

Análisis de las tasas de participación de la Ley de Dependencia en España

Toni Rivero



Institut de l'Envel·liment
Universitat Autònoma de Barcelona

Justificación

- Ha puesto en marcha un nuevo sistema de protección social:
 - Amplia cobertura poblacional (2,3%).
 - Coste relevante en términos de %PIB (1,5%).
 - Escenarios de cobertura poblacional desbordados.
- Sistema de acceso único, pero de gestión descentralizada en las CCAA.
 - La igualdad de acceso, basado exclusivamente en la situación de dependencia, es uno de los principios fundamentales de la Ley.
 - Diferencias muy acusadas en la tasa de entrada entre las CCAA.
- La tasa de entrada al sistema se ha convertido en la principal medida de evaluación de su implantación.
 - Se evalúa como si las necesidades de acceso no tuvieran un límite.

Objetivo

- Describir las principales características del sistema de acceso de la Ley de Dependencia.
 - Identificar aspectos institucionales que pueden influir en el funcionamiento esperado.
- Analizar las diferencias en las tasas de elegibilidad entre las CCAA.
 - Introducir la tasa de participación (take-up rate) como factor determinante de las diferencias.
 - Proponer un modelo econométrico simple para explicar las diferencias.

**DESCRIBIR LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL
SISTEMA DE ACCESO DE LA LEY DE DEPENDENCIA**

Regulación del acceso

- Puesta en marcha: 1 de enero, 2007.
 - Baremo valoración: 20 de abril, 2007.
 - Primeros datos estadísticos (parciales): 5 de mayo, 2008.
- El acceso al sistema está regulado exclusivamente por el reconocimiento de situación de dependencia.
 - No hay exclusión por edad, ni por capacidad económica.
 - Sólo se prioriza por nivel de dependencia.
 - Equipos de valoración a cargo de las CCAA.
 - Diferencias profesionales / organizativas.
 - Instrumento de valoración único entre las CCAA.
 - Pasarelas / interpretaciones órganos de valoración.

Dependencia: definición oficial (1)

- Dependencia: Es el estado de carácter **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.

Dependencia: definición oficial (2)

- ABVD: Las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, **tales como**: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.
- Autonomía: La capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, **decisiones** personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de **desarrollar** las **actividades básicas de la vida diaria**.

DEPENDENCIA

*Discapacidad Intelectual
enfermedad mental*

Todos los colectivos

Otros apoyos para
su **AUTONOMIA**

Atención o ayudas
importantes para
realizar **ABVD**

**TOMAR
DECISIONES**


**DESARROLLAR
ABVD**

**REALIZAR
ABVD**

- Comer y beber
- Regulación micción/defecación
- Lavarse
- Otros cuidados corporales
- Vestirse
- Mantenimiento de la salud
- Transferencias corporales
- Desplazarse dentro hogar
- Desplazarse fuera hogar
- Realizar tareas domésticas

Dependencia: acceso incompleto

- Se establecen 3 grados de reconocimiento oficial de dependencia:
 - Grado III o “gran dependencia”.
 - Grado II o “dependencia severa”.
 - Grado I o “dependencia moderada”.
 - “Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día, o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal”.
- Implantación progresiva en base a grados de dependencia:
 - 2007: Grado III
 - 2008: Grado II (nivel 2)
 - 2009: Grado II (nivel 1)
 - 2011: *Grado I (nivel 2)*
 - 2013: *Grado I (nivel 1)*



