

EL GASTO PUBLICO EN SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA

El artículo que se presenta es un extracto del estudio «El Gasto Público en Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma Vasca en 1990». El objetivo fundamental de esta investigación era determinar el esfuerzo económico que la sociedad vasca, a través de las administraciones públicas, está realizando en el apoyo y la atención a las personas y grupos más marginados, en la prevención de determinados problemas sociales y, en cierta medida, en la promoción del bienestar social.

Desde otra perspectiva, complementaria, la finalidad del estudio es la recogida sistemática de información de carácter económico, las cifras de gasto público corriente en servicios sociales, y su ordenación atendiendo simultáneamente a los siguientes criterios:

- Instituciones públicas que intervienen en la financiación.
- Sectores de población y programas a los que se destinan estos recursos.
- Municipio de residencia de los beneficiarios de las prestaciones, los programas y los servicios.

El estudio ha sido elaborado por el SUS, Centro de Documentación y Estudios,

respondiendo al encargo del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

No es la primera vez que se emprende un trabajo de este carácter en la Comunidad Autónoma; desde el año ochenta y siete la Diputación de Gipuzkoa ha venido delegando en este mismo Centro la tarea de realizar anualmente un estudio de la misma naturaleza, circunscrito, lógicamente, al ámbito de ese Territorio Histórico.

La investigación, ampliada esta vez a Alava y Bizkaia, mantiene los mismos objetivos y similar metodología que los tres informes confeccionados hasta la fecha en Gipuzkoa.

El estudio se centra en el ejercicio económico del año mil novecientos noventa y las cantidades que se reflejan, prácticamente en todos los casos, son las correspondientes a los gastos comprometidos en dicho ejercicio, magnitudes que se corresponden, con pequeñas diferencias, con los gastos efectivamente realizados.

Han sido objeto de investigación todos los organismos públicos supramunicipales que financian programas dentro del campo de los servicios sociales y una muestra muy amplia de los Ayuntamientos de la Comunidad integrada por ciento treinta y cuatro municipios investigados

reúnen el 91,6 por 100 de habitantes de la Comunidad Autónoma Vasca.

El ámbito del trabajo se circunscribe «a priori», por definición, al campo de los servicios sociales, entendidos éstos, además, en un sentido bastante tradicional y restringido que tiende a priorizar tanto las acciones puntuales —las que tratan de casos individuales, como las acciones por categorías, las centradas en torno a grupos de individuos—, en detrimento de las acciones globales, cuyo objetivo, más inespecífico y que entra con mayor profundidad en los campos de la promoción y la prevención, es de modificar el medio más que la situación particular de los individuos y de los grupos. Estamos ante un campo de análisis delimitado por criterios administrativos y empíricos: los servicios sociales que aquí se investigan están integrados, por decirlo de forma gráfica, por toda la serie de programas y prestaciones que las administraciones de la Comunidad Autónoma Vasca, y en lo fundamental las Diputaciones, consideran propios de sus Departamentos de Bienestar Social. En estas condiciones, los resultados del estudio de la Comunidad Autónoma son difícilmente homologables y comparables con los que se podrían obtener en otros contextos socioeconómicos distintos.

Pero es más, incluso en el caso de que se hubiera llegado a recoger y reflejar todo el conjunto de intervenciones que integran en la actualidad un sistema «moderno» de servicios sociales, lo que hubiera supuesto complejizar y encarecer en buena medida el trabajo, las comparaciones con otros sistemas de otros contextos socioeconómicos hubieran resultado también bastante problemáticas; aunque el contenido hubiese sido igual, el alcance de las medidas podría resultar diferente como consecuencia del carácter residual de esta última red de protección social que son precisamente los servicios sociales. Comparar, por poner un ejemplo simple, los resultados del Programa de Lucha contra la Pobreza de la Comunidad Autónoma Vasca con los del Revenu Minimum d'Insertion francés, desconsiderando aspectos tan esenciales como los distintos niveles de cobertura de las prestaciones por desempleo o de las pensiones contributivas —aspectos ambos que permanecen al margen de la red de servicios sociales— es efectuar una comparación poco relevante y que puede resultar además equivocada en sus conclusiones.

