

EL ANÁLISIS DE IMPACTO ECONÓMICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DECISIÓN CIUDADANA: UNA APLICACIÓN EN LA POLÍTICA DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN

Antonio V. LOZANO PEÑA
Universidad de Málaga
(España)

Pilar MARTÍNEZ FERNÁNDEZ
Universidad de Málaga
(España)

RESUMEN:

Se ha recorrido un largo camino en lo referente a la contabilidad de los gastos público. Estos avances no son, sin embargo, equiparables a los registrados en el ámbito de la evaluación, y singularmente en lo referido al cálculo del impacto económico de las políticas y el gasto público asociado a ellas. Sin embargo, son fundamentales no solo para una correcta decisión sino también para una mayor implicación de la ciudadanía en las disposiciones públicas. El trabajo que se presenta supone una estimación, utilizando metodología Input-Output, del impacto económico, sobre el empleo, y la recaudación impositiva de los gastos asociados a los Cuidados de Larga Duración (CLD) derivados del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en Andalucía (España).

Palabras claves: Gobierno Abierto, Evaluación Económica, Análisis Input-Output, Cuidados Larga Duración.

INTRODUCCIÓN

Los avances en el control ciudadano de las decisiones públicas están vinculados, en gran medida, a los progresos en transparencia, y esta depende no solo de la publicidad de la información sino de la propia información en sí misma. Una toma de decisiones sobre el destino del gasto público menos burocrática y con mayor implicación de la ciudadanía requiere progresos en la disponibilidad de datos sobre las consecuencias de las decisiones. Datos que precisen los efectos de las distintas alternativas. Si bien se ha recorrido un largo camino en todo lo referente a la contabilidad de los gastos públicos, no solo por la calidad y cantidad de los datos, sino también por la mejora de las técnicas contables y de auditoría, mucho menos se ha hecho sobre los efectos de estos gastos. La razón, tiene que ver con la falta de obligaciones normativas o, al menos, de sólidas, y asentadas prácticas democráticas, de estimación del impacto del gasto público.

En este contexto de ausencia de una práctica de cálculo de los efectos, existe una gran asimetría según el tipo de gastos. Así, si los cálculos del impacto económico de infraestructuras o de grandes eventos, se han ido abriendo paso hasta constituir un frecuente instrumento de decisión, no ocurre lo mismo con todo lo que tiene que ver con las políticas sociales, el gasto social. Lo cual resulta

sorprendente dado que constituyen la mayoría de los gastos públicos y, además, son los que de forma más intensa vienen siendo cuestionados, desde la ruptura del consenso keynesiano que alumbró los Estados del Bienestar de los países occidentales.

El debate entre quienes sostienen que las políticas públicas lastran el crecimiento y aquellos que defienden que, en la actual economía del conocimiento, existe una vinculación positiva entre gasto público y progreso económico, se está produciendo, en cierta medida, a oscuras. Sin menospreciar la evidencia empírica, por otra parte poco concluyente, aportada desde el ámbito académico, las necesidades van más allá, y requieren de una práctica sistemática de estimación y cálculo de equivalente intensidad a la contabilización y control del gasto.

Una práctica que comenzando por la estimación de los efectos económicos a corto plazo, o de demanda, debería avanzar hacia la consideración de sus impactos más estructurales en términos de cambios en oferta. Y hacerlo, además, teniendo en cuenta que todo gasto genera un retorno fiscal y que los resultados deben ser evaluados teniendo en cuenta el esfuerzo financiero neto. Esto es, descontado del gasto el retorno fiscal generado.

Es cierto, que no se puede obviar todo el debate sobre la validez de las magnitudes macroeconómicas clásicas para reflejar el nivel y el progreso económico de una sociedad, y que por lo tanto, estas estimaciones, pueden infravalorar el impacto real de estas políticas sociales. Pero también lo es que supondría, incluso con todas las limitaciones que queramos atribuir a estas variables, un paso muy importante para valorar las decisiones si se generalizan las estimaciones de impacto de las políticas, incluso si en primera fase estas solo abordan los efectos a corto plazo o de demanda.

En esta línea, el trabajo que se presenta supone un ejercicio de estimación del impacto económico, sobre el empleo y la recaudación impositiva de los gastos asociados a los Cuidados de Larga Duración derivados del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en Andalucía, la región española más poblada (8,4 mill. de personas), con más población que 13 países de la UE, y más extensa que 15. Se presenta una estimación del efecto de arrastre que sobre la economía y el empleo provoca el gasto en atención a la dependencia en Andalucía, utilizando un modelo multisectorial de carácter lineal como es el modelo Input-Output, que permite captar adecuadamente los efectos de demanda derivados de las distintas transferencias y servicios del SAAD, considerando este gasto como un cambio exógeno que provoca efectos en las distintas variables endógenas del modelo¹.

Así, utilizando la base datos de beneficiarios de atención (por primera vez no se han utilizado encuestas, y por lo tanto no una muestra, sino la totalidad de la población atendida), se ha estimado el gasto total y por tipología de servicio o prestación recibida por parte de los beneficiarios en 2015. Con esta desagregación y utilizando la metodología Input-Output, sobre la Base de Marco Input-Output de Andalucía 2010 (MIOAN 2010) se ha estimado el impacto económico, directo, indirecto e inducido, tanto total como para los 80 sectores

¹ Los cálculos de base han sido extraídos de Lozano, A (2016): *Una estimación del impacto del gasto en atención a la dependencia en Andalucía*, Tesis doctoral. Universidad de Málaga.

en los que se desagrega el MIOAN, así como el empleo a partir de la productividad aparente que el mismo también recoge.

Por último, cuantificada la actividad económica, y estimadas las distintas macromagnitudes, se ha calculado el retorno fiscal generado, para las distintas figuras impositivas. De esta forma, se ha podido componer un cuadro de decisión donde se recoge el gasto, el esfuerzo financiero neto, descontando del gasto, el retorno fiscal, la actividad económica y el empleo generado, como una propuesta informativa que valore la trascendencia económica de la política de cuidados de larga duración en Andalucía.

EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECISIONES: LAS ESTIMACIONES DE IMPACTO ECOÓMICO

Las políticas públicas se llevan a cabo para intentar dar respuesta a las necesidades públicas que tiene la sociedad y que el sector privado no puede responder o lo hace de una forma ineficiente y/o inequitativa. El fuerte desarrollo de la acción pública para cubrir las necesidades y los riesgos de la población desde la mitad del siglo pasado dio origen a los actuales Estados del Bienestar occidentales. Si el debate sobre la necesidad de mejorar la gestión ha sido una constante desde el principio, las dificultades para asegurar su sostenibilidad, no ha hecho sino incrementarse. Unas necesidades de gasto crecientes y unas haciendas públicas muy presionadas por las dificultades de mantener o incrementar la presión fiscal, ha colocado en primer plano la cuestión de los límites del Estado del Bienestar y situado la eficiencia y la eficacia de las políticas como preocupaciones centrales de la gestión pública. Así se explican las sucesivas corrientes que, desde finales del siglo pasado han intentado mejorar la gestión y desembocado en lo que hoy se conoce “*new public management*”.

En este contexto, la evaluación de las políticas públicas se ha convertido desde hace años en una preocupación central de los gobiernos de los países más avanzados. Lo que comenzó siendo, sobre, todo una preocupación técnica centrada en el ámbito de la gerencia pública, por la exigencia de eficiencia que se reclama cada vez más a lo público, ha devenido, en una preocupación por perfeccionar el propio sistema democrático, superando el déficit de participación ciudadana en las decisiones. A resultas del acelerado proceso de transformación mundial (liberalización económica, nueva regulación internacional, dominio del mercado, nuevos problemas sistémicos, irrupción de nuevas tecnologías, etc), se han ido abriendo paso una serie de principios, que se conocen como Nueva Gobernanza, y que persigue el buen gobierno y en el que se trata no sólo de fortalecer las instituciones nacionales, sino el sistema democrático (AEC, 2010).

La evaluación trasciende la comprobación de conformidad de la acción pública, basada en el control económico y el cumplimiento normativo, ya que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos de las políticas públicas. Por ello, frente al enfoque “*gerencialista*” de la evaluación otros autores defienden su dimensión política. La sola elección de evaluar implica en sí misma una decisión política. La evaluación aparece ligada a aspectos sociales y de transparencia democrática, en estrecha relación con la publicidad de sus informes y la participación plural de los actores que entran en juego. Persigue,

dentro del propio modelo de democracia representativa, abrir mayores espacios a la participación (AEC, 2010).

No se trata tanto de la “despolitización del Estado”, sino de justo lo contrario: lograr que el Estado y sus instituciones sean capaces de “hacer bien la política” y ello en razón de criterios de democracia, combinando equidad y eficiencia económica. Los dos componentes principales de la evaluación de las políticas públicas son su contribución a la comprensión de la acción pública y su rol de anclaje para el impulso de una democracia más participativa (AEC, 2010). Dentro de los distintos ámbitos que abarca la evaluación, uno de los que tiene mayor trascendencia es el que pretende identificar el impacto económico. Así, que una determinada política esté consiguiendo resultados no implica necesariamente que sea socialmente deseable desde un punto de vista económico. Los ciudadanos necesitan saber, no sólo en qué se gasta su dinero, sino qué resultados y qué impactos se producen con ese gasto (Moral-Arce, 2014).

Y si esta reflexión tiene una validez general para cualquier política, se refuerza cuando hablamos de políticas sociales. Estas políticas, a pesar de su reconocimiento como derecho básico y de su importancia presupuestaria creciente, siguen siendo consideradas como improductivas que, a diferencia de otras no genera ni crecimiento ni empleo (Zubiri, 2009).

Lo cierto es que existe un importante déficit en la evaluación de impacto de las distintas políticas sociales. Una falta de estimaciones que afecta tanto a las que podríamos denominar de demanda o a corto plazo, centradas en los impactos sobre las variables macroeconómicas y empleo, como aquellas que se centran en la mejora de las capacidades productivas, que tiene un enfoque más de oferta y a largo plazo. Ausencia que no es baladí, pues esta falta de estudios sobre los impactos económicos resta apoyo empírico a los nuevos enfoques sobre el Estado del Bienestar y el gasto social, que piensan que éste, no sólo no se contrapone al crecimiento sino que es un factor decisivo para el mismo. Más que un gasto un inversión.

LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN: ENVEJECIMIENTO, ATENCIÓN Y LA CRECIENTE FORMALIZACIÓN DE LOS CUIDADOS COMO RETOS DE FUTURO

Sin lugar a dudas los Cuidados de Larga Duración (CLD) para la atención a las personas dependientes² constituyen uno de los principales problemas de hoy y uno de los mayores retos de futuro de las sociedades desarrolladas, especialmente de las europeas. La importancia que la cuestión tiene hoy en día y

² Utilizamos el concepto de dependencia recogido en el artículo 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) y que está basado en el concepto refrendado por la Asamblea Mundial de la Salud en 2001 (WHO, 2001) en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud, ICF (en sus siglas en inglés International Classification of Functioning, Disability and Health). Se entiende por dependencia “*el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal*”

el importante volumen de gasto que supone, un 1,6 % del PIB de media en la UE, con algunos países como Suecia que ya gastan el 3,6 % (EC, 2015), no hará si no intensificarse en las próximas décadas

La combinación de mayores expectativas de vida y, a pesar de las mejoras en la salud, un mayor número de años de vida en condiciones de dependencia, incrementará el número potencial de destinatarios de los cuidados. En el horizonte de 2060, no solo el 28 % de los ciudadanos de la UE tendrá más de 65 años, sino que el 40 % de estos tendrá más de 80, edad que multiplica las necesidades de cuidados (EC, 2015). No solo el proceso de envejecimiento, que aumenta las necesidades de cuidados, sino también los intensos cambios socioeconómicos, especialmente los relativos a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el cambio en los modelos de familia tradicionales, han agudizado este problema, hasta generar una verdadera crisis de los cuidados (Carrasco, 2013; Pérez Orozco, 2006). Crisis que refleja la distancia cada vez más amplia entre una demanda creciente de cuidados y una disminución, también creciente, de la oferta de cuidados informal, de base familiar y protagonizada por las mujeres, que ha sido, y sigue siendo, salvo contadas excepciones, el soporte de cuidados de los dependientes en la mayoría de los países.

