

# El despliegue de la Ley de Dependencia en el País Vasco y la Comunidad de Madrid (2007-2012): el margen de la autonomía política

**Nicolás Barbieri**

Universitat Autònoma de Barcelona  
<nicolas.barbier@uab.cat>

**Raquel Gallego**

Universitat Autònoma de Barcelona

Ongizate arloko politikak aldatzeko saioak legitimitate eta koordinaziorako erronka bilakatzen dira, eta bereziki garrantzitsu izaten dira deszentralizatutako Estatuaren baitan. Maila anitzeko gobernuaren egoeretan tentsioak agertzen dira politika publikoetako emaitzak kapitalizatzean, eta zaildu egiten dute administrazioen arteko lankidetzak. Arazoaren konplexutasun hori larritu egiten da krisialdi eta politiken murrizketa gertaturiko garaietan. Horren adibide gisara, kasu adierazgarria da Norberaren Autonomia Sustatzeko eta Mendetasunaren Arretarako Legearen onarpena eta hedakuntza. Legea ezartzeko premiako gertatzen ziren Gobernu zentralaren, erkidego eta tokiko gobernuen koordinaziorako mekanismo konplexuak bideratzea. Prozesu horretan, autonomia-erkidegoek aukera desberdinak hartu zituzten bai erakundearen aldaketarako bai politika publikoen aldaketarako, eta krisialdia hastean (2008) larriagotu egin ziren alde horiek. Artikulu honetan aztergai hartzen da areagotzen den aldaketa instituzionalaren Hacker egilearen tipologia (2004), horren haritik interpretatu eta azaltzeko bi kasu desberdinetan —Euskadi eta Madrilgo Erkidegoa— jada ongizaterako politiken eskumenak banaturiko top-down logikari jarraikiz garatu izandako ezarpenarako bi ibilbide.

## **GAKO-HITZAK:**

Ongizate Estatuaren, mendetasunaren inguruko politikak, deszentralizazioa, politika publikoa, aldaketa instituzionala, autonomia-erkidegoak.

Los intentos de cambio en las políticas de bienestar implican desafíos de legitimidad y coordinación que son especialmente relevantes en Estados descentralizados. Escenarios de gobierno multinivel revelan tensiones por capitalizar resultados de las políticas públicas y dificultan la cooperación interadministrativa. Esta complejidad aumenta en tiempos de crisis y recortes en las políticas. La aprobación y despliegue de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia ofrece un caso relevante como ejemplo. La implementación de la Ley requería mecanismos complejos de coordinación entre los Gobiernos central, autonómicos y locales. En este proceso, las comunidades autónomas tomaron diferentes opciones tanto de cambio institucional como de política pública, y el inicio de la crisis (2008) ahondó esas diferencias. Este artículo utiliza la tipología de Hacker (2004) de cambio institucional incremental para interpretar y explicar cómo y por qué dos casos —País Vasco y Comunidad de Madrid— desarrollan opciones de implementación distintas para integrar una política definida con una lógica *top-down* por el Gobierno central con la política de bienestar autonómica ya desplegada.

## **PALABRAS CLAVE:**

Estado de bienestar, políticas de dependencia, descentralización, política pública, cambio institucional, comunidades autónomas.

## 1. Introducción

Los intentos de cambio en las políticas de bienestar implican desafíos de rendición de cuentas, legitimidad y coordinación que son especialmente relevantes en Estados descentralizados. Escenarios de gobierno multinivel revelan tensiones por capitalizar desarrollos y resultados de las políticas públicas y dificultan la cooperación interadministrativa. Esta complejidad aumenta en tiempos de crisis y los subsiguientes recortes en las políticas de bienestar. ¿Se abordan estos desafíos de forma distinta en ciclos económicos ascendentes o descendentes? ¿El cambio en las políticas públicas lleva a cambios institucionales distintos a nivel regional en los Estados descentralizados? ¿Cómo podemos explicar esas diferencias?

La aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD) por el Gobierno español a finales de 2006, y su subsiguiente despliegue por los Gobiernos autonómicos, ofrece un caso relevante como ejemplo. La LAPAD se aprobó en un momento de ciclo económico ascendente y vino a reforzar el Estado de bienestar español, acercándolo a los estándares de sus homólogos europeos.

La LAPAD supone el reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo y universal. Sin embargo, el despliegue de la Ley ha estado marcado también por significativos recortes en relación con la financiación y condiciones originales: en el calendario previsto (retrasando la incorporación al sistema de las personas dependientes “moderadas”), en la financiación que la Administración General del Estado (AGE) otorga a las comunidades autónomas (reduciendo sustancialmente la aportación), en las cuantías monetarias que reciben las personas con prestaciones reconocidas (disminuyendo el monto), en las características de la atención que reciben las personas dependientes (suprimiendo la compatibilidad entre servicios y disminuyendo las intensidades horarias) y en los derechos laborales de las personas cuidadoras (suprimiendo las cotizaciones a la Seguridad Social).

Desde el inicio del proceso de negociación, la LAPAD recibió críticas por parte de partidos políticos de ámbito autonómico nacionalista y por parte de algunas (CC.AA.). El argumento era que la LAPAD regulaba un área de política pública que jurídicamente era de competencia exclusiva de los Gobiernos autonómicos. Sin embargo, como la LAPAD implicaba recursos adicionales para los Gobiernos autonómicos, que iban a ser responsables de su implementación, el equilibrio de poderes favoreció su aprobación.

La implementación de la LAPAD requería mecanismos complejos de coordinación multinivel entre los Gobiernos central, autonómicos y locales, tanto para la financiación como para la provisión de servicios y transferencias económicas a los ciudadanos.

Además, en este proceso, las CC.AA. tomaron diferentes opciones tanto de cambio institucional como de políticas públicas en sus territorios, y el inicio de la crisis a finales de 2008 ahondó esas diferencias.

¿Cómo se lleva a cabo el cambio institucional y de políticas públicas en un escenario de gobierno multinivel? ¿Cómo afecta el recorte en las políticas de bienestar bajo la crisis a los procesos de implementación? Este artículo utiliza la tipología de Hacker (2004) de cambio institucional incremental para interpretar y explicar cómo y por qué dos casos —País Vasco y la Comunidad de Madrid (CAM)— desarrollan opciones de implementación distintas para integrar una política definida con una lógica *top-down* por el Gobierno central con la política de bienestar autonómica ya desplegada. Se trata de un objeto todavía poco abordado desde la aproximación de Hacker: el gobierno multinivel de las políticas de bienestar en Estados descentralizados. De esta manera, se combina el análisis del cambio institucional con los estudios de federalismo. La hipótesis es que una política formulada por el Gobierno central puede ser el origen no sólo de opciones de políticas regionales o subestatales diferentes, sino sobre todo procesos de cambio institucional significativamente distintos. Así, el artículo muestra cómo y por qué un cambio de política pública en el Gobierno central lleva a procesos de cambio institucionales diferentes en unidades territoriales subcentrales.

Como hemos avanzado, este artículo se basa en una comparación de dos casos de estudio: la implementación de la LAPAD en el País Vasco y la CAM entre 2007 y 2012. La selección de los casos está basada en el equilibrio entre similitudes y contrastes que pueden observarse, tanto en el punto de partida del sector de políticas de servicios sociales como en el despliegue de la LAPAD. Por un lado, el País Vasco y la CAM son dos de los territorios de mayor desarrollo económico en el Estado español. A su vez, si bien ambas cuentan con trayectoria de autogobierno en el ámbito de las políticas de bienestar, sus sistemas de servicios sociales (público y privado) presentan diferencias significativas<sup>1</sup>. También existen contrastes notables en lo que se refiere al contexto político-institucional de cada territorio, tanto en la configuración de sus aspectos estables (como el sistema de financiación) como en aquellos dinámicos (relaciones intergubernamentales, ciclos económicos, etc.).

Por último, en estos casos han existido similitudes y diferencias en el despliegue de la LAPAD. Como analizaremos en detalle en este artículo, la extensión de la Ley es mayor en el País Vasco, sobre todo en los tres primeros años de su vigencia, aunque las

<sup>1</sup> Abordamos en detalle esta cuestión en el apartado siguiente. Por otra parte, para una visión general de la trayectoria de las políticas sociales autonómicas de servicios sociales previas a la LAPAD se puede consultar Gallego *et al.* (2005) o Gallego y Subirats (2011).

diferencias con la CAM tienden a reducirse con el paso del tiempo. La intensidad es similar en lo que se refiere al peso del gasto asumido por ambos Gobiernos autonómicos en relación con los recursos destinados por la Administración General del Estado (AGE). Sin embargo, el gasto per cápita (aquel exclusivamente asociado al despliegue de la LAPAD) es mayor en el País Vasco. Finalmente, en relación con el tipo de atención ofrecida a través de la LAPAD, mientras que la CAM concentra el despliegue de la Ley en los servicios (con un desarrollo muy bajo de las prestaciones económicas), en el País Vasco el peso de los servicios es similar al de las prestaciones.

Por último, la metodología de la investigación que sustenta este artículo está basada en la comparación de dos estudios de caso. La información analizada proviene de entrevistas semiestructuradas a 15 informantes clave<sup>2</sup>, que han estado directamente implicados en los procesos analizados o cuentan con conocimiento relevante. Además, se han analizado documentos oficiales y otros datos empíricos relacionados con los factores clave en nuestras hipótesis (extensión, intensidad y tipo de cobertura ofrecido en el despliegue de la LAPAD, resultados electorales, modelo de financiación, etc.).

## 2. La aproximación analítica: cambio institucional en el marco de la gobernanza multinivel

Este artículo se basa en una perspectiva analítica que pretende mejorar la comprensión del cambio incremental, tanto político como institucional. Las tres ramas del nuevo institucionalismo (histórico, sociológico y racional) se fundamentan en supuestos que, a pesar de ser diferentes, refuerzan la idea de estabilidad y no acaban de dar respuesta a la explicación cambio. El cambio no es explicado como un proceso incremental y endógeno, sino como un choque abrupto causado por factores externos.

Ahora bien, contribuciones más recientes aportan herramientas teóricas útiles que pueden ayudar a identificar factores relevantes en la caracterización del cambio institucional incremental. Hacker (2004) y Streeck y Thelen (2005) han elaborado unas tipologías del cambio institucional que, a pesar de algunas variaciones, se basan en la identificación de barreras internas y externas al cambio. En concreto, Hacker (2004) señala la naturaleza de los obstáculos que pueden limitar el cambio: barreras a la conversión interna de la política pública (*internal policy conversion*) y barreras al cambio de la política pública por la autoridad externa (*authoritative policy change*). Las primeras se encuentran dentro de la propia organización, mientras que las últimas se

refieren a actores externos. Si tenemos en cuenta que cada tipo de limitación puede ser alta o baja, su combinación provoca cuatro posibles escenarios: deriva (*drift*), conversión (*conversion*), estratificación (*layering*) y revisión (*revision*).

Somos conscientes que, a pesar de ser útil para las finalidades analíticas, este tipo de contribuciones ayudan a establecer una clasificación de ejemplos empíricos del cambio institucional. Tal y como Radaelli *et al.* (2012) destacan, debemos cuidarnos de asignar un valor causal a las propias tipologías.