El problema de las homologaciones en estos terrenos, y por tanto de las com-

paraciones, resulta tan complejo que, para abordarlo, la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas se ha visto obligada a «romper» no sólo el marco de los servicios sociales, sino incluso el de la Seguridad Social y ampliarlo, diseñándose para ello el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, SEEPROS, que contempla una heterogénea serie de prestaciones y servicios englobados en las siguientes funciones: enfermedad; invalidez-incapacidad; accidentes de trabajo, enfermedad profesional; vejez; supervivencia; maternidad; familia; promoción del empleo; desempleo; vivienda; diversas. En este terreno, en este ámbito, es donde efectivamente cobra significado hablar de esfuerzo social solidario, medirlo y efectuar comparaciones.

A corto y medio plazo parece lógico preconizar por ello que todas las operaciones estadísticas relacionadas con este campo de la protección social que se pongan en marcha en la Comunidad Autónoma Vasca, incluida lógicamente ésta, se organicen teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, esa metodología y ese horizonte de referencia.

Si los datos obtenidos resultan, por las razones expuestas, difícilmente homologables con los correspondientes a otras realidades distintas, las comparaciones internas, las que se producen entre unos y otros resultados de este mismo trabajo, deben ser tratadas también con una cierta dosis de relativismo. Todo el trabajo se estructura en torno a una única variable de naturaleza económica, el gasto público corriente en servicios sociales y el empleo de esta variable como único indicador de un campo tan diverso y heterogéneo como el de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma no siempre resulta igualmente válido y representativo.

El gasto público corriente en servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca, en el ejercicio económico mil novecientos noventa supera ligeramente los treinta y cinco mil millones de pesetas, cifra a la que se llega, de forma casi exclusiva, en más del noventa y ocho por ciento, sumando las aportaciones realizadas por Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco y otros organismos autónomos dependientes de estas instituciones.

Para tener una idea aproximada de la importancia de esta cifra no existe por el momento otra alternativa que contextualizarla y ello, lógicamente, se puede hacer desde muy diferentes perspectivas de las que hemos seleccionado las siguientes:

- Los treinta y cinco mil millones de pesetas, en relación con el conjunto de habitantes de la Comunidad se traducen en un gasto anual per cápita de casi dieciseis mil cuatrocientas pesetas; en otras palabras, cada ciudadano del País Vasco aporta algo así como cuarenta y cinco pesetas diarias al campo de los servicios sociales.
- Tres pesetas con cincuenta céntimos de cada cien corrientes gastadas por el conjunto integrado por las administraciones públicas vascas se destinan a este tipo de atenciones; el 3,51 por cien (1) del gasto corriente para ser más precisos, frente al 2,34 que, para el año 1988 se obtiene a nivel del conjunto del Estado (2).
- En relación al gasto corriente de estas mismas administraciones autonómicas en otros sectores y subsectores de actividad próximas al de los servicios sociales se obtienen los siguientes resultados:
 - El gasto en servicios sociales es algo superior a la mitad del gasto destinado a la enseñanza pública en 1989, el 59,32 por ciento.
 - Si se toma como referencia la red hospitalaria de Osakidetza, cuyo gasto corriente en 1989 alza casi los cincuenta y cinco mil millones, el porcentaje que se obtiene es algo superior, el sesenta y tres por ciento del total.
 - El gasto en servicios sociales duplica prácticamente, es un 97,90 por ciento más elevado, al destinado por Osakidetza al mantenimiento de la red sanitaria extrahospitalaria.
- Señalaremos por último que la cifra de gasto alcanzada representa el 1,24 por cien del Producto Interior Bruto, porcentaje que, en relación al que se obtiene para 1988 a nivel del Estado Español, 0,88 por 100, resulta un 40,9 por 100 superior (3).