Se plantea, por tanto, un enorme interrogante respecto de la viabilidad futura de los sistemas de cuidados. Sobre su sostenibilidad presiona el creciente número de dependientes, la progresiva formalización de los cuidados y, por tanto el incremento de su coste, y el necesario protagonismo del sector público, como sustituto de la oferta informal, dado el elevado riesgo de generar altísimos niveles de pobreza entre los dependientes ante su incapacidad de autofinanciar los cuidados. Una estimación realizada para distintos países de la OCDE (Colombo et alia, 2011), pone de manifiesto que el coste de los Cuidados a Larga Duración (CLD) puede producir para la inmensa mayoría de las personas con severas limitaciones funcionales, salvo para el 10 % más rico de la población, un empobrecimiento significativo y/o una dependencia excesiva de los cuidadores familiares o amigos, con cada vez más dificultades para prestarlos. Salvo asumir esta pauperización de los mayores, que no olvidemos van camino de convertirse el grupo social más numeroso, la única alternativa es un protagonismo del sector público como proveedor de CLD.

Las estimaciones de la Comisión Europea sobre la evolución del gasto CLD lo sitúan en 2060 entre el 2,6 y el 4,3 % del PIB, según los distintos escenarios realizados, frente al 1,6 calculado en 2013 (EC, 2013). Estamos hablando de que, como mínimo va a crecer un 60 % su participación en el PIB, en unos momentos de escaso crecimiento de los presupuestos, inmersos en un difícil proceso de reducción y/o control del déficit público. Es difícil encajar este crecimiento en un escenario en el que el gasto sanitario y pensiones siguen creciendo y el educativo prácticamente se mantiene, presionando sobre unos sistemas fiscales ya fuertemente presionados.

La atención a las personas dependientes es, por consiguiente, un enorme reto para las sociedades europeas. Pero también puede constituir una enorme fuente potencial de actividad económica, y especialmente de empleo, en un contexto, y una trayectoria futura, donde la ocupación de la actividad va a constituir uno de los principales desafíos. Disponer de información sobre los impactos económicos y sobre el empleo de el creciente coste los cuidados de atención a la

dependencia, se erige en una necesidad para que la ciudadanía tome consciencia de la trascendencia de orientar el sistema de cuidados en una u otra dirección.

LA POLÍTICA DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA: EL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

España se incorpora relativamente tarde al conjunto de países que ha desarrollado un sistema formalizado de CLD para atender a las personas dependientes. Su clara adscripción al régimen de bienestar mediterráneo (Esping-Andersen, 2000; Ferrera, 1996; Moreno et alia, 2015), caracterizado por un bajo desarrollo de los servicios públicos, reducido gasto público social y enorme peso de la familia como proveedora de bienestar, favoreció este retraso. Es la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), la que pone en marcha este sistema con la creación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) con una implementación progresiva que, tras múltiples retrasos no culminó hasta 2015.

El modelo de atención a la dependencia puesto en marcha por la LAPAD se inspiró en el modelo universalista nórdico de orientación socialdemócrata. Por eso el sistema plantea la atención como un derecho subjetivo, es decir nace con una vocación universal, financiado a través de impuestos generales y no con una cotización especial, aunque con aportación del usuario en función de su capacidad económica. Así, se garantiza el acceso a una protección universal básica (limitada) en forma de un paquete de servicios y/o transferencias de renta, articulando la elegibilidad de los sujetos sobre tres grados, Grandes, severos y moderada dependencia, basadas en las dificultades para afrontar las actividades básicas de la vida diaria, que condiciona los servicios y/o su intensidad (Lozano, 2015). En catálogo de prestaciones se prevén tanto servicios (en el hogar o residenciales), así como transferencias, especialmente las destinadas al cuidado de familiares.

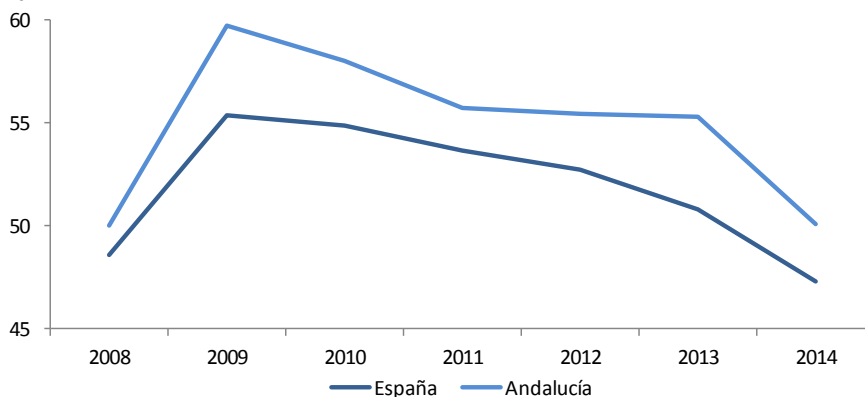
La gobernanza del nuevo sistema se basa en una estructura de competencias compartidas entre el gobierno central y las regiones, coordinadas través del Consejo Territorial del SAAD. Las regiones son, sin embargo, el nivel de gobierno realmente responsable del funcionamiento diario del sistema, y de su evolución, ya que en función del reparto de competencias entre niveles, asumen la realización de las valoraciones que determinan el grado de dependencia, asignan los recursos a los dependientes y gestionan las distintas prestaciones, tanto económicas como de servicios. En cuanto al órgano de coordinación, el Consejo Territorial del SAAD.

La evolución del sistema se ha direccionado progresivamente hacia prestaciones más formales (atención a domicilio, atención diurna o residencial), frente a aquellas que se basan en cuidados informales como la Prestación Económica para Cuidado en el Entorno Familiar (PECEF) (Gráfico 1). Efectivamente si en un primer momento se generalizó la PECEF gracias a la conjunción de un modelo social que todavía permite el cuidado informal, su menor coste, una

población atendida muy superior a la prevista³, y los déficits de infraestructura para prestar servicios, esta es una realidad que está cambiando radicalmente.

