

# Estimación del gasto en servicios sociales en Gipuzkoa en el horizonte de 2020

**Raquel Sanz**  
**Joseba Zalakain**

SIIS Centro de Documentación y Estudios

Se resume en este artículo un estudio realizado por el SIIS Centro de Documentación y Estudios por encargo del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa para estimar el gasto que en 2020 sería necesario destinar al ámbito de los Servicios Sociales de acuerdo con la demanda de servicios previsible para ese año y a los requerimientos establecidos por la normativa recientemente introducida en la materia. Los resultados del estudio ponen de manifiesto que, frente a un incremento del gasto público cercano al 100% en el periodo 1994-2006, en euros constantes, en el periodo 2008-2020 el incremento necesario debería ser del 139%. Los resultados del estudio ponen también de manifiesto que –debido a las características del modelo de Servicios Sociales cuantificado– serán fundamentalmente los Ayuntamientos los que deberán incrementar el gasto que actualmente destinan a los Servicios Sociales, hasta, prácticamente, cuadruplicar su gasto actual.

## 1. Presentación

Durante los últimos años se ha producido tanto en el conjunto de la CAPV como en el Territorio Histórico de Gipuzkoa un importante crecimiento del sistema de Servicios Sociales, tanto en términos de personas usuarias como de personal ocupado o número de centros. Se ha producido también, como consecuencia de ello, un importante crecimiento en el gasto público y privado destinado a la financiación de estos servicios. En términos de euros corrientes, en el periodo comprendido entre 1994 y 2007, el gasto en servicios sociales en la CAPV se ha multiplicado casi por cuatro, pasando de 462 millones de euros a 1.616. En términos de euros constantes, ello supone un incremento del 133%, con lo que en ese periodo el gasto se habría más que duplicado. En relación al PIB, y se tiene únicamente en cuenta el gasto público en Servicios Sociales, se ha pasado de un 1,2% del producto interior bruto en 1994 a un 1,7% en 2007.

Con ser importantes, cabe pensar que esas tasas de crecimiento del gasto habrán de ser superadas en el futuro. Los factores que apuntan al incremento del gasto en Servicios Sociales a medio y largo plazo son los siguientes:

- Cambios en la oferta, que se derivan fundamentalmente del incremento en los costes laborales, la progresiva introducción de criterios más exigentes en cuanto a calidad asistencial y la aplicación de nuevas regulaciones legales que establecen el derecho subjetivo a la percepción de Servicios Sociales por parte de las personas que acrediten un nivel determinado de necesidad.
- Incremento de la demanda de servicios, debido al crecimiento en el número de personas dependientes, al previsible debilitamiento de la red informal y a la mayor disposición social a recurrir a los Servicios Sociales.

Todos estos cambios permiten anticipar, a medio plazo, un notable crecimiento en las cargas económicas que las instituciones habrán de asumir para llevar a la práctica sus responsabilidades en materia de Servicios Sociales. Tales cargas, además, no se refieren únicamente al coste directo que suponen los servicios y prestaciones, sino que se extienden a otros ámbitos como los costes de gestión y de administración, la necesidad de ampliar los equipos técnicos y las infraestructuras físicas que estos precisan, o los costes de inversión derivados de la creación de nuevos equipamientos.

En este contexto de crecimiento del gasto, algunas instituciones han puesto de manifiesto dificultades para poder cumplir con sus responsabilidades y han expresado su preocupación por la posible insuficiencia de los recursos económicos de los que disponen en la actualidad. En ese sentido, como paso previo a una reflexión sobre la sostenibilidad del sistema de Servicios Sociales y sobre los posibles modelos de financiación, la Diputación Foral de Gipuzkoa y Eudel encargaron en 2008 al SIIS Centro de Documentación y Estudios un estudio de previsión del gasto que en el horizonte del año 2020 será necesario destinar a los Servicios Sociales guipuzcoanos de acuerdo a las previsiones demográficas actualmente disponibles y con arreglo a las características del sistema de servicios sociales actualmente vigente. El estudio se enmarca en una reflexión más amplia, impulsada por el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, sobre las características del modelo de Servicios Sociales que debe desarrollarse en ese Territorio Histórico a medio y largo plazo.

El estudio establece el gasto que los diferentes agentes financiadores –especialmente las instituciones públicas– deberán realizar para el sostenimiento económico de las prestaciones que conformarán esa red. Se detalla también el ritmo de incremento en el gasto que el nuevo mapa exigirá y la distribución de las cargas económicas entre los diferentes agentes que habrán de contribuir a su financiación a partir del gasto que actualmente se realiza en Servicios Sociales en el Territorio Histórico –utilizando para ello como base las estadísticas relativas a 2006–, y a partir de la definición de un mapa de Servicios Sociales capaz de responder a las necesidades que se prevén para esa fecha en el ámbito de la dependencia, la exclusión y la desprotección.

Este artículo resume la metodología utilizada para la realización de ese estudio y sus principales resultados. Para ampliar la información sobre los aspectos metodológicos o sobre las conclusiones del trabajo puede consultarse el estudio realizado en la página [www.siiis.net](http://www.siiis.net).

## 2. Metodología utilizada

Los resultados del estudio se han obtenido fundamentalmente a partir de una aplicación informática basada en hojas de cálculo de tipo Excel que utiliza, de forma simplificada, los principios básicos de los programas de simulación elaborados para la evaluación *ex-ante* de las políticas públicas en ámbitos muy diversos<sup>1</sup>. Pese a su simplicidad, la aplicación informática utilizada contiene todos los principales elementos que determinan el gasto corriente correspondiente a los diversos servicios y prestaciones sociales. En ese sentido, la aplicación realizada constituye un modelo<sup>2</sup> de previsión del gasto que, en primer lugar, define un escenario o mapa de servicios sociales determinado y, en segundo lugar, calcula su impacto económico, en el escenario demográfico previsto, a partir de una serie de hipótesis de coste definidas para cada prestación o servicio.

La aplicación se basa en los modelos de evaluación *ex ante* a los que se ha hecho referencia y permite calcular el impacto económico de las de múltiples opciones que pueden tomarse en la planificación y el desarrollo de los servicios sociales en el contexto demográfico que se prevé para los próximos años. El modelo permite modificar la cobertura de los diferentes servicios en relación a los diversos grupos de potenciales demandantes, ampliar o reducir el paquete de prestaciones disponibles, variar las tasas de profesionales de esos servicios, modificar las estructuras de titularidad de las plazas, incrementar los costes laborales de los profesionales o variar el porcentaje de cofinanciación de los diver-

<sup>1</sup> Habitualmente, las políticas sociales públicas han venido siendo evaluadas a posteriori, una vez aplicadas y cuando se ha producido, o no, el impacto deseado sobre la situación preexistente. Frente a este enfoque, denominado *ex post* el ámbito de la evaluación, se ha ido extendiendo en los últimos años en los países de nuestro entorno el recurso a las evaluaciones *ex ante*, que permiten anticipar, antes de su puesta en práctica, los efectos de unas políticas públicas determinadas. La microsimulación es una de las técnicas que más habitualmente se emplea para evaluar *ex ante* el impacto de los cambios en los sistemas de prestaciones económicas y de las reformas de los sistemas tributarios y fiscales; los modelos de microsimulación se basan en la creación, a partir de datos censales o de encuestas, de una muestra representativa de la ciudadanía sobre la cual aplicar las reformas previstas y simular sus resultados, generalmente en términos de reducción de la pobreza y las desigualdades. Fruto de este renovado interés por la anticipación de los efectos de las políticas públicas ha sido el desarrollo en diversos países de programas informáticos de microsimulación –como Espasim, en España– que permiten modificar los principales parámetros de las políticas sociales, aplicar esos cambios sobre un determinado contexto sociodemográfico y obtener, de forma ágil y sencilla, información sobre los cambios experimentados en los indicadores que se consideren relevantes.

<sup>2</sup> “Construir un modelo es una manera reconocida y adecuada de entender el mundo: es algo que se hace constantemente pero que las ciencias, incluidas las Ciencias Sociales, han depurado y formalizado en gran medida. Un modelo es una simplificación –más pequeña, menos detallada, menos compleja, o todo ello al mismo tiempo– de alguna otra estructura o sistema” (Gilbert, N. y Troitzsch, K.G. *Simulación para las ciencias sociales*, Mc Graw Hill, 2004).

Los agentes –incluyendo los usuarios/as de los servicios–, para calcular después el impacto sobre diversos indicadores de todos esos cambios en el horizonte del año 2020.

Más concretamente, la aplicación se articula a partir de los siguientes elementos:

- Una estructura demográfica. Para la estimación del gasto en servicios sociales se han tenido en cuenta una serie de previsiones sobre la población que residirá en Gipuzkoa en 2020 y sus características: tamaño de la población, tasa de envejecimiento, tasas de dependencia y discapacidad, tasas de pobreza y desprotección, etc. De esta forma, se ha realizado un estudio prospectivo de necesidades con el cual se ha dimensionado la demanda potencial de servicios estimada para ese año.
- Un catálogo de servicios y prestaciones. Se han seleccionado un total de 39 prestaciones o programas concretos, en base al catálogo de servicios de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y/o al II Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, recientemente elaborado por el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Una ‘política’ de Servicios Sociales. Para cada una de las 39 prestaciones contempladas, se han establecido unos niveles de cobertura (en relación a la población total), unas ratios de atención, una intensidad horaria (en el caso del SAD) o unas cuantías medias (en el caso de las prestaciones económicas).
- Unos elementos de coste. Al margen de las prestaciones económicas, el coste corriente de los servicios sociales viene fundamentalmente determinado por los costes de personal. Por ello, para cada prestación se establece un coste laboral determinado, además de unos costes indirectos, que determinan, junto a la cobertura y las ratios de atención, el coste total del servicio.
- Una estructura de titularidad. La titularidad de los diversos servicios y prestaciones influye habitualmente en el coste laboral de los servicios y, por tanto, en el gasto corriente. En este sentido, se ha modulado, en determinadas prestaciones, el equilibrio existente entre las plazas públicas y concertadas, con ratios de personal y costes laborales diferentes.
- Una estructura de financiación. Por último, se establece para cada prestación una estructura de financiación, de forma que el gasto resultante se distribuye entre todos los agentes financiadores de acuerdo a un porcentaje determinado.

Es importante subrayar que los datos utilizados para definir, tanto el gasto relativo a 2008 como el relativo a 2020 proceden de estimaciones indirectas, elaboradas a partir de fuentes muy diversas, a través de una simplificación o modelización de la realidad. Si bien en algunos casos han podido obtenerse datos reales relativos a los factores de coste de cada una de las prestaciones en Gipuzkoa, en otros casos tales costes sólo han podido ser estimados, bien a partir de los datos del conjunto de la CAPV, bien a partir de datos presupuestarios del Departamento para la Política Social. Desde ese punto de vista, el valor de las estimaciones realizadas para 2008 radica en que sirven de base para valorar el incremento que deberán experimentar las distintas partidas analizadas de cara a 2020, una vez aplicados los cambios introducidos en el modelo de cálculo. Por ello, más allá de las cantidades que se expresan en términos absolutos, el dato que fundamentalmente ha de tenerse en cuenta es el que hace referencia al incremento relativo del gasto que se prevé al final del periodo.

En cualquier caso, en la medida en que se trata de un modelo, la aplicación realizada simplifica la realidad y la reduce a un número de parámetros limitado y manejable. Por ello, para simplificar la elaboración y el uso de la aplicación, no se han tenido en cuenta numerosas variables que sin duda determinan tanto la demanda como la oferta y el coste de los servicios. En ese sentido, no se han tenido en cuenta aspectos tales como:

- la mayor o menor disponibilidad de la red de atención informal, que podría influir en una mayor o menor demanda de determinados servicios y prestaciones;
- el nivel de renta de las personas usuarias de los servicios, que podría influir en niveles muy diferentes de coparticipación económica de las personas usuarias en la financiación de los servicios;
- la estructura urbana o rural de la población, que podría influir tanto en variaciones en la demanda de servicios como en su coste;
- el tamaño de los centros, que influye igualmente en los costes de los servicios prestados.

