

EL GASTO PUBLICO EN SERVICIOS SOCIALES Y ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA DE INFORMACION

El artículo que se presenta está integrado por dos partes claramente diferenciables. En la primera se transcriben los capítulos más relevantes del informe sobre el "Gasto Público en Servicios Sociales" correspondiente al ejercicio económico 1996. En la segunda se plantea la necesidad de seguir avanzando en el diseño de un sistema de información propio de los servicios sociales, en el cual estaría lógicamente integrado el estudio sobre el gasto, y se formulan propuestas concretas en relación al mismo.

1. EL GASTO PUBLICO EN SERVICIOS SOCIALES

1.1. Presentación del trabajo

El informe sobre el gasto público en servicios sociales que anualmente encarga el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, tiene como finalidad principal determinar el esfuerzo económico que la sociedad vasca realiza, por intermedio de sus administraciones públicas, para mantener en funcionamiento su sis-

tema de servicios sociales. En razón de este objetivo, y para conseguir además que las comparaciones resulten significativas, la variable central del trabajo es la aportación neta realizada por las administraciones públicas en el sector, entendiendo ésta como la diferencia entre el gasto total de mantenimiento y los ingresos derivados de la actividad.

La información estadística obtenida se presenta, como en los estudios precedentes, desglosada desde las siguientes perspectivas:

- Fuentes de financiación: Ayuntamientos, Diputaciones Forales, Gobierno Vasco y otros, capítulo en el que se recogen básicamente las aportaciones realizadas por el INEM para el mantenimiento de los centros especiales de empleo.
- Destino del gasto. Los recursos empleados se distribuyen de acuerdo con las contingencias que cubren —ancianidad, discapacidad, drogodependencias...— y, dentro de cada una de ellas, por programas, servicios y prestaciones.

- Distribución geográfica del gasto, de acuerdo con los municipios de residencia de las personas atendidas por el sistema.

El informe ofrece una visión ordenada de lo que, a partir de ahora, vamos a denominar gasto público en servicios sociales, y pone de manifiesto diferencias y desequilibrios dentro del sistema desde las tres perspectivas en las que se desarrolla el trabajo, la espacial, la financiera y la sectorial. La existencia de diferencias y desequilibrios medidos exclusivamente en términos monetarios no proporciona más que una perspectiva parcial del sector ya que es evidente, para cualquier conocedor del mismo, que con idénticos recursos financieros se pueden alcanzar muy diferentes resultados según las estrategias que se adopten y que, en cualquier caso, el output del sector —la mejora de las condiciones de vida de la población— resulta hoy por hoy inmedible y no se puede poner en relación con los medios invertidos en términos de rentabilidad. El dinero no es sino un indicador, pero un indicador muy expresivo de problemas que deberían ser investigados más en profundidad posteriormente, con la incorporación de variables adicionales que, sólo de forma colateral, tienen cabida en este informe. En ello estriba también el valor de este trabajo.

1.2. Principales magnitudes

El gasto público destinado al mantenimiento de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma asciende en 1996 a 57.125 millones de pesetas¹.

Esta cantidad, puesta en relación con una serie de variables significativas se traduce en:

- Un gasto anual per cápita de 27.232 ptas. o, en términos mensuales, una cuota de 2.269 ptas.; para una familia vasca de tamaño medio, el mantenimiento de este sistema supone una aportación cada mes de siete mil pesetas, 7.011 para ser más precisos.

¹Aunque no entra en el ámbito de este trabajo, no estará de más señalar, para permitir una visión más adecuada del sector de los servicios sociales en su conjunto, que el gasto público, dentro del mismo, viene a representar el 71 por 100 del gasto total. Dicho en otros términos, los ratios que se ofrecen a continuación deberían incrementarse en un 41 por 100 en el caso de que se quisiera referirlos no ya al gasto público, sino al gasto total.

- La dedicación del 1,24 por 100 del P.I.B. a este tipo de servicios.
- La absorción por parte de este subsector de la protección social del 5,2 por 100 del gasto destinado a ella medido en términos SEEPROS, esto es, sin considerar los gastos en educación.
- En relación al gasto de la enseñanza pública vasca, el de los servicios representa el 44 por ciento; en relación al realizado por el sector público en la enseñanza privada el porcentaje alcanza un valor superior a 71.
- Los servicios sociales gastan en estos momentos en la C.A.V. casi un 44 por 100 más que lo que se gasta en la atención extrahospitalaria pública; en relación al gasto total hospitalario de la Comunidad, el que se destina a los servicios sociales es el 41 por 100.

Más de la mitad de los recursos económicos empleados se destinan a paliar dos tipos de contingencias: la ancianidad, que consume el 31,25 por ciento del total; y la discapacidad, en la que se gasta el 24,84 por 100. Otra tercera parte del gasto se dirige a los sectores marginación y pobreza, 18,44 por 100, y conjunto de población, 13,81 por 100. Y, con porcentajes ya inferiores en todos los casos al 10 por 100 aparecen a continuación los sectores infancia y juventud, 6,62 por 100, drogodependencias 4,19 por 100 y mujer, con un testimonial 0,85 por 100.