A su vez, nuestra aproximación analítica integra los avances en la comprensión del cambio institucional con las aportaciones formuladas por los estudios de federalismo y gobernanza multinivel. La literatura sobre federalismo y descentralización ha estudiado la gobernanza multinivel desde una perspectiva de Gobierno central. Entendemos que estudiar las unidades de gobierno subcentrales, como en este caso las comunidades autónomas y el despliegue de la LAPAD, enriquece el análisis de los procesos de toma de decisión en Estados descentralizados. Así, la explicación de esas decisiones analiza cómo los actores políticos, económicos y sociales utilizan las oportunidades que ofrece el marco territorial multinivel. Prestamos especial atención a cómo los actores intentan activamente rediseñar este marco institucional, lo que hace que el impacto de las instituciones sobre las estrategias de los actores sea variable, como también lo es el impacto de los factores dinámicos, (mayorías políticas, crisis económica, etc.).

## 3. El punto de partida: características del sector de políticas y contexto dinámico

Este apartado analiza los elementos claves para entender desde qué posición se inició el despliegue de la LAPAD tanto en el País Vasco como en la CAM. Se trata de factores que, como analizamos posteriormente, han influido en las decisiones de los Gobiernos autonómicos. En primer lugar, se analizan las características del sector de servicios sociales, y en concreto de la atención a los colectivos vinculados con la dependencia (personas mayores y con discapacidad). En segundo lugar, se presentan los antecedentes de las relaciones intergubernamentales, incluyendo los partidos políticos a cargo de los Gobiernos. Por último, se sintetiza el punto de partida en lo que se refiere a las condiciones socioeconómicas de la población.

### 3.1. Características del sector de políticas

Si bien existen referencias en el análisis de las trayectorias de los servicios sociales en el País Vasco y la CAM<sup>3</sup>, poco se ha profundizado en una

<sup>2</sup> Con perfiles diferentes y complementarios, incluyendo altos cargos gubernamentales, personal directivo técnico, representantes sindicales, profesionales y expertos del ámbito de servicios sociales.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Couceiro (2011).

comparación entre ambos casos que señale las diferencias en dichas trayectorias y, en particular, en los antecedentes en la atención a los colectivos vinculados con la dependencia (personas mayores y con discapacidad).

La Tabla 1 permite confirmar, en lo que a gasto público se refiere, diferencias en el desarrollo de los servicios sociales, con una mayor inversión en el caso del País Vasco. Sin embargo, también informa sobre el significativo peso relativo de las políticas de este sector en la CAM, considerando el conjunto de la acción de gobierno<sup>4</sup>.

**Tabla 1. Algunos datos sobre los servicios sociales. Comunidad de Madrid y País Vasco**

	Intensidad del gasto de los servicios sociales (euros/hab., 2003)	Porcentaje presupuesto servicios sociales sobre total CC.AA. (2006)
CA Madrid	116,81	10,82
País Vasco	273,88	7,22
España	119,31	9,57

Hab.: habitante.

Fuente: Elaboración propia a partir de Couceiro (2011).

Ahora bien, más allá del gasto público, el análisis documental y la información obtenida en las entrevistas permite profundizar en aspectos cualitativos. Uno de ellos es la protección en materia de derechos o legislación en el sector de los servicios sociales. Por un lado, en el momento de aprobación de la LAPAD (diciembre de 2006), la CAM tenía en vigencia desde 2003 una Ley de Servicios Sociales que, si bien no reconocía derechos subjetivos, había impulsado la oferta de servicios en materia de dependencia<sup>5</sup>. En el caso del País Vasco, se contaba con una extensa tradición legislativa en el ámbito y, en el momento de aprobarse la LAPAD, se debatía sobre la idoneidad de una nueva ley de servicios sociales<sup>6</sup>.

Un segundo aspecto que, en términos generales, es útil para comprender el punto de partida en el sector, es el balance entre el desarrollo de servicios sociales comunitarios o primarios y aquellos especializados. Comparados con el resto de CC.AA., tanto los servicios sociales del País Vasco como los de la CAM habían mantenido cierto equilibrio entre atención primaria y especialización. La Tabla 2 refleja en parte este análisis y profundiza en el detalle sobre los antecedentes en la atención a un colectivo vinculado con la dependencia (personas mayores).

En definitiva, los datos reflejan la trayectoria de la atención a la dependencia (previa a la LAPAD) en ambos territorios. En el caso de la CAM, un elemento remarcable es el desarrollo significativo de los servicios residenciales. Se trata de un proceso marcado por diversos factores. Por un lado, la transferencia, durante la década de 1990, de residencias de titularidad estatal, en particular del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imsero). Por otro, el impulso del Gobierno de la CAM al servicio residencial en los años previos a la LAPAD, tanto a través de la gestión directa como de la construcción de nuevas residencias en colaboración (y posterior concertación) con el sector privado, cuya patronal se constituye como actor significativo en este sector de políticas.

Por su parte, determinados servicios de proximidad tienen un desarrollo significativo por entonces. Éste es el caso del servicio de asistencia domiciliaria, desplegado tanto con presupuesto propio de los ayuntamientos como a través de la concertación con el Gobierno autonómico. Sin embargo, diferentes personas entrevistadas coinciden en la existencia de dificultades en la plasmación de convenios y la transferencia de recursos a los ayuntamientos<sup>7</sup>.

Finalmente, en lo que se refiere a las personas con discapacidad, la Ley de Servicios Sociales de 2003 establece criterios de gratuidad para la atención a este colectivo, cuyas entidades constituyen también un actor significativo en la CAM.

**Tabla 2. Indicadores de oferta de servicios para personas mayores. Comunidad de Madrid y País Vasco, 2006**

	Ayuda domicilio			Teleasistencia	Centros de día	Plazas residencias
	Cobertura*	Euros/hora	Horas/mes/usuario	Cobertura*	Cobertura*	Cobertura*
CA Madrid	6,29	12,93	17,79	9,22	1,10	5,07
País Vasco	5,39	17,40	19,30	3,26	0,74	4,45
España	4,09	12,12	16,28	3,50	0,64	4,12

\* En relación con la población de 65 y más años.

Fuente: Elaboración propia a partir de Couceiro (2011).

<sup>4</sup> Cabe tener en cuenta no sólo las particularidades del sistema de financiación del País Vasco (explicadas en el siguiente apartado), sino también el mayor nivel de competencias asumidas por el Gobierno autonómico en este territorio.

<sup>5</sup> Ley 11/2003, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

<sup>6</sup> Aprobada finalmente en 2008: Ley del Parlamento Vasco 12/2008, de Servicios Sociales.

<sup>7</sup> Se trata de un aspecto de vital importancia, ya que la financiación de parte de los servicios que se desarrollan en el ámbito local no siempre queda recogida de forma sistemática en las estadísticas autonómicas.

El desarrollo de los servicios sociales en el País Vasco ha venido marcado por el significativo nivel de inversión y una estructura de gobierno multinivel, con diferencias de contenido y forma de políticas entre sus demarcaciones territoriales. Los años previos a la LAPAD son al mismo tiempo de crecimiento de la economía como del presupuesto autonómico (incluido el de servicios sociales). Este crecimiento ha venido acompañado de una acumulación de agentes con dificultades de coordinación entre sí (Fantova, 2006). En un escenario de gobierno multinivel, los actores con mayor competencias y recursos económicos en el ámbito de los servicios sociales son las diputaciones forales, seguidas del Gobierno autonómico y los ayuntamientos. Se configura así un sistema que, en el momento de aprobarse la LAPAD, presenta antecedentes significativos en la gestión de la atención a la dependencia, pero con diferencias entre las tres provincias del territorio.

En el territorio de Álava predomina la gestión pública y directa de servicios residenciales y de centros de día, principalmente de titularidad de la diputación, aunque con un papel significativo del Ayuntamiento de Vitoria, donde se concentra la mayoría de la población alavesa. Por su parte, en Gipuzkoa la gestión de servicios especializados es asumida por la diputación, pero también en buena parte por los ayuntamientos (con residencias de titularidad propia y convenios con la diputación) y el tercer sector (a través de conciertos). Finalmente, en Bizkaia predominan la gestión concertada, también en gran medida (aunque no exclusivamente) con el tercer sector.

### 3.2. Sistema político

Uno de los aspectos clave del contexto dinámico es la configuración del sistema político en cada territorio. En el caso de la CAM, el sistema político se ha caracterizado hasta 2015 por el bipartidismo. El mismo partido político (Partido Popular) ha gobernado con mayoría absoluta desde 1995 y hasta 2015. Este contexto ha implicado que las decisiones de políticas públicas como las de servicios sociales hayan estado respaldadas más bien por mayorías de gobierno y menos por negociación o acuerdos parlamentarios. Este factor también dirige la atención al análisis de las preferencias ideológicas, más cuando a partir de la legislatura iniciada en 2003 se produce un cambio significativo en la presidencia de la CAM, que también tiene repercusiones sobre el sector de servicios sociales<sup>8</sup>. En definitiva, en lo que poder de veto se refiere, el Gobierno de la CAM ha contado con la posibilidad de ejercer un alto grado de autonomía política en la construcción de su sistema de servicios sociales.

<sup>8</sup> Diversas personas entrevistadas indican que la ley de servicios sociales de 2003 es resultado de cierta identificación del Gobierno de la CAM con sus políticas de servicios sociales. A partir de 2004 (y hasta 2012) la nueva presidenta de la CAM será Esperanza Aguirre, identificada con la promoción de ideas de carácter liberal o neoliberal.

Por otro lado, el caso del País Vasco es sensiblemente diferente al de la CAM. La primera Ley vasca de Servicios Sociales (1982), primera norma de este ámbito en el conjunto del Estado (Fantova, 2006), es uno de los indicadores del significativo grado de autonomía política de los agentes vascos en la construcción de su sistema de servicios sociales. Este proceso se vio reforzado por las características singulares de su sistema de financiación, basado en el régimen foral así como en el procedimiento del denominado cupo (contribución a la financiación de las cargas generales del Estado no asumidas por el Gobierno Vasco)<sup>9</sup>.

Por su parte, las características del sistema político del País Vasco implican que su parlamento resulte un significativo espacio de veto. Si bien el Partido Nacionalista Vasco (PNV) ha estado históricamente al frente del Gobierno desde las primeras elecciones autonómicas (1979), en diversas ocasiones ha necesitado establecer pactos con el Partido Socialista de Euskadi (PSE) o las representaciones políticas de la izquierda nacionalista. Las personas entrevistadas coinciden en la existencia de cierto consenso entre partidos políticos para el desarrollo de políticas de servicios sociales. Una explicación de esta tendencia está en las posiciones de dichos partidos: la orientación democristiana y tradicionalista del PNV, la centralidad del PSE y la izquierda nacionalista, un cierto carácter foralista del Partido Popular (PP) y, en su conjunto, el coste electoral que pueden tener en la sociedad vasca las opciones (neo)liberales en las políticas de servicios sociales<sup>10</sup>.

Por su parte, la necesidad de establecer pactos no sólo está condicionada por la orientación de los partidos políticos, sino por el sistema de gobierno territorial del País Vasco y la fragmentación de la representación política. Las combinaciones de distinto signo en los diferentes niveles de gobierno ha implicado que en los espacios de toma de decisiones del sistema público de servicios sociales se encuentren representantes de cuatro, cinco o seis fuerzas políticas diferentes. Se establece así un consenso en cuanto a la estructura de un modelo mixto de servicios sociales: centralidad de las administraciones públicas, soporte (y fomento) de la capacidad de las familias, sinergias con el tercer sector y regulación y participación de la iniciativa privada (Fantova, 2006).