Como se ha señalado, las estimaciones realizadas parten de la definición para 2008 de unas coberturas, unas estructuras de titularidad, unas ratios de atención, unos costes laborales y unos patrones de financiación determinados. Ello ha supuesto la recopilación para cada una de las prestaciones y servicios contemplados de toda una serie de datos correspondientes a los diferentes parámetros que caracterizan cada prestación y que tienen, a su vez, una incidencia sobre el gasto. Es importante destacar, sin embargo, que el modelo que la aplicación simula para 2008 no corresponde estrictamente a la situación real de ese año, ya que no disponemos de

toda la información necesaria para determinar la estructura de gasto de todas las prestaciones en ese año. Las razones son las siguientes:

- Los datos utilizados para estimar la situación de 2008 proceden fundamentalmente de una explotación estadística específica de la Encuesta de Servicios Sociales de Eustat, con datos correspondiente a 2006. Una fuente adicional de datos ha sido la previsión de gasto en Servicios Sociales recogida en el presupuesto de Diputación Foral de Gipuzkoa para el año 2008. En los casos en los que la información necesaria no ha podido ser identificada a través de esas dos fuentes, se ha recurrido a diversas memorias, informes y boletines oficiales a partir de los cuales se han realizado las estimaciones pertinentes.
- Por otro lado, para valorar los resultados del modelo de cálculo, debe también recordarse que el catálogo elaborado no incluye todas las prestaciones y servicios que forman parte de la cartera de Servicios Sociales hoy vigente, sino únicamente los más importantes, los que generan un mayor gasto y los que representan el 'núcleo duro' de las responsabilidades de las diferentes administraciones en materia de Servicios Sociales. El modelo de cálculo no recoge por tanto la totalidad de prestaciones y servicios que las administraciones vascas prestan en esta materia y que sí se incluyen, en cambio, en los estudios específicos como la propia ESSEC o el Informe sobre Gasto Público en Servicios Sociales que elabora anualmente el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

Con todo, debe decirse que el modelo elaborado para 2008 se corresponde en buena medida con la realidad, recogiéndose un 93% de todo el gasto realizado.

**Tabla 1. Diferencias, en términos de gasto, entre la realidad de 2006 y la estimación de 2008 (en euros)**

	Datos 2006	Estimación 2008
Servicios residenciales <sup>3</sup>	140.447.000	149.231.600
Centros de día asistenciales	23.775.000	28.218.332
SAD	20.396.682	23.924.244
CEE-CO	95.224.000	109.110.403
Renta Básica/AES	30.457.000	31.901.548
Total	310.299.682	342.386.127
% gasto sobre el gasto total en servicios sociales	73,1	86,1
Gasto total en Servicios Sociales	424.496.000	397.584.855

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Estadística de Servicios Sociales. Entidades y Centros, Eustat. 2006.

<sup>3</sup> En el caso de las residencias, el incremento del gasto es aparentemente menor que el que registran otras prestaciones porque los datos de 2006 recogen el gasto que generan las plazas privadas no concertadas, mientras que para 2008 se ha estimado sólo el gasto de las plazas públicas y concertadas.

Por las mismas razones, tampoco la estructura de financiación establecida para 2008 se corresponde con total exactitud con la estructura de financiación que las estadísticas arrojan para 2006. Así, mientras que se ha incluido la mayor parte del gasto foral y privado, el gasto municipal y, sobre todo, autonómico, se ha recogido en menor medida. Ello se debe fundamentalmente a que muchas de las prestaciones que generan esos gastos (en el caso del Gobierno Vasco, las ayudas a la familia o los programas de inserción laboral como empresas de inserción o Auzolan) no se han incluido en el modelo de cálculo y no se tienen por tanto en cuenta a la hora de computar el gasto de 2008 o de 2020.

**Tabla 2. Diferencias, en términos de gasto, entre la realidad de 2006 y la estimación de 2008 por instituciones financiadoras (en miles de euros)**

	Datos 2006	Estimación 2008
Gasto total	424.497	397.585
Gasto público	279.220	251.945
Administración Central	13.412	15.228
Gobierno Vasco	70.069	37.914
Diputación Foral	153.903 <sup>4</sup>	166.015
Ayuntamientos	41.836	32.787
Gasto privado	145.277	145.798

Estos desajustes no restan, en cualquier caso, validez a los resultados finales. Sí obligan sin embargo a tener en cuenta que tanto el gasto estimado para 2020 como los incrementos de gasto resultantes en relación a 2008 se refieren a las prestaciones contempladas en el modelo de cálculo, y no al conjunto del sistema de Servicios Sociales, que es ligeramente mayor. Si se siguieran prestando, el resto de las prestaciones –como hemos dicho, minoritarias y dispersas, o ajenas al ámbito de los Servicios Sociales– incrementarían el coste total del catálogo cuantificado, si bien no necesariamente el ritmo de incremento que se requiere para alcanzar ese coste.

<sup>4</sup> El presupuesto de gastos del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa para 2009 asciende a más de 323 millones de euros. El desfase entre esa cifra y la que se ha utilizado en el informe se debe a la diferencia de años (a la fecha, el último ejercicio del que disponemos datos consolidados es 2006), a la inclusión en el presupuesto foral de gastos (como las prestaciones de Renta Básica) que en primera instancia financian otras administraciones, y, en menor medida, a la no inclusión en la ESSEC de una parte de los gastos realizados por el Departamento.

### 3. Características básicas del escenario sociodemográfico y del modelo de atención propuesto

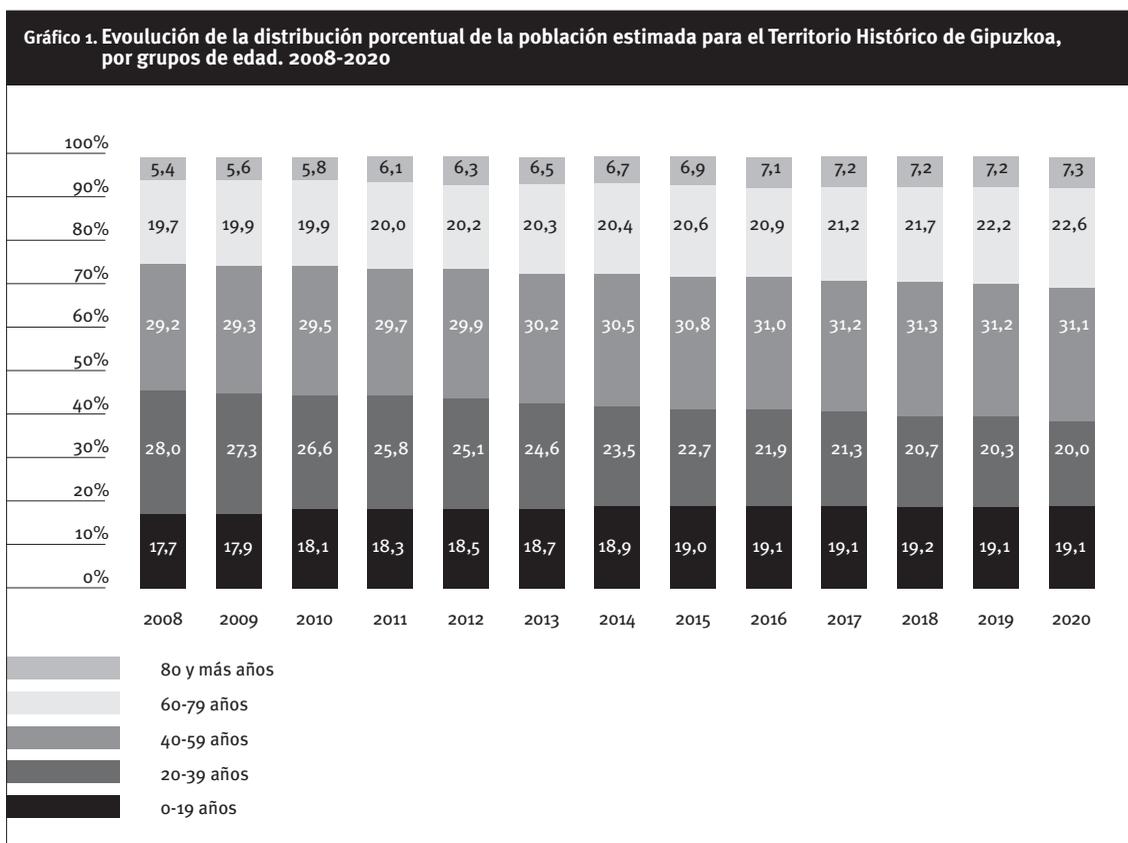
#### 3.1. Escenario demográfico y estimación de la demanda de servicios

La determinación de la demanda potencial de servicios en el horizonte de 2020 se ha realizado aplicando a la actual estructura de población, y a las actuales tasas de prevalencia de las contingencias cubiertas por el sistema (dependencia, pobreza y desprotección, fundamentalmente), una serie de hipótesis de evolución, recogidas de la literatura científica y de las previsiones demográficas elaboradas por EUSTAT. Así, el escenario demográfico sobre el que se ha trabajado se caracteriza por un escaso incremento de población y un crecimiento importante del peso relativo de las personas mayores, un notable aumento en el número de personas dependientes, y por un incremento muy moderado de las tasas de pobreza y de ausencia de bienestar. Se ha optado también por una ligera reducción de la disponibilidad de las personas cuidadoras y por un crecimiento importante del número de menores en situación de riesgo o desprotección.

En concreto, el escenario sociodemográfico sobre el que se ha trabajado se caracteriza por los siguientes elementos básicos.

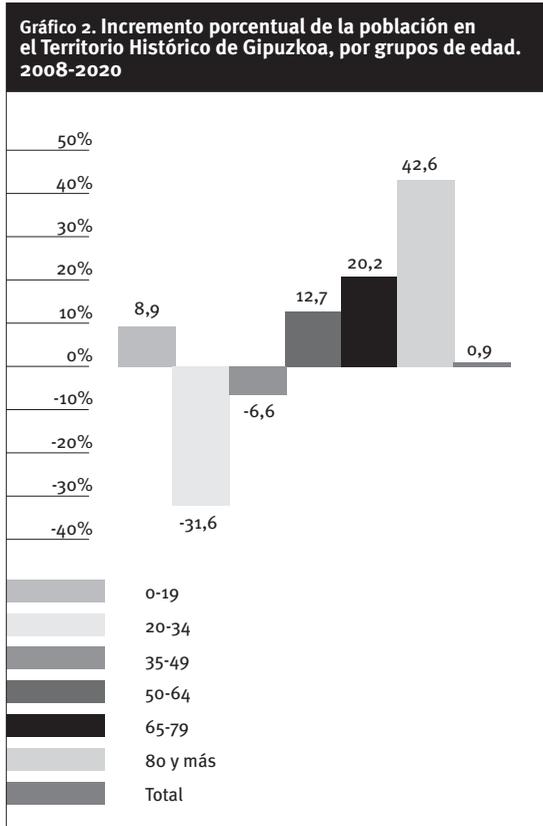
#### 3.1.1. Una estructura poblacional más envejecidas

Se prevé para 2020 un escaso crecimiento del número de habitantes en Gipuzkoa, que pasa de 696.000 a 707.000 habitantes, y una cierta pérdida de peso relativo, desde el punto de vista poblacional, en el conjunto de la CAPV<sup>5</sup>. En ese sentido, se estima para 2020 que la población mayor de 65 años se incremente en un 25%, siendo el grupo de edad que registra un mayor aumento. Su número pasa de 129.000 a 163.000 personas, lo que implica que en 2020 su peso relativo respecto al conjunto de la población sea del 23%, frente al 18% actual. También aumenta la población menor de 19 años –en un 9%–, mientras disminuye en un 7% la población adulta (de 19 a 64 años). Cabe también destacar que en el grupo de población mayor de 65 años, aumenta sobre todo el número de las personas de más edad. La población de más de 80 años se incrementa en un 42% y pasa de 36.000 a 51.000 personas.



Fuente: Eustat, Proyecciones demográficas 2020.

<sup>5</sup> Estimación elaborada sobre la base de las *Proyecciones Demográficas, 2020*, de Eustat.



Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat, Proyecciones demográficas 2020.

### 3.1.2. Crecen ligeramente las tasas de dependencia

A falta de datos empíricos que demuestren de forma incontestable un incremento o una disminución de la prevalencia de la discapacidad o la dependencia en cada tramo de edad, la hipótesis en la que se basan las proyecciones de la población en situación de dependencia en los próximos años utilizadas para este informe asume el mantenimiento de las tasas de prevalencia, para cada grupo de edad, definidas para la situación actual.