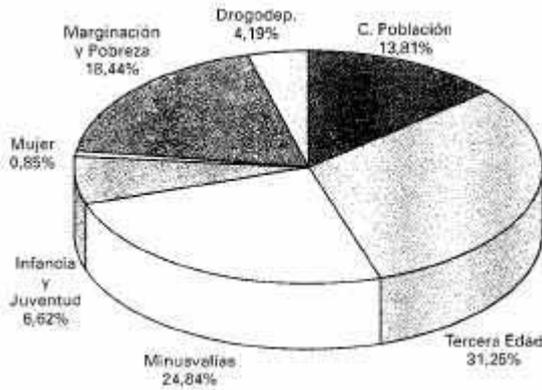
Cuadro 1

El gasto público corriente en servicios sociales: destino sectorial

	Millones de pesetas	% Verticales
Tercera Edad	17.854	31,25
Minusvalías	14.192	24,84
Infancia y Juventud	3.780	6,62
Mujer	484	0,85
Marginación y Pobreza	10.534	18,44
Drogodependencias	2.391	4,19
Conjunto de Población	7.890	13,81
TOTAL	57.125	100,00

Gráfico 1

El gasto público corriente en servicios sociales: estructura sectorial



Otra perspectiva finalista, que aporta una buena visión de la forma en que se distribuye el gasto es la que lo ordena por tipos de prestaciones, que pueden agruparse en las siguientes categorías:

- Prestaciones económicas individuales. Se incluyen en este epígrafe tanto las ayudas económicas periódicas como las puntuales, se trate de prestaciones de derecho o graciabiles, siempre que no estén directamente condicionadas a la utilización de un determinado servicio social.
- Servicios asistenciales-residenciales. Se recogen todas las partidas gastadas para proporcionar servicios que tienen como denominador común el hecho de cubrir las necesidades de alojamiento, incluyendo el acogimiento familiar.
- Servicios personales. Figuran en este apartado los gastos que las administraciones públicas destinan directa o indirectamente a financiar los siguientes servicios: centros de día, ocupacionales y de empleo, guarderías, comedores, hogares de jubilados, centros de rehabilitación y diagnóstico y servicio de asistencia domiciliaria.
- Otros gastos. Capítulo integrado por los siguientes conceptos: actividades de promoción, prevención y reinserción, servicios sociales de base, subvenciones al movimiento asociativo no incluidas en epígrafes anteriores y gastos generales y de dirección.

Ordenados los gastos desde esta perspectiva, los resultados serían los que aparecen recogidos en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Naturaleza del gasto público en servicios sociales

	Millones de ptas.	% Verticales
Prestaciones económicas	17.339	30,35
Servicios residenciales	17.916	31,36
Servicios personales Otros gastos	13.265	23,22
	8.605	15,06
Total	57.125	100,00

Interesa subrayar de este cuadro la importancia del peso de los dos conceptos más homogéneos: la suma de las partidas destinadas a prestaciones económicas y servicios residenciales consume el sesenta y dos por ciento del gasto público total en servicios sociales (ver cuadro 2).

Casi la mitad de los cincuenta y siete mil millones de pesetas, el 48,70 por 100 del total, se gasta en el Territorio de Bizkaia, el 30,42 por 100 en el de Gipuzkoa y el 20,88 por 100 restante en el de Alava. El gasto per cápita resulta, sin embargo, en este caso, un indicador mucho más expresivo de las diferencias territoriales, y este indicador sigue mostrando la existencia de dos realidades distintas en el seno de la Comunidad Autónoma: la bizkaína y gipuzkoana, por un lado, y la alavesa por otro, con un nivel de gasto que resulta un 74 por 100 superior a la primera y un 66 por 100 superior a la segunda. Desde otra perspectiva, puede constatarse que un intento de igualar los tres Territorios al actual nivel de gasto per cápita alavés, implicaría automáticamente un aumento del gasto público total del orden del 58 por 100 (ver cuadro 3 y gráfico 2).

Los desequilibrios espaciales, medidos en pesetas per cápita, se agudizan, lógicamente, cuando se pasa a observar lo que sucede a nivel comarcal. Entre la comarca de mayor gasto per cápita, La Rioja, con 51.091 ptas., y la de menor gasto, la de Plentzia-Mungia con 19.027, la diferencia se amplía de 1 a 2,7; sólo una comarca, la de Tolosa, se sitúa con un nivel

Cuadro 3
El gasto público en servicios sociales por territorios

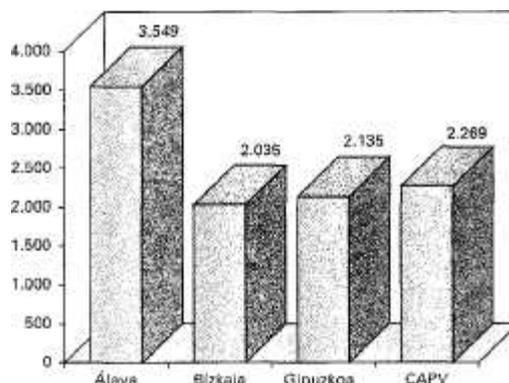
	Millones de ptas.	% Verticales	Ptas. per cápita
Alava	11.926	20,88	42.590
Bizkaia	27.819	48,70	24.417
Gipuzkoa	17.380	30,42	25.619
Total	57.125	100,00	27.232

de gasto ligeramente superior a la comarca alavesa donde menos se gasta, las Estructuras del Gorbea (ver gráfico 3).