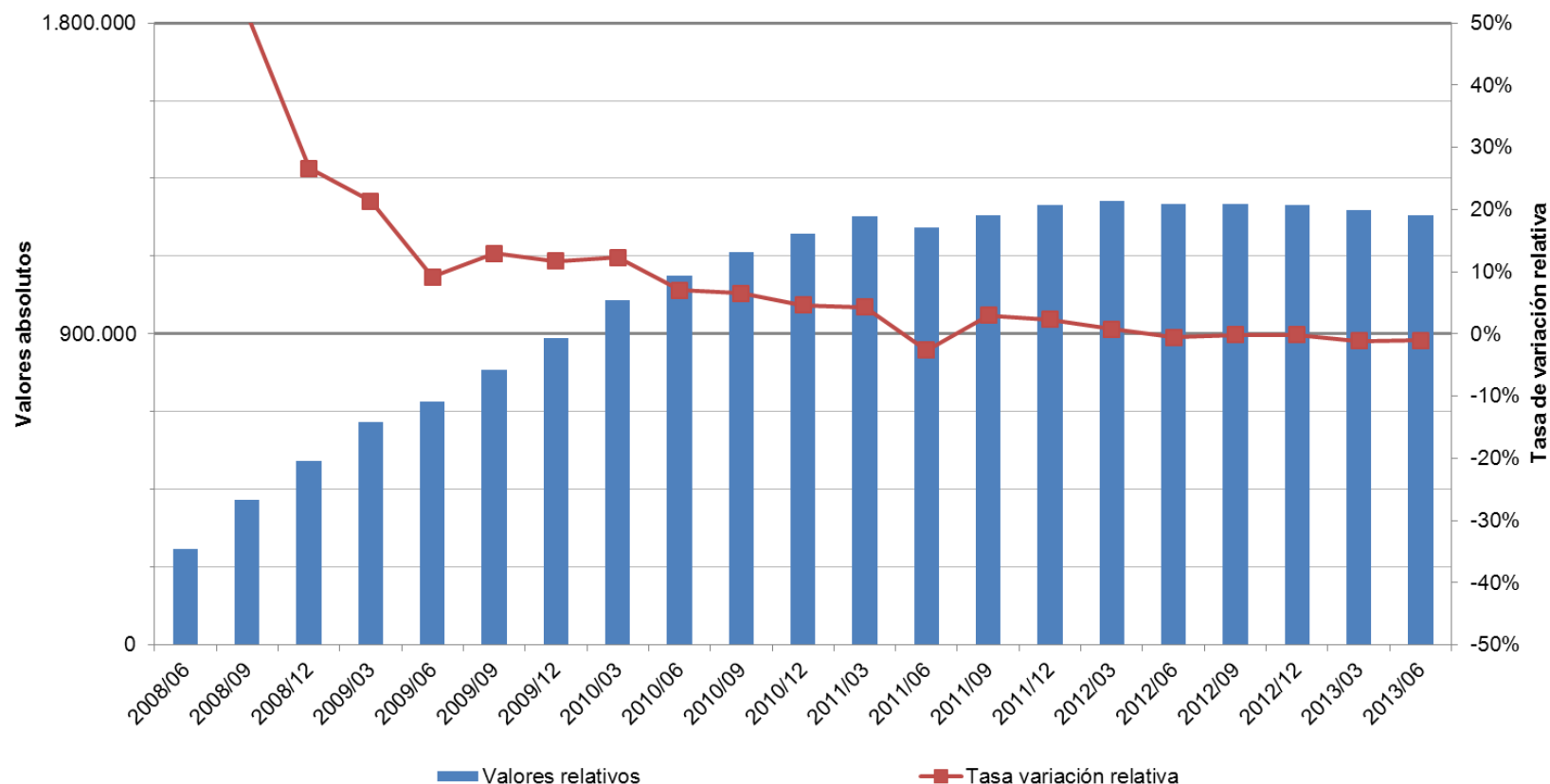
2012: Eliminación de niveles
Grado I pospuesto a 2015

Aspectos externos a considerar

- Las personas con dependencia que no entran al SAAD deben ser cubiertas por las Leyes de Servicios Sociales de las CCAA.
- Los ingresos procedentes de la AGE dependen del acceso:
 - Inicialmente, estimación Libro Blanco de la Dependencia (2005).
 - Luego, personas con reconocimiento oficial de dependencia.
 - Actualmente, personas con prestaciones en vigor.
 - Futuro, personas con servicios o prestaciones vinculadas.
- Prestaciones del SAAD con costes diferentes.
 - No se conoce el coste individual de los planes de atención.
- Incentivos individuales más allá de las necesidades por dependencia.
 - Prestaciones cuidados no profesionales.