<sup>9</sup> A su vez, cabe destacar que la disposición de recursos económicos también está relacionada con el desarrollo sostenido de la economía del País Vasco.

<sup>10</sup> Para las personas entrevistadas, el consenso en torno a las políticas de servicios sociales se explica también por factores variados como: el desarrollo económico y el nivel de renta (de los más altos del Estado), los niveles relativamente bajos de inmigración, las relaciones de tipo familiar-comunitaria, el desarrollo de organizaciones sociales de base humanista cristianas, el papel del sector cooperativista o el vínculo entre cohesión social y construcción nacional.

### 3.3. Condiciones socioeconómicas

Un segundo aspecto clave del contexto dinámico tiene que ver con las características socioeconómicas. Si analizamos políticas de atención a la dependencia, resultan significativas cuestiones como el envejecimiento de la población, su grado de urbanización, o indicadores económicos. ¿Cuál es el punto de partida (previo a la LAPAD) de ambos casos en relación con estos elementos de contexto dinámico?

Por un lado, la Tabla 3 presenta indicadores sobre envejecimiento de la población del conjunto de la CC.AA., que apuntan diferencias entre ambos territorios. Al menos en lo que se refiere a la relación entre envejecimiento y dependencia, era de esperar entonces una extensión parcialmente mayor en el despliegue de la LAPAD en el País Vasco.

Tabla 3. Indicadores de envejecimiento de la población y urbanización. Comunidad de Madrid y País Vasco (%)

	Envejecimiento de la población (2005)		Urbanización
	≥ 65 años	≥ 75 años	≥ 65 años que viven en municipios ≥ 10.000 habitantes
CA Madrid	14,2	6,6	95,0
País Vasco	18,2	8,5	81,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Imsero (2006).

Por otro lado, la Tabla 3 también hace referencia a aspectos de urbanización, en particular de las personas mayores de 65 años. La diferencia en este caso es un tanto más significativa, y sería de esperar que el desarrollo de la LAPAD en el País Vasco resultara más complejo en lo que refiere sobre todo a los servicios especializados.

Por último, en relación con el punto de partida de las condiciones económicas, la Tabla 4 enseña la tasa de paro total y de los trabajadores de 55 y más años en ambos territorios y en conjunto del Estado.

Tabla 4. Tasa de desempleo. Comunidad de Madrid y País Vasco, 2006 (%)

	Total	≥ 55 años
CA Madrid	10,2	3,2
País Vasco	7,6	2,2
España	9,1	5,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Imsero (2006).

Como podremos analizar en los apartados siguientes, la situación económica (y en particular la crisis a partir de 2008) es un aspecto central en el despliegue de la LAPAD. Resulta evidente entonces que la situación de partida en este sentido presenta diferencias entre las dos CC.AA., siendo la tasa de

paro (total y en mayores de 55) un indicador clave para comprender decisiones de política pública y de las familias de las personas en situación de dependencia. Como desarrollamos en el análisis de cada caso de estudio en las próximas páginas, el contexto económico es un factor dinámico que tanto decisores políticos como personas beneficiarias interpretan y toman especialmente en cuenta en el momento de optar por una determinada opción.

### 4. La Ley de Dependencia: negociación y características centrales

¿Qué aspectos clave de la negociación de la LAPAD cabe destacar? ¿Cuáles son las características centrales de la ley aprobada? Se presentan a continuación elementos de la LAPAD que cabe tener en cuenta para un posterior análisis de su despliegue en la CAM y el País Vasco.

El proceso de elaboración de la LAPAD estuvo marcado por la necesidad y dificultad de equilibrar el acceso a un derecho universal subjetivo con el desarrollo de la diversidad de sistemas públicos de servicios sociales de las CC.AA. La LAPAD estaba llamada a modernizar el sistema, no a crearlo. Debía funcionar como legislación básica que enmarcara la intervención de las diferentes esferas de gobierno (Castro, 2010). Esto implicaba la intervención del Gobierno español sobre un ámbito de competencia autonómica, diverso y con diferentes trayectorias de políticas de servicios sociales en mayor o menor medida consolidadas. Se apelaba a la acción de los Gobiernos autonómicos.

En el inicio de las negociaciones para la elaboración de la LAPAD, las alternativas contempladas, incluido el *Libro blanco de la dependencia* (Imsero, 2004), priorizaban el modelo de dependencia característico de los regímenes “conservadores” como Austria y Alemania. Este modelo se basaba en un seguro integrado en el sistema de Seguridad Social (facilitando la igualdad en el acceso), competencia exclusiva de la administración central (Castro, 2010; León, 2011). Esta alternativa estaba respaldada por los sindicatos, el tercer sector (de peso significativo en los servicios sociales) y partidos políticos con menor representación, como Izquierda Unida y Esquerra Republicana. Por su parte, esta opción tenía la oposición empresarial (al elevarse las cotizaciones) y de determinados partidos políticos como la federación nacionalista catalana *Convergència i Unió* (en este caso debido a la cuestión competencial). En este punto es importante resaltar que los Gobiernos de las CC.AA. tuvieron un papel muy limitado en la negociación y configuración de las características originales de la Ley. No existieron vías institucionales formalizadas que volvieran significativa la participación de los Gobiernos autonómicos<sup>11</sup>. Las personas entrevistadas

<sup>11</sup> Tampoco en el caso de los Gobiernos locales.

para esta investigación constatan que la única vía de peso que utilizaron los Gobiernos autonómicos para influir en la configuración del sistema de atención a la dependencia fueron los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados.

En definitiva, ante la compleja realidad territorial y las tensiones verticales (esferas de gobierno) y horizontales (actores sociopolíticos), el texto de la LAPAD se aproxima más bien al modelo de dependencia “socialdemócrata”. Nos interesa aquí apuntar tres aspectos presentes en la Ley que consideramos centrales para la comprensión de su posterior desarrollo: sistema de financiación, mecanismos de relaciones multinivel y cartera de prestaciones y servicios.

En primer lugar, cabe destacar que la LAPAD establece un sistema de financiación específico para el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), complementario del sistema de financiación general de las CC.AA. Esta fórmula, diferente a la que se utiliza para competencias como educación o sanidad, tenía el objetivo de impulsar un nuevo gasto por parte de las CC.AA. y Gobiernos locales (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011). Así, el sistema de financiación se establece a partir de tres niveles:

1. Nivel mínimo: la AGE asume el gasto de un nivel mínimo de protección. Esta aportación se fija en relación con la situación de dependencia de la persona y no en relación con el tipo de cobertura (servicio o prestación económica, con costes diferentes) que termina recibiendo la persona beneficiaria.
2. Nivel acordado: la AGE establece con las CC.AA. un régimen de cooperación, a través del cual transfiere recursos presupuestarios en función de determinadas variables<sup>12</sup>. Las CC.AA. asumen el compromiso de aportar una cantidad igual a la aportada por la AGE en concepto de estos dos primeros niveles. Pero además la Ley contemplaba un tercer nivel.
3. Nivel adicional: de forma voluntaria, las CC.AA. pueden mejorar el importe de las prestaciones previstas por la LAPAD o añadir otras no incluidas.

A estos tres niveles se suma un porcentaje de copago por parte de los usuarios, que la memoria económica de la Ley estimaba en el 33 %.

En segundo lugar, en cuanto a los mecanismos de relaciones multinivel, la LAPAD da lugar y requiere de la cooperación entre Gobiernos (vertical) y entre éstos y el resto de los actores de los servicios sociales (cooperación horizontal). Pero al mismo tiempo necesita de la integración de políticas sociales sectoriales (servicios sociales, sanidad,

empleo, mayores, infancia)<sup>13</sup>. Los instrumentos que la Ley dispone para ello son el Consejo Territorial del SAAD, los planes conjuntos y los convenios de colaboración bilaterales. En definitiva, como indica el *Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD* (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011), el diseño del SAAD se aproxima al carácter mixto de los nuevos sistemas de dependencia europeos. Si el Estado regula y garantiza el sistema, las comunidades autónomas tienen competencias para la planificación y la gestión. Gobiernos locales, sector mercantil, tercer sector y familia también tienen un papel significativo.

Finalmente, en lo que se refiere a las opciones sustantivas presentes en la LAPAD, se establecen una serie de servicios (prevención, teleasistencia, centros de día, atención residencial) y prestaciones económicas (de servicio, de asistencia personal, para cuidados en entorno familiar) para las personas dependientes. Sin entrar en una valoración detallada, cabe indicar que los servicios tienen una finalidad más conciliadora que la prestación económica. La propia LAPAD define las prestaciones económicas como de carácter excepcional, pero al mismo tiempo se prioriza la permanencia de la persona dependiente en su entorno. Ahora bien, cada comunidad autónoma es responsable de evaluar las solicitudes y asignar los servicios y prestaciones que considere, definiendo además las compatibilidades entre ellas<sup>14</sup>.

## 5. El despliegue de la Ley de Dependencia en el País Vasco y la Comunidad de Madrid: extensión, intensidad y tipo de cobertura

El primero de los aspectos a abordar para entender el desarrollo de la LAPAD en los dos territorios analizados es la extensión que la LAPAD ha tenido en cada uno de ellos. La Tabla 5 presenta los datos en dos aspectos concretos de la extensión: porcentaje de personas beneficiarias de cada comunidad autónoma en relación con el conjunto del Estado y porcentaje de personas beneficiarias en cada comunidad autónoma sobre el total de su población. Para facilitar el análisis diacrónico, se presentan los datos de dos momentos temporales diferentes: 1 de enero de 2010 (permitiendo una mirada a los tres primeros años de desarrollo de la Ley) y 31 de diciembre de 2012.

<sup>13</sup> Este aspecto es significativo, aún más cuando la coordinación entre el sector de la sanidad y el de servicios sociales ha dependido en buena medida de la voluntad del profesional.

<sup>14</sup> Cabe recordar que en 2012 se suprimen las compatibilidades entre servicios.

<sup>12</sup> Financiación suprimida por el Gobierno del Estado en 2012.

**Tabla 5. Extensión de la cobertura de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Comunidad de Madrid y País Vasco, 2009 y 2012**

	Personas beneficiarias (% sobre total Estado)		Personas beneficiarias (% sobre población comunidad)	
	2009	2012	2009	2012
CA Madrid	5,4	10,6	0,4	1,2
País Vasco	6,9	5,1	1,5	1,8
España	100,0	100,0	1,0	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Imsero (2010b, 2012b).

Sin redundar en lo que los propios datos indican, el despliegue de la LAPAD ha resultado diferente en las CC.AA. analizadas, si bien con el paso del tiempo las diferencias tienden a reducirse. En cualquier caso, el País Vasco impulsa y asume un volumen de gestión por encima de la media del despliegue de la LAPAD, sobre todo en los primeros años. Por el contrario, la CAM se ubica entre las CC.AA. que más tarda en desplegar la Ley<sup>15</sup>.

El segundo de los aspectos a analizar es la intensidad de despliegue de la LAPAD, es decir, los recursos económicos invertidos y su distribución. Nuevamente, cabe destacar la falta de uniformidad en los datos ofrecidos por las propias administraciones públicas<sup>16</sup>. La Tabla 6 presenta datos relativos a la inversión por habitante, por persona dependiente y la distribución del peso del gasto entre las diferentes administraciones públicas.