Los organismos que en mayor medida contribuyen a financiar los gastos son las Diputaciones Forales, que aportan el 60,5 por 100 de los recursos económicos y se constituyen en los elementos vertebradores de los servicios sociales de sus Terri-

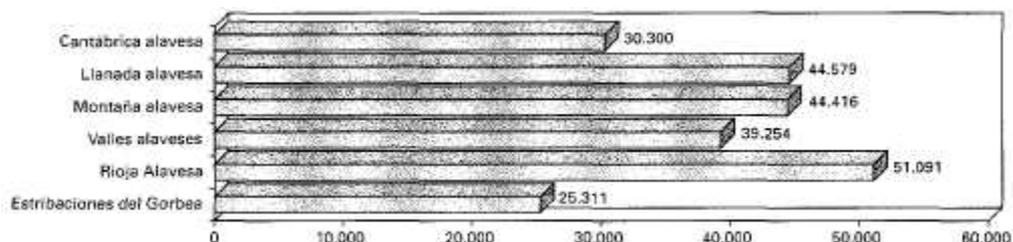
Gráfico 2

Distribución territorial del gasto per cápita mensual en servicios sociales

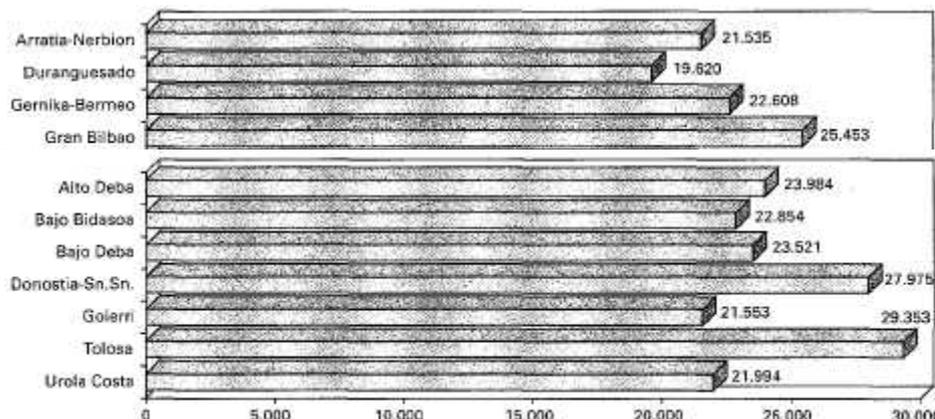


torios. El Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, al que desde el ejercicio del 95 se incorpora la Secretaría de Drogodependencias y algunas competencias nuevas, pasa a ocupar la segunda plaza en orden de importancia, con un 19,8 por 100 del total, por encima de los Ayuntamientos cuya participación financiera es un punto y medio inferior.

Gráfico 3 El gasto per cápita en servicios sociales a nivel comarcal



ALAVA



BIZKAIA

GIPUZKOA

1.3. Las fuentes de financiación

1.3.1. Panorama comunitario

La actual estructura de financiación pública de los servicios sociales vascos es el resultado de la interacción de la dinámica histórica, por un lado, y la aplicación a la práctica de los principios establecidos en las Leyes de Servicios Sociales del ochenta y dos, y del noventa y seis, por otro. La plasmación de los principios de responsabilidad pública en el mantenimiento del sistema, de colaboración entre lo público y lo privado, de descentralización, de cooperación entre las distintas entidades públicas... resultan elementos determinantes para entender la actual situación.

Podemos empezar por aclarar el panorama, en términos todavía muy globales, combinando la variable fuente de financiación con la variable destino sectorial. Los resultados obtenidos, que aparecen en el siguiente cuadro, permiten cuantificar lo que cualquier conocedor del sector ya sabe.

Las Diputaciones son la pieza central del sistema. Y hay tres, lo que se traduce en la existencia de tres sistemas. Son la pieza central, no sólo por la importancia de su aportación económica —de cada diez pesetas gastadas, ellas ponen algo más de seis—, sino también porque para estas instituciones los servicios sociales representan una parte importantísima de su actividad; ha habido años, no tan lejanos, en que los presupuestos de estos Departamentos Forales han superado a los destinados a Obras Públicas y, en cualquier caso, en los últimos tiempos, en el ranking de gastos de los Departamentos no han bajado del segundo puesto. Las Diputaciones destinan por término medio al mantenimiento de los servicios sociales el 17,6 por 100 de sus recursos corrientes de libre disposición². En la práctica estos Departamentos gestionan cantidades algo más elevadas, ya que si a sus recursos propios añadiésemos las transferencias recibidas del Gobierno en concepto de IMI y AES, casi ocho mil ochocientos cincuenta millones de pesetas, el 17,6 por 100, pasaría a convertirse en el 21,5 por 100.

Cuadro 4

El gasto público en servicios sociales por sectores y fuentes de financiación (millones de pesetas)

		3 ¹ Edad	Minusv.	Inf. Juven.	Mujer	Marg. y Pobreza	Drogod.	Conj. Pobl.	Total
Absol.	Ayuntamientos	4.040	222	590	242	590	441 84	3.743	9.866
	Diputación Dpto.	13.810 4	12.635	2.905	239 3	873	1.867 0	4.050	3.459
	Trabajo G.V. Otros	0	461.288	284 0	0	9.056		97 0	1.135
	Org.					15			1.303
	Total	17.854	14.192	3.779	484	10.534	2.391	7.890	57.125
% Horiz.	Ayuntamientos	40,94	2,25	5,98	2,45	5,98	4,47	37,93	100,00
	Diputación Dpto.	39,92	36,52	8,40	0,69	2,52	0,24	11,71	100,00
	Trabajo G.V. Otros	0,04	0,41	2,50	0,02	79,74	16,44	0,86	100,00
	Org.	0,00	98,88	0,00	0,00	1,12	0,00	0,00	100,00
	Total	31,25	24,84	6,62	0,85	18,44	4,19	13,81	100,00
% Vert.	Ayuntamientos	22,63	1,56	15,61	50,00	5,60	18,43	47,43	17,20
	Diputación Dpto.	77,35	89,03	76,87	49,47	8,29	3,50	51,33	60,50
	Trabajo G.V. Otros	0,02	0,33	7,53	0,54	85,97	78,07	1,23	19,80
	Org.	0,00	9,08	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	2,20
	Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

¹ Gastos corrientes menos transferencias al Estado y a la Comunidad Autónoma.