Ya nos hemos referido antes, en la parte introductoria, el interés que ofrece la metodología SEEPROS a la hora de realizar comparaciones en el ámbito de la protección social entre los distintos Países de la Comunidad Europea y a las dificultades que en estos momentos se presentan para ajustar la información estadística existente en la Comunidad Autónoma Vasca a los

requerimientos de esta metodología. Trabajando en términos muy estimativos, controlando el sesenta y cuatro por ciento de las partidas de gasto que se incluyen en ese sistema estadístico tanto en el ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca como en España (4), podemos sin embargo llegar a algunos resultados aproximados de indudable interés:

- Mientras en España se gastan 65.830 millones de ecus en todos los conceptos que integran SEEPROS, en la Comunidad Autónoma Vasca esa misma magnitud alcanzaría un valor de 4.279 millones.
- En términos de ecus per cápita el gasto anual español ascendería a 1.666 frente a los 1990 que se obtendrían en Euskadi; en consecuencia el gasto per cápita en protección social en la Comunidad Autónoma resulta un diecinueve por ciento superior al gasto español.
- El gasto per cápita español y vasco en protección social, medido en ecus, en el contexto de algunos de los países europeos de la Comunidad quedaría como sigue:

• Portugal	730
• España	1.666
• Irlanda	1.854
• País Vasco	1.990
• Italia	3.368
• Países Bajos	4.478
• Francia	4.488
• Dinamarca	5.628
• Luxemburgo	4.741
- El gasto público corriente en servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca representa prácticamente el seis por ciento del gasto total en protección social.

El campo de los servicios sociales ha dejado de tener, a la vista de los indicadores expuestos, el carácter residual que hasta hace bien poco lo caracterizaba o, al menos, se le presumía. No se dispone de más información en lo que respecta a la evolución del gasto que de los datos correspondientes a Gipuzkoa y ello para un período de tiempo manifiestamente corto; merece la pena sin embargo detenerse en ellos brevemente.

Cinco mil quinientos millones de pesetas en 1987, algo más de seis mil setecientos al año siguiente, más de nueve mil doscientos en 1989 y más de diez mil setecientos en el noventa son las cifras más

expresivas de la evolución descrita por el sector público de los servicios sociales en los cuatro últimos años. Entre 1987 y 1990 el gasto prácticamente se duplica. Las tasas de crecimiento interanual son bastante desiguales: 22 por 100 entre el ochenta y siete y el ochenta y ocho, 37 por 100 entre este último año y el siguiente y un 17,3 por 100 entre el ochenta y nueve y el noventa. Es excesivamente corto el período investigado como para poder hablar de tendencias claras, en cualquier caso, si desconsiderásemos el impacto económico de la implantación del Programa de Lucha contra la Pobreza en 1989, podríamos apreciar que el sector ha estado creciendo a un ritmo sostenido que gira en torno al veinte por cien interanual.

En relación al crecimiento del gasto de otros servicios públicos esta tasa resulta llamativamente alta y ello, unido a su persistencia a lo largo del tiempo, explica la salida de los servicios sociales de las ca-

tacumbas y su salto a la homologación con otros más tradicionales. Estamos en definitiva ante un sector parangonable al menos con los citados anteriormente y empezar a pensarlo en estos términos y no en términos marginales resulta ya imprescindible.

Casi veintidós de los treinta y cinco mil millones gastados, 62,26 por 100 del total constituyen aportaciones de las Diputaciones, distribuyéndose la financiación del resto, en orden de importancia, entre Ayuntamientos, 15,87 por 100, Departamento de Trabajo del Gobierno Vasco, 12,46 por 100, y otros organismos, 9,40 por 100. En relación a estos últimos conviene señalar que el gasto realizado por otros Departamentos del Gobierno Vasco resulta decisivo, alcanza prácticamente el noventa por ciento del total, con lo que la participación del Gobierno, considerado en su conjunto, se elevaría al 20,92 por 100, del total del gasto en servicios sociales.