**Tabla 6. Intensidad de la cobertura de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Comunidad de Madrid y País Vasco, ejercicio 2011**

	€/hab. (AGE)		€/hab. (CC.AA.)		€/hab. (AA. PP.)	€/personas dependientes (AA.PP.)
	Total	%	Total	%	Total	En miles
CA Madrid	28,08	24	89,72	76	117,80	9,14
País Vasco	44,57	26	130,22	74	174,79	7,68
España	43,31	35	81,07	65	124,38	7,40

Hab.: habitante. AGE: Administración General del Estado. AA.PP.: Administraciones Públicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2011 y 2013).

Para el caso de la CAM, cabe señalar la característica principal de la intensidad del despliegue de la LAPAD:

<sup>15</sup> Cabe tener en cuenta que diversos informes (tanto de expertos como del Tribunal de Cuentas) han llamado la atención sobre las dificultades para certificar la información que facilitaban las CC.AA. al Imsero.

<sup>16</sup> Si bien el Imsero elabora un conjunto de estadísticas generales sobre el SAAD, determinada información sobre las diferentes CC.AA. (por ejemplo, sobre su aportación financiera) no se encuentra disponible.

sensiblemente baja en lo que respecta al conjunto de la población (influenciada por la limitada extensión de la Ley), pero más significativa en lo que a gasto por persona beneficiaria se refiere. Este análisis también se confirma con los datos que presenta el informe del Tribunal de Cuentas (2013).

En el caso del País Vasco, el gasto per cápita asociado a la Ley está muy por encima de la media del Estado, aunque el gasto por persona beneficiaria es sólo ligeramente mayor que dicha media. En el análisis de estos datos cabe tener en cuenta la mayor extensión de la LAPAD en este territorio como el tipo de cobertura ofrecida a las personas dependientes (elemento que se analiza en las siguientes páginas).

Finalmente, en ambos casos, la intensidad es similar en lo que se refiere al peso del gasto asumido por las CC.AA. en relación con los recursos destinados por la AGE. Nuevamente este dato debe ser analizado teniendo en cuenta la mayor extensión e intensidad de la Ley en el País Vasco. En cualquier caso, ni el reparto esperado de la financiación de la LAPAD entre AGE y CC.AA. (estipulado originalmente a partes iguales para los niveles mínimo y acordado), ni el nivel de copago previsto (33 %) se han cumplido<sup>17</sup>.

Analizadas la extensión e intensidad del despliegue de la LAPAD, cabe abordar el tercer aspecto clave en las opciones de políticas tomadas por las CC.AA. En el ejercicio de sus competencias para la planificación y gestión de la LAPAD, las CC.AA. valoran las solicitudes de reconocimiento de derechos y, posteriormente, diseñan e implementan el programa individual de atención y prestaciones (PIA). Se asignan así servicios a los que tendrán acceso los beneficiarios o las prestaciones económicas que recibirán. La Tabla 7 permite comparar las decisiones que se han tomado en este sentido en nuestros casos de estudio.

Los datos indican en este caso diferentes aproximaciones en la atención a la dependencia. En el País Vasco, con una extensión significativa de la LAPAD, los servicios y las prestaciones económicas tienen un peso similar. Es destacable tanto el desarrollo del servicio de residencias como, por otro lado, el de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (PECEF). Por su parte, la CAM, con una extensión de la LAPAD claramente menor que la que se produce en el País Vasco,

<sup>17</sup> Estos datos pueden ser analizados también a la luz del cálculo realizado en el *Informe del Gobierno para la evaluación de la LAPAD* (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011). El informe analiza lo que denomina “gasto nuevo neto”, es decir, el gasto que, según la AGE, se ha generado a partir de la implantación de la LAPAD (más allá de aspectos que ya contaban con un sistema de financiación preexistente) y una vez deducido el copago. Se consideran los niveles de financiación mínimo y acordado, pero no el adicional. Los datos para el ejercicio 2010 indican que la AGE aportaría el 54 % del total de la financiación, y las CC.AA., el 46 %. Aquí también existen diferencias notables entre las CC.AA.: en el País Vasco la administración autonómica aportaría el 64 %, mientras que en Madrid el 26 %. Este informe (y su metodología) ha sido criticado por los responsables políticos de la CAM y debatido (con posiciones diversas) por expertos en el ámbito.

Tabla 7. Servicios y prestaciones de las personas beneficiarias. Comunidad de Madrid, País Vasco y conjunto de España, diciembre de 2012 (%)

	Servicios					Prestaciones económicas		
	Prevención	Teleasistencia	Ayuda domicilio	Centros día/noche	Residencias	PEVS	PECEF	PEAP
CA Madrid	5,3	14,5	23,1	12,2	19,3	5,0	20,6	0,1
País Vasco	0,0	6,7	9,7	10,8	18,4	2,7	49,3	2,4
España	2,0	13,6	12,7	6,5	13	6,0	45,0	0,1

PEVS: prestación económica vinculada al servicio. PECEF: prestación económica para el cuidado en el entorno familiar. PEAP: prestación económica de asistencia personal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Imserso (2012b).

presenta una cobertura con una doble orientación: un desarrollo muy bajo de las PECEF y una tendencia a concentrar la atención en los servicios. En particular, cabe señalar el caso de los servicios de ayuda a domicilio y las residencias (incluyendo prestaciones económicas vinculadas a servicios)<sup>18</sup>.

## 6. Cambio de políticas y cambio institucional

¿Cómo se procesa entonces por parte de los Gobiernos autonómicos los cambios que impulsa la LAPAD? ¿Cómo y por qué los Gobiernos toman las decisiones que hemos analizado previamente? ¿Cómo un cambio de política como la implantación de la LAPAD puede suponer también un cambio institucional en el sector de los servicios sociales?

Nuestra hipótesis principal es que el despliegue de la LAPAD condiciona procesos de cambio de políticas e institucional diferentes en el País Vasco y la CAM. En el primero la LAPAD se desarrolla de forma significativa, pero con un impacto menor sobre las políticas previas en el ámbito de la dependencia, e incluso en el conjunto del sector de servicios sociales. El cambio de políticas públicas, por lo tanto, es menor y, si acaso, con elementos de tipo *layering* y otros de tipo *conversion*. Es decir, se crean nuevas prestaciones económicas y se adaptan internamente algunos servicios y prestaciones existentes. Por su parte, en el caso de la CAM, el desarrollo de la LAPAD es menor, y su impacto sobre las políticas previas en el ámbito de la dependencia también. Ahora bien, en este caso podemos identificar dos tipos de cambio de políticas públicas. En un primer período de tiempo, el limitado despliegue de la Ley indica un cambio de tipo *drift*, donde la política previa de atención a la dependencia experimenta modificaciones (una cierta erosión del sistema) ante el cambio de circunstancias. En un segundo período, con el avance en el despliegue de la Ley, se desarrollan nuevas prestaciones, pero el balance final indica un desarrollo de la LAPAD centrado en los servicios ya existentes y sin cambios significativos.

### 6.1. La Comunidad de Madrid: entre un proceso de drift y la continuidad de las políticas

Como hemos analizado, la CAM se ubica entre las CC.AA. que más tarda en desplegar la LAPAD y todavía a finales de 2012 se ubicaba sensiblemente por debajo de la media estatal. Este proceso ha podido condicionar también la baja intensidad en el desarrollo de la Ley, al menos en lo que se refiere a gasto per cápita (sobre el conjunto de la población). Ahora bien, la intensidad es mayor si nos referimos a gasto por persona beneficiaria, un hecho que no sólo tiene que ver con la limitada extensión de la ley, sino con la orientación en la cobertura: un desarrollo muy bajo de las PECEF y una tendencia a concentrar la atención en los servicios existentes con anterioridad.

Así, en un primer período de vigencia de la LAPAD (hasta 2010), las características en el desarrollo de la LAPAD indican un proceso de cambio de políticas de tipo *drift*. Ante la modificación de determinadas circunstancias (particularmente, la aprobación de la LAPAD y su desarrollo en la CAM con importantes dificultades), las políticas de la CAM en el ámbito de la atención a la dependencia experimentan una erosión significativa. ¿Cómo se evidencia este proceso?

Por un lado, en lo que a adaptación y despliegue normativo de la LAPAD se refiere, el Gobierno de la CAM tiene dificultades para la integración del nuevo sistema de atención a la dependencia en su estructura de servicios sociales. La CAM contaba desde 2003 con una Ley de Servicios Sociales, que se mantiene vigente en el período que analizamos (2007-2012). Pero si bien la Ley había impulsado la oferta de servicios en materia de dependencia, no reconocía derechos subjetivos. Por su parte, durante los dos primeros años de vigencia de la LAPAD, el acceso a servicios o prestaciones vinculados con la atención a la dependencia mantiene una doble vía: la antigua (vinculada a los servicios sociales ya configurados en la CAM) y la nueva (vinculada a la LAPAD). Finalmente, mientras en algunas CC.AA. el proceso de tramitación y recepción de solicitudes se inicia con la entrada en vigor de la LAPAD (enero de 2007), en la Comunidad de Madrid (entre otras) el despliegue no se inicia hasta el desarrollo de un baremo de valoración en abril de ese año. La percepción de los responsables del Gobierno de la

<sup>18</sup> Para complementar este análisis, resulta de utilidad la clasificación de los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares, desarrollado por Martínez-Buján (2014).

CAM no sólo plantea las dificultades de adaptación al nuevo marco, sino una visión crítica con elementos de forma de la LAPAD<sup>19</sup>.

Por otro lado, el presupuesto de la CAM en las políticas de servicios sociales (en su conjunto) crece un 4,5% entre 2008 y 2012<sup>20</sup>. Se trata de un crecimiento relativo si se tiene en cuenta que este es el período de despliegue de la LAPAD. Además, cabe mencionar que la CAM continúa por debajo de la media estatal en el presupuesto per cápita en el ámbito de los servicios sociales. Por su parte, entre 2006 y 2012 el porcentaje del presupuesto dedicado a los servicios sociales sobre el total del presupuesto de la CAM cae del 10,82% al 8,26%<sup>21</sup>. Ahora bien, este análisis no puede dejar de lado que este período es también de crisis económica y retracción fiscal.

También en lo que se refiere a la evolución de los presupuestos de la CAM, un conjunto de personas entrevistadas coincide en señalar que el presupuesto dedicado a la atención a la dependencia se mantiene sin modificaciones significativas en el período de despliegue de la LAPAD. Es decir, el desarrollo de la LAPAD en la CAM no supone modificación significativa de los recursos invertidos en el ámbito de la dependencia en ese territorio.

Por último, en lo que se refiere a los indicadores generales de oferta de servicios sociales para personas mayores, la CAM no presenta avances significativos en el período de despliegue de la LAPAD, excepto en la teleasistencia y, en menor medida, los centros de día<sup>22</sup>. Incluso en algún caso se produce un descenso relativo<sup>23</sup>. Sin embargo, cabe apuntar que en todos ellos la CAM se mantiene por encima de la media estatal.

En definitiva, a estos indicadores es necesario sumar que en los primeros tres años de vigencia, la extensión de LAPAD en la CAM es sensiblemente menor que en el resto del Estado, por lo que tampoco se desarrolla una cobertura de personas dependientes a través de las PECEF. Aunque esta situación se ve parcialmente modificada a partir de 2010, la LAPAD se despliega en la CAM a través de la

cobertura de servicios existentes con anterioridad<sup>24</sup>. En este sentido, si en un primer período podemos hablar de un proceso de tipo *drift*, en una segunda etapa el caso de la CAM no encaja con precisión en ninguna de las categorías desarrolladas por Hacker (2004) y estaríamos frente a un proceso de dilución de la nueva política en las estructuras institucionales previas.