Actualmente, existen tres corrientes o perspectivas que resumen las hipótesis más relevantes realizadas en torno a los efectos que podrían causar la caída de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida sobre las condiciones vitales relacionadas con la salud y la autonomía funcional:

- **Expansión de la morbilidad.** Según esta teoría, con el aumento de la esperanza de vida y, en consecuencia el número de personas mayores, también crecería de forma paralela la morbilidad, las enfermedades crónicas y las discapacidades. Uno de los mayores exponentes de esta corriente

es Ernest M. Gruenberg, quien presentó en 1977 en *The failures of success* su tesis sobre los efectos netos de las innovaciones tecnológicas en el ámbito médico. Según Gruenberg, la introducción de determinados tipos de medicamentos en la práctica médica posibilitaría reducir en buena medida las tasas de mortalidad prematura, incrementando la esperanza de vida. Del mismo modo en que se posponen estas muertes, Gruenberg consideraba que la introducción de los adelantos en el ámbito médico no terminaba con las enfermedades crónicas y que hacían aumentar la duración media de las mismas, y por lo tanto, harían emerger una pandemia de problemas crónicos y degenerativos. De esta forma, las personas que hacían retroceder su mortalidad y aumentaban su esperanza de vida también incrementaban el periodo vital en el que vivían con alguna enfermedad o discapacidad.

- **Equilibrio dinámico.** La segunda de las teorías, propuesta por K.G. Manton (1982), presupone que con el aumento de la esperanza de vida se mantenga un equilibrio dinámico entre la prevalencia y la severidad de las enfermedades y las discapacidades. Es decir, el aumento de la esperanza de vida podría traer consigo un aumento del número de enfermedades y problemas funcionales de la población, pero su severidad (o cronicidad) puede que no aumente o incluso que descienda.
- **Compresión de la morbilidad.** La tercera perspectiva concibe que el retroceso de la mortalidad traería una compresión y concentración de los problemas de salud y funcionales en las edades más avanzadas de la vida. Es decir, la curva de esperanza de vida libre de enfermedades o de discapacidades evolucionaría, desplazándose de forma paralela a la de la esperanza de vida. James F. Fries fue el que desarrolló esta idea (1983). Su tesis se basa en la premisa de que la importancia de las enfermedades crónicas decrecerá para dejar paso a un nuevo periodo en el que destacarán las enfermedades relacionadas con la senectud y el propio proceso de envejecimiento biológico. Para que se produzca una compresión o concentración de la mortalidad, la edad en la que se inicia el primer síntoma de envejecimiento o enfermedad crónica debe aumentar de forma más rápida que el aumento de la esperanza de vida. Fries encontró varias evidencias que confirman la existencia lo que él denomina *'life span'* finito, por lo que considera que la compresión de la morbilidad un fenómeno alcanzable.

Según los expertos, “ninguna de las tres teorías ha aportado evidencia científica suficiente para desbancar a las otras, aunque existe una tendencia a aceptar la teoría del equilibrio dinámico que supone una posi-

ción intermedia entre las otras dos<sup>6</sup>. Por ello, a los efectos de esta aplicación, la corriente o hipótesis adoptada para la elaboración de las proyecciones de la población en diferentes grados de dependencia ha sido la del equilibrio dinámico defendido por Mantón, ya que no existen indicios empíricos que avalen las perspectivas presentadas por Fires y Gruenberg<sup>7</sup>. Por lo tanto, las proporciones de dependencia obtenidas para 2006 (en sus diferentes grados y diferentes grupos de edad quinquenal) han sido aplicadas también en el escenario de 2020. Debe por tanto tenerse en cuenta a la hora de la valoración de los resultados de la aplicación que éstos están calculados en un contexto de mantenimiento de las tasas de dependencia, de acuerdo, como se ha expuesto, a la literatura científica sobre la materia<sup>8</sup>; cualquier variación en esa hipótesis tendría efectos muy importantes sobre la mayor parte de los resultados que el modelo de simulación ofrece.

Para estimar la demanda de servicios de atención a la dependencia en 2020, se han utilizado las tasas de prevalencia de la dependencia especial, por tramos de edad, que la Estadística de Demanda de Servicios Sociales/Necesidad Sociales, elaborada en 2006 por el entonces Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, establecía para ese año. El mantenimiento para cada tramo de edad de las actuales tasas de dependencia no implica que éstas vayan a mantenerse invariables, en la medida en que, como hemos visto, tiende a crecer el grupo poblacional, el de los mayores de 65, más expuesto al riesgo de discapacidad y dependencia. Efectivamente, para recoger el efecto de los cambios en la pirámide de edad, se ha tenido en cuenta el patrón de prevalencia de los diferentes

grados de dependencia entre las personas de cada grupo de edad. Una vez aplicadas las tasas actuales a las proyecciones de la población, se obtienen los datos referentes al número de personas en situación de dependencia en Gipuzkoa, diferenciadas por grados de severidad.

El factor principal que incide sobre los cambios en el número de personas en situación de dependencia se relaciona con los cambios en el volumen y en la estructura por edad de la población. En la medida en que la sociedad guipuzcoana envejece, como consecuencia del continuo incremento de la esperanza de vida, y crece la población en edades maduras y avanzadas, la proporción de personas con algún tipo de discapacidad y en situación de dependencia también aumenta ya que dichas condiciones afectan en mayor medida a la población en edades más avanzadas. Como consecuencia, tanto la proporción de personas con limitaciones como, sobre todo, su tamaño en términos absolutos aumentan en el periodo 2008-2020. Es decir, no sólo habrá más personas afectadas por limitaciones funcionales en términos absolutos, sino que la prevalencia global de la dependencia también se incrementará, aunque ligeramente, en el periodo objeto de análisis.

Cuando las tasas que ofrece la EDDS para 2006 se proyectan a la estructura poblacional prevista para 2020, se observa que las personas con dependencia especial pasan de 36.613 a 44.802 (lo que implica pasar del 5,7% al 6,3% de la población), mientras que las personas con dependencia grave pasarán de 11.445 a 14.448.

**Tabla 3. Personas con dependencia especial según la escala Barthel/Lawson en Gipuzkoa por tramos de edad y grado de severidad. 2006 y 2020**

	Dependencia total o grave		Dependencia moderada		Dependencia leve	
	2008	2020	2008	2020	2008	2020
< 20 años	27	29	169	185	465	508
20-34	684	489	676	483	230	165
35-49	499	469	1.253	1.176	1.114	1.045
50-64	399	448	526	591	3.803	4.269
65-79	2.733	3.273	1.808	2.165	5.614	6.725
80 y más	7.103	9.740	3.485	4.779	6.025	8.262
TOTAL	11.445	14.448	7.917	9.379	17.251	20.974

**Fuente:** Elaboración propia a partir de EDDS y de Proyecciones de Población Eustat.

El escenario demográfico elegido viene, por tanto, definido por la existencia de casi 45.000 personas con problemas de dependencia en Gipuzkoa en el horizonte de 2020. El 78% de ellas –casi 35.000– serán personas mayores de 65 años y un tercio –casi 15.000– personas con dependencia total o grave.

Además de las señaladas, el escenario demográfico que se plantea para 2020, y que se ha utilizado en el modelo informático, vendría determinado por las siguientes características:

<sup>6</sup> MONSTERRAT CODORNIU, J. *El gasto y la financiación de la atención a la dependencia: análisis de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia*, 2008.

<sup>7</sup> De hecho, los datos apuntan en la dirección contraria. Según el INE, si se compara la EDAD-2008 con el último estudio sobre discapacidad realizado por el INE en el año 1999, se observa que el número de personas con discapacidad ha crecido en 320.000. Sin embargo, dado que el crecimiento de las personas con discapacidad ha sido menor que el del total de la población, la tasa de discapacidad ha registrado una disminución desde el 9,0% del año 1999 hasta el 8,5% en 2008. Para explicar las cifras anteriores, explica el INE, hay que tener en cuenta que la evolución del número de personas con discapacidad depende principalmente de dos factores. Por un lado, se ha producido un considerable aumento de la población mayor de 64 años –un 14,4%–, (grupo de edad en el que más incide la discapacidad) que hace crecer el número de personas con discapacidad; pero, por otro lado, la mejora de las condiciones sociales y de salud hace que el número de estas personas sea menor de lo esperado. El efecto neto de ambos factores ha supuesto que el porcentaje de población con discapacidad haya descendido 0,5 puntos desde 1999.

<sup>8</sup> WITTENBERG, R. et al. (2006): *Future demand for long-term care, 2002 to 2041: Projections of demand for long-term care for older people in England*. Kent: PSSRU, Personal Social Services Research Unit. Ver también COMAS-HERRERA, A.; WITTENBERG, R. (ed.) (2003): *European study of long-term care expenditure*. London: London School of Economics.

- Partiendo de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de 2004, del Gobierno Vasco, se prevé que en el horizonte de 2020 se produzca un ligero incremento del número de personas potencialmente perceptoras de prestaciones contra la pobreza (del 7% al 8%), pasando de 51.000 potenciales demandantes de servicios y prestaciones en este ámbito a 57.000. Como ocurría en el caso de la dependencia, el mayor incremento se produce a consecuencia del importante incremento de la población de más de 65 años, que pasa de representar el 53% de la población en situación de pobreza/ausencia de bienestar al 63%.
- Se estima que para 2020 se producirá una reducción del 3% en la disponibilidad de cuidadores/as informales, y un cierto envejecimiento de este colectivo.
- Se prevé a medio plazo un aumento importante del número de menores de edad en situación o riesgo de desprotección, a causa del incremento de población previsto para este grupo (del 9%), pero sobre todo al previsible incremento de las tasas de prevalencia de las situaciones de desamparo o desprotección.

### 3.2. Criterios básicos para la determinación del modelo de servicios sociales objeto de estimación económica

Tras la determinación del escenario sociodemográfico, se ha procedido a diseñar un paquete o modelo de Servicios Sociales capaz de dar respuesta a esas necesidades. Obviamente, el modelo elaborado responde a unos criterios técnicos y políticos determinados, considerados como viables y razonables por el equipo redactor del estudio. La aplicación de criterios diferentes, lógicamente, hubiera dado lugar a unos resultados muy diferentes en términos de gasto. Por otra parte, si bien el modelo planteado coincide, *grosso modo*, con el que se plantea en el II Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa aprobado por el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, no todos sus elementos coinciden necesariamente con las opciones técnicas o políticas de la Diputación Foral. En ese sentido, es necesario destacar que el modelo cuantificado responde, únicamente, a los criterios considerados como viables y adecuados por los redactores del informe.

El modelo elaborado se basa en cuatro criterios básicos, a partir de los cuales se han modificado los elementos –coberturas, intensidades, ratios, de atención, etc.– determinantes en cuanto al coste de los servicios. Los criterios señalados articulan dos estrategias básicas complementarias: una estrategia de universalización, mediante la cual se presta ser-

vicio a todas las personas que acreditan una situación de necesidad, y una estrategia de mejora de la calidad, mediante el incremento de los ratios de atención y la convergencia de la remuneración de los profesionales de la red pública y la privada. En detalle, los criterios aplicados son los siguientes:

- Universalización de las prestaciones: el modelo propuesto aplica un criterio de universalización del conjunto de las prestaciones, de forma que desde los Servicios Sociales se atienda, a través de diversas combinaciones de servicios, a la totalidad de las personas que presentan una situación de necesidad en relación a las contingencias o problemáticas cubiertas por el sistema.
- Mejora de la calidad a través del incremento de los ratios de atención: el modelo de atención elaborado parte de la base de que, además de universalizar la atención, es preciso abordar un proceso de mejora de la atención, que se materializa en el incremento de los ratios de personal de atención directa en aquellos servicios que tienen en la actualidad una situación más deficitaria en ese aspecto.
- Convergencia salarial entre la red pública y privada, y acercamiento de los salarios más bajos a los salarios medios del sector servicios. Dadas las disparidades salariales existentes en la actualidad en el ámbito de los Servicios Sociales, un tercer criterio ha sido el de buscar la convergencia –o, al menos, un mayor grado de equiparación– entre los trabajadores de la red pública y la privada, acercando los costes de los trabajadores de esa red a los de los trabajadores del sector público o, al menos, al conjunto de los trabajadores del sector servicios.
- Reajuste de la financiación de acuerdo a las competencias asumidas: por lo que se refiere a la financiación, se ha intentado aplicar un reajuste de los flujos financieros entre las instituciones de acuerdo a las competencias que cada una asume en el marco de la nueva Ley de Servicios Sociales. También se han introducido las responsabilidades financieras del Estado en el marco de la Ley de Dependencia.