El gasto público corriente en servicios sociales: las fuentes de financiación

	Miles de ptas.	Ptas. per cápita	% Verticales
Ayuntamientos	5.557.908	2.602	15,87
Diputaciones	21.797.335	10.204	62,26
Dpto. Trabajo y S.S.	4.365.385	2.044	12,47
Otros Organismos	3.290.822	1.541	9,40
TOTAL	35.011.450	16.390	100,00

Más del cincuenta por ciento del gasto se destina a dos sectores de población, tercera edad, 27,72 por 100, y minusválías, 25,59 por 100. Aparecen a continuación con porcentajes significativamente inferiores el sector que hemos denominado conjunto de población, 14,64 por 100, el de

marginación y pobreza, 12,15 por 100, el de drogodependencias, 10,06 por 100, y el de infancia y juventud, 8,94 por 100. Con carácter marcadamente más marginal queda el sector mujer, 0,90 por 100 del total del gasto (5).

El gasto público corriente en servicios sociales. Destino sectorial

	Miles de ptas.	Ptas. per cápita	% Verticales
Tercera Edad	9.703.566	4.543	27,72
Minusválías	8.959.448	4.194	25,59
Infancia y Juventud	3.128.509	1.465	8,94
Mujer	315.121	147	0,90
Marginación y Pobreza	4.255.645	1.992	12,15
Drogodependencias	3.523.079	1.649	10,06
Conjunto de Población	5.126.082	2.400	14,64
TOTAL	35.011.450	16.390	100,00

Otra perspectiva, también finalista, que contribuye a dar una buena visión del gasto en servicios sociales es la que lo ordena en los siguientes grandes bloques:

- Prestaciones económicas individuales. Se incluyen en este epígrafe tanto las ayudas económicas periódicas como las puntuales, se trata de prestaciones de derecho o de prestaciones graciables, siempre que no estén directamente condicionadas a la utilización de un determinado servicios social.
- Servicios asistenciales/residenciales. Se recogen todas las partidas gastadas para proporcionar servicios que tienen, como denominador común, el cubrir las necesidades residenciales; incluye el acogimiento familiar.
- Prestaciones económicas relacionadas con la utilización de servicios

concretos. En este apartado aparecen los gastos que las administraciones públicas destinan directa o indirectamente a financiar los siguientes servicios: centros de día, hogares de jubilados, centros especiales de empleo u ocupacionales, guarderías, comedores, centros de rehabilitación y diagnóstico y servicio de asistencia domiciliaria.

- Otros gastos. Este capítulo está integrado básicamente por los siguientes conceptos: actividades de promoción, prevención y reinserción, servicios sociales de base, subvenciones al movimiento asociativo no relacionadas con el mantenimiento de centros o servicios concretos y gastos generales y de dirección.

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

Naturaleza del gasto público en servicios sociales

	Miles de ptas.	% Verticales
Prestaciones Económicas	10.649.516	30,42
Servicios Residenciales	9.690.098	27,68
Otros Servicios	6.482.586	18,51
Otros Gastos	8.189.250	23,39
TOTAL	35.011.450	100,00

Interesa subrayar de este cuadro la importancia del peso de los dos conceptos más homogéneos: la suma de las partidas destinada a prestaciones económicas y servicios residenciales consume el cincuenta y ocho por cien del gasto total.

Algo más de la mitad de estos treinta y cinco mil millones, el 50,74 por 100 se gasta en el Territorio Histórico de Bizkaia,

el 30,67 por 100 Gipuzkoa y el resto, el 18,59 por 100 en el Tercer Territorio Histórico, Alava. El Gasto per cápita resulta sin duda un indicador más expresivo de la actual distribución territorial y ese indicador parece señalar la existencia de dos realidades diferentes en el seno de la Comunidad Autónoma: la bizkaína y guipuzkoana por un lado y la alavesa, con un sesenta por cien más de gasto, por el otro.

Distribución Territorial del Gasto en Servicios Sociales

	Miles de ptas.	Ptas. per cápita	% Verticales
Alava	6.508.370	24.307	50,74
Bizkaia	17.766.258	15.068	18,59
Gipuzkoa	10.736.822	15.579	30,67
TOTAL	35.011.450	16.390	100,00