¿Cómo podemos explicar entonces el conjunto de este proceso? ¿Qué elementos resultan claves para comprender la toma de decisiones de los responsables políticos de la CAM?

### 6.1.1. Las características del sector de políticas públicas (y su percepción)

El proceso inicial de *drift* y posterior dilución de la LAPAD en la estructura institucional existente debe situarse en el marco de la presencia de actores políticos con poder de veto. Esto viene marcado por las características del sector de servicios sociales, cuyo desarrollo significativo hemos analizado previamente. Pero también por la percepción de los responsables políticos sobre el encaje entre la LAPAD y dicho sector. Es decir, por un lado, el hecho de que la CAM desplegara la LAPAD mayormente a través de servicios está vinculado con la disposición previa de una red propia<sup>25</sup>.

Pero esto no puede ser analizado sin tener en cuenta la baja extensión de la LAPAD y el muy menor desarrollo de las PECEF en dicho territorio, sobre todo en los primeros tres años de vigencia de la Ley. En este sentido, los responsables políticos de la CAM están en desacuerdo con los mecanismos que la LAPAD contempla para la valoración de la dependencia. Según su percepción, éstos no permitían el reconocimiento de los servicios de atención a las personas dependientes que se venía desarrollando en dicha comunidad autónoma<sup>26</sup>.

Uno de los acontecimientos más significativos en este sentido es el procedimiento que realiza el Gobierno de la CAM para equiparar baremos de valoración de la dependencia e ingresar (de oficio) personas dependientes al nuevo sistema. A través

<sup>19</sup> “Cuando surge ley aparecen los conflictos: ¿Qué hacemos con el baremo anterior? ¿Y con la gente que ya ha entrado en lista de espera? ¿Valoramos a todo el mundo otra vez y se pierden derechos? Esto trajo muchísimos problemas” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM). “Quiénes teníamos servicios sociales potentes, seguimos prestando servicios profesionales. A mí la ley no me ha aportado nada. Otros han optado por el cheque y la prestación económica. Lo que hicimos fue priorizar a las personas que ya teníamos atendidas, no puedes sacarlas de su plaza para hacer la valoración y volver a meterlas” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM).

<sup>20</sup> Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).

<sup>21</sup> Elaboración propia a partir de Imsero (2007) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2014).

<sup>22</sup> La cobertura del servicio de ayuda a domicilio pasa de 6,29 a 7,31. La de teleasistencia de 9,22 a 16,06 (mismo período). La de centros de día de 1,1 a 1,5. Las residencias de 5,07 a 5,13. Todo ello entre 2006 (Imsero, 2007) y 2011 (Imsero, 2012).

<sup>23</sup> La intensidad horaria del servicio de ayuda a domicilio pasa de 17,79 horas mensuales en 2006 (Imsero, 2007) a 16,98 en 2011 (Imsero, 2012).

<sup>24</sup> “No se han creado servicios nuevos, había que mantenerlos. Tampoco se crean residencias. La red de servicios sigue siendo la misma” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM). “Se crean ocho residencias públicas, no por la LAPAD, sino que estaban planificadas desde antes, con la Ley de Servicios Sociales de la CAM. También se conciertan nuevas plazas de residencias” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM).

<sup>25</sup> Los responsables políticos de la CAM reconocen que se contemplan determinados requisitos para que las personas dependientes pudieran optar a una PECEF (como por ejemplo contar con una casa adaptada). Además, se concibe que la responsabilidad prioritaria de la administración pública es el cuidado de los grandes dependientes, quedando el familiar a cargo de la atención a los miembros de su hogar en dificultades (Imsero, 2010).

<sup>26</sup> “¿Cómo es que no podemos reclasificar automáticamente nuestras plazas de residencia en plazas de dependencia? Las personas que ya estaban atendidas en residencias no tenían ningún estímulos para pedir la Ley de Dependencia” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM).

de una orden de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales (2176, de 2007), se establece la equivalencia entre el baremo de valoración de la CAM y el de la LAPAD. Se asume también la presunción de que la persona que recibía un servicio de atención a la dependencia de la CAM tenía la voluntad de ser evaluado para la LAPAD. Este procedimiento, que tuvo efectos en la extensión y financiación de la Ley, pero sobre todo en el tipo de cobertura ofrecida por la CAM, estuvo marcado por las discrepancias entre Gobierno autonómico y Gobierno central<sup>27</sup>. En definitiva, este episodio indica que la influencia de las características previas del sector de políticas públicas debe ser contemplada en relación con otros factores, que analizamos en detalle a continuación.

### 6.1.2. Las relaciones intergubernamentales

Uno de los aspectos claves en el análisis que se plantea este artículo es la coincidencia o no de los partidos políticos en el Gobierno central y el autonómico. En este caso, hasta 2011, mientras el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) encabeza el Gobierno español, el PP se ubica al frente de la CAM. Hemos apuntado que el sistema político de la CAM ha implicado que las decisiones de políticas públicas como las de servicios sociales hayan estado respaldadas más bien por mayorías de gobierno y menos por negociación o acuerdos parlamentarios. Por su parte, la LAPAD es presentada por el Gobierno del PSOE como una aportación (en buena medida del propio partido) en la construcción del cuarto pilar del Estado de bienestar. Así, y a pesar de que el PP apoyó la LAPAD en la votación del Parlamento Español, la evidencia recogida indica que las relaciones intergubernamentales fueron un elemento clave para explicar el desarrollo de la Ley en la CAM. Incluso esta dinámica también realza la importancia del análisis de las diferencias en las preferencias ideológicas de los actores políticos. Ahora bien, esto no implica que todas las CC.AA. gobernadas por el PP tuvieran un despliegue similar de la LAPAD. Por eso resulta necesario analizar en detalle las dinámicas intergubernamentales en el caso específico de la CAM.

Los responsables políticos del Gobierno de la CAM interpretaron el proceso de negociación de la LAPAD y su posterior plasmación como institucionalmente

<sup>27</sup> “Se hizo por motivos de financiación. Por esas personas yo no estoy cobrando, y también son dependientes. Así se podían incorporar al sistema de la LAPAD y recibir financiación por ellas. Fueron aproximadamente unas 12 mil personas, que ya estaban en la red de la CAM. Tampoco creo que sea tan ilegítimo. Si tú creas un sistema por el cual el Estado comienza a aportar dinero, ¿por qué no me voy a beneficiar de ese sistema de financiación (adicional) por unas personas que cumplen todos los requisitos de la ley, que son personas dependientes? No tenían incentivo para solicitar, no lo iban a hacer por sí mismas. El procedimiento no se ocultó, pero tampoco lo recurrió el Estado, creo que lo estaban haciendo muchas CC.AA.” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM). “En su momento se les comunicó que no podían hacer la equiparación. El Ministerio tuvo cintura con muchas CC.AA. con el objetivo de que avanzaran en el despliegue de la ley, que no la boicotearan. La estrategia era que aquellas CC.AA. que querían tirar del carro lo hicieran y las que no querían avanzar se vieran obligadas a hacerlo” (ex alto cargo del Gobierno central).

desleales. En sus argumentos se combina la crítica a lo que entienden como proselitismo en la difusión de la Ley (asociada al PSOE) y al aparente poco reconocimiento de las particularidades del sistema de servicios sociales propio<sup>28</sup>. Por su parte, los responsables políticos del Gobierno central (así como también miembros de partidos de la oposición y de sindicatos) entienden que la baja extensión de la LAPAD en la CAM se debió a una lógica de oposición instrumental de ese Gobierno autonómico contra el PSOE, que no se produce en otras CC.AA. En cualquier caso, cabe decir que las relaciones intergubernamentales explican (al menos en parte) los problemas técnicos asociados al despliegue de la LAPAD en la CAM, así como las opciones políticas asumidas<sup>29</sup>.

Precisamente uno de los aspectos que ilustra la tensión en las relaciones intergubernamentales es el de la comunicación de la información relativa al desarrollo de la LAPAD. A partir de 2008, el Imerso ofreció públicamente una serie de datos estadísticos sobre el despliegue (extensión) de la LAPAD en todas las CC.AA. En estos datos aparecía reflejada la limitada extensión de la LAPAD en la CAM (entre otras), lo que dio lugar a un debate público de notable repercusión y con interpretaciones contrapuestas<sup>30</sup>. Esta cuestión tuvo, según la mayoría de personas entrevistadas, consecuencias en determinadas decisiones del Gobierno de la CAM. En buena medida, y como analizaremos en las siguientes páginas, porque los datos estadísticos también estaban ligados a la financiación que recibían las CC.AA por parte de la AGE.

Finalmente, cabe decir que, más allá de las diferencias en el color de los partidos políticos al frente de los Gobiernos, los inconvenientes en el despliegue de la LAPAD en la CAM se asocian desarrollo de una Ley estatal en un ámbito de

<sup>28</sup> “La dependencia no es un invento del 2007. El Gobierno del PP habló de ello en 2002. El PSOE sin poner dinero acuña la idea de que la dependencia es su invento. La ley obliga a las CC.AA. a constituir dos redes de prestación: la tradicional de servicios sociales y la nueva que ellos pretenden que sea la de la dependencia” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM). “La forma de iniciar la ley (con un acuerdo entre sindicatos y patronal) fue desleal” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM).

<sup>29</sup> “El mensaje de los dirigentes políticos de la CAM de que la dependencia ya estaba atendida provocó, desde el punto de vista de la gestión, muchos problemas. Hizo que no se dotara de todos los medios necesarios en el principio [año 2007]. Posteriormente sí, pero se partía de atraso de año y medio. [...] Se recurrió el reglamento del Consejo Territorial del SAAD. Se utilizó esta vía de recursos judiciales que no iban a ningún sitio como arma política, porque no se les había tenido en cuenta. [...] A lo mejor estaba atendida una parte de la dependencia, pero había más. Cuando se dieron cuenta y se detuvo ese mensaje, también hubo voluntad de dotar de medios a la gestión” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM).

<sup>30</sup> “En las estadísticas aparecíamos como que la CAM tenía menos dependientes reconocidos. No es así, porque la CAM continuaba reconociendo sus servicios, como en los últimos 20 años. Ellos daban sus datos de dependencia, no reconocían los de la CAM. [...] La CAM no podía seguir figurando de esa manera. La ley hay que cumplirla, no somos una comunidad autónoma rebelde de por sí y de manera permanente. Podía dar la sensación (así fue al principio) de que Madrid atendía menos a las personas dependientes (el Gobierno socialista hacía ver eso), cuando era lo contrario” (alto cargo del Gobierno de la CAM).

competencias descentralizadas. Por un lado, las dificultades para impulsar un eficaz y cohesionado desarrollo territorial de la LAPAD se han asociado a la insuficiente cooperación interadministrativa y a un modelo de participación en el Consejo Territorial del SAAD de carácter más informativo que proactivo. Por otro, determinadas críticas se centran en la relación entre AGE y CC.AA. en el efectivo reparto de la gestión: “Algunas de las críticas que ya desde el debate parlamentario se vienen haciendo a la AGE en relación con la LAPAD es que es muy fácil publicitar y rentabilizar políticamente estos servicios cuando la gestión la tienen que hacer otros, que, además, corren con la mayor parte de los gastos” (Granados, 2009<sup>31</sup>). Como puede observarse, en este caso también resulta clave la percepción que los responsables tienen sobre la cuestión competencial y la financiación de la LAPAD, ambos aspectos que analizamos a continuación.