### 3.3. El catálogo de servicios previsto

#### 3.3.1. Prestaciones incluidas y coberturas de atención

Tal y como se señala en la introducción, el principal objetivo del estudio que se resume en este artículo es el de definir un modelo de costes que permita cuantificar, en el horizonte del año 2020, el gasto en servicios sociales en Gipuzkoa. Para ello se ha elaborado un catálogo que, si bien no abarca la totali-

dad de servicios y prestaciones sociales existentes actualmente en nuestro territorio, se aproxima de forma muy destacada a la actual red de recursos, no sólo por la variedad de prestaciones que contempla sino, también, por las implicaciones que comporta en términos de gasto generado. En total, el modelo de cálculo incluye 39 prestaciones y servicios divididos en cuatro ámbitos o sectores (personas mayores, personas con discapacidad, pobreza y exclusión social, menores en situación de desprotección y conjunto de población).

La tabla siguiente detalla las coberturas actuales de las principales prestaciones incluidas en el sistema –en algunos casos, agrupadas– y las que se han considerado necesarias para responder a las necesidades previstas. Como se observa en ella, el número de plazas/usuarios en el ámbito de la atención a las personas mayores se incrementa en un 94% (es decir, casi se duplica), pasando de 22.755 a 44.256 personas, si bien la cobertura total, sumados todos los servicios, pasa únicamente del 17% al 27% de la población mayor. En este caso, el incremento más importante se refiere a la atención domiciliaria (SAD) y la teleasistencia. En el caso de las prestaciones para las personas con discapacidad el incremento es del 39% y en el caso de las prestaciones contra la pobreza, debido sobre todo a los requerimientos del nuevo marco normativo, del 44%. En lo que se refiere a las prestaciones para menores en situación o riesgo de desprotección, las coberturas pasan del 0,22% al 0,47%, y el número de personas atendidas crece en un 120%.

Anteriormente se ha señalado que la definición de las coberturas viene determinada por la necesidad de atender a la totalidad de las personas que, de acuerdo a las previsiones sociodemográficas realizadas, presentarán en 2020 necesidades de atención social. En el modelo establecido el número de prestaciones y servicios para las personas mayores equivaldría al 128% de las personas potencialmente afectadas, las prestaciones para las personas con discapacidad cubrirían el 138% de la demanda, las relacionadas con la pobreza el 92% y las relacionadas con los menores en situación o riesgo de desprotección el 120% de la demanda potencial.

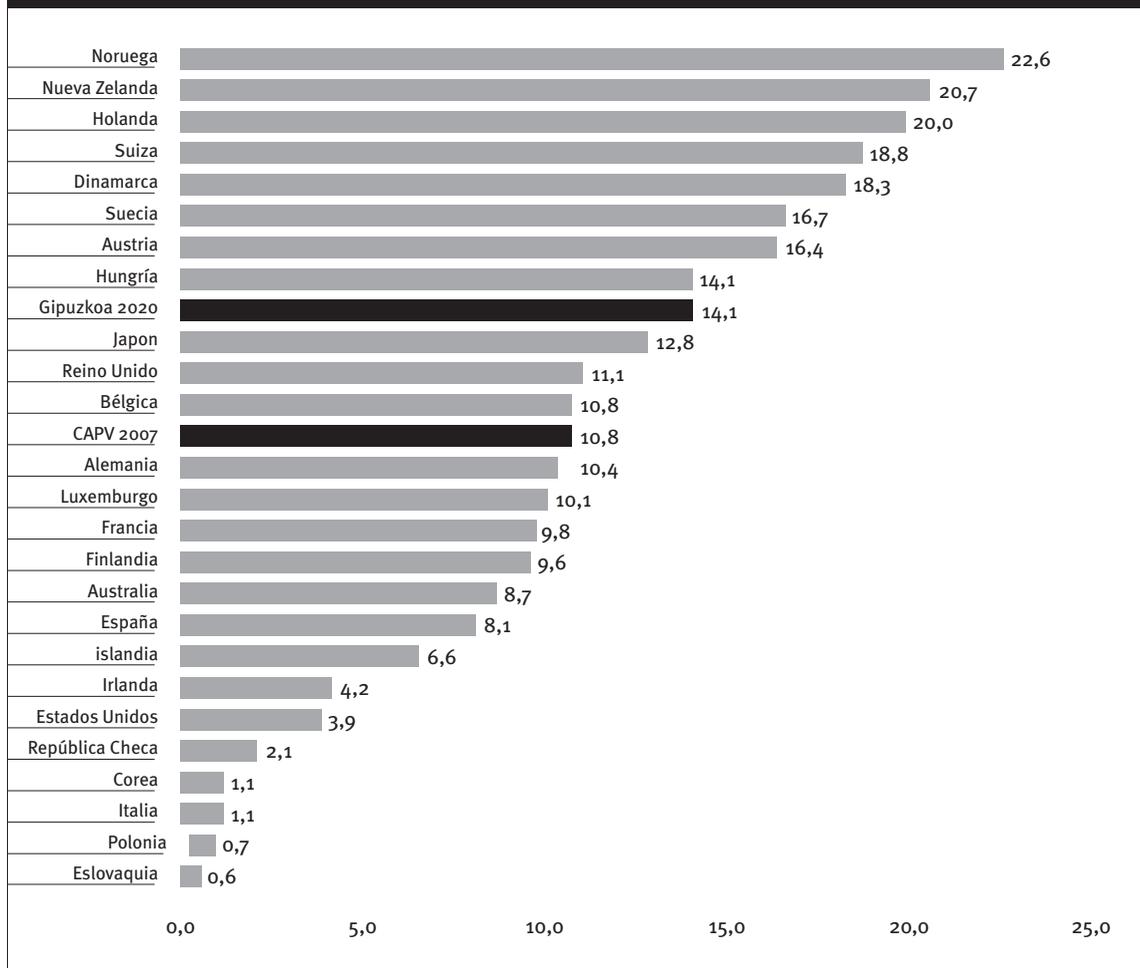
Aparentemente, por tanto, el número de beneficiarios de las prestaciones y servicios –salvo en el caso de la pobreza– superan el número de potenciales demandantes. Ese desajuste se equilibra, en cualquier caso, si se tienen en cuenta los siguientes aspectos: por una parte, una misma persona puede recibir al mismo tiempo más de una prestación (SAD y CD, por ejemplo, o Renta Básica y atención diurna) con lo que el número de beneficiarios *individuales* resultaría en la realidad menor, acercándose la tasa de eficacia al 100%. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que –sobre todo en el ámbito de las personas mayores y con discapacidad– una parte de los beneficiarios de las prestaciones son personas con niveles de discapacidad leves, e incluso autónomas, que no se han sido incluidas a la hora de computar la población potencialmente demandante (sería el caso, por ejemplo, de algunos usuarios de Centros

Tabla. 4. Evolución de las coberturas\* de las prestaciones. 2008-2020

	2008			2020			08-20 Incr. plazas
	Cobertura	Plazas	% Vert.	Cobertura	Plazas	%Vert.	
Personas mayores	17,6	22.755	100,0	27,1	44.256	100,2	94,5
SAD	4,5	5.848	25,7	7,5	12.232	27,7	109,2
Teleasistencia	3,8	4.862	21,4	6,0	9.786	22,1	101,3
CD	1,1	1.408	6,2	1,3	2.120	4,8	50,6
Residencias	3,9	5.007	22,0	5,3	8.563	19,4	71,0
Prestaciones	3,2	4.148	18,2	4,6	7.502	17,0	80,9
Otros	1,2	1.482	6,5	2,5	4.053	9,2	173,5
Personas con discapacidad	10,1	7.070	100,0	13,9	9.840	100,0	39,2
SAD	0,4	302	4,3	1,1	764	7,8	153,0
Teleasistencia	0,1	90	1,3	0,3	177	1,8	96,7
CD	1,1	747	10,6	1,7	1.226	12,5	64,1
CO-CEE	5,7	4.024	56,9	6,4	4.491	45,6	11,6
Residencias	1,0	715	10,1	1,5	1.090	11,1	52,4
Prestaciones	0,6	433	6,1	1,3	950	9,7	119,4
Otros	1,1	759	10,7	1,6	1.142	11,6	50,5
Exclusión social	19,4	13.615	100,0	27,7	19.622	100,0	44,1
CD	0,2	129	1,0	0,5	319	1,6	147,3
Alojamiento	0,5	370	2,7	1,1	760	3,9	105,4
Renta Básica	9,5	6.636	48,7	20,7	14.653	74,7	120,8
AES	9,2	6.480	47,6	5,0	3.536	18,0	-45,4
AEI	0,0	0	0,0	0,5	354	1,8	-
Menores	2,2	1.519	100,0	4,7	3.351	100,0	120,6
Residencias	0,4	283	18,6	0,8	579	17,3	104,6
Acogimiento	0,3	193	12,7	0,4	250	7,5	29,5
Ayudas económicas	0,4	243	16,0	0,6	400	11,9	64,6
Intervención socioeducativa	1,1	800	52,7	3,0	2.122	63,3	165,3

\* Sólo en el caso de las prestaciones destinadas a personas mayores las coberturas se han calculado en plazas por cada 100 personas mayores de 65 años. Las coberturas del resto de prestaciones se han calculado por cada 1.000 habitantes.

Gráfico 3. Cobertura de servicios de atención residencial y atención diurna para personas mayores en 2006



Fuente: OCDE Social Indicators, 2009.

Especiales de Empleo o de los usuarios autónomos de los centros residenciales).

Cabe recordar que, en el contexto europeo actual, esas tasas de cobertura resultarían moderadas en relación a las que existen ya hoy. En el ámbito de las personas mayores, por ejemplo, la suma del SAD, los centros residenciales y los centros de día arrojaría en el modelo propuesto una cobertura del 14,1%, frente a tasas que superan, según los datos de la OCDE, el 20% en Noruega, Nueva Zelanda u Holanda. De acuerdo a estos datos, la CAPV se encuentra ya al nivel de países como Reino Unido, Bélgica, Alemania o Francia. El incremento que en este aspecto se propone, casi de un 50%, colocaría a Gipuzkoa en niveles cercanos a los de Hungría, Austria o Suecia.

### 3.3.2. Cambios en las ratios de atención 2008-2020

Además de hacer efectivo el principio de universalización, adaptando las coberturas a la demanda potencial, el sistema de Servicios Sociales guipuzcoano requiere, en algunos ámbitos, una mejora de la calidad de la atención a través del incremento de las ratios de personal de atención directa. La tabla siguiente recoge de forma resumida los incrementos que se han establecido para cada una de las diferentes prestaciones.

Los criterios generales que se han seguido para la adecuación de las ratios profesionales en cada una de las prestaciones son los siguientes:

- Para los centros de atención diurna y apartamentos y viviendas tuteladas para mayores, se han aplicado las ratios de 0,33 y 0,41, respectivamente, que se contemplan en el *Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios*

Tabla 5. Ratios de atención directa para los diferentes servicios y prestaciones. 2008-2020

	Prestaciones y servicios	Ratios 2008	Ratios 2020
Personas mayores	Centro de día	0,20	0,33
	Apartamentos y viviendas tuteladas	0,08	0,41
	Servicio básico de atención residencial	0,36	0,67
Personas con discapacidad	Centro de día	0,33	0,64
	Centro ocupacional	0,26	0,64
	Viviendas con apoyo	0,35	0,60
	Centros residenciales	0,53	0,88
Personas en situación de exclusión	Atención diurna de alta intensidad	0,23	0,30
	Atención diurna de baja intensidad	0,09	0,20
	Alojamiento de media y alta intensidad	0,20	0,46
Menores en desprotección	Servicios residenciales para menores en desprotección	0,57	0,60
Conjunto de la población	Servicios Sociales de Base	0,30	0,45

del sistema para la autonomía y atención a la dependencia<sup>9</sup>.

- Para el servicio básico de atención residencial se ha aplicado una ratio de atención de 0,67, la misma que hallaba el Ararteko en su informe<sup>10</sup> de 2005 para la CAPV y también la misma que se obtiene utilizando el programa de cálculo de ratios de atención de la *Social Care Assotiation*<sup>11</sup>.
- En el caso de las personas con discapacidad, en base a la Cartera<sup>12</sup> de Servicios Sociales del Movimiento FEAPS, las ratios establecidas han sido de 0,64 para los centros de día y centros ocupacionales, de 0,6 para las viviendas con apoyo y de 0,88 para las residencias.
- También han sido modificadas las ratios de atención de los centros de atención diurna destinados a personas en situación de exclusión social. En el caso de los centros de alta intensidad la ratio se ha incrementado a 0,3, mientras que para los de baja intensidad se ha aplicado una ratio de atención de 0,2.
- Dentro del ámbito de exclusión social y para el servicio de alojamiento de media y alta intensidad, se ha aplicado una ratio de 0,46, la misma que la asociación británica, *Social Care Assotiation*<sup>13</sup>, contempla para los centros de atención a personas drogodependientes con necesidades de nivel medio.