Evolución población elegible

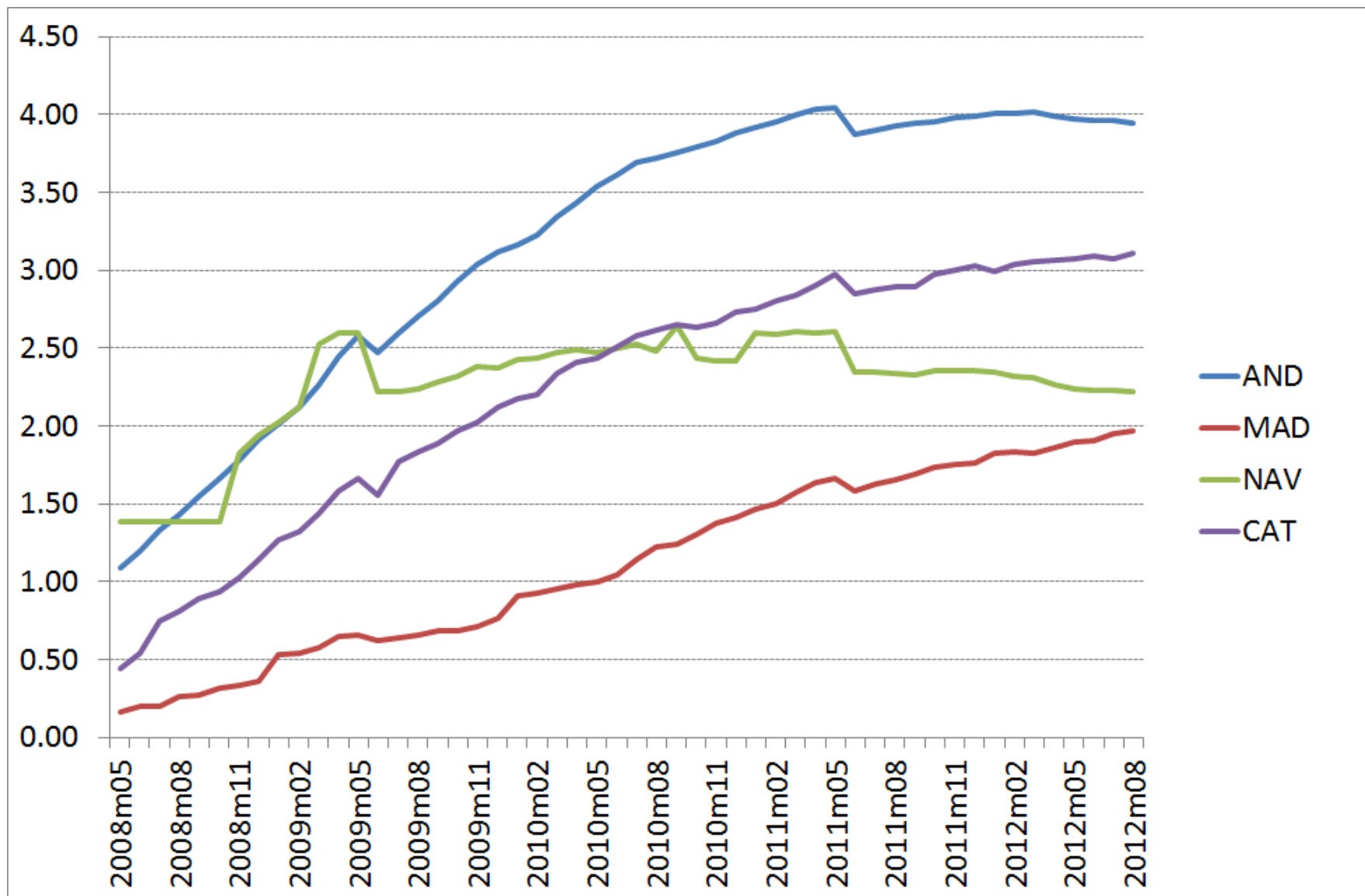
Población elegible por el SAAD
01, junio 2008 - 2013