Si a nivel territorial las diferencias medias alcanzan una dimensión un tanto excesiva a nada que se tengan en cuenta las dimensiones demográficas de la Comunidad, a nivel municipal el problema se agudiza en buena medida. De entrada, aunque el hecho tiene más bien un carácter anecdótico, se observa que entre el municipio en que se produce el menor gasto per cápita y el municipio de mayor gasto existe una proporción de uno a cuarenta y uno. Más expresivo de la desigual distribución del gasto resulta sin duda el cuadro que figura en la siguiente página en el que se refleja la población de los municipios investigados, en términos porcentuales, distribuida de acuerdo con los escalones de

gasto medio de los municipios en que residen. El porcentaje de personas que viven en municipios cuyo gasto per cápita se encuentra comprendido entre las quince y las dieciocho mil pesetas, esto es, aproximadamente dentro del estrato de gasto correspondiente al +10 de la media, sólo representa el 51,7 por 100 del total. Hay un diez por cien de la población que reside en municipios cuyo gasto per cápita es inferior a doce mil pesetas y, en el extremo opuesto, un doce por ciento de residentes en municipios con un nivel de gasto medio superior a las veintiún mil pesetas. Distribución porcentual de la población atendiendo a los niveles de gasto per cápita

Distribución porcentual de la población atendiendo a los niveles de gasto per cápita

Estratos de gasto p. c.	% Población	% Poblac. Acumulada
Hasta 6.000 pesetas.	0,01	0,01
De 6.000 a 7.000 pesetas.	—	0,01
De 7.000 a 8.000 pesetas.	0,07	0,08
De 8.000 a 9.000 pesetas.	1,97	2,05
De 9.000 a 10.000 pesetas.	2,06	4,11
De 10.000 a 11.000 pesetas.	5,85	9,96
De 11.000 a 12.000 pesetas.	5,53	15,49
De 12.000 a 13.000 pesetas.	13,06	28,55
De 13.000 a 14.000 pesetas.	4,56	33,11
De 14.000 a 15.000 pesetas.	12,05	45,16
De 15.000 a 16.000 pesetas.	15,78	60,94
De 16.000 a 17.000 pesetas.	23,91	84,85
De 17.000 a 18.000 pesetas.	1,76	86,61
De 18.000 a 19.000 pesetas.	1,19	87,80
De 19.000 a 20.000 pesetas.	0,23	88,03
De 20.000 a 21.000 pesetas.	1,12	89,15
De 21.000 a 22.000 pesetas.	0,01	89,16
De 22.000 a 23.000 pesetas.	0,05	89,21
De 23.000 a 24.000 pesetas.	0,21	89,42
De 24.000 a 25.000 pesetas.	0,04	89,46
De 25.000 a 26.000 pesetas.	10,37	99,83
Más de 28.000 pesetas.	0,17	100,00

Estas son en síntesis las principales macromagnitudes económicas que definen al sector de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca. Teniendo en cuenta el carácter de este trabajo, sus objetivos y limitaciones y, en especial, el signo exclusivamente económico de las variables que se barajan, la desigual distribución espacial del gasto en servicios sociales resulta sin duda el principal problema a investigar y constituye el eje central en torno al que se estructura el trabajo desarrollado por el SUS.

Julio Díaz

Centro de Documentación y Estudios SUS

¹ El cálculo ha sido realizado considerando en el denominador no los gastos corrientes efectivamente liquidados sino los presupuestos. Fuente: Estadísticas Presupuestarias del Sector Público. Liquidaciones 1989, Presupuestos 1990. EUSTAT.

² A nivel del Estado Español se consideran conjuntamente gastos corrientes y de inversión por lo que la comparación no resulta del todo homogénea. Fuente: el Gasto Público en Servicios Sociales en España (1972 - 1988). Gregorio Rodríguez Cabrero. Colección Estudios. Ministerio de Asuntos Sociales.

³ A nivel del Estado Español se consideran conjuntamente gastos corrientes y de inversión por lo que la comparación no resulta del todo homogénea.

⁴ Para realizar estas estimaciones se ha trabajado con los Anuarios Estadísticos del EUSTAT y los datos del EUROSTAT, Anuario de Estadísticas Laborales 1991, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁵ Habría que decidir, para los sucesivos estudios de esta naturaleza que se aborden, la inclusión o no de determinadas partidas de gasto del Instituto Vasco de la Mujer que en éste no se recogen.