Más de las tres cuartas partes de los presupuestos forales en servicios sociales se destinan a dos sectores de tradicional peso en el campo de los servicios sociales: el 39,92 al sector tercera edad y el 36,52 al de minusvalías. Su protagonismo dentro de estos sectores no está en consonancia con su aportación. En el área de las minusvalías su intervención es decisiva. Al margen de la financiación del INEM a los centros especiales de empleo, que casi llega a los mil trescientos millones de pesetas (aparecen en el cuadro que estamos comentando en el epígrafe otros organismos), la mejora de las condiciones de vida de las personas con minusvalía puede decirse que es competencia exclusiva de las Diputaciones. En cambio, en el sector de tercera edad, en el que más gasta, hay una intervención financiera sensible de los Ayuntamientos, que ponen casi veintitrés de cada cien pesetas gastadas.

Las Diputaciones se han visto obligadas en los últimos quince años a comprometerse de forma importante en la potenciación de los servicios sociales básicos, de competencia en cuanto a su gestión claramente municipal, pero cuya implantación y desarrollo sólo ellas podían garantizar. El sector conjunto de población al que nos estamos refiriendo consume casi el 12 por 100 de los presupuestos forales y todavía esa cantidad, que se gasta vía transferencias finalistas a los Ayuntamientos, sigue suponiendo más de la mitad del dinero público destinado al sector, el 51,3 por 100.

En la protección a la infancia y la juventud marginadas, estas instituciones mantienen su elevado protagonismo, financiando más de las tres cuartas partes de su mantenimiento, a pesar de que, en relación a los gastos forales, este sector sólo absorbe el 8 por 100.

En marginación y pobreza las Diputaciones financian lo que les corresponde de acuerdo con la distribución de competencias pactada para la puesta en marcha del Plan de Lucha contra la Pobreza —el mantenimiento de los equipos municipales encargados de su gestión, que en este trabajo aparece incluido dentro de los servicios sociales de base y en el sector conjunto de población—, y aportan además el 2,5 por 100 de sus recursos, que representan prácticamente el 8,3 de los gastos del sector.

Sólo con estos datos se obtiene ya una primera visión de más del 98 por 100 del gasto de los organismos forales.

La intervención financiera del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social es más sencilla de exponer.

Casi el 80 por 100 de su presupuesto dentro del campo de los servicios sociales está destinado a la financiación, control y gestión del Plan de Lucha contra la Pobreza. Dentro de este sector su protagonismo es indiscutible; aporta algo más de ocho pesetas de cada diez gastadas.

Aunque sólo absorbe el 16,4 por ciento del presupuesto en servicios sociales de este Departamento del Gobierno, la participación en el tratamiento social de los problemas derivados de la dependencia de las drogas —equipos técnicos y programas locales de promoción y prevención, programa de contratación de ex-toxicómanos—, supone más de las tres cuartas partes del gasto destinado a estos fines por los servicios sociales.

Estas dos partidas representan más del 95 por 100 del gasto considerado de este Departamento gubernamental; el resto se distribuye en la promoción de programas de inserción, en el apoyo a entidades y programas supraterritoriales, en la formación de los profesionales del sector, la investigación y la planificación.

Los Ayuntamientos vascos dedican por término medio algo más del seis por ciento de sus presupuestos de gastos a los servicios sociales. Es importante, no obstante, tener en cuenta que, al igual que en el caso de las Diputaciones, sus Departamentos de Servicios Sociales gestionan presupuestos más altos, dada la entidad de las transferencias finalistas recibidas de Diputaciones y Gobierno que, por razones metodológicas —necesidad de consolidar los gastos— se imputan en este estudio a estas entidades.

Los Ayuntamientos dedican más de las tres cuartas partes de los recursos de libre disposición que invierten en servicios sociales a atender a las necesidades de la población anciana y a prestar servicios generales de información a la población general y de promoción y prevención de sus condiciones de vida. Al sector tercera edad destinan casi el 41 por 100 de sus gastos, al conjunto de la población prácticamente el 38. Si tenemos en cuenta, no obstante, que dentro de este último se incluye el servicio de atención domiciliaria, y que un 85 por 100 de sus beneficiarios han cumplido los sesenta y cinco años, podríamos trasvasar casi 1.300 millones del sector conjunto de la población al que

cubre las contingencias de la ancianidad; éste pasaría a suponer para los Ayuntamientos el 54 por 100 de su gasto, en detrimento del conjunto de población que descendería al 23 por 100. Estos dos sectores están, como se sabe, exclusivamente financiados por Diputaciones y Ayuntamientos; en el de tercera edad, en el que más gastan las entidades municipales, su participación asciende al 22 por 100; en el conjunto de población se aproxima bastante a la participación de las Diputaciones, 47,4 y 51,3 por 100 respectivamente.

Son pocos los Ayuntamientos que asumen, desde el ámbito de sus Departamentos de Servicios Sociales³, competencias sustanciales en materia de protección a la infancia y la juventud. Son, sin embargo, Ayuntamientos grandes e invierten en ello cantidades grandes, lo que determina que estas entidades, consideradas conjuntamente, destinen a este tercer sector en orden de importancia de gasto, el seis por ciento de sus presupuestos.

Similar porcentaje gastan estas entidades en el sector de marginación y pobreza y, también en este caso, por la interven-

ción en este ámbito de más bien pocos y más bien importantes Ayuntamientos que dedican elevadas cantidades al mismo.

Prácticamente el 99 por 100 del dinero gastado por los otros organismos proviene del INEM y está destinado a los centros especiales de empleo.

7.3.2. Panorama territorial

Hemos afirmado antes que las diferencias territoriales en términos de gasto per cápita autorizan a hablar de dos modelos de servicios sociales dentro de la Comunidad, el alavés, por un lado, y el bizkaíno y gipuzkoano por el otro. Los datos que aparecen en el siguiente cuadro permiten ahondar en el estudio de esta diferencia desde la perspectiva de los organismos públicos intervinientes.