- En lo que respecta a los centros residenciales para menores en situación de desprotección, la ratio de atención se ha incrementado de 0,57 a 0,6, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 131/2008, de 8 de julio, regulador de los recursos de acogimiento residencial para la infancia y la adolescencia en situación de desprotección social.
- Por último, se ha incrementado de 0,3 a 0,45 la actual ratio de los Servicios Sociales de Base. Este incremento contemplaría la dotación aproximada de un/a trabajador/a social y un/a educador/a social a media jornada por cada zona de 3.000 o 5.000 habitantes (en función de las características de la zona), así como una dotación suficiente de personal administrativo.

Además de estas modificaciones, se han aplicado también diversos cambios en lo que respecta a la intensidad de la atención domiciliaria. Concretamente, se ha establecido una intensidad media de 30 horas mensuales en el caso del SAD ordinario para personas mayores y de 80 en el caso del SAD intensivo. En el caso del SAD para las personas con discapacidad se ha aplicado una intensidad media de 50 horas al mes.

### 3.3.3. Cambios en los costes salariales 2008-2020

No cabe duda de que uno de los cambios que a corto y medio plazo más va a influir en los costes de los diversos Servicios Sociales se refiere a los salarios del personal de atención directa y, más concretamente, a los salarios de las personas que realizan sus funciones en el seno de entidades privadas. Sin duda, las desigualdades retributivas que existen en la actualidad no son admisibles, y aunque no es posible prever con exactitud el coste laboral que se establecerá en una fecha tan lejana como 2020, sí ha sido posible introducir en la aplicación unos costes laborales que respetan los criterios antes señalados de equiparación o convergencia salarial entre la red pública y privada.

<sup>9</sup> Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD). Madrid: Inforesidencias.com. 2008.

<sup>10</sup> Ararteko (2005). *Atención a personas mayores en la CAPV: Servicio de Asistencia Domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. Vitoria-Gasteiz.

<sup>11</sup> The Residential Forum. *Care Staffing in Care Homes for Older People*. Surrey: Social Care Association. 2002.

<sup>12</sup> FEAPS. *Cartera de Servicios Sociales del Movimiento FEAPS*. Madrid: FEAPS. 2004.

<sup>13</sup> The Residential Forum. *Care Staffing in Care Homes for Younger Adults*. Surrey: Social Care Association. 2002.

Los costes laborales incluidos en cada prestación pueden ser consultados en el informe original. En cualquier caso, entre los principales cambios realizados cabe destacar los siguientes:

- En el sector de atención a las personas mayores, se ha incrementado el coste laboral del personal empleado en centros privados en un 35%, incremento que implica en torno a una subida del 3% anual (dejando al margen en éste y en todos los casos el aumento adicional correspondiente a la inflación que pueda producirse). Este incremento es el mismo que en los doce últimos años han experimentado en términos reales los trabajadores y trabajadoras del sector público de residencias para mayores en Gipuzkoa.
- En el ámbito de la discapacidad, el incremento aplicado sobre el coste laboral de los trabajadores ha sido, en cambio, del 8%, porcentaje que corresponde a su vez con el incremento que en 12 años han experimentado en términos reales los trabajadores del sector público de residencias para personas con discapacidad.
- En los casos en los que, aún aplicando estos incrementos, no se alcanzaba un 70% del salario medio de los profesionales de la red pública, las cuantías iniciales se han incrementado en la proporción necesaria para llegar a este nivel.
- Se ha aplicado en cualquier caso para los diferentes servicios unos niveles máximos y mínimos, que oscilan entre los 25.492 y los 42.487 euros anuales. Esas cantidades corresponden al 75% y el 125% de 33.990 euros, cantidad que resulta de multiplicar una jornada de trabajo de 1650 horas por un coste hora de 20,6 euros, que es el coste salarial medio por hora efectiva de trabajo en el sector servicios de la CAPV. Ello ha supuesto, en algunos casos, la reducción de costes salariales que superaban esas cantidades.

La Tabla 6 recoge en detalle los cambios realizados en los costes laborales de las prestaciones de atención directa.

En el caso del SAD, además de los incrementos ya señalados en cuanto a intensidad y cobertura, el coste hora se ha incrementado de 17 a 23 euros, como consecuencia de los cambios en los convenios laborales que rigen este sector.

## 4. Crecimiento del gasto corriente en servicios sociales: principales resultados

### 4.1. Incremento estimado del gasto corriente público y privado

#### 4.1.1. Un incremento del 118% en los niveles de gasto

La aplicación en el Territorio Histórico de Gipuzkoa del modelo de Servicios Sociales descrito, sobre la base del escenario sociodemográfico previsto para 2020, requeriría un gasto corriente total de 866,2 millones de euros, incluyendo tanto el gasto público como el privado. Dado que el gasto corriente total estimado para 2008 es de 397,5 millones de euros, el incremento requerido será del 118% o, en otros términos, será necesario multiplicar por 2,2 el gasto corriente que en la actualidad se realiza para el sostenimiento de los Servicios Sociales.

En términos de gasto por habitante, el modelo de Servicios Sociales elaborado alcanzaría los 1.224,8 euros *per cápita*, frente a los actuales 567,1, lo que supone un incremento del 115% en el periodo analizado. En relación al PIB, y manteniendo la hipótesis de un incremento total del 24% a lo largo de todo el periodo, en términos de euros constantes, debería destinarse a su financiación un 3,04% del PIB, frente al actual 1,73% (lo que supone un incremento del 75%, inferior por tanto al incremento que se requie-

Tabla 6. Costes laborales imputados a las diversas prestaciones en 2008 y 2020 por titularidad del centro

		2008		2020	
		Público	Privado	Público	Privado
Personas mayores	Centro de día	46.904	22.455	42.487	32.833
	Apartamentos y viviendas tuteladas	38.450	14.243	42.487	26.915
	Servicio básico de atención residencial	39.736	22.970	39.736	31.009
Personas con discapacidad	Centro de día	43.491	31.565	42.487	34.090
	Viviendas con apoyo	46.820	32.647	42.487	35.259
	Centros residenciales	52.865	26.668	42.487	29.740
Personas en situación de exclusión*	Atención diurna de alta intensidad	33.369	33.369	38.613	38.613
	Atención diurna de baja intensidad	20.316	20.316	25.492	25.492
	Alojamiento de media y alta intensidad	21.700	21.700	25.492	25.492
	Centro de acogida inmediata para mujeres	22.449	22.449	25.492	25.492
Menores en desprotección	Servicios residenciales para menores en desprotección	52.939	25.178	42.487	29.740

\*En el caso de los servicios destinados a personas en situación de exclusión no se distingue la estructura de titularidad de las plazas, por tanto, las cantidades que se señalan en relación a los costes salariales son idénticas y corresponde al valor promedio para cada tipo de servicio.

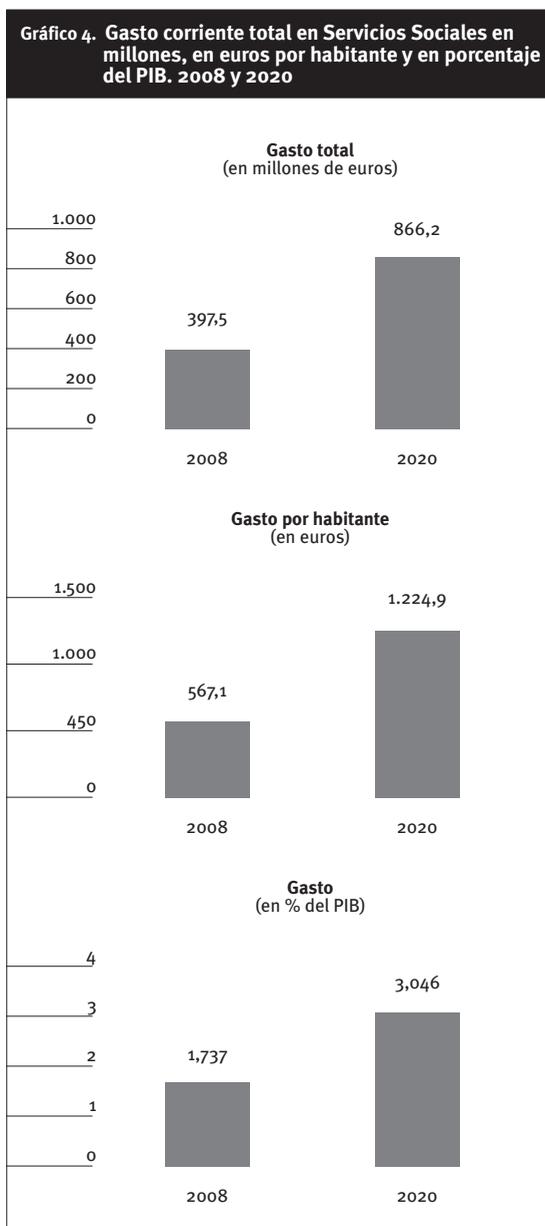
re en términos absolutos o de gasto por habitante). Efectivamente, aún cuando, como acaba de señalarse el gasto total o por habitante deba multiplicarse por 2,2 para la financiación de los Servicios Sociales, el esfuerzo económico o la proporción de la riqueza que la sociedad guipuzcoana debe destinar a la financiación de estos servicios no crecerá en la misma medida, puesto que se prevé, con todas las reservas necesarias en una situación como la actual, que la riqueza generada por la sociedad guipuzcoana siga creciendo en el medio y largo plazo.

Con ser elevado, este ritmo de incremento no es inédito en los Servicios Sociales guipuzcoanos. En términos de gasto corriente total, y en euros constan-

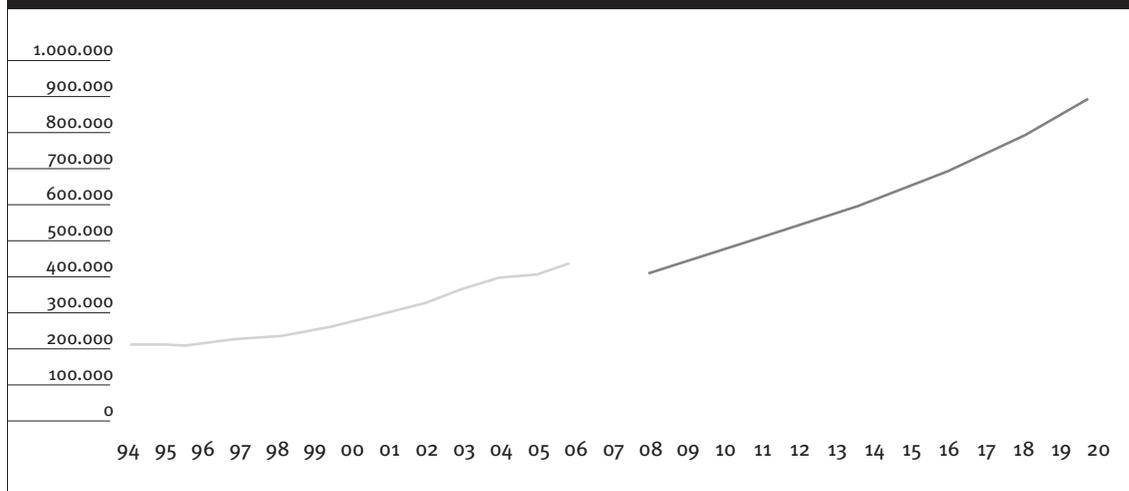
tes, el incremento interanual medio registrado por los Servicios Sociales guipuzcoanos en un plazo de tiempo similar, entre 1994 y 2006, ha sido casi idéntico: con un incremento total del 107%, el incremento medio anual fue en ese periodo del 6,2%, muy similar por tanto al que se plantea para 2020 en el escenario señalado. La conclusión principal de este estudio indica por tanto que sería suficiente con mantener durante los doce próximos años el ritmo de crecimiento del gasto que se ha registrado en Gipuzkoa en los doce últimos.