La cuestión relevante de esta evolución ha sido, y va seguir siendo, la gran diferencia de coste entre unas prestaciones y otras. El coste de una residencia normal para tender a mayores es más de tres veces el coste de la prestación económica para que sean los familiares los que cuidan al dependiente. Así mismo influye el desigual reparto entre las distintas administraciones de la financiación del coste. Dado el peculiar sistema de financiación, en el que la Administración Central aporta una cantidad por dependiente independientemente del tipo de prestación que reciba, y las regiones el resto, sobre estas últimas recae el grueso del peso sobre la orientación del sistema, servicios o prestación, ya que han de encajar en sus presupuestos un gasto creciente que no se ha reflejado en su sistema de financiación.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje sobre el total de las Prestaciones Económicas para cuidado en el Entorno Familiar. Andalucía y España. 2008-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SISAD. Los datos de 2008 pueden estar distorsionados por las prestaciones sin clasificar.

El resultado, a pesar de este predominio de las transferencias monetarias, que tienen menos coste, y del intenso recorte de gasto que supuso la reforma que llevó a cabo de 2012⁴, ha sido un enorme incremento del gasto. Así ha pasado de un 0,3% del PIB en 2003, año en que se estimó el gasto previo a la entrada vigor de la LAPAD, a un 1% que recoge la Comisión en su último informe sobre envejecimiento (EC, 2015). En diez años el gasto se ha multiplicado por tres. Y las previsiones son un crecimiento incluso más intenso en las próximas décadas, pues las estimaciones de la Comisión Europea (EC, 2015) sitúan el gasto en el escenario más pesimista en el 4,1 % del PIB en 2060.

³ En los tres primeros de aplicación, año 2010, las personas atendidas superaban en más de 250.000 las previstas, y el año 2014, antes de que culminara la implementación en 2015, existían 175.000 dependientes reconocidos por encima de los previstos.

⁴ Fundamentalmente por la medidas previstas en el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, de Medidas para Garantizar la Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de la Competitividad.

DATOS Y METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

Datos

Para el análisis se ha dispuesto del gasto total realizado por la administración regional de Andalucía, Junta de Andalucía, así como, por primera vez, al menos en España, de una base de datos de la totalidad de personas dependientes atendidas por el sistema, generada a partir de los datos administrativos de gestión. En total con las distintas fuentes se compuso una base de datos de 160.172 registros, que recoge los beneficiarios del sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía a 31 de Diciembre de 2014, con información de caracterización personal, económica, grado de dependencia y tipo de prestación.

Ante la ausencia de datos sobre el total de gasto, público y privado, y su distribución según prestaciones, el primer paso fue determinar el gasto total realizado en atención a la dependencia. Para ello se obtuvo una categorización de los dependientes por tipos de prestación y por renta, que permitió establecer su contribución al coste de la prestación. Con los datos de los dependientes fue posible establecer el gasto realizado por tipo de servicio y de ahí obtener el total de gasto realizado para los distintos sectores en los que se desagrega el Marco Input-Output de Andalucía (MIOAN) de 2010 (IECA, 2015)

Metodología

Para la estimación del impacto económico se ha utilizado la metodología Input-Output⁵. Este esquema analítico permite realizar estimaciones del impacto, es decir del conjunto de efectos sobre la producción, la renta y el empleo, derivados de modificaciones en la demanda final. Es una metodología que ha sido utilizada para estimar este tipo de impactos en una multiplicidad de actividades, eventos, sectores o infraestructuras. Así, en España, se ha utilizado para valorar el impacto de infraestructuras de Puertos, Villaverde y Coto (1998), y aeropuertos, García Montalvo y Pérez García (1996); sectores como el turismo Morilla (2008); colectivos como la juventud, Muñoz Alamillo, Vicente y Muñoz Martínez (2012); eventos deportivos, antes de su celebración, CEET (2005), o con posterioridad, Martí y Puertas (2012); eventos culturales, Devesa (2006), o equipamientos culturales, Garmencia (2012); Universidades individuales como Granada, Luque, Del Barrio y Aguayo, (2009), o sistemas universitarios regionales, Pastor y Pérez (2009); políticas sociales, Zubiri, Martínez y Vallejo (2009); o incluso de la dependencia en el Conjunto de España, nacional Herce et alía (2006), o regional, Díaz (2010). Es, por tanto, una metodología contrastada para estimar los efectos de demanda provocados por una modificación de una variable exógena del sistema como se va suponer que es el gasto en dependencia. No obstante, si bien puede valorarse positivamente la idoneidad del análisis input-Output, esta metodología no está exenta de inconvenientes. Los principales provienen de los supuestos que incorpora, y más específicamente de la constancia y proporcionalidad de los coeficientes técnicos⁶.

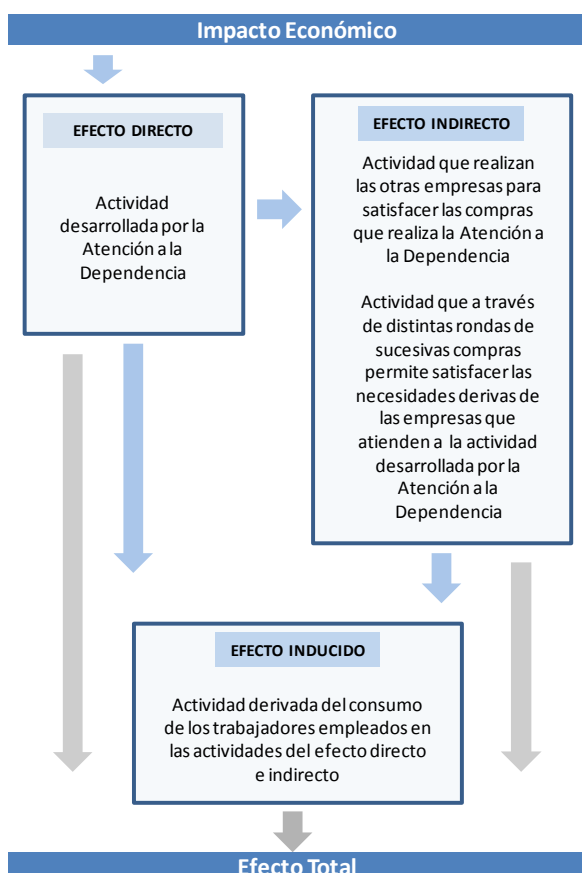
⁵ Para profundizar en las características del modelo y sus posibilidades se puede acudir a la obra inicial de 1941 de Leontief (1988), a Richardson (1972), o los manuales de Taracón (2010) y Miller y Blair (2009).