Como se aprecia inmediatamente, el mayor gasto per cápita alavés es el resultado del mayor gasto relativo realizado por su Diputación, en primer lugar, y por sus Ayuntamientos, en segundo, aunque sería más justo hablar del de Vitoria-Gasteiz de forma casi exclusiva.

Cuadro 5

El gasto público en servicios sociales por Territorios y fuentes de financiación

		Aytos.	Diputac.	Dpto. JETSS	Otros	Total
Miles de pesetas	Alava	2.887.952	7.534.116	1.169.005	335.069	11.926.142
	Bizkaia	4.050.154	16.312.433	7.158.501	298.034	27.819.122
	Gipuzkoa	2.928.289	10.751.395	3.030.471	669.932	17.380.087
	C.A.V.	9.866.395	34.597.944	11.357.977	1.303.035	57.125.351
% Horiz.	Alava	24,22	63,17	9,80	2,81	100,00
	Bizkaia	14,56	58,64	25,73	1,07	100,00
	Gipuzkoa	16,85	61,86	17,44	3,85	100,00
	C.A.V.	17,27	60,56	19,88	2,28	100,00
% Vertical	Alava	29,27	21,78	10,29	25,71	20,88
	Bizkaia	41,05	47,15	63,03	22,87	48,70
	Gipuzkoa	29,68	31,08	26,68	51,41	30,42
	C.A.V.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Ptas. per cápita	Alava	10.313	26.906	4.175	1.197	42.590
	Bizkaia	3.555	14.317	6.283	262	24.417
	Gipuzkoa	4.317	15.848	4.467	988	25.619
	C.A.V.	4.703	16.493	5.414	621	27.232

³ Los de Juventud, Cultura o Educación no son ya objeto de este análisis.

Su Diputación colabora en el mantenimiento de los servicios sociales del Territorio en un porcentaje que no excede ni siquiera en dos puntos al de la de Gipuzkoa y está casi cinco puntos por encima de la de Bizkaia. Sin embargo, en términos de pesetas per cápita, su gasto es un 88 por 100 más alto que el bizkaino, un 70 por 100 mayor que el gipuzkoano y un 63 por 100 superior al de la Comunidad. La mayor intervención de la Diputación Alavesa explica alrededor del 68 por 100 de la diferencia en el gasto per cápita total en servicios sociales entre este Territorio y la media de la Comunidad.

Son mayores aún, en términos relativos, las diferencias entre los Ayuntamientos alaveses y los del resto de la Comunidad, aunque su incidencia sobre las diferencias totales sea más escasa, en torno al 36 por 100. Frente a un gasto per cápita medio de 10.313 pesetas, el gasto realizado en los otros Territorios por estas corporaciones supera sólo las 4.300 ptas. en Gipuzkoa y no llega a las 3.600 en Bizkaia.

Es un fenómeno digno, siquiera, de mención el hecho de que el Territorio que más se gasta en servicios sociales sea el que menos gaste en las ayudas del Plan de Lucha contra la Pobreza que financia el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social. Si tenemos en cuenta que para este Departamento la financiación de esas ayudas absorbe casi el 90 por 100 de su gasto, podemos estimar que en Alava se gasta en términos relativos alrededor del 93 por 100 de lo que se gasta en Gipuzkoa y del 66 por 100 de lo que se gasta en Bizkaia.

Gipuzkoa es el Territorio que más se aproxima en su estructura de financiación a la media de la Comunidad Autónoma. Tanto sus Ayuntamientos como su Diputación gastan en pesetas per cápita algo menos que las medias comunitarias y algo más de lo que se gastan estas mismas instituciones en Bizkaia. Las dos diferencias más fuertes que se aprecian entre estos dos Territorios radican en el mayor gasto relativo al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social en Bizkaia, vía ayudas para la pobreza (un cuarenta por 100 más elevadas) y en el mayor gasto de otros organismos en Gipuzkoa, que se explica, como tendremos también oportunidad de comprobar, de forma casi exclusiva por el mayor grado de implantación de los centros especiales de empleo en este Territorio y, consecuentemente, por la mayor aportación realizada por el INEM para su mantenimiento.

1.4. Evolución del gasto en servicios sociales

El gasto público destinado al área de los Servicios Sociales experimentó un crecimiento entre los ejercicios 1995 y 1996 del orden del 3,82%. Respecto al año 1990, ejercicio en el que se realizó por primera vez esta operación estadística, el incremento en pesetas corrientes es del 63,16 por 100 y en pesetas constantes del 22,49 por 100.

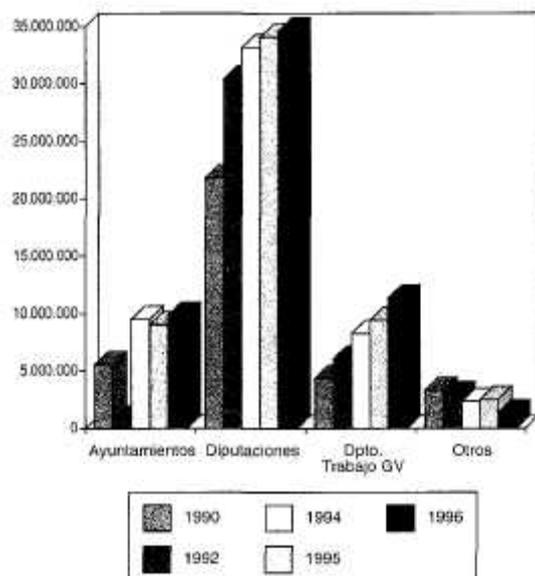
En el cuadro que aparece a continuación y en el gráfico que le sigue, puede apreciarse la evolución descrita por el gasto en los distintos ejercicios investigados de acuerdo con las fuentes de financiación.