No puede obviarse, sin embargo, la dificultad añadida que supone mantener idénticos ritmos de incremento respecto a magnitudes de gasto cada vez más elevadas. Tampoco puede obviarse que ese crecimiento del gasto público y privado en Servicios Sociales ha tenido lugar en un marco de expansión económica y recaudatoria, y que desconocemos si se volverá, y cuándo, a los niveles de crecimiento económico del periodo histórico que se utiliza como referencia. Dicho de otra forma, aunque, en términos relativos, el ritmo de crecimiento necesario sea el mismo, incluso ligeramente inferior, cabe pensar que resultará más complicado pasar de un gasto de 397 a millones a uno de 866, tal y como requeriría la aplicación de este modelo, que hacerlo –como en la realidad se ha hecho– de un gasto de 204 millones a otro de 424. Estos elevados ritmos de incremento del gasto deberían mantenerse al menos hasta alcanzar al final del periodo una situación adecuada en términos de calidad de la atención. Cabe pensar sin embargo que, una vez alcanzados esos niveles óptimos, los eventuales incrementos del gasto se derivarían únicamente de las modificaciones de la cobertura de los servicios, en función de la demanda de Servicios Sociales originada por los cambios en las necesidades sociales, y que serían por tanto menores. En el Gráfico 5 se observa la evolución del gasto corriente total en Servicios Sociales en el periodo 1994 a 2006 y la estimada para el periodo 2007 a 2020, en euros constantes. El gráfico pone de manifiesto la relativa continuidad entre los ritmos de incremento del gasto mantenidos hasta la fecha y los que se plantean para el periodo 2008-2020.

Para valorar las diferencias en los ritmos de crecimiento pasados y futuros, en cualquier caso, debe tenerse en cuenta que se ha optado de forma arbitraria por un plazo largo para aplicar las mejoras en el incremento de las coberturas y en la mejora de los parámetros de calidad, y que el incremento resultante se ha distribuido de forma constante a lo largo de doce ejercicios. Alcanzar antes (por ejemplo en 2016, de acuerdo con el plazo de ocho años para la universalización de los Servicios establecido por la Ley de Servicios Sociales) una situación óptima en cuanto a coberturas y calidad asistencial obligaría lógicamente a mantener ritmos de incremento más elevados.



**Gráfico 5. Evolución del gasto corriente total en Servicios Sociales en el Territorio Histórico de Gipuzkoa en millones de euros constantes. Evolución 1994 -2006 y previsión 2008-2020**



**Fuente:** Los datos relativos al periodo 1994-2006 provienen de la Encuesta de Servicios Sociales de Eustat. Los correspondientes al periodo 2008-2020 provienen del modelo de cálculo realizado para este informe. Se produce entre 2006 y 2008 una reducción en el gasto debido a que la primera línea recoge la totalidad del gasto en Servicios Sociales y la segunda sólo el gasto incluido en el modelo de cálculo, y que como se ha dicho incluye en torno a un 95% del gasto corriente total.

En cualquier caso, de los datos indicados hasta ahora cabe extraer dos conclusiones básicas: a) en el horizonte de 2020, el modelo de Servicios Sociales que se ha señalado va a requerir un gasto corriente 2,2 veces superior del que se realiza en la actualidad; b) en un periodo de tiempo similar, entre 1996 y 2006, el gasto corriente destinado a los Servicios Sociales se multiplicó, en euros constantes, por 2,0.

#### 4.1.2. El impacto de la universalización y del incremento de la calidad

Como se ha señalado anteriormente, el modelo de cálculo utilizado para la realización de este estudio permite simular múltiples políticas de Servicios Sociales a partir de la modificación de una serie de variables. El sistema o política de servicios sociales que se está analizado se ha elaborado en dos fases: en primer lugar, se han modificado las coberturas de atención de los diversos servicios, aplicándolas al escenario sociodemográfico previsto para 2020; en segundo lugar, se han introducido los cambios relativos a la calidad de la atención (ratios de atención, remuneración del personal) y a la financiación. La comparación de los resultados que se obtienen de cada una de las fases permite calcular qué porcentaje del incremento total previsto se debe a los cambios de cobertura y de población, y qué porcentaje los cambios derivados del incremento de los ratios de personal y de la equiparación salarial.

Tal y como se observa en la tabla, la aplicación de las coberturas señaladas en el escenario demográfico de 2020 (sin modificar los aspectos relativos a la calidad asistencial) requeriría un gasto de 616,6 millones de euros, es decir un incremento del 55% y la necesidad de multiplicar por 1,55 el gasto actual. Esto pone de manifiesto, en otras palabras, que un 47% de todo el incremento previsto en términos de gasto total se corresponde a la estrategia de universalización de los Servicios Sociales, es decir, al incremento de las coberturas y al impacto los cambios sociodemográficos en la demanda de servicios. El restante 53% se debería a los cambios introducidos para simular una estrategia de mejora asistencial, desde el punto de vista de los ratios de personal y del incremento de la remuneración de los trabajadores.

**Tabla 7. Gasto total, incremento respecto a 2008 y esfuerzo económico de dos modelos (incremento de coberturas e incremento de coberturas + mejora de la calidad asistencial)**

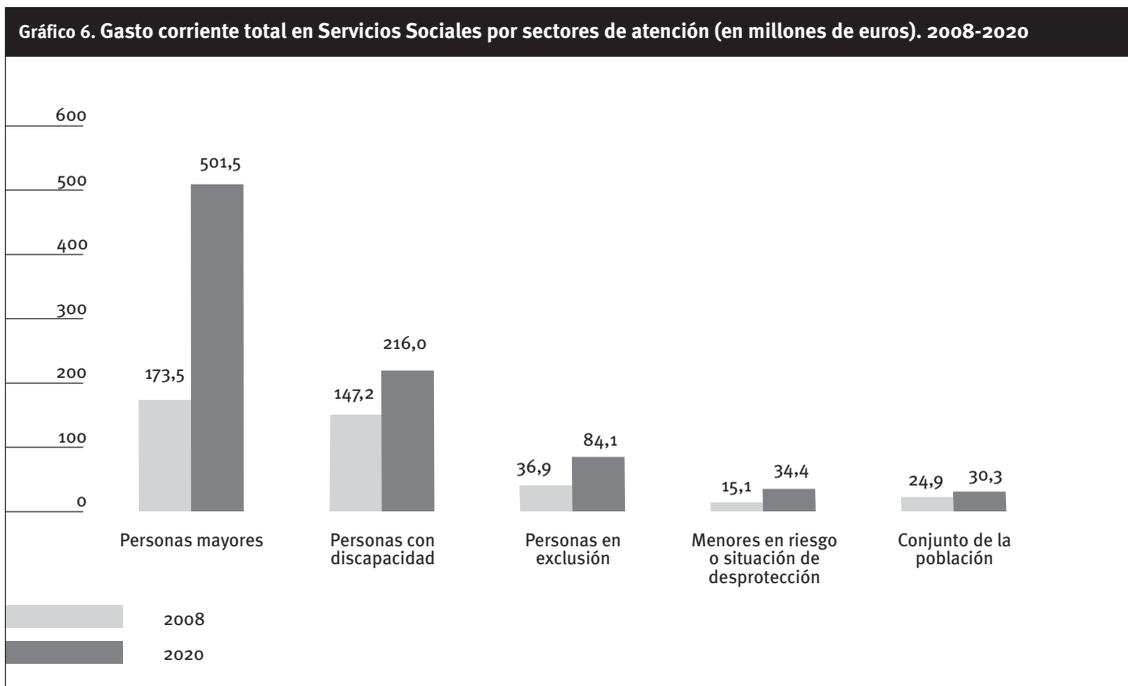
	Gasto total (mill. euros)	Incremento respecto a 2008 (%)	Esfuerzo económico (% Gasto total/PIB)
Situación 2008	397,5	-	1,73
Situación 2020 con incremento de coberturas	616,6	55,1	2,17
Situación 2020 con incremento de coberturas y mejora de la calidad	866,2	117,9	3,04

#### 4.1.3. Incrementos de gasto muy diferentes en función de los sectores de atención

El incremento señalado hasta ahora corresponde al conjunto del sistema de Servicios Sociales y al conjunto de las prestaciones incluidas en el modelo de cálculo, sumadas la financiación pública y la privada. Sin embargo, esa tasa de incremento general esconde, obviamente, diferencias muy significativas en función del colectivo o problemática atendida. Como se observa en el gráfico, aunque el gasto se

incrementa en todos los sectores de atención, la magnitud de esos crecimientos es muy diferente, tanto en términos relativos como absolutos.

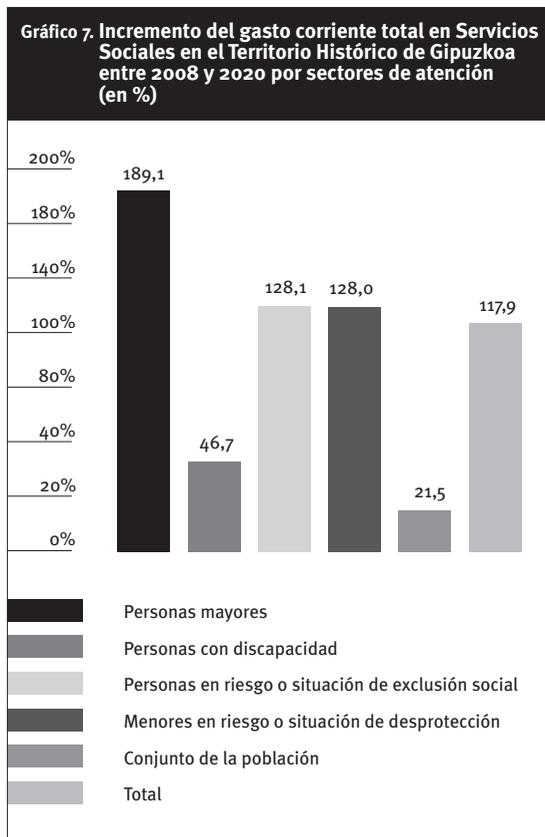
Como se observa en la Tabla 8, el coste de la atención a las personas mayores dependientes será sin duda el que más se incremente, ya que lo hará en un 189%, pasando de 173,5 millones a 501,5 y, por tanto, multiplicándose casi por tres. Alcanzar un gasto de esa magnitud en 2020 requerirá un crecimiento interanual medio, constante, del 9,2%.



**Tabla 8. Indicadores básicos del modelo de cálculo por colectivos atendidos**

	Gasto corriente en 2008 (mill. euros)	Gasto corriente en 2020 (millones de euros)	Ratio (Gasto 2020/Gasto 2008)	Incremento del gasto (%)	Incremento interanual medio (%)
Personas mayores	173,5	501,5	2,9	189,1	9,2
Personas con discapacidad	147,2	216,0	1,5	46,7	3,2
Personas en riesgo o situación de exclusión social	36,9	84,1	2,3	128,1	7,1
Menores en riesgo o situación de desprotección	15,1	34,4	2,3	128	7,1
Conjunto de la población	24,9	30,3	1,2	21,5	1,6
Total	397,6	866,2	2,2	117,9	6,7

El gasto que menos se incrementa es el destinado al conjunto de población, que crece únicamente en un 22%, pese a los incrementos de cobertura establecidos en el modelo de cálculo (en el caso de los Servicios Sociales de Base, por ejemplo, se ha pasado de un ratio de 0,3 trabajadores por cada 1.000 habitantes a un ratio de 0,45, lo que supondría incorporar en torno a un centenar de nuevos profesionales a estos servicios). Pese a ello, en la medida en que se han mantenido estables sus niveles retributivos, el coste adicional es relativamente pequeño.



También se observa un incremento relativamente pequeño, del 47%, en el coste asociado a los servicios para las personas con discapacidad. Ello se debe a varios factores: por un lado, como se ha explicado anteriormente, el incremento en el número de plazas y usuarios en este ámbito no es elevado (el número previsto se incrementa en un 39%, frente al 100% en el caso de los servicios para las personas mayores y del 71% en el caso del conjunto de los Servicios Sociales), debido tanto al escaso incremento poblacional del número de personas menores de 65 años y al mantenimiento de la prevalencia de las tasas de discapacidad por el que se ha optado,

como a la existencia, ya en 2008, de tasas de cobertura que en la mayor parte de los servicios pueden considerarse adecuadas<sup>14</sup>.