### 6.1.3. La cuestión competencial y la financiación de la Ley de Dependencia

Otro de los factores clave para explicar la toma de decisiones en relación con el despliegue de la LAPAD es la percepción e interpretación sobre la cuestión competencial, y en particular en lo que refiere a la financiación de la Ley. La evidencia generada en esta investigación, así como la documentación disponible, indican que la cuestión de las competencias autonómicas (en este caso las de políticas de servicios sociales, en manos de las CC.AA.) no constituye un factor explicativo central de las decisiones de los responsables políticos de la CAM. Sí que existen referencias a lo que en determinados casos se califica, por parte de representantes de la CAM, como “efecto centralizador y el menoscabo de sus competencias exclusivas que las comunidades autónomas están padeciendo” (Granados, 2009). Pero este argumento queda en un segundo plano ante aspectos como las relaciones intergubernamentales y el sistema de financiación de la LAPAD. Las críticas al sistema de financiación (y sobre todo a la cantidad aportada por la AGE) se presentan, por parte de los responsables políticos de la CAM, como justificación en el retraso en la implementación de la LAPAD<sup>32</sup>. La legitimidad de la intervención de la AGE queda ligada, en este tipo de argumentación, a la inversión económica.

Por su parte, los responsables políticos del Gobierno central entienden que la crítica al sistema de financiación por parte de las CC.AA. busca amparar las decisiones singulares que cada Gobierno autonómico tomó en el desarrollo de la LAPAD. Se

argumenta que el sistema de financiación de la Ley buscaba el equilibrio entre homogeneidad y diferencias en la implementación por parte de las CC.AA.

En cualquier caso, resulta evidente que el sistema de financiación de la LAPAD estaba ligado a la información sobre el desarrollo de la LAPAD en las CC.AA. Este vínculo adquirió un carácter que superó el ámbito técnico y se transformó en un factor clave a la hora de explicar las decisiones políticas sustantivas tanto de la AGE como de las CC.AA. Para el Gobierno central, el sistema de financiación se percibió como una oportunidad para acceder a información rigurosa sobre los servicios sociales de las CC.AA. Para el Gobierno de la CAM, el sistema de información de la LAPAD no tenía en cuenta la trayectoria previa de los servicios sociales y fue interpretado como instrumento de control por parte de la AGE, con amplias repercusiones políticas.

### 6.1.4. Las relaciones con los Gobiernos locales

Otro de los factores relevantes que se identifican en el análisis del desarrollo de la LAPAD en las CC.AA. es el de las relaciones entre Gobierno autonómico y entes locales. Tanto la extensión limitada de la Ley en la CAM, el proceso de *drift* en los primeros años de vigencia, como el posterior despliegue mayoritariamente a través de servicios existentes se explican también por este factor. La participación de los entes locales en la implementación de la LAPAD en la CAM es significativamente limitada. La opción inicial del Gobierno autonómico fue la de centralizar el proceso de tramitación, incluido el procedimiento de valoración y elaboración del programa individual de atención y prestaciones. Esta decisión, que estaba dentro de los marcos competenciales de las CC.AA. para el despliegue de la LAPAD, constituyó, junto con otros factores previamente mencionados, un contexto desfavorable para la extensión de la Ley<sup>33</sup>. En este caso, según la mayoría de personas entrevistadas, la decisión de centralizar la gestión de la LAPAD no estuvo tan relacionada con el color político de los partidos que gobernaban los ayuntamientos como con dificultades de relación y desconfianza entre esferas de gobierno (previas al despliegue de la LAPAD).

Finalmente, tras los primeros años donde se mantuvo el modelo de gestión centralizada, el Gobierno de la CAM decide introducir determinados cambios en la relación con los ayuntamientos. En este sentido, un informe de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2013) analiza el desarrollo de la Ley en las CC.AA. y en particular su integración en la red local de servicios

<sup>31</sup> Elena Granados Vaquero fue Subdirectora General de Coordinación de la Atención a la Dependencia de la CAM.

<sup>32</sup> “Como no hay financiación, la CAM no recibe un plus de dinero para atender a la gente que no fuera la que ya tenía atendida. Si quiere colaborar conmigo, cofinancie. Hasta que no vimos claro cómo era el desarrollo de la dependencia en temas de financiación, la CAM siguió atendiendo a sus ciudadanos dependientes” (alto cargo del Gobierno de la CAM).

<sup>33</sup> “Otras CC.AA. descentralizaron las primeras fases de tramitación a los servicios sociales municipales. Madrid optó por centralizar. Eso, y además en una organización sin medios, provocó cuellos de botella en la gestión. Además provocó el descontento de los servicios municipales y sus trabajadoras sociales” (ex alto cargo del Gobierno de la CAM).

sociales. El informe analiza el caso de la CAM como de integración parcial. Es decir, se considera que sólo en parte las corporaciones locales han sido partícipes del desarrollo de la LAPAD y que el soporte económico recibido como refuerzo ha resultado insuficiente.

## 6.2. El País Vasco: impacto limitado de la Ley de Dependencia y cambios de tipo layering y conversión

Como hemos analizado, en el País Vasco la LAPAD tiene un desarrollo significativo, con una extensión por encima de la media, sobre todo en los primeros años de vigencia de la Ley. En lo que refiere a la intensidad del despliegue, el gasto per cápita asociado a la Ley está muy por encima de los datos promedios del conjunto de CC.AA. Sin embargo, el gasto por persona beneficiaria es sólo ligeramente mayor que dicha media. En el análisis de estos datos cabe tener en cuenta el tipo de cobertura ofrecida a las personas dependientes, con un equilibrio entre servicios (sobre todo centros de día y residencias) y prestaciones económicas (mayormente PECEF). Este desarrollo de la LAPAD tiene en el País Vasco un impacto menor sobre las políticas previas en el ámbito de la dependencia, e incluso en el conjunto del sector de servicios sociales.

En lo que se refiere al desarrollo normativo del País Vasco en el ámbito de los servicios sociales (y particularmente la dependencia), cabe señalar la aprobación de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales a finales de 2008. La ley autonómica integra la LAPAD en la red vasca de servicios sociales (Ararteko, 2011). Además, las personas entrevistadas apuntan que la ley vasca excede a la LAPAD, ya que garantiza derechos subjetivos no sólo en el ámbito de la dependencia<sup>34</sup>. Si bien coinciden en que la LAPAD no condiciona directamente la ley autonómica, se reconoce, en algún caso, un efecto catalizador<sup>35</sup>. Ahora bien, al menos en el período de análisis de esta investigación, la ley vasca de servicios sociales tiene un desarrollo limitado y poco concreto. Incluso un informe de la institución del Ararteko, Defensoría del Pueblo Vasco (2011) concluye que el retraso en el desarrollo de dicha Ley no ha favorecido la superación de diferencias territoriales ni la estructuración de prestaciones y servicios. Ese mismo informe afirma que la LAPAD tampoco ha contribuido a impulsar significativamente la trayectoria de las políticas de servicios sociales del País Vasco. En definitiva, estamos frente a un impacto

menor de la LAPAD, que puede ser entendido en el marco de un proceso de cambio de políticas del tipo *conversión*. Pero incluso en este caso cabe introducir un matiz, ya que si bien existe adaptación de la política existente ante la aprobación de la LAPAD, estamos, sobre todo, frente a la inclusión de LAPAD en una política ya en desarrollo (por ejemplo, como se explica en las próximas páginas, en el ámbito de las prestaciones económicas).

Este análisis se evidencia también en lo que se refiere a desarrollo del presupuesto de servicios sociales del País Vasco, que en su conjunto no experimenta cambios significativos. Si bien el presupuesto total en servicios sociales se ha reducido un 2,9 % entre 2009 y 2012, el gasto per cápita se incrementa un 3 % en ese mismo período (ante la reducción del número de habitantes). También aumenta el peso relativo del presupuesto de servicios sociales en relación con el total del gasto, que pasa de 6,77 % en 2009 a 7,24 % en 2012 (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales, 2013). En cualquier caso, en este análisis es necesario tener en cuenta una serie de factores. El presupuesto en servicios sociales per cápita del País Vasco supera muy ampliamente la media estatal. Un hecho que está condicionado (aunque no exclusivamente) por su sistema de financiación particular y por la gestión descentralizada de los servicios sociales con el papel preponderante de las diputaciones forales.

Por último, en lo que se refiere a los indicadores generales de oferta de servicios sociales para personas mayores, El País Vasco no presenta avances significativos en el período de despliegue de la LAPAD. Cabe apuntar que, en la cobertura ofrecida por los centros de día y servicios residenciales, los índices se mantienen por encima de la media estatal. La poca influencia de la LAPAD en este sentido es reconocida en las entrevistas realizadas<sup>36</sup>.

Lógicamente estos datos deben ser analizados en el marco de una extensión significativa de la LAPAD en el País Vasco, incluso por encima de la media estatal. Y también en relación con la cobertura ofrecida, marcada por el equilibrio entre servicios y prestaciones económicas. Esto implica, de hecho, un desarrollo significativo de las PECEF, que constituyen casi el 50 % del total de la cobertura ofrecida a través de la LAPAD. Esta cuestión en concreto puede ser analizada como un proceso de cambio de políticas de tipo *layering*, es decir, de creación de una nueva política sin la eliminación ni modificación de la anterior. Se consolidan los servicios que venían desarrollándose previamente a la existencia de la LAPAD y a ello se adiciona la cobertura a través de las PECEF<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> “La idea es que la LAPAD se integre en la ley de servicios sociales de Euskadi. Esta es nuestra ley, por la que peleamos. [...] Se reconoce el derecho subjetivo no sólo a la dependencia y la discapacidad, sino también a otros colectivos. La LAPAD la aceptamos, pero no influye en la ley de servicios sociales” (alto cargo del Gobierno del País Vasco).

<sup>35</sup> “Antes de la LAPAD en el sector de servicios sociales se pensaba que había que hacer decretos clave para avanzar con la anterior ley de servicios sociales. Con la LAPAD, y la declaración de derecho subjetivo, el sector avanza en que una parte de lo que hace (la otra no) puede ser incluida como derecho subjetivo” (ex alto cargo del Gobierno del País Vasco).

<sup>36</sup> “Desplegar la LAPAD en Euskadi no implica crear nuevos servicios. El plan de infraestructuras de Bizkaia ya estaba hecho” (alto cargo de una diputación foral).

<sup>37</sup> “Se ha mantenido la oferta de servicios en Euskadi sin menoscabo de que se abriese la puerta de atrás de las prestaciones económicas que pudieran suplir servicios. Ha preocupado que estuviera equilibrado” (ex alto cargo del Gobierno del País Vasco).

En algunos de los territorios del País Vasco, el desarrollo significativo de las PECEF supone una novedad, es decir, se identifica un impacto de la LAPAD. Pero en otros territorios, como en Álava, donde ya existían prestaciones económicas a personas cuidadoras, más que un proceso de creación de una nueva política, la LAPAD supone un cambio de tipo *revisión*. Incluso de adaptación mutua entre la política existente y la LAPAD, ya que las cuantías ofrecidas por la Diputación Foral son más altas de lo que prevé inicialmente la LAPAD<sup>38</sup>. En cualquier caso, las personas entrevistadas coinciden en que el impacto de la LAPAD en el País Vasco no distorsiona la manera en que se atendía y se atiende a la dependencia en ese territorio, ni en el ámbito institucional ni en el de los cuidados familiares<sup>39</sup>.