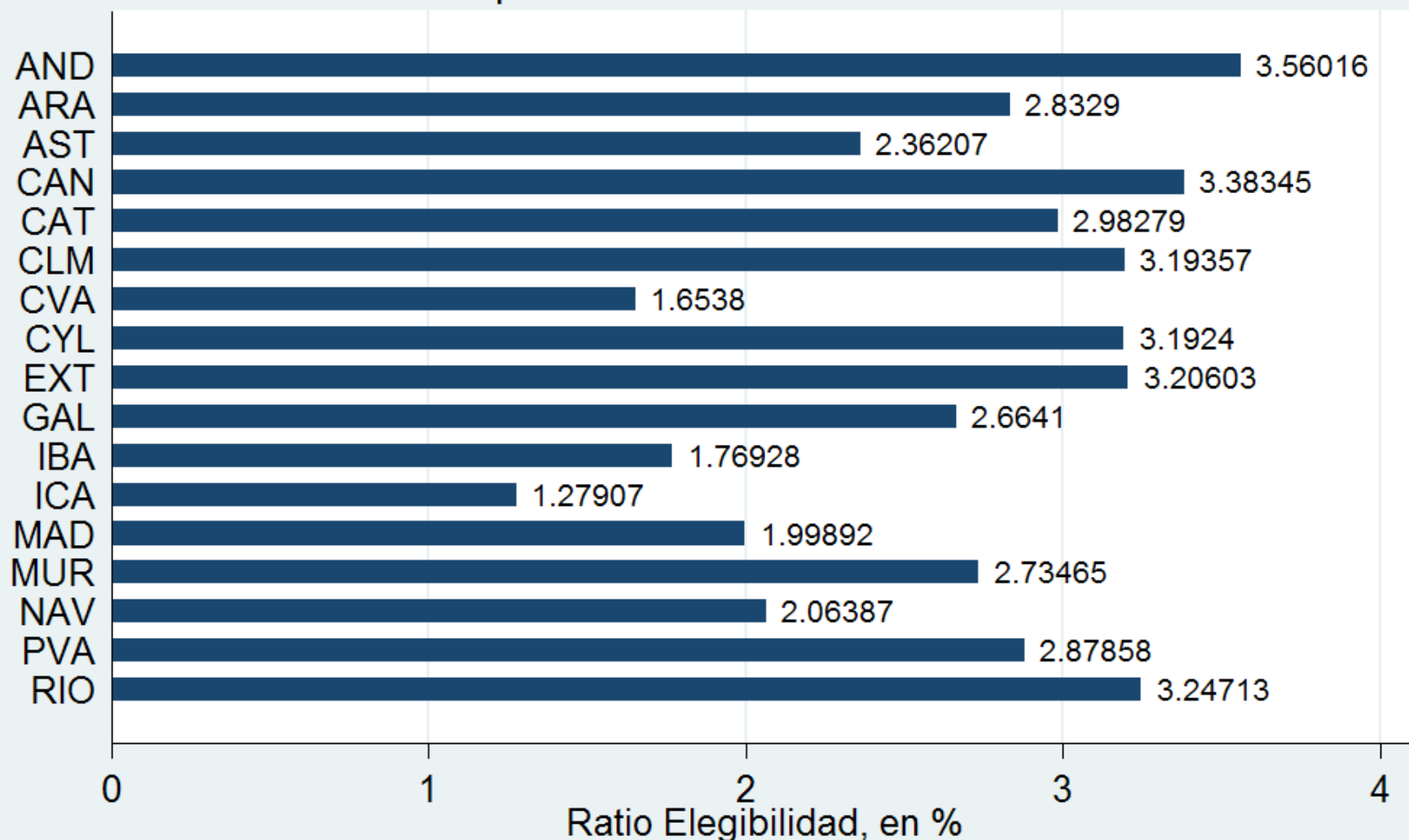
Población elegible según grados

	Libre Blanco Escenari 2010		Reconocimiento 2TR 2010		Reconocimiento 2TR 2013	
Grado III	223.457	18%	482.910	42%	379.540	30%
Grado II	420.336	34%	385.025	34%	450.049	36%
Grado I	602.636	48%	278.923	24%	414.880	33%
Total	1.246.429	100%	1.146.858	100%	1.244.469	100%
Sin grado	1.771.539	59%	151.262	12%	276.535	18%
Total dependencia	3.017.968	100%	1.298.120	100%	1.521.004	100%

Evolución ratio elegibilidad CCAA



Ratio de elegibilidad en el SAAD a 2013/03/31 por Comunidades Autónomas



Fuente: IMSERSO, en <http://www.dependencia.imserso.es/>

Elegibilidad y Participación

- $ER_{it} = \frac{E_{it}}{P_{it}}$

E_{it} : Personas con reconocimiento oficial o **elegibles**

P_{it} : Población total

Elegibilidad y Participación

- $ER_{it} = \frac{E_{it}}{P_{it}}$

E_{it} : Personas con reconocimiento oficial o **elegibles**

P_{it} : Población total

- $\frac{E_{it}}{P_{it}} = \frac{E_{it}}{E_{it}^*} \times \frac{E_{it}^*}{P_{it}}$

E_{it}^* : Personas que reúnen condiciones de elegibilidad

Elegibilidad y Participación

- $ER_{it} = \frac{E_{it}}{P_{it}}$

E_{it} : Personas con reconocimiento oficial o **elegibles**

P_{it} : Población total

- $\frac{E_{it}}{P_{it}} = \frac{E_{it}}{E_{it}^*} \times \frac{E_{it}^*}{P_{it}}$

E_{it}^* : Personas que reúnen condiciones de elegibilidad

- $ER_{it} = TR_{it} \times DR_{it}$

TR_{it} : Ratio de participación o **Take-up**

DR_{it} : Ratio de dependencia (a efectos legales)

Simulación: Ratio de participación

CCAA	ER	TR	DR
AND	3.560	1.071	3.323
ARA	2.833	1.189	2.383
AST	2.362	0.690	3.422
CAN	3.383	1.267	2.670
CAT	2.983	1.144	2.608
CLM	3.194	0.996	3.206
CVA	1.654	0.539	3.069
CYL	3.192	1.035	3.084
EXT	3.206	0.939	3.413