⁶ Para una revisión de las críticas al del modelo se puede consultar el capítulo dedicado al input-Output de Dorfman, Samuelson y Solow (1972).

La principal aportación de este análisis es la capacidad para analizar de forma detallada y, a la vez, global, una realidad. Es decir, supone la aplicación del análisis al concepto de sistema, entendido como un conjunto de elementos individuales y de las relaciones que los unen (Taracón, 2010)

El concepto clave del análisis Input-Output es el de multiplicador, noción que alude al efecto acumulado que la modificación de una variable produce en el resto del sistema (Lozano, 2016). El multiplicador permite clarificar el proceso que se desencadena cuando se produce una modificación de una variable y los efectos que se producen en el sistema, en nuestro caso la modificación de la demanda como consecuencia del gasto en dependencia. Los multiplicadores pueden clasificarse en Tipo I, si recogen solo los efectos indirectos, o Tipo II que recogen tanto los indirectos como los inducidos. Así el uso de estos multiplicadores permite diferenciar los tres tipos de impactos que se recogen en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Desagregación de los Efectos del Impacto Económico



FUENTE: Lozano, (2016).

Para la estimación el impacto del gasto en dependencia en Andalucía se ha utilizado el Marco Input-Output de Andalucía (MIOAN) de 2010 (IECA, 2015), No obstante, la tabla simétrica y la inversa de Leontief del MIOAN 2010, solo permiten calcular los efectos directo e indirecto generados por la demanda asociada al gasto para la dependencia. Con estos instrumentos, tal y como se ha puesto de manifiesto, se infravalora el impacto real, en la medida que se ignoran los efectos inducidos por los incrementos de renta generados por los requerimientos producidos, directa e indirectamente, para atender la demanda que supone el gasto en dependencia. Para calcular este efecto hay que endogeneizar la demanda de consumo pasando a convertirla en una variable endógena del modelo intersectorial. Esto ha implicado construir expresamente para este cálculo una matriz ampliada de Leontief, procediendo a una estimación específica de la fila adicional ampliada. Una vez calculada se pudo estimar el efecto inducido (Lozano, 2016).

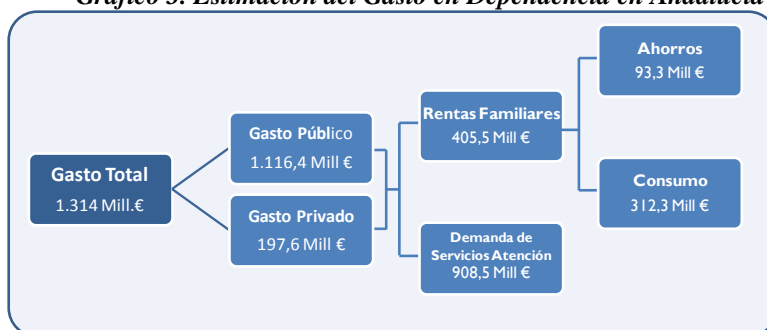
Hay que señalar, no obstante, que la producción interior de cualquier espacio económico no satisface la totalidad de los requerimientos que supone un incremento de la demanda, ya que parte de estos provienen de las importaciones. Esto, que se conoce en literatura anglosajona como *leakage*, implica que existen canales de fuga de la actividad regional vía importaciones interregionales cuya intensidad depende del grado de apertura exterior de la economía regional, Morillas, (2008). Esto significa, en nuestro caso, que la totalidad del incremento de la demanda no se trasladará a producción andaluza.

RESULTADOS: GASTO ESTIMADO, IMPACTO ECONÓMICO, SOBRE EL EMPLEO Y LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

Estimación del gasto

En base a la información descrita se ha estimado que el gasto total para la atención a la dependencia en Andalucía en 2014 ascendió a 1.314 millones de euros, de los que 1.116,4 millones fue gasto público, el 85%, y 197,6 millones privado, el 15% del total. De esta cantidad, 908,5 mill. se destinaron a servicios de atención y el resto son rentas familiares percibidas través de las prestaciones económicas. De estas últimas se destinaron al consumo 312,3 mill. Así el gasto que puede considerarse como la demanda final generada por la dependencia, y por tanto la base para estimar su impacto económico, asciende a 1220,8 mill de euros (Gráfico 3).

Gráfico 3. Estimación del Gasto en Dependencia en Andalucía



Fuente: Lozano (2016)

Impacto económico: Producción y PIB

El gasto asociado a las prestaciones y servicios de la atención a la dependencia tiene un efecto multiplicador tanto en términos de producción, como sobre el valor añadido. El gráfico 4 sintetiza el proceso de generación de actividad y renta que se produce en los distintos sectores. Así, puede observarse cómo los tres grupos de demandas a los se ha imputado el gasto, por un importe de 1.314 millones de euros, generan una demanda satisfecha con producción interior de 1.136,5 millones, lo que termina generando 2016,9 millones de euros de producción interior y 1.263,1 millones de PIB, casi el 0,9 % del PIB de Andalucía. Ambos datos ponen de manifiesto la importancia del efecto que tiene el gasto en dependencia.