Cuadro 6

Evolución del gasto público en servicios sociales por fuentes de financiación

	1990		1992		1994		1995		1996	
	Miles pts.	% Ver.								
Aytos.	5.557.908	15,87	7.787.092	16,52	9.509.219	17,84	9.026.927	16,41	9.866.395	17,27
DD.FF.	21.797.335	62,26	30.387.037	64,47	33.191.096	62,28	34.083.716	61,94	34.597.944	60,56
GV	4.365.385	12,47	6.044.421	12,82	8.274.432	15,53	9.430.681	17,14	11.357.977	0,19
Otros	3.290.822	9,40	2.918.039	6,19	2.318.774	4,35	2.483.128	4,51	1.303.035	2,28
TOTAL	35.011.450	100,00	47.136.589	100,00	53.293.521	100,00	55.024.452	100,00	57.125.351	100,00

Gráfico 4
Evolución de la estructura financiera del
gasto per capita



La estructura financiera del gasto no se ha modificado sustancialmente a lo largo de estos años. La notable mayor participación del Departamento del Gobierno sólo en parte se debe a sus mayores aportaciones; la incorporación de la Secretaría de Drogodependencias a ese Departamento y su baja dentro de las "Otras fuentes de Financiación" contribuyen también a explicar los cambios experimentados a uno y otro nivel. Los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma parecen estabilizarse en una participación que ronda el 16%, y las Diputaciones Forales mantienen una cuota que oscila entre el 60 y el 65 por 100.

En el cuadro que aparece a continuación se desglosan las variaciones sectoriales que se han producido a nivel de la comunidad autónoma del País Vasco en el periodo 1990-1995.

En términos de tasa de crecimiento del gasto, es el sector marginación y pobreza el que experimenta un mayor impulso en el periodo 1990-1996, con una tasa de crecimiento del 147 por 100, duplicándose ampliamente el gasto del primero de los

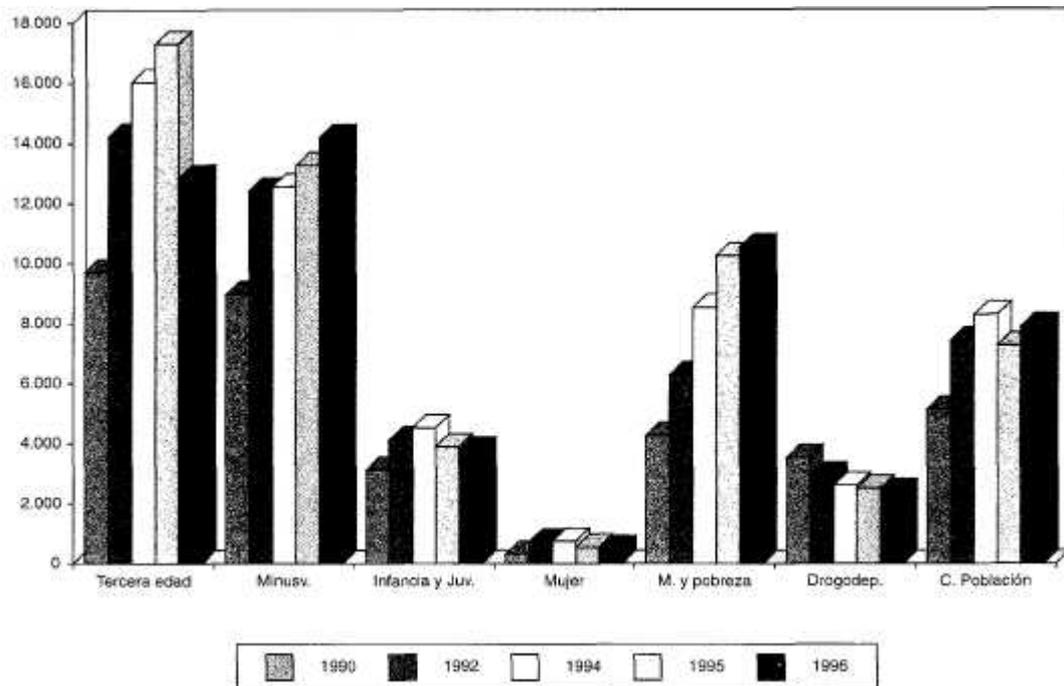
Cuadro 7

Evolución de la distribución sectorial del gasto

	1990		1992		1994		1995		1996		Incremento (1996/1990 •100)
	Miles de pts.	% Veri.	Miles de pts.	% Vert.							
Tercera Edad	9.703.566	27,72	14.222.028	30,17	16.029.590	30,08	17.307.130	31,45	12.853.888	31,25	183,99
Minusv.	8.959.448	25,59	11.427.053	24,24	12.571.410	23,59	13.271.521	24,12	14.192.092	24,84	158,40
Infancia y Juven.	3.128.509	8,94	4.119.742	8,74	4.511.822	8,47	3.893.058	7,08	3.779.553	6,62	120,81
Mujer	315.121	0,90	725.400	1,54	753.132	1,41	545.523	0,99	483.923	0,85	153,56
Marg. y Pobreza	4.255.645	12,15	6.279.129	13,32	8.535.804	16,02	10.250.862	18,63	10.534.151	18,44	247,53
Drog.	3.523.079	10,06	2.934.424	6,23	2.602.300	4,88	2.499.750	4,54	2.391.359	4,19	67,87
Conj. Pobl.	5.126.082	14,64	7.428.834	15,76	8.289.463	15,55	7.256.608	13,19	7.890.385	13,81	153,92
TOTAL	35.011.450	100,00	47.136.589	100,00	53.293.521	100,00	55.024.453	100,00	57.125.351	100,00	163,16

Gráfico 5

Evolución sectorial del gasto per cápita en servicios sociales



años considerados. En términos de crecimiento absoluto, el sector más importante ha sido el de la tercera edad, cuyo gasto aumenta entre uno y otro ejercicio en más de ocho mil millones de pesetas, seguido del de marginación y pobreza, casi seis mil millones, el de minusvalías, algo más de cinco mil y el del conjunto de la población, más de dos mil quinientos. El descenso experimentado por el sector de drogodependencias está condicionado

por el hecho de que en el primero de los ejercicios considerados buena parte de los programas preventivos gestionados por educación y sanidad se incluyeron en el ámbito de los servicios sociales, siendo en los ejercicios posteriores excluidos de este campo.

