de financiación pública y su distribución territorial.

#### ¿Qué añade el estudio realizado a la literatura?

Se cuantifica la heterogeneidad de la financiación pública de la Ley de Dependencia por comunidades autónomas en términos de dependientes valorados. La falta de una financiación homogénea puede provocar efectos perversos en la implantación de la Ley de Dependencia en algunas comunidades autónomas, e inequidades graves en la prestación presente y futura del servicio.

#### Contribuciones de autoría

Los tres autores han participado en la concepción y el diseño del trabajo. En concreto, M. Correa y R. Montero realizaron la adquisición de los datos y su análisis e interpretación; M. Correa escribió el artículo; R. Montero y J.D. Jiménez realizaron una revisión crítica con importantes contribuciones intelectuales y aprobaron la versión final para su publicación.

#### Financiación

Este trabajo ha contado con la financiación de la Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía: Proyecto PRY088/10, Valoración de inequidades en el régimen de financiación de la Ley de Dependencia. Consecuencias para la Comunidad Autónoma de Andalucía.

#### Conflicto de intereses

Ninguno.

## Bibliografía

1. Montserrat J. El coste de la dependencia. *Revista Multidisciplinar de Gerontología*. 2003;13:194-200.
2. IMSERSO. Libro blanco de atención a las personas en situación de dependencia. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; 2004, 820 p.
3. Martín MB. Análisis y retos del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía en el marco de la gobernanza multinivel. *Cuadernos de Trabajo Social*. 2010;23:163-88.
4. Montserrat J. El coste y el modelo de los cuidados de larga duración en la Ley de Dependencia. *Revista Española del Tercer Sector*. 2006;3:81-108.
5. Lopez i Casanovas G. Una visión de futuro de las políticas de salud. *Gac Sanit*. 2009;23:458-61.
6. Albarrán I, Alonso P. La población dependiente en España: estimación del número y coste global asociado. *Estudios de Economía*. 2009;36:127-63.
7. Vilaplana C. Estimación de la dependencia en España a partir de la EDAD 2008. *Hacienda Pública Española*. 2010;194:125-75.
8. Montserrat J. El impacto de la ley de la dependencia en las rentas de los usuarios mayores de 65 años: incidencia del copago. *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*. 2008;20:1-47.
9. Montserrat J. La «tercera vía de financiación»: la contribución económica del usuario. *Presupuesto y Gasto Público*. 2009;56:127-43.
10. Rego G. Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación. *Revista Galega de Economía*. 2002;1:125-38.
11. Rodríguez G, Monserrat J. Modelos de atención sociosanitaria. Una aproximación a los costes. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; 2002.
12. Puig-Junoy J, Casado D, Tur A. Diabetes y dependencia: coste actual para los sistemas sanitario y social. *Presupuesto y Gasto Público*. 2007;49:107-23.
13. Montserrat J. El reto de un sistema universal de protección a la dependencia: una estimación del coste del modelo. *Presupuesto y Gasto Público*. 2005;39:309-27.
14. Fernandez J. El sistema de información del SAAD. *Presupuesto y Gasto Público*. 2009;56:75-95.
15. IMSERSO, CSIC. Portal Mayres. (Consultado el 1/9/2010.) Disponible en: <http://www.imsersodependencia.csic.es/estadisticas/saad/index.html>
16. Casado D. Políticas públicas alternativas en el ámbito de la dependencia: un ejercicio de simulación para el caso español. *Hacienda Pública Española*. 2008;186:61-90.
17. Zunzunegui Pastor M, Lázaro de Mercado P. Integración y fronteras entre la atención sanitaria y social. *Informe SESPAS 2008*. *Gac Sanit*. 2008;22 (Suppl 1):156-62.
18. Vilaplana C. Dependencia y cuidados informales: un modelo de preferencias de ayudas a la dependencia. *Presupuesto y Gasto Público*. 2009;56:183-204.