¿Qué factores resultan entonces clave para explicar la toma de decisiones de los responsables políticos en el País Vasco (tanto del Gobierno autonómico como de las diputaciones forales)? ¿Cómo podemos comprender el impacto de la LAPAD en términos de cambio de políticas y cambio institucional?

### 6.2.1. Las características del sector de políticas públicas

La característica del despliegue de la LAPAD en el País Vasco y su impacto menor sobre las políticas previas en el ámbito de la dependencia deben situarse en el marco de la presencia de actores políticos con poder de veto. Esto viene marcado, en primer lugar, por las características del sector de servicios sociales, cuyo desarrollo significativo hemos analizado previamente.

Además del desarrollo previo de los servicios especializados como los centros de día y las residencias, cabe insistir en el avance presupuestario experimentado los años previos a la LAPAD. A ello se sumó el desarrollo formativo se había producido en las esferas directivas en el sector. Este proceso se complementó con la existencia de un cierto consenso sobre el interés de desplegar la LAPAD<sup>40</sup>.

Por su parte, el desarrollo significativo de las PECEF en el País Vasco también está relacionado (aunque sólo en parte) con las características del

sector de políticas. A pesar de la existencia de una red significativa de servicios, ésta ha podido resultar insuficiente para que el profesional pudiera ofertar un servicio especializado a las familias y las personas dependientes. Cabe tener en cuenta aspectos socioeconómicos, como el menor grado de urbanización de las personas mayores (analizado previamente), lo que implica mayor complejidad en la oferta de servicios que faciliten a la persona dependiente permanecer en su entorno. Si bien las personas entrevistadas coinciden en que el desarrollo de las PECEF implica el reconocimiento de una realidad existente (la de las familias que ya venían ofreciendo el cuidado), también se han producido casos, como indica el informe de la institución del Ararteko (2011), donde esta prestación ha podido suponer el abandono de la persona en situación de dependencia del servicio que venía recibiendo. Finalmente, es necesario considerar que las administraciones han podido tener incentivos para otorgar PECEF (coste menor y gestión más sencilla<sup>41</sup>) y que también la concepción de la política pública asigna una responsabilidad a las familias de las personas dependientes<sup>42</sup>.

Un último caso relevante en el análisis del tipo de cobertura ofrecida en el despliegue de la LAPAD en el País Vasco es el desarrollo significativo de la prestación económica de asistencia personal en Gipuzkoa. Esta prestación, destinada a cubrir los gastos derivados de la contratación de un asistente personal para facilitar la autonomía en las actividades cotidianas, prácticamente no se desarrolla en ninguna comunidad autónoma. La Diputación Foral de Gipuzkoa realiza una interpretación más amplia del artículo 19 de la LAPAD que el resto de territorios vascos y CC.AA., lo que le permite asignar la prestación a más personas dependientes. Esto explica el hecho de que a finales de 2010 se habían otorgado en Gipuzkoa 1.246 prestaciones de este tipo, mientras que en el resto de diputaciones prácticamente ninguna (Ararteko, 2011). Las personas entrevistadas coinciden en analizar este proceso como apuesta impulsada por el equipo técnico de la diputación (fruto de un trabajo profesional previo relacionado con el apoyo económico para la asistencia y facilitación de la autonomía personal) y asumida en las instancias de dirección política.

<sup>38</sup> “Como el planteamiento de la LAPAD está por debajo, a nosotros no nos condiciona. Existían prestaciones económicas como las AECUS, con cuantías superiores a lo que marca la LAPAD, porque si vienes otorgando unas cuantías determinadas, luego es difícil reducirlas a lo que pautaba, la LAPAD. [...] Es cierto que ahora hay muchas más prestaciones económicas de las que había antes de la LAPAD” (cargo técnico de una diputación foral).

<sup>39</sup> “La ley no cambia la realidad, cambia la forma de llamarle y reconocerlo como derecho. [...] Los datos sobre la cobertura de la LAPAD son una fotografía real de cómo se atiende a las personas dependientes en este país” (alto cargo de una diputación foral).

<sup>40</sup> “Existía voluntad por parte del sector para que la LAPAD se desplegara. Un interés conjunto. [...] Hubo coincidencia de personas, se mezclaron e implicaron diferentes partidos políticos. [...] Profesionales del trabajo social formados en la universidad que luego ocuparon cargos políticos y técnicos” (profesora e investigadora universitaria en el País Vasco).

<sup>41</sup> “Se junta la voluntad de la gente por esta prestación y que políticamente resulta más cómodo: los recursos presupuestarios son limitados, la opción de la ayuda a domicilio (alternativa de cuidados) se había encarecido en el precio por hora, etc.” (alto cargo de una diputación foral).

<sup>42</sup> “Existe la concepción de que los familiares también tienen responsabilidad en el cuidado, se apoya a esa familia para que pueda cuidar sin renunciar a su vida. Existe una política de promoción de la familia como provisor” (alto cargo de una diputación foral).

### 6.2.2. Las relaciones intergubernamentales y el sistema político

Otro de los aspectos claves en el análisis del despliegue de la LAPAD en el País Vasco es la coincidencia o no de los partidos políticos en el Gobierno central y autonómico, teniendo en cuenta también las diputaciones forales. Un aspecto que no puede ser estudiado al margen de las características del sistema político en dicho territorio.

En el momento de negociación y aprobación de la LAPAD (impulsada por el PSOE), el Gobierno del País Vasco estaba encabezado por el PNV, pero en coalición con Eusko Alkartasuna (EA, izquierda nacionalista) y Ezker Batua (EB, Izquierda Unida). Este último partido tenía asignada la consejería del ámbito de servicios sociales. Las personas entrevistadas coinciden en que este escenario, complementado con una relación de cierta colaboración entre PSOE y PNV en el ámbito estatal, tuvo influencia para el significativo desarrollo de la LAPAD en el País Vasco. Incluso la fragmentación política (en el Parlamento Vasco y en su sistema territorial de gobierno) jugó a favor de la aprobación de la Ley vasca de Servicios Sociales, impulsada por el Gobierno de coalición, pero apoyada por el PSE. Todo ello en un contexto que hemos analizado previamente, de un cierto consenso en cuanto a la necesidad y la estructura de un modelo mixto de servicios sociales en el País Vasco<sup>43</sup>. Y como analizaremos en las próximas páginas, teniendo como antecedente el voto negativo del PNV a la LAPAD en el Parlamento español, en gran medida por considerar que se vulneraban las competencias exclusivas en materia de servicios sociales.

Por último, cabe recordar que tras las elecciones al Parlamento vasco de 2009, el PSE accede a encabezar el Gobierno por primera vez en treinta años, con el apoyo del PP en la investidura presidencial. Así, por un breve tiempo (hasta fines de 2011) Gobierno autonómico y Gobierno central coinciden en el color de partido político. En cualquier caso, el Gobierno Vasco mantiene un alto grado de autonomía en el desarrollo de la LAPAD. Esto se explica, entre otros factores, porque los organismos del SAAD que buscaban la cooperación interterritorial son percibidos como poco efectivos y condicionados por el debate partidista<sup>44</sup>.

Ahora bien, este grado de autonomía en las opciones de políticas vinculadas a la LAPAD (y en términos generales, a los servicios sociales) debe ser entendido también en el marco de las características

singulares del sistema de financiación del País Vasco. Las personas entrevistadas coinciden en que esta singularidad facilita, sobre todo a las diputaciones forales, la capacidad de planificación de las políticas de servicios sociales, pero también condiciona un significativo grado de responsabilidad en la toma de decisiones. Este factor, entre otros, explica no sólo que la LAPAD haya condicionado escasamente la orientación del sistema de servicios sociales vasco, sino también la significativa intensidad en el despliegue de la Ley, tanto en el gasto per cápita como en el alto porcentaje asumido por las administraciones vascas<sup>45</sup>.

### 6.2.3. La cuestión competencial y la financiación de la Ley de Dependencia

La LAPAD tiene implicaciones significativas sobre la cuestión de las competencias autonómicas, repercusiones que en buena medida están ligadas también al sistema de financiación de la Ley. La percepción en relación con estos elementos es también un factor clave para explicar la toma de decisiones en relación con el despliegue de la LAPAD en el País Vasco.

A pesar del voto negativo del PNV a la LAPAD en el Parlamento español (precisamente por cuestiones competenciales), las personas entrevistadas coinciden en que la Ley fue valorada como una oportunidad por parte del Gobierno y el conjunto de actores de peso en los servicios sociales. Si bien el Gobierno Vasco se planteó la posibilidad de elevar un recurso de inconstitucionalidad (entendiendo que la LAPAD implicaba invasión de competencias), finalmente no lo hizo. Además del consenso en relación con el modelo de servicios sociales vasco y la posibilidad que ofrecía la LAPAD, las personas entrevistadas señalan otro factor explicativo de esta decisión, vinculado con la manera en que el Gobierno central construyó la alternativa de política pública, en concreto, planteando la LAPAD como única alternativa posible en el proceso de construcción del Estado de Bienestar.

La cuestión competencial está relacionada particularmente con el sistema de financiación de la LAPAD. En el caso del País Vasco, este sistema se aplicó sólo parcialmente, es decir, a través del nivel mínimo, pero no del nivel acordado, que se descontó por la vía del cupo. Esto implicó que el Gobierno del País Vasco evitara los debates entre AGE y CC.AA. en relación con los criterios utilizados para aplicar la financiación por el nivel acordado. En cualquier

<sup>43</sup> “Existe una tradición histórica con respecto a la política social, asumida por gran parte de la sociedad, también por el tercer sector [...] En muchas CC.AA. ha habido bipartidismo permanente, antagonismo y enfrentamiento total, incluso con Gobierno central. En el País Vasco, no tanto” (ex alto cargo del Gobierno del País Vasco).

<sup>44</sup> “El funcionamiento del Consejo Interterritorial también explica las diferencias en el despliegue de la ley entre CC.AA. En el Consejo, se funciona a base de consigna partidista. Por eso, nosotros vamos desarrollando la LAPAD por nuestra cuenta” (ex alto cargo del Gobierno del País Vasco).

<sup>45</sup> “El sistema de financiación y la política de ingresos propia (saldando cuentas con el Estado a través del cupo) es fundamental para la intensidad de la LAPAD y para el peso mucho mayor de las administraciones vascas por sobre el Gobierno central. Te permite desarrollar política sin mirar cuánto te da Madrid” (ex alto cargo del Gobierno del País Vasco). “Hay que tener en cuenta también la renta media y el coste laboral de los servicios (SAD [servicio de asistencia domiciliaria], centros de día, residencias). También la ratio de profesional por persona dependiente es alta. Son estándares que nos autoimponemos” (alto cargo de una diputación foral).

caso, la percepción de la mayoría de personas entrevistadas es que el sistema de financiación de la LAPAD no condicionó la toma de decisiones sobre su despliegue en el País Vasco. Y que, considerando que la aportación financiera del Gobierno central sería menor, la LAPAD se desarrolló de manera extensiva e intensiva de forma autónoma. En este sentido se puede entender un doble proceso de adaptación de la LAPAD al sistema de servicios sociales vasco y de cumplimiento (por parte de los responsables de las administraciones vascas) de los criterios establecidos en la LAPAD para recibir la financiación a través del nivel mínimo<sup>46</sup>.