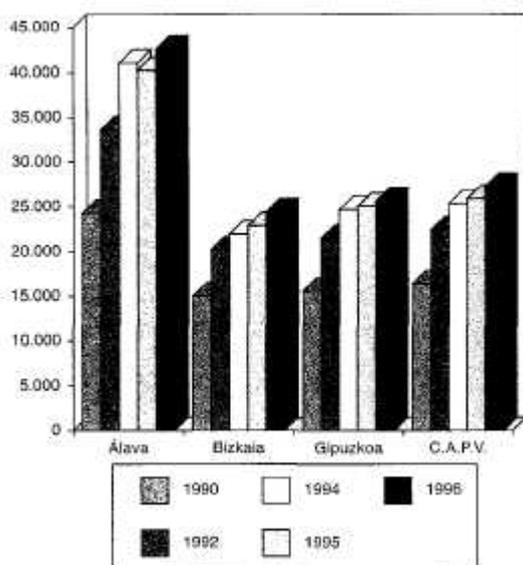
En el cuadro y el gráfico que aparecen a continuación se recoge la evolución del gasto a nivel territorial.

Cuadro 8

Evolución del gasto en servicios sociales por Territorios

	1990		1992		1994		1995		1996		1996-1995	
	Miles de pts.	Pts. per cápita	Incr. Abs. miles pts.	Tasa cto.								
Alava	6.508.370	24.307	9.166.558	33.645	11.188.63	41.067	11.367.33	40.282	11.926.142	42.590	558.804	4,91
Bizkaia	17.766.25	15.068	23.410.12	20.267	0	21.995	8	22.884	27.819.12	24.417	1.254.240	4,72
Gipuzkoa	8	15.579	2	21.523	25.406.43	24.684	26.564.88	25.057	2	25.619	287.853	1,68
	10.736.82		14.559.92		7		2		17.380.087			
TOTAL	35.011.450	16.390	47.136.589	22.402	53.293.521	25.329	55.024.454	25.892	57.125.351	27.232	2.100.897	3,82

Gráfico 6
Evolución del gasto per cepita anual a nivel territorial



Como se aprecia inmediatamente, las diferencias territoriales, lejos de atenuarse, han seguido incrementándose en los últimos años, singularmente la de Alava en relación al Territorio con menores niveles de gasto, el de Bizkaia: si en 1990 el gasto per cápita alavés superaba al bizkaino en un 61,3 por 100, en 1996 lo supera en un 74,4 por 100. En relación al gasto per cápita bizkaino, el gipuzkoano, por su parte, ha incrementado ligeramente la diferencia en los años de referencia, en 1990 era un 3,39 superior y en 1996 un 4,92 por 100 más alto.

El siguiente cuadro recoge la evolución del gasto por habitante en el área de los Servicios Sociales a nivel comarcal para los ejercicios 1992, 1994, 1995 y 1996.

Las diferencias entre comarcas se han atemperado algo con el transcurso de los años; entre la comarca de mayor gasto y la de menor gasto en 1990 había una desproporción de 3,03 a 1 que, en 1996, se re-

Cuadro 9
Evolución del gasto per cápita en servicios sociales a nivel comarcal

Comarca	1992	1994	1995	1996	A 96/92
Alto Deba	20.403	22.400	22.891	23.984	17,6
Arratia-Nerbion	18.150	16.304	21.362	21.535	18,7
Bajo Bidasoa	18.955	22.361	21.297	22.854	20,6
Bajo Deba	17.688	21.518	23.771	23.521	33,0
Cantábrica Alavesa	24.022	31.640	28.106	30.300	26,1
Donostia-San Sebastián	23.041	27.203	27.315	27.975	21,4
Durangesado	15.682	18.220	17.625	19.620	25,1
Encartaciones	20.386	22.222	23.234	23.210	13,9
Estribaciones del Gorbea	19.497	24.567	27.788	25.311	29,8
Gernika-Bermeo	19.662	19.292	20.876	22.608	15,0
Goierrri	19.848	21.376	22.126	21.553	8,6
Gran Bilbao	20.978	22.838	23.905	25.453	21,3
Llanada Alavesa	34.972	42.608	41.977	44.579	27,5
Marquina-Ondárroa	19.196	20.642	19.008	20.839	8,6
Montaña Alavesa	33.454	36.049	40.864	44.416	32,8
Plencia-Munguía	16.555	18.371	16.844	19.027	14,9
Rioja Alavesa	47.542	54.233	52.784	51.091	7,5
Tolosa	24.328	28.091	29.436	29.353	20,7
Urola Costa	18.846	21.191	21.267	21.994	16,7
Valles Alaveses	32.516	38.709	41.232	39.254	20,7

duce a 2,68 a 1. El crecimiento es, sin embargo, bastante errático y tiene poco que ver con la situación de partida, como se aprecia si contemplamos los correspondientes extremos.