De esta manera, la primera conclusión que puede extraerse es que la atención a la dependencia genera más valor añadido en la economía que lo que supone el impulso de demanda que supone la dependencia. Hay que tener en cuenta para valorar en su justa medida estas magnitudes que, como en cualquier economía abierta, y más en una de carácter regional que presenta más grado de apertura que una nacional, se produce una importante fuga de actividad, 283,7 millones de euros de importaciones, tanto de las que satisfacen directamente la demanda final, como los inputs importados necesarios para la producción que satisface esta demanda. Estos 283,7 millones suponen un 22% de la producción interior generada. Es decir, nos encontramos ante una contribución a los grandes agregados macroeconómicos de Andalucía superior al impulso de demanda que supone el gasto en atención a la dependencia.

Descomponiendo el impacto total en los distintos efectos (directo, indirecto, e inducido) para ver cuánto aporta cada uno de ellos a las principales macro magnitudes, se obtiene que tanto en producción, como en VAB, como en PIB, el efecto directo es el más intenso. En cuanto a la distribución sectorial de efectos, como cabría esperar, la mayoría de los efectos se concentran en los servicios, con casi el 91% del VAB generado, Y esto es así, debido a que los encadenamientos productivos que se originan como consecuencia de la demanda derivada de la atención a la dependencia son sobre todo de servicios, porque:

- son servicios los que satisfacen directamente la demanda final
- porque son servicios los principales inputs que abastecen a los anteriores
- y porque el consumo, como se ha señalado, es fundamentalmente un consumo de servicios.

Gráfico 4. Efectos Económicos del Gasto en Dependencia en Andalucía en el Marco de las Tablas Input-Output de Andalucía. Efecto Total

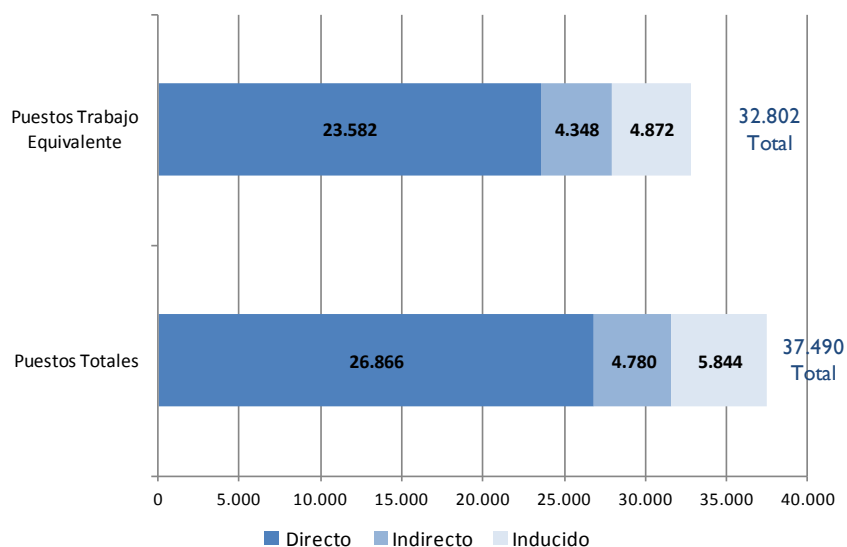


Fuente: Lozano (2016)

Impacto en el empleo

Si relevantes son los efectos económicos, más importante es, si cabe, la capacidad de generación de empleo, teniendo en cuenta el fuerte proceso de destrucción de empleo que ha registrado España, y por supuesto Andalucía, como consecuencia de la crisis económica. La crisis se ha saldado con la pérdida de dos millones y medio de empleos desde 2008 en España (500.000 de ellos en Andalucía). Por el contrario, el sector de la dependencia ha sido capaz de generar 70.000. En el caso de Andalucía, la estimación realizada, sitúa el empleo generado por los CLD para dependientes en 37.490 empleos totales y 32.802 a tiempo completo (Gráfico 5). Es importante destacar aún siendo muy mayoritario el impacto creado directamente, el 70 %, la capacidad de generación de empleo por el arrastre económico de la atención a la dependencia es también muy significativo, ya que se generan 0,4 empleos como consecuencia del efecto indirecto e inducido por cada empleo creado de forma directa. Esto supone más empleo que el de sector financiero, o casi dos tercios del empleo que genera el sector industrial más emblemático de Andalucía, el agroalimentario, y se acerca a la ocupación de otro de los sectores estrella de Andalucía, el hotelero.

Gráfico 5. Puestos de Trabajos Totales y a Tiempo Completo Equivalente por Tipos de Impactos



Fuente. Lozano (2016).

Esta generación de empleo se da cuando prácticamente no se ha desarrollado como el sector de atención formal. Una estimación del potencial de creación de empleo de la progresiva formalización de los cuidados, simplemente suponiendo que el 50 % de las horas que se dedican en la actualidad al cuidado informal se transformaran en horas de cuidado formal, lo situaría en casi 200.000 ocupados. La perspectiva en el horizonte del 2050 es que las personas mayores, las que requieren el grueso de los CLD, supongan ya el 47% del total de unas necesidades de cuidado que habrán crecido un 30%. Respecto de la situación actual. (Duran, 2014). Probablemente no exista en este momento ningún sector en España con esta capacidad de generación de empleo. Desde este punto de vista, la atención a la dependencia no solo supone un derecho a consolidar para perfeccionar nuestro estado de Bienestar, sino una oportunidad para abordar el problema del desempleo.

Impacto en la recaudación Tributaria.

En cuanto a la recaudación generada por la actividad económica inducida por el gasto en dependencia los resultados se recogen en el Cuadro 1. Puede apreciarse que de los casi 500 millones de euros de retorno fiscal, casi el 80 % proviene de la tributación vinculada al empleo (Impuestos sobre la renta y cotizaciones sociales), que refleja hasta qué punto es importante el impacto en el empleo del gasto en dependencia. La tasa de retorno del gasto (cociente entre el retorno fiscal generado por la mayor actividad y el coste del sistema) era casi del 50 %. Retorna a las arcas públicas vía impuestos la mitad de lo que se recauda. Es decir

el coste efectivo de la prestación, gasto menos retorno fiscal, se reduce a la mitad.