De acuerdo con el modelo de cálculo realizado, uno de los sectores en los que el gasto deberá incrementarse en mayor medida es el de las personas en situación o riesgo de exclusión. Ello se deberá tanto a un incremento en el número de personas o familias atendidas –que, como en el capítulo anterior se ha señalado, pasarán de 13.000 a más de 19.000 (con un incremento por tanto del 28%)–, como a un incremento en el coste unitario de los servicios prestados a estas personas, que crecen en un 78,5% debido tanto al incremento de los costes de los servicios residenciales y de atención diurna para la inserción, como al incremento de la cuantía media de la Renta Básica a consecuencia de la aplicación del complemento de vivienda. Finalmente, el sector de la atención a los menores en situación de riesgo o desprotección experimenta una subida similar a la del conjunto, del 121%, debido mucho más al incremento en el número de personas atendidas (sobre todo en los programas de intervención familiar socioeducativa) que al incremento en el coste unitario de los programas (que sólo se incrementan en un 3,4%).

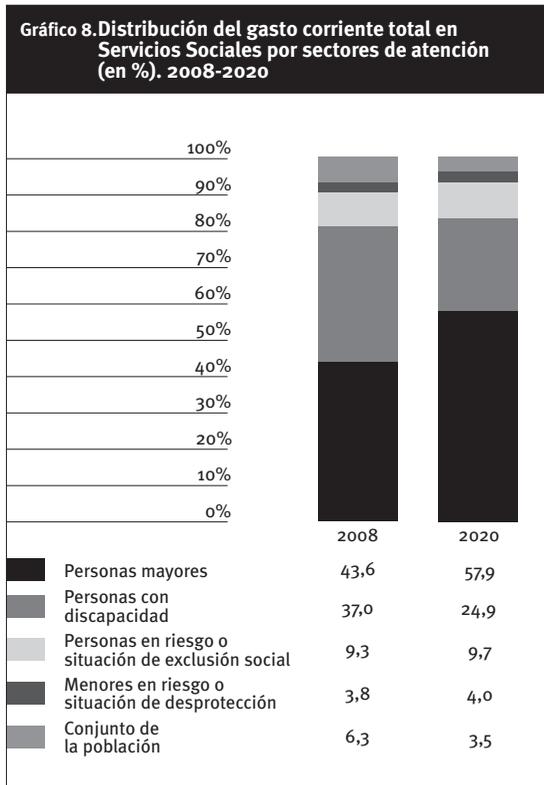
#### 4.1.4. Cambios sustanciales en el peso de cada sector de atención

Como antes se ha señalado, el modelo de Servicios Sociales que se propugna requiere un gasto de 468 millones de euros adicionales a los 397 que, según las estimaciones realizadas, se están gastando en la actualidad para el sostenimiento de los Servicios Sociales. Más de dos terceras partes de esa cantidad adicional –un 70%– se destinarán exclusivamente al sector de las personas mayores; un 15% al sector de la discapacidad (pese al leve incremento en el gasto señalado anteriormente), un 10% al ámbito de la exclusión, un 4% al de la infancia en situación o riesgo de desprotección y apenas un 1,1% al conjunto de población.

Estos incrementos darán lugar, lógicamente, a un mapa de servicios sociales diferente, en el que el sector de la atención a la tercera edad va a adquirir un peso específico aún más importante que en la actualidad, pasando de representar el 43% del gasto total al 57%. Por el contrario, el peso específico del sector de la discapacidad se reduce del 37%

<sup>14</sup> Además, los servicios para las personas con discapacidad son también aquellos en los que el coste unitario se ha incrementado en menor medida, debido a que se partía a en 2008 de ratios de personal y niveles retributivos que se pueden considerar adecuados: el incremento del coste unitario (sumados los servicios y prestaciones) es en este ámbito del 5,4%, frente a incrementos del 44,7% en el caso de las personas mayores y del 78,5% en el caso de las personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión.

al 24%, mientras que la participación relativa de los otros sectores cambiará en menor medida<sup>15</sup>.



En conjunto, las prestaciones que cabe englobar en el ámbito de la dependencia supondrían para Gipuzkoa en 2020, de acuerdo a la evolución del PIB prevista en el modelo de cálculo, en torno a un 2,0% del PIB. Se trata de un porcentaje sensiblemente superior al que otros estudios recientes estiman para el conjunto del Estado español en el medio plazo. Así, por ejemplo, J. Montserrat<sup>16</sup> estima en un 1,15% del PIB el coste de aplicación de la Ley de Dependencia en 2015, partiendo de costes unitarios sensiblemente

<sup>15</sup> Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que de momento estamos haciendo referencia al gasto total, que incluye tanto el gasto público como el privado; éste, a su vez, incluye tanto las aportaciones de las familias en forma de copago para la financiación de los servicios como las aportaciones de otros agentes privados (empresas que adquieren los servicios o productos de los centros especiales de empleo, por ejemplo). Como más adelante se verá, tanto los ritmos de incremento como la distribución de los gastos difieren sustancialmente en función de si se analiza el gasto total o el gasto público.

<sup>16</sup> MONTSERRAT CODORNIU, J. *El gasto y la financiación de la atención a la dependencia: análisis de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia*, 2008.

te más bajos. En lo que se refiere al gasto público, en Gipuzkoa ascendería al menos al 1,4% del PIB, frente al 0,97% planteado en ese mismo estudio para el Estado español en 2015<sup>17</sup>. De esta forma, el gasto guipuzcoano se situaría a medio camino entre los niveles de gasto de los países de mayor nivel protector y los de nivel protector mediano.

**Tabla 9. Gasto público en atención a la dependencia en relación al PIB en la UE (2006)**

Nivel de protección	País	% gasto público/PIB
Alto nivel protector	Suecia	3,3
	Finlandia	2,9
	Noruega	2,6
Mediano nivel protector	Dinamarca	2,6
	Reino Unido	1,1
	Francia	1,1
	Alemania	1,0
Bajo nivel protector	Italia	0,6
	España	0,3
	Portugal	0,2
Media de los países de la UE-15	Grecia	0,2
		1,1

**Fuente:** Citado en Montserrat Codorniu, J. (2008) a partir de estimaciones de la OCDE. ECO/WKP (2006) y elaboración propia.

Las prestaciones contempladas en el catálogo pueden también analizarse en otros términos; puede, por ejemplo, valorarse en qué medida se incrementa el gasto, o su peso, en función de si se trata de prestaciones económicas, servicios residenciales o servicios de base comunitaria (como el SAD, las ayudas técnicas, los centros de día, etc.) enfocados a mantener a la persona en su domicilio habitual a través de la prestación de servicios individualizados. Los cambios previstos también pueden analizarse desde la óptica de cuáles corresponden al sistema de atención a la dependencia, de acuerdo a los servicios incluidos en la normativa estatal que la regula, y cuáles no. Desde esas perspectivas, se observa que en el futuro tendrán un mayor peso los servicios destinados a la dependencia, que pasan de representar en la actualidad la mitad del sistema a dos tercios, multiplicando sus necesidades de financiación por 2,8, frente al 1,5 del resto de las prestaciones. Desde el punto de vista del tipo de servicio, y al menos en términos económicos, no puede decirse que el sistema elaborado vaya a tener un carácter mucho más comunitario, ya que el peso de la atención residencial crece y el de la atención comunitaria decrece. El gasto en residencias se multiplica por 2,5, mientras que el de las prestaciones y programas de atención comunitaria 'única-mente' se duplica.

<sup>17</sup> La Memoria Económica del Anteproyecto de la Ley de Servicios Sociales presentada en abril de 2007 estimaba para el conjunto de la CAPV que el gasto público en servicios de atención a la dependencia ascendería en 2016 al 1,17% del PIB, a medio camino por tanto de los dos porcentajes señalados.

**Tabla 10. Gasto en servicios para la dependencia, residencias, prestaciones económicas y atención comunitaria en 2008 y 2020**

	Gasto 2008 (millones de euros)	Gasto 2020 (millones de euros)	Ratio
Dependencia	204,9	583,6	2,8
No dependencia	192,7	282,6	1,5
Total	397,6	866,2	2,2
Residencias	149,2	375,6	2,5
Prestaciones	54,3	107,0	2,0
Atención comunitaria	194,1	383,7	2,0
Total	397,6	866,2	2,2

#### 4.2. Evolución del gasto público y cambios en las responsabilidades financieras

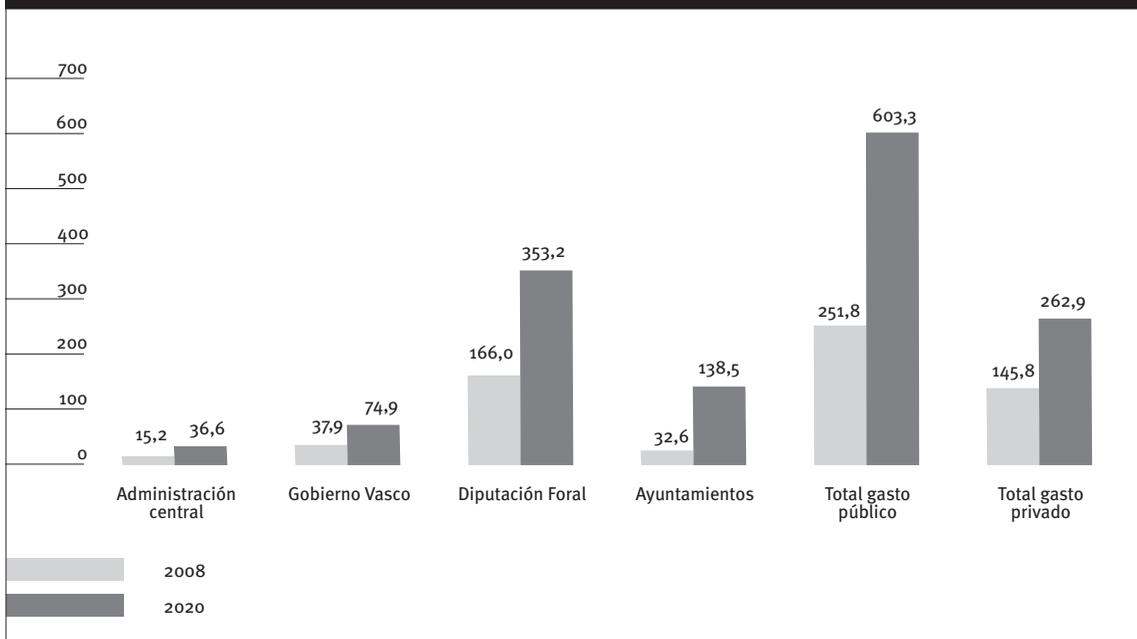
##### 4.2.1. Crecimiento del gasto municipal

Hasta ahora se ha analizado el conjunto del gasto en Servicios Sociales que se deriva del mapa asistencial introducido en el modelo de cálculo. En esta

sección se detalla la distribución de esas responsabilidades de gasto entre el sector público –las administraciones locales, territorial, autonómica y estatal– y el sector privado –familias, entidades y empresas, fundamentalmente–. Según los datos de la aplicación, el gasto corriente total (866 millones) se distribuiría en un 69,6% de gasto público y un 30,4% de gasto privado. En el horizonte de 2020, el gasto público equivaldría al 2,1% del PIB. Se trata de una estimación ligeramente más baja que la realizada en la memoria económica del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales, presentado en abril de 2007, que estimaba en un 2,4% del PIB el gasto público en Servicios Sociales, a nivel de toda la CAPV, en el horizonte del año 2016.

El siguiente gráfico detalla el gasto en Servicios Sociales por fuentes de financiación estimado para 2008<sup>18</sup> y el previsto para 2020 en el marco del sistema asistencial elaborado. La Diputación Foral seguirá siendo la principal financiadora del sistema, con una aportación de 353 millones de euros (frente a

**Gráfico 9. Gasto corriente total en Servicios Sociales por fuente de financiación (en millones de euros). 2008-2020**



<sup>18</sup> Como se ha señalado anteriormente, los gastos incluidos en el modelo de cálculo para 2008 no recogen la totalidad de los gastos que las instituciones realizan en materia de servicios sociales. Este desfase es especialmente claro en lo que se refiere al gasto municipal y al autonómico, que el modelo de cálculo recoge por debajo de su valor real. Ello se debe a que muchas de las prestaciones que estas instituciones financian en la actualidad (las ayudas familiares del Gobierno Vasco, por ejemplo) no se incluyen en el catálogo de prestaciones en el que se basa el modelo de cálculo.

los 166 estimados para la actualidad); le siguen los agentes privados (familias, empresas y entidades) con 263 millones, Ayuntamientos (138 millones, frente a 33 en 2008), Gobierno Vasco (que pasa de 38 a 75) y la Administración central, que, pese al despliegue de la Ley de Dependencia, sigue jugando un papel poco importante en la financiación de los Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El análisis, en cualquier caso, resulta más interesante si se realiza desde la óptica del incremento en las responsabilidades financieras de cada institución, o desde el punto de vista de los cambios en la distribución del gasto. El siguiente gráfico detalla el incremento en las responsabilidades financieras de cada nivel administrativo que se produciría con el paso del sistema actual al previsto en el modelo de cálculo. En él se observa claramente cómo, a pesar del peso que la atención residencial adquiere en el nuevo sistema, son los Ayuntamientos quienes verán incrementarse en mayor medida sus responsabilidades de gasto: el crecimiento es muy importante, de más del 300%, lo que equivale a multiplicar por cuatro el gasto que realizan en la actualidad<sup>19</sup>. Para el resto de las administraciones, el incremento previsto ronda el 100%, con incrementos algo más sustanciales en el caso de la Administración central, como consecuencia de su aportación en el marco de la Ley de Dependencia, que en el caso de la administración autonómica o foral. El menor incremento se refiere a la aportación privada, ya se relaciona exclusivamente con el incremento en la cobertura de prestaciones sujetas a copago, sin que se hayan modificado, ni al alza ni a la baja, los niveles actuales de coparticipación económica de los usuarios en la financiación de los servicios.