- De las cinco comarcas que más han crecido, por encima del 25 por 100, tres ocupaban el segundo, tercero y sexto puesto en términos de mayor gasto per cápita.
- De las comarcas de menor crecimiento, por debajo del 15 por 100, cuatro estaban situadas en el ranking al comienzo del periodo en las diez últimas plazas.

2. SISTEMA DE INFORMACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES

El diseño y puesta en marcha de un sistema de información integral de los servicios sociales vascos es una operación necesaria y compleja, aunque no excesivamente costosa.

Las razones que justifican la necesidad de proceder a la creación de este sistema son numerosas, evidentes y de peso; nos limitaremos a apuntar las siguientes:

- Es el sistema de protección peor conocido, con notable diferencia, por la población, cuando, paradójicamente, la información constituye una prestación básica del mismo, una prestación que no limita su alcance al ámbito de los servicios sociales, sino que lo extiende a toda la protección social. Aunque no se realiza un seguimiento sistemático del grado de cumplimiento de este objetivo básico, la mayor parte de las investigaciones que se llevan a cabo en este ámbito abordan, siquiera de forma colateral, este tema y los resultados que ofrecen —a pesar de que las metodologías empleadas sean más que discutibles— confirman una y otra vez ese bajo nivel de conocimiento, problema que, por otra parte, resulta más que evidente para los profesionales del sector por más que no se haya reflexionado suficientemente sobre sus implicaciones de todo tipo. La Guía de Prestaciones de Protección Social, distribuida principalmente en los servicios sociales de base, es un instrumento de trabajo bien concebido, aunque todavía perfeccionable, pero que no garantiza por sí sola, al margen de una política

decidida y coherente de información a la población, la consecución de este objetivo.

- Los instrumentos de observación puestos en marcha a nivel de los tres Territorios —Estadística de Servicios Sociales y Gasto Público en Servicios Sociales— ofrecen sólo una visión parcial y esquemática del sistema y, transcurridos más de ocho años de su puesta en marcha sin grandes modificaciones, necesitan una revisión en profundidad. No existe a nivel comunitario un sistema de información que garantice satisfactoriamente el perfeccionamiento de los servicios sociales vascos. Cualquier paso adelante sustancial que se produce, se da en el vacío o exige una investigación monográfica de elevado coste y, a la hora de retroceder, de recortar los gastos, se recurre más bien al hacha del carnicero que al fino instrumental del cirujano.
- Los sistemas de información organizados por las Diputaciones están básicamente concebidos desde las perspectivas de gestión y control, resultan poco operativos a efectos de estudios y análisis y son totalmente heterogéneos tanto en las formas como en los contenidos, impidiendo en muchos casos las comparaciones territoriales; tampoco son útiles para el diagnóstico, la planificación, el seguimiento y la evaluación.
- El sistema de servicios sociales vasco ha alcanzado unas dimensiones tales que resulta difícil explicar la inexistencia de un sistema de información. Este sistema de información, desde otra perspectiva, resulta un requisito imprescindible para la vertebración y consolidación del propio sistema de servicios sociales.

La operación de poner en marcha un buen sistema de información con el doble objetivo de garantizar a la población el ejercicio de sus derechos sociales y permitir el perfeccionamiento del sistema, es complicada, exige un elevado grado de participación de las personas más directamente implicadas y su realización debe ser considerada una tarea a medio plazo. Las principales líneas en las que sería preciso trabajar son las siguientes:

- Diseño de un modelo que garantice la consecución del doble objetivo

que persigue el sistema, permitiendo la realización no sólo de análisis internos de coherencia, sino también de comparaciones significativas con otros ámbitos; el modelo de referencias más acorde con estos requerimientos sería el definido por la metodología SEEPROS.

- Estudio comparativo de los sistemas de información existentes en las Diputaciones, homogeneización de escalas y baremos, determinación de indicadores básicos y diseño de memorias compatibles.
- Implantación a nivel comunitario de un único sistema de recogida de información sobre beneficiarios y demandantes de servicios sociales, si quiera a nivel básico.
- Revisión y mejora de los tres trabajos puestos en marcha —la estadística, el gasto y la guía— al objeto de coordinar la recogida de información, evitar duplicidades e ir ajustando sus características a las exigencias del modelo.
- Diseño y realización de una política específica de información sobre la protección social en general y los servicios sociales en particular.

La puesta en marcha de un sistema de información como el que se propone, basado en buena medida en instrumentos ya existentes, supone, sin lugar a dudas, un importante avance en la consolidación

de los servicios sociales para cuya racionalización resulta imprescindible.

No se agotan, sin embargo, con él todas las posibilidades. En definitiva, y en ello están trabajando países más avanzados en materia de servicios sociales, el objetivo que persigue este sistema particular de protección, su "producto" es la mejora de vida de las condiciones de la población, especialmente de los sectores más desfavorecidos, y este "producto" que por el momento sólo puede intentarse medir parcial o sectorialmente a través de instrumentos de evaluación cualitativos, no puede ser observado por el sistema de información propuesto. Bueno será tener en cuenta en el desarrollo de los trabajos esta importante limitación, porque un sistema que permite comparar prestaciones, costes, beneficiarios, plazas... pero no entra en lo esencial, no cuestiona su fundamento, es un sistema de información parcial que, al menos, debe ser consciente de sus limitaciones. Los esfuerzos de los técnicos y estudiosos de los servicios sociales de otros países se orientan en esta dirección y, a largo plazo, ese hecho no puede en modo alguno ser desconsiderado.

Y una última observación. Si al final se opta, no sólo de manera formal sino consecuentemente, por un único sistema de servicios sociales para esta Comunidad Autónoma, la responsabilidad de liderar la creación de un sistema de información debería recaer, lógicamente, en su Gobierno.

JULIO DÍAZ