#### **6.2.4. Las relaciones con los Gobiernos locales y el papel específico de las diputaciones**

Por último, pero no menos importante, otro de los factores relevantes que se identifican en el análisis del desarrollo de la LAPAD en las CC.AA. es el de las relaciones entre Gobierno autonómico y entes locales. Como hemos avanzado, el caso del País Vasco es singular en su distribución de competencias, ya que las diputaciones asumen un papel preponderante en la gestión de los servicios sociales. Esto es particularmente evidente en el ámbito de la dependencia. En definitiva, en el País Vasco la descentralización de la gestión de la LAPAD es, de facto, mayor que en otras CC.AA. Las diputaciones asumen tanto la valoración del grado de dependencia como la realización del programa individual de atención y prestaciones, además de gestionar (en gran parte) los servicios especializados de atención a la dependencia. Este escenario es otro factor explicativo de la extensión significativa de la LAPAD así como las decisiones respecto al tipo de cobertura desarrollada: el equilibrio entre servicios y prestaciones, con un desarrollo significativo de la atención a través de centros de día y residencias.

Este rol asumido por las diputaciones se valora por parte de los responsables políticos como facilitador de la proximidad en la atención a la dependencia así como de la eficiencia. En el informe citado de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales (2013), se analiza el caso del País Vasco como de integración efectiva del sistema de gestión de la LAPAD en la red local de servicios sociales. Se apunta que existe en este caso un refuerzo económico y de personal específico. Sin embargo, según la percepción de determinadas personas entrevistadas, este proceso no está exento de tensiones significativas en la relación con los

ayuntamientos, particularmente en el reparto de competencias así como en la financiación<sup>47</sup>.

## **7. Conclusiones**

En este artículo hemos analizado, en primer lugar, las diferencias en el despliegue de la LAPAD en los casos del País Vasco y la CAM. Hemos presentado los detalles sobre las diferentes opciones que las CC.AA. tomaron en lo que refiere a la extensión, intensidad y tipo de cobertura de la LAPAD en sus territorios.

Uno de los elementos clave a considerar en este análisis es el propio proceso de negociación de LAPAD, así como las características centrales de la Ley finalmente aprobada. Ambos aspectos son factores que marcan el despliegue de la LAPAD en los dos casos estudiados.

Otro de los elementos clave a tener en cuenta es el punto de partida desde el cual se inició el despliegue de la LAPAD en los territorios estudiados. Hemos identificado y argumentado la existencia de importantes diferencias (y determinadas similitudes) en tres aspectos, todos ellos con anterioridad a la LAPAD. Por un lado, en las características del sector de servicios sociales, y en concreto en la atención a los colectivos vinculados con la dependencia (personas mayores y con discapacidad). Por otro, en los antecedentes de las relaciones intergubernamentales, incluyendo los partidos políticos (y las ideologías) a cargo de los Gobiernos previamente a 2007. Y por último, en lo que se refiere a las condiciones socioeconómicas de la población en cada territorio. Se trata de factores que han influido en las decisiones de los Gobiernos autonómicos.

Pero entender el proceso de despliegue diferenciado de la LAPAD en estos territorios requiere de un análisis específico. Por eso en este artículo hemos abordamos de forma explícita las preguntas sobre el por qué y el cómo se ha desplegado de forma distinta la LAPAD, lo que en definitiva nos permite reflexionar sobre procesos de cambio de políticas públicas y cambio institucional en el Estado de Bienestar. A partir de una aproximación teórica que combina los estudios sobre el cambio institucional incremental y los estudios sobre federalismo, hemos demostrado cómo y por qué un cambio de política pública en un Gobierno central lleva no sólo a la divergencia de políticas públicas en unidades territoriales subcentrales, sino también a procesos de cambio institucional diferentes en dichos Gobiernos.

<sup>46</sup> “No he percibido tensiones entre Gobierno Vasco y central. Si se pone más dinero, nosotros encantados. Se espera poco de la administración central. La ley se financia desde aquí” (alto cargo del Gobierno del País Vasco). “Para nosotros, la LAPAD significa ‘hay que cumplir estos criterios para cobrar algo de Madrid’. Si con la LAPAD hubiese venido impulso financiero importante, sería otra historia. [...] No pudo tener efectos” (alto cargo de una diputación foral). “En el País Vasco, la LAPAD tuvo una extensión importante, porque el sistema de servicios sociales estaba muy avanzado; desde el punto de vista financiero, para ellos fue un buen negocio, les quedaba algo por hacer y recibieron dinero” (ex alto cargo del Gobierno central).

<sup>47</sup> “Entre diputaciones y ayuntamientos sí que ha habido más tensión en la distribución de competencias” (cargo técnico de una diputación foral). “Los Ayuntamientos han tenido miedo a tener que cargar en un futuro con el alto coste de servicios como el SAD [servicio de asistencia domiciliaria]. Tampoco ha habido tal vez diálogo con los Gobiernos de otras esferas para aclarar esto” (alto cargo del Gobierno del País Vasco). Por su parte, el informe de la Institución del Ararteko, Defensoría del Pueblo Vasco (2011), recoge la opinión de Eudel-Asociación de Municipios Vascos, que subraya que el incremento de volumen de trabajo de los servicios municipales no ha venido acompañado de la dotación económica suficiente.

En concreto, el caso del País Vasco ilustra un impacto limitado de la LAPAD y determinados cambios de tipo *layering* y *conversión*. Por su parte, el proceso experimentado en la CAM puede calificarse como inicialmente de *drift* y luego la tendencia a la continuidad de las políticas. Pero más allá de explicar en detalle las dinámicas de cambio, este artículo ha identificado factores explicativos de dichos procesos. Sin asignar un valor causal a la propia tipología desarrollada por Hacker (2004), comprobamos que tanto la existencia de actores con poder veto como el margen de discreción con el que cuentan los responsables de la implementación de las políticas son dos factores clave para entender los procesos de cambio.

A su vez, este artículo ha identificado otros cuatro elementos significativos que ayudan a explicar por qué de las diferencias en el despliegue de la LAPAD en un contexto de crisis económica y recortes en las políticas de bienestar. Por un lado, las características del sector de políticas públicas (y la percepción por parte de los actores). Por otro, los elementos de contexto dinámico (las relaciones intergubernamentales y las mayorías políticas, así

como el peso específico de la crisis económica). Un tercer elemento clave es todo aquello que tiene que ver con la cuestión competencial y la financiación de la LAPAD. Por último, un factor de gran importancia es el papel que se le otorga (y el que asumen) los Gobiernos locales en el desarrollo de la Ley.

Estos cuatro elementos están relacionados con la manera en que los actores políticos, económicos y sociales utilizan las oportunidades que ofrece el marco institucional, en este caso marcado por la gobernanza territorial de tipo multinivel. La capacidad y el margen que tienen los actores para incidir sobre la configuración del marco institucional es diferente, por lo que también es variable el impacto de las reglas institucionales sobre los propios actores y sus decisiones.

En definitiva, el conjunto de estos factores, identificados a partir de la comparación de dos casos de estudio, son elementos de relevancia para el análisis de procesos de cambio de políticas públicas de bienestar y cambio institucional, muy especialmente en Estados de carácter descentralizado y gobiernos de tipo multinivel.

## Bibliografía

- ARARTEKO (2011): *La aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia en la CAPV*, Vitoria-Gasteiz, Ararteko [[http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3\\_2470\\_3.pdf](http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_2470_3.pdf)].
- ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES DE SERVICIOS SOCIALES (2013): *XI Dictamen del Observatorio de la Dependencia*, Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales [<http://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>].
- (2010): *Informe de seguimiento del SAAD*, Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales [<http://www.directoressociales.com/documentos/documentos-dependencia.html>].
- CASTRO, M. (2010): “Análisis y retos del Sistema del Autonomía y Atención a Dependencia en Andalucía en el marco de la gobernanza multinivel”, *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 23, págs. 163-188.
- COMUNIDAD DE MADRID (2003): “Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid”, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, nº 88, 14-4-03, págs.6-22 [[http://www.bocm.es/boletin/CM\\_Boletin\\_BOCM/20030414\\_B/08800.PDF](http://www.bocm.es/boletin/CM_Boletin_BOCM/20030414_B/08800.PDF)].
- COUCEIRO, J. (2011): “La dimensió substantiva en les polítiques autonòmiques de serveis socials”, en GALLEGO, R.; y SUBIRATS, J. (eds.), *Autonomies i desigualtats a Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- FANTOVA, F. (2006): “Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco”, *Zerbitzuan*, nº 40, págs. 7-20 [<http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Elementos%20para%20un%20análisis%20de%20las%20políticas%20sobre%20servicios%20sociales.pdf>].
- GALLEGO, R., GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (2005) “Spain: From state welfare to regional welfare”, en MCEWEN, N.; y MORENO, L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Londres, Routledge.
- GRANADOS, E. (2010): “Política social y relaciones intergubernamentales: la política de atención a la dependencia”, en ARENILLA, M. (coord.): *La administración pública entre dos siglos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 907-926.
- HACKER, J. S. (2004): “Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States”, *American Political Science Review*, vol. 98, nº 2, págs. 243-260.
- IMSERSO (2012a): *Informe 2012. Las personas mayores en España*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social.
- (2012b): *Informes mensuales de gestión del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia* [[http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/documentacion/estadisticas/est\\_inf/inf\\_gp/2012/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/inf_gp/2012/index.htm)].
- (2011): *Informes mensuales de gestión del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia* [[http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/documentacion/estadisticas/est\\_inf/inf\\_gp/2011/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/inf_gp/2011/index.htm)].
- (2010a): *Informe 2010. Las personas mayores en España*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social.

- (2010b): *Informes mensuales de gestión del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia* [[http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/documentacion/estadisticas/est\\_inf/inf\\_gp/2010/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/inf_gp/2010/index.htm)].
- (2006): *Informe 2006. Las personas mayores en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- (2004): *Libro blanco de la dependencia*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- LEÓN, M. (2011): “Ideas, políticas y realidad: análisis crítico de la Ley de Dependencia”, *Papeles de Economía Española*, nº 129, págs. 170-181.
- MARTÍNEZ-BUJÁN, R. (2014). “Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 145, págs. 99-126.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2014): *Presupuestos de las Comunidades Autónomas* [<http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/aspx/inicio.aspx>]
- MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD (2011): *Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, Madrid.
- PAÍS VASCO (2008): “Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales”, *Boletín Oficial del País Vasco*, nº 246, 24-12-08, págs. 31.840-31.924 [<http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2008/12/0807143a.pdf>].
- PORTAL MAYORES (2012): *Estadísticas del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, abril 2012* [<http://www.imsersodependencia.csic.es/estadisticas/saad/index.html>].
- (2010): *Estadísticas del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, enero 2010* [<http://www.imsersodependencia.csic.es/estadisticas/saad/index.html>].
- RADAELLI, C.; DENTE, B.; DOSSI, S. (2012): “Recasting institutionalism: Institutional analysis and public policy”, *European Political Science*, nº 11, págs. 537-550.
- STREECK, W.; THELEN, K. (eds.) (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.