GAL	2.664	0.602	4.427
IBA	1.769	0.702	2.521
ICA	1.279	0.634	2.019
MAD	1.999	1.220	1.638
MUR	2.735	0.821	3.329
NAV	2.064	0.766	2.696
PVA	2.879	1.117	2.577
RIO	3.247	1.695	1.916
Media	2.647	0.966	2.841
Coef. Var.	25%	30%	23%

Ratio Dependencia (DR):

Corresponde a la proporción de personas que manifiestan discapacidad, sin ayuda, en 6 o más actividades básicas de la vida diaria respecto a la población total.

Ratio Participación o Take-up (TR):

Se construye dividiendo la ratio de elegibilidad por la ratio de dependencia

**PROPONER UN MODELO ECONOMÉTRICO SIMPLE
PARA EXPLICAR LAS DIFERENCIAS**

Estado de la cuestión

- Principales explicaciones formuladas:
 - Duclos (1995): los agentes que intervienen en la participación:
 - El individuo – La agencia gestora – el propio “analista”.
 - Moffit (1983): concepto de “estigma” y otros costes para el individuo.
 - Keane y Moffit (1998): interrelaciones entre programas de asistencia social.
 - Currie (2004): Diferentes intereses o costes de transacción de las agencias.
 - Currie y Gahvari (2008): transferencias en metálico afrontan que todos los individuos tienen incentivos para solicitar subsidios
 - Carlsen y Nyborg (2009): Incapacidad de las agencias para detectar simulaciones.
- Principales hallazgos empíricos en otros programas:
 - Barrilleaux et al (1988): El partido gobernante, los grupos de interés y el coste de gestión pública influyen en la tasa de elegibilidad en Medicaid.
 - Sato (2006): La tasa de desempleo, la tasa de empleo femenino y el ingreso medio de las familias determinan la tasa de elegibilidad en la Ley de Dependencia en Alemania.
 - Hayashi y Kazama (2008): La deuda pública de las Corporaciones Locales influye en la tasa de elegibilidad en la Ley de Dependencia en Japón.