Cuadro 1. Retorno fiscal asociado al gasto en atención a la dependencia

Miles de euros

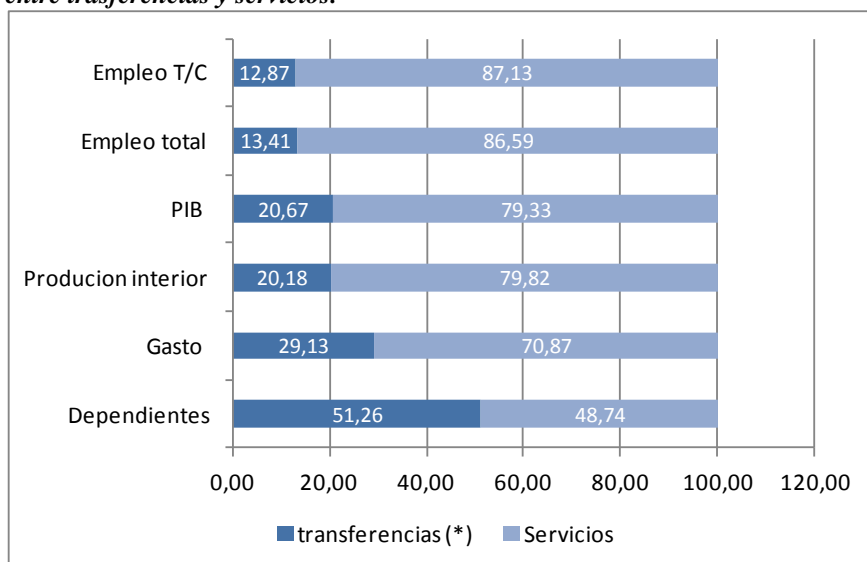
Impacto IRPF	103.439
Impacto I Sociedades	11.335
Impacto IVA	72.438
Impacto II.EE.	9.833
Impacto Impuestos sobre producción	11.955
Impacto Cuotas SS	287.890
Total (1)	496.891
Gasto (2)	1.116.429
Tasa de retorno (1)/(2)	0,445

Fuente: Elaboración propia

Beneficiarios, coste e impacto: datos para la elección de modelo.

Una de las mayores utilidades de realizar un análisis de impacto como el efectuado, es la valiosa información que puede aportar a la ciudadanía sobre las repercusiones de la elección del modelo y la intensidad de las distintas políticas, especialmente en las sociales que generalmente se consideran como improductivas. Si realizamos una comparación entre las variables más importantes (personas usuarias, gasto, producción interior, PIB, empleo total y empleo a tiempo completo) y los dos tipos de atención a las personas en situación de dependencia (las transferencias y los servicios), es posible obtener una herramienta de decisión sobre las repercusiones de la apuesta por un sistema basado en cuidados informales frente a otro de cuidados formales (Gráfico 6). Se obtiene un modelo de sistema de atención en escalera: mientras que mediante transferencias se atiende al 50% de los dependientes con el 30% del gasto del gasto y se genera el 20% de impacto económico y el 13% del empleo, mediante los servicios se atiende a la otra mitad con el 70% del gasto, generándose el 80% del impacto económico y casi el 90% del empleo. La comparación entre el impacto que producen los servicios frente a las trasferencias muestra claramente que el modelo de atención formalizada genera mucho mayor impacto en términos económicos y de empleo. En un contexto de limitación presupuestaria se produce un trade-off ente impacto económico y personas atendidas. Esta constatación es muy importante a la hora de tomar decisiones sobre el modelo de atención: ya que si consideramos exclusivamente la vertiente del gasto, obviando la capacidad de arrastre del mismo, optaríamos por un modelo basado en transferencia que genera menor coste, renunciando a todo el potencial económico que tiene el modelo de servicios.

Gráfico 6. Distribución de los dependientes atendidos, el gasto y el impacto entre transferencias y servicios.



Fuente: Lozano (2016)

CONCLUSIÓN

Con la perspectiva del fuerte crecimiento de las necesidades de atención y la menor disponibilidad de cuidados informales, el sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberá hacer un importante esfuerzo para dar cobertura a todas las personas en situación de dependencia, con un fuerte incremento de gasto. La estimación de impacto ha puesto de manifiesto que la dependencia va a ser un motor de actividad económica y creación de empleo fuera de duda. No obstante, el tipo de actividad y de empleo, y su intensidad van a depender de las decisiones políticas que se adopten. La magnitud del esfuerzo, sus implicaciones sociales y económicas y su sostenibilidad requieren un debate con una fuerte implicación ciudadana, acorde con el reto, que plantee claramente cuál es el papel que debe jugar el sistema de atención a la dependencia en el futuro. Es decir, si va a ser un desarrollo que mire la actividad generada, y la potencia, o va a quedar anclado en el modelo informal en el primer control del gasto, como ha sucedido hasta ahora.

Mientras el sistema de atención a la dependencia, y el gasto que lo sostiene, sean considerados como una carga que lastra las cuentas públicas cuya sostenibilidad se fía exclusivamente al crecimiento económico, sin considerar lo que vincula a uno y otro, el problema de los cuidados seguirá siendo un fenómeno que emerge cada vez más pero que no termina de comprender. Y no se entiende especialmente su papel en el nuevo modelo económico y social en el que los cuidados ya no pueden tener la misma respuesta que en el modelo de bienestar segregador de género en el que el trabajo formal masculino y el informal de cuidados femenino, garantizaba el crecimiento económico y altos niveles de

bienestar. Es decir, un sector de actividad que presta un servicio esencial en el modelo de crecimiento actual

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEC (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios), (2010), Fundamentos de evaluación de políticas públicas, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid.

[http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos de evaluacion.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf)

CEET, Centro de Estudios Tomillo, (2005), Impacto Económico de los Juegos Olímpicos Madrid 2012. Centro de Estudios Tomillo y Ayuntamiento de Madrid.

<http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCObservEconomico/ImpactoEconomicoMadrid2012/ImpactoJuegosMadrid2012.pdf>

Carrasco, C., (2013), El cuidado como eje vertebrador de una nueva economía, Cuadernos de Relaciones Laborales, 31, (1) (pp. 39-56).