Objetivo

- Identificar factores determinantes de la ratio de elegibilidad en la Ley de la Dependencia en las CCAA
- Para ello se contrastan 5 hipótesis:
 - La prevalencia de discapacidad en las ABVD estimada a través de EDAD (2008) explica la ratio de elegibilidad en las CCAA.
 - Existe una relación lineal positiva entre la población mayor y aquella con prestaciones no contributivas por discapacidad en las CCAA.
 - La presencia de prestaciones para cuidados no profesionales influyen positivamente en la ratio de elegibilidad en las CCAA.
 - La deuda pública de las CCAA influye en la ratio de elegibilidad.
 - Los gobiernos de izquierdas en las CCAA favorecen mayores ratios de elegibilidad

Variable dependiente

- ER: Proporción de (i) personas con reconocimiento de situación oficial de dependencia respecto a la (ii) población total.
 - i. IMSERSO: Estadísticas del SISAAD.
 - ii. INE: Cifras de población referidas al 1 de enero del año anterior.

Variables explicativas (1)

- ABVD6: Proporción de (i) personas que manifiestan discapacidad, sin ayuda, en 6 o más actividades básicas de la vida diaria respecto a la (ii) población total.
 - P65: Proporción de (ii) personas con 65 y más años respecto a la (ii) población total.
 - PDIS: Proporción de (iii) personas con pensión no contributiva por invalidez respecto a la (ii) población total.
 - personas de entre 18 y 65 años que tengan una discapacidad física, psíquica o sensorial permanente, igual o superior al 65%, que no tengan recursos económicos suficientes y no puedan acogerse al sistema contributivo de pensiones.
-
- i. INE: EDAD(2008)
 - ii. INE: Cifras de población referidas al 1 de enero del año anterior.
 - iii. IMSERSO: Pensiones no contributivas de la Seguridad Social y Prestaciones sociales y económicas de la LISMI.

Variables explicativas (2)

- RCNP: Proporción de (i) prestaciones económicas vinculadas al cuidado no profesional respecto a las (ii) personas beneficiarias.
 - D0710: (iii) Variación 2007-10 de la proporción de deuda total en circulación de las CCAA sobre el PIB de las CCAA.
 - GOB07: (iv) Orientación política del gobierno de las CCAA en 2007.
 - 1=PSOE. 2=Coalición izquierda. 3=Coalición derecha. 4=PP.
-
- i. IMSERSO: Estadísticas del SISAAD.
 - ii. IMSERSO: Estadísticas del SISAAD.
 - iii. Ruiz-Huerta, J. García, M.A. (2011): El endeudamiento de las CCAA: límites y problemas en el contexto de la crisis económica, *REAF* 15:124-163.
 - iv. Construcción propia a partir de www.es.wikipedia.org.

Variables explicativas (3)

		2010		2013	
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.
ER	17	0.0224	0.0071	0.0265	0.0068
ABVD6	17	0.0284	0.0068	=	=
P65	17	0.1747	0.0297	0.1818	0.0292
PDIS	17	0.0041	0.0020	0.0041	0.0019
RCNP	17	0.5784	0.1485	0.5647	0.1433
D0710	17	0.0502	0.0198	=	=
GOB07					
PSOE	3	0.0278	0.0059	0.0332	0.0021
CIZQ	6	0.0225	0.0053	0.0267	0.0055
CDHA	3	0.0206	0.0098	0.0207	0.0080
PP	5	0.0202	0.0084	0.0257	0.0071

Metodología

- Modelo econométrico:
 - (1a) $ER_i = \alpha_0 + \alpha_1 ABVD6_i + \varepsilon_i$
 - (1b) $ER_i = \alpha'_0 + \alpha'_1 ABVD6_i + \gamma_1 RCNP_i + \gamma_2 D0710_i + \gamma_3 GOB07_i + \varepsilon'_i$
 - (2a) $ER_i = \beta_0 + \beta_1 P65_i + \beta_1 PDIS_i + \omega_i$
 - (2b) $ER_i = \beta'_0 + \beta'_1 P65_i + \beta'_1 PDIS_i + \delta_1 RCNP_i + \delta_2 D0710_i + \delta_3 GOB07_i + \omega'_i$
- Método de estimación:
 - Fractional Logit Model (Papke y Wooldridge, 1996)
 - Stata 11.1: `glm varlist, family(binomial) link(logit) robust.`
- Estimación realizada:
 - CCAA, año 2010.
 - CCAA, año 2013.

Resultados: Modelos sin Take-up

	2010			2013	
dy/dx	(1a)	(2a)		(1a)	(2a)
ABVD6	0.222			0.286	
	(0.750)			(1.281)	
P65		0.066			0.081*
		(1.159)			(1.666)
PDIS		-0.707			-0.207
		(-0.743)			(-0.194)
R-squared	0.04	0.10		0.08	0.12
chi2	0.53	1.60		1.56	2.65
p-value	0.47	0.45		0.21	0.27
BIC	9	11		9	12
N	17	17		17	17

(·) t statistic

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Resultados: Modelos con Take-up

	2010			2013	
dy/dx	(1a)	(2a)		(1a)	(2a)
ABVD6	-0.040			0.072	
	(-0.167)			(0.413)	
P65		0.095***			0.104***
		(2.660)			(2.588)
PDIS		-1.871***			-1.198*
		(-3.497)			(-1.820)
RCNP	0.021**	0.029***		0.005	0.014**
	(2.313)	(5.593)		(1.093)	(2.217)
D0710	0.001	0.001**		0.001**	0.001**
	(1.000)	(2.119)		(2.454)	(2.353)
CIZQ (d)	-0.006**	-0.010***		-0.006***	-0.010***
	(-2.365)	(-2.981)		(-3.333)	(-3.910)
CDHA (d)	-0.008*	-0.009***		-0.012***	-0.014***
	(-1.763)	(-2.897)		(-3.666)	(-5.892)
PP (d)	-0.006**	-0.008**		-0.006**	-0.008***
	(-2.134)	(-2.391)		(-2.012)	(-2.852)
R-squared	0.31	0.58		0.44	0.62
chi2	13.92	62.29		37.92	49.28
p-value	0.03	0.00		0.00	0.00
BIC	23	26		23	26
N	17	17		17	17

(·) t statistic

(d) for discrete change of dummy variable from 0 to 1

* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Conclusiones (1)

- Se rechaza que la prevalencia de discapacidad en las ABVD estimada a través de EDAD (2008) sea una variable significativa respecto la tasa de elegibilidad del SAAD.
- A mayor tasa de envejecimiento demográfico, mayor tasa de elegibilidad del SAAD.
 - Pero el diferente nivel de envejecimiento en las CCAA no explica por si mismo la variación en la tasa de elegibilidad entre las CCAA.
- El SAAD podría estar funcionando como una alternativa al sistema de prestaciones no contributivas por invalidez más que como un complemento.

Conclusiones (2)

- Los modelos que no incluyen la hipótesis de Take-up son insuficientes para explicar la variación en la tasa de elegibilidad entre las CCAA.
- La tasa de elegibilidad del SAAD resulta más elevada en aquellas CCAA que:
 - Favorecen las prestaciones económicas para cuidados no profesionales.
 - Han aumentado su deuda pública entre 2007-10.
 - Estaban gobernadas por mayoría absoluta del PSOE durante los primeros años de implantación del SAAD.