<http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/41627/39688>

Colombo, F. et al. (2011), Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing

http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/help-wanted_9789264097759-en

EC, European Commission, (2015), The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060), European Economy 3/2015, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm.

Devesa, M. (2006), El Impacto Económico de los Festivales Culturales. El caso de la Semana Internacional de Cine de Valladolid. Fundación Autor.

Díaz, B., (2011), El Impacto Económico y Social de la Atención a la Dependencia en Cantabria, Colección Estudios Sociales, 11, Dirección General de Políticas Sociales, Consejería de Empleo y Bienestar Social, Gobierno de Cantabria.

<http://www.serviciosocialescantabria.org/uploads/documentos%20e%20informes/El%20impacto%20economico%20y%20social%20de%20la%20atencion%20a%20la%20dependencia%20en%20Cantabria.pdf>

Dorfman, R. Samuleson, P., y Solow (1972), Programación Lineal y análisis Económico, Segunda Edición, Madrid: Aguilar

Durán, M., (2014), El Desafío de la Dependencia en una proyección de futuro, Revista de Documentación Laboral, vol III, 102, (pp.39-53).

Esping-Andersen, G., (2000), Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales, Ariel Ciencias Políticas, Barcelona: Ariel. La edición original en inglés es de 1999.

Ferrera, M., (1996), The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe, Journal of European Social Policy February 1996 6(1), (pp 17-37).

García Montalvo, J. y Pérez García, F. (1996), Metodología y medición del impacto económico de los aeropuertos: el caso del aeropuerto de Valencia, Madrid: Editorial Civitas.

Garmencia, J., (2012), Estudio sobre la Incidencia Económica del Museo Artium de Vitoria-Gasteiz, Fundación Artium de Vitoria-Gasteiz.

http://www.artium.org/images/historico/documentos/Transparencia/Memoria_estudio_impacto_Artiuml.pdf

Herce, J., Labeaga, J., Sosvilla, S., y Ortega, C. (2006), El Sistema Nacional de Dependencia. Evaluación de sus efectos sobre el empleo, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 60, (pp.167-195).

IECA, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, (2015b), Marco Input-Output de Andalucía 2010, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/mioan/mioan2010/index.htm>

IMSERSO, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, (2004), Libro Blanco de la Dependencia. IMSERSO

<http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf>

Leontief (1988), Análisis Económico Input-Output. Barcelona: Orbis. El original en inglés es de 1965.

Lozano, A., (2016): Una estimación del impacto del gasto en atención a la dependencia en Andalucía, Tesis doctoral. Universidad de Málaga.

http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/11805/TD_LOZANO_PEA_Antonio_Vicente.pdf?sequence=1

Luque, T., Del Barrio, S. y Aguayo, J.M., (2009). Estudio del impacto económico de la Universidad de Granada en su entorno. Universidad de Granada. Consejo Social.

Marbán, V., (2012) Actores sociales y desarrollo de la Ley de la dependencia, Revista Internacional de Sociología, 70, (pp.375-398).

<http://www.siis.net/documentos/ficha/203543.pdf>

Martí, M. y Puertas R., (2012), Impacto Económico de la Celebración de un evento Deportivo: Campeonato del Mundo de Moto GP en Valencia, Estudios de Economía Aplicada, 30(2), (pp.683-702).

Miller, R. y Blair, P., (2009), Input–Output Analysis. Foundations and Extensions. Second Editions, Cambridge University Press.

Molero, L., (2014), El Espacio de las prestaciones Económicas en la Protección Social de las Personas Dependientes: una Reflexión sobre el Sistema de Cuidados Deseable, Documentación Laboral, vol III, 102, (PP.163-183).

Moral-Arce, I., (2014): Elección del método de evaluación cuantitativa de una política, Colección Documentos de Trabajo, 6, Serie Guías y Manuales, Área de Finanzas Públicas, Programa para la cohesión Social en América Latina, Eurosocietal.

<http://www.sia.eurosocietal-ii.eu/files/docs/1400665227-DT6.pdf>

Moreno Fuentes, F., Del Pino, E., et alia (2015), Nuevos riesgos sociales y las reformas del estado de bienestar, en Moreno, F., Del Pino, E., (coords.), Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y España. Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales. Madrid: Tecnos, (pp 11-29).

https://www.researchgate.net/publication/274224535_Desafios_del_Estado_de_Bienestar_en_Noruega_y_Espana_Nuevas_politicas_para_atender_a_Nuevos_Riesgos_Sociales

Morillas, A., (2014): Los efectos inducidos del turismo sobre la economía andaluza, Informe Anual del Turismo en Andalucía, Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía, Málaga.

<http://www.economiaandaluza.es/publicaciones/informe-anual-turismo-andalucia-2008>

Muñoz Alamillo, A., Vicente, J. y Muñoz Martínez, A., (2012), Estimación de los efectos directos, indirectos e inducidos del paro juvenil, sobre la economía española mediante el empleo de la Contabilidad Nacional y de las Tablas Input-Output Revista de Estudios de la Juventud, 97, (pp.13-24).

Pastor, J.M., Pérez, F., (2009). La contribución socioeconómica de las Universidades públicas valencianas. Universitat de Valencia, Servicio de Publicaciones. Valencia

Pérez Orozco, A. (2006), Amenaza Tormenta: La crisis de los Cuidados y la Reorganización del Sistema Económico, Revista de Economía Crítica, 6, (pp.7-37).

Richardson, H (1972), Input-output and regional economics. New York: John Wiley and Sons.

Tarancón, M., (2010), Técnicas de Análisis Input-Output. Toledo: Editorial Club Universitario.

Villaverde, J, y Coto, P (1998), Port Economic Contributions impacts, Methodologies and application to the Port of Santander, en International Journal of Transport Economics, 25, (pp. 159-179).

<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/3610>

WHO, World Health Organization, (2001), International Classification of Functioning, Disability and Health, Geneva: World Health Organization.

<http://apps.who.int/classifications/icfbrowser/>

Zubiri, I, Martínez, J. y Vallejo, M., (2009), El impacto Económico del Gasto en Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Diputación Foral de Gipuzkoa.