Así pues, según estos resultados, mientras la participación de las familias, Administración central, Gobierno Vasco y Diputaciones forales deberá duplicarse para pasar del modelo actual al que se plantea para el futuro, la aportación de los municipios guipuzcoanos deberá multiplicarse por cuatro, alcanzado un gasto de entre 130 y 180 millones (en función de si ese ritmo de crecimiento se aplica a todo su gasto en servicios sociales o únicamente al que corresponde a las prestaciones incluidas en el modelo de cálculo, y que constituyen el ‘núcleo duro’ de sus responsabilidades en materia de servicios sociales). Cabe considerar este resultado

<sup>19</sup> Si ese mismo ritmo de incremento se aplicara a la totalidad del gasto que según el estudio de Gasto Público realizan los ayuntamientos guipuzcoanos en el ámbito de los Servicios Sociales, y no sólo los recogidos en el modelo de cálculo, su gasto en 2020 podría estimarse en unos 180 millones, frente a los 45 actuales.

como fundamental en el marco de este estudio, en la medida en que pone de manifiesto que la puesta en marcha de un sistema de Servicios Sociales comunitario, universal y de calidad –tal y como ha sido definido en el modelo de cálculo– pasa por un incremento muy sustancial de las responsabilidades económicas municipales, lo que probablemente resulte inviable en el actual marco de recaudación fiscal y distribución interadministrativa de los recursos públicos.

En términos de distribución del gasto, debe destacarse en qué medida crece la participación relativa de los ayuntamientos, que según el modelo de cálculo utilizado pasan de aportar el 8% de todos los fondos necesarios a aportar el 15%, duplicando casi su peso específico. El resto de las administraciones públicas mantienen su peso actual, en relación al conjunto del gasto corriente, mientras que en el caso de las familias y empresas esa participación se reduce de forma relativamente sustancial, pasando del 37% al 31%.

Como se ha señalado ya, las estimaciones de gasto realizadas en este estudio se relacionan directamente con las características del modelo de Servicios Sociales elaborado y no siempre responden, estrictamente, a lo que el marco legislativo actual establece como obligatorio. Se ha optado, por ejemplo, en coherencia por la opción por un modelo de atención comunitaria y de proximidad, por un importante crecimiento en la cobertura del SAD. La atención a esas personas podría, sin embargo, realizarse por medio de prestaciones económicas de cuidados en el entorno (lo cual resultaría, por otra parte, acorde al desarrollo que en los últimos años están tomando las prestaciones de la Ley de Dependencia en nuestro entorno).

Al margen de la consideración que merezca esa opción, las implicaciones económicas de un cambio de modelo serían relativamente importantes: si la cobertura del SAD para mayores se mantuviera en un 4,5%, eliminándose el SAD intensivo, y la prestación señalada alcanzara una cobertura del 6% en lugar del 4,6% propuesto, el gasto público foral debería incrementarse en un 125% (en lugar de en el 112% señalado), mientras que el gasto municipal se incrementaría en un 181% y no en un 324%. En otros términos, el gasto foral se incrementaría en 25 millones anuales y el municipal se reduciría en 40, reduciéndose casi a la mitad el esfuerzo económico adicional requerido. Ello implica, por otra parte, que si bien el incremento previsto del gasto municipal se debe en buena medida al incremento del SAD, existen también otros elementos que, al cambiar de modelo, juegan un papel importante respecto a las necesidades de crecimiento del gasto municipal en servicios sociales.

**Tabla 11. Incrementos de gasto foral y municipal en caso de congelar la cobertura del SAD e incrementar la cobertura de la prestación por cuidados en el entorno**

	Gasto 2008 (millones de euros)	Gasto 2020 (millones de euros)
Modelo elaborado		
Gasto público	251	603
Gasto foral	166	353
Gasto municipal	32	138
Modelo alternativo		
Gasto público	251	575
Gasto foral	166	374
Gasto municipal	32	90

**4.2.2. Cambios en la distribución y en los ritmos de evolución del gasto público**

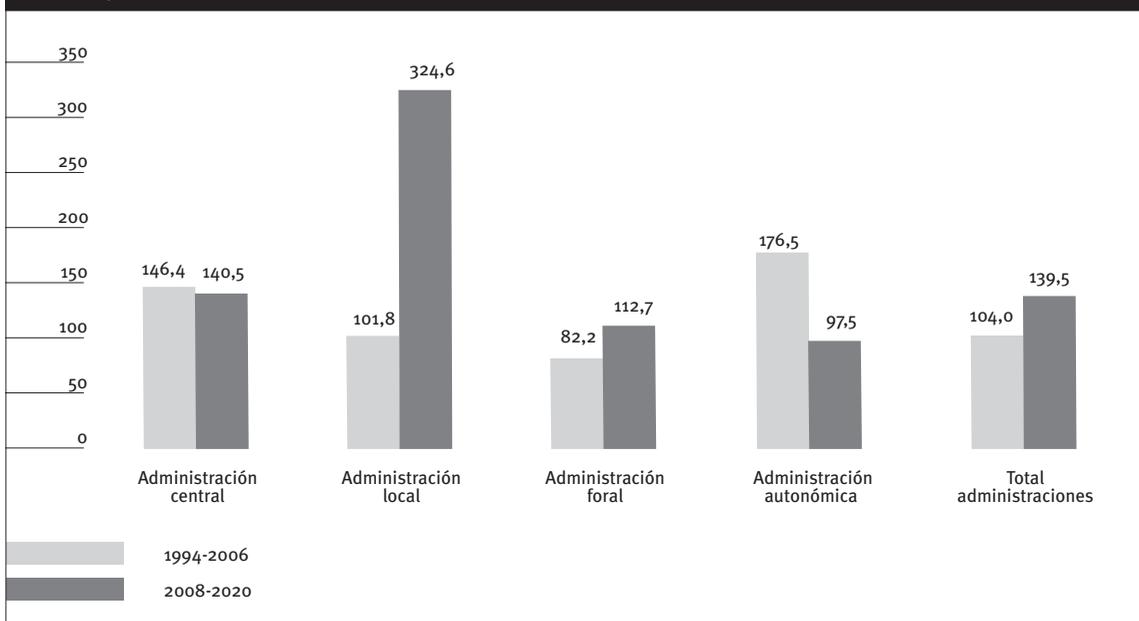
Anteriormente se ha señalado que el modelo de simulación elaborado prevé un incremento del gasto total del 118%, lo que supone una ratio de crecimiento del 2,2. El gasto público, sin embargo, deberá incrementarse en mayor proporción –en un 139%–, multiplicándose por 2,4.

Antes hemos visto también que el crecimiento del gasto total requerido para 2020 no resulta inédito en la trayectoria de los Servicios Sociales guipuzcoanos y que, de hecho, resulta algo inferior al que se ha mantenido entre 1994 y 2006, una etapa en la que el sistema de Servicios Sociales vasco, y con él el guipuzcoano, han alcanzado un desarrollo muy importante. ¿Cómo evolucionó en ese periodo el gasto público? En euros constantes creció en un 104%, multiplicándose por 2,0 y manteniendo un

crecimiento interanual medio del 6,7%. Por lo tanto, si bien cabe decir que el crecimiento del gasto corriente total previsto para el periodo que va de 2008 a 2020 es similar al que se ha registrado en periodos anteriores de la misma duración, el gasto correspondiente a las administraciones públicas deberá mantener a corto y medio plazo ritmos de crecimiento sustancialmente mayores que los registrados hasta la fecha (salvo que, si se quieren alcanzar los niveles previstos de gasto, se opte por incrementar las tasas de financiación privada a través del copago de los usuarios y sus familias).

La diferencia entre el ritmo de crecimiento real experimentado en el pasado y el previsto para el futuro es muy distinta, en cualquier caso, dependiendo del tipo de prestación o de la institución financiadora de la que se trate. Desde el punto de vista de las entidades financiadoras, el siguiente gráfico describe con claridad el incremento real, en euros constantes, que ha experimentado el gasto corriente realizado por cada nivel competencial en el periodo histórico analizado y el que resultaría de la aplicación del modelo de servicios sociales elaborado. Los resultados no dejan lugar a dudas: los ayuntamientos se verán obligados a incrementar muy sustancialmente el ritmo de crecimiento del gasto, que si en el periodo 94/06 creció en un 101%, en el futuro habrá de hacerlo como se ha dicho en más de un 300%. La administración foral, por su parte, también deberá imprimir un mayor ritmo al crecimiento del gasto que ha mantenido en estos años de crecimiento económico, si bien la diferencia es menor. Las otras dos administraciones, por el contrario, siempre de

**Gráfico 10. Incremento del gasto corriente en Servicios Sociales en el periodo 1994-2006 (real) y 2008-2020 (estimado) por instituciones financiadoras**



acuerdo con el modelo de servicios sociales elaborado, podrían reducir el ritmo de crecimiento de su gasto (no en vano son la administración central y la autonómica las que en mayor medida lo han incrementado en el periodo histórico que hemos utilizado de referencia<sup>20</sup>).

Cabe pensar que, dadas los desequilibrios que estos gráficos ponen de manifiesto, sería aconsejable re-elaborar las características del modelo de Servicios Sociales cuyo coste se ha estimado, reduciendo el peso de las prestaciones correspondientes a las entidades locales e incrementando el correspondiente al resto. Resulta sin embargo evidente que esa opción no es la adecuada: el incremento del gasto municipal en Servicios Sociales se deriva de una serie de opciones técnicas, políticas y normativas que, al basar su modelo en una dotación suficiente de servicios de proximidad y de base comunitaria, hacen a los Ayuntamientos responsables de la financiación de una parte fundamental del sistema. Cualquier reflexión sobre el modelo de financiación de los Servicios Sociales deberá tener presente esta realidad.

Efectivamente, la asunción de mayores responsabilidades financieras por parte de la administración

local –o, dicho de otra forma, la centralidad que en la distribución de las cargas financieras deberán jugar en el futuro los Ayuntamientos– debería conducir al desarrollo de un modelo que, por una parte, dote de mayores recursos a los ayuntamientos para el desarrollo de sus competencias en materia de Servicios Sociales y, por otra, limite la actual discrecionalidad en el gasto municipal en este ámbito. Como se observa en la siguiente tabla, extraída del informe provisional sobre el gasto público en Servicios Sociales que elabora el Gobierno Vasco, el gasto corriente municipal en Servicios Sociales oscila entre los 12 euros por habitante y año de la Rioja Alavesa a los 148,6 de la Llanada. El gasto municipal en Servicios Sociales en relación a los gastos liquidados oscila entre el 1,3% y el 13,7% y la aportación municipal al conjunto del gasto en Servicios Sociales que se realiza en cada comarca en Servicios Sociales oscila entre el 24,6% y el 1,0%. A pesar del papel compensador que las instituciones comunes puedan realizar en este ámbito, se trata a todos luces de niveles de discrecionalidad en la determinación del gasto municipal que difícilmente se justifican en diferentes niveles de necesidad y que comprometen, en la práctica, el establecimiento de una red de atención primaria de servicios sociales de características homogéneas para el conjunto de la comunidad.

**Tabla 12. Gasto corriente de los ayuntamientos en servicios sociales y gasto total, e indicadores del esfuerzo económico realizado por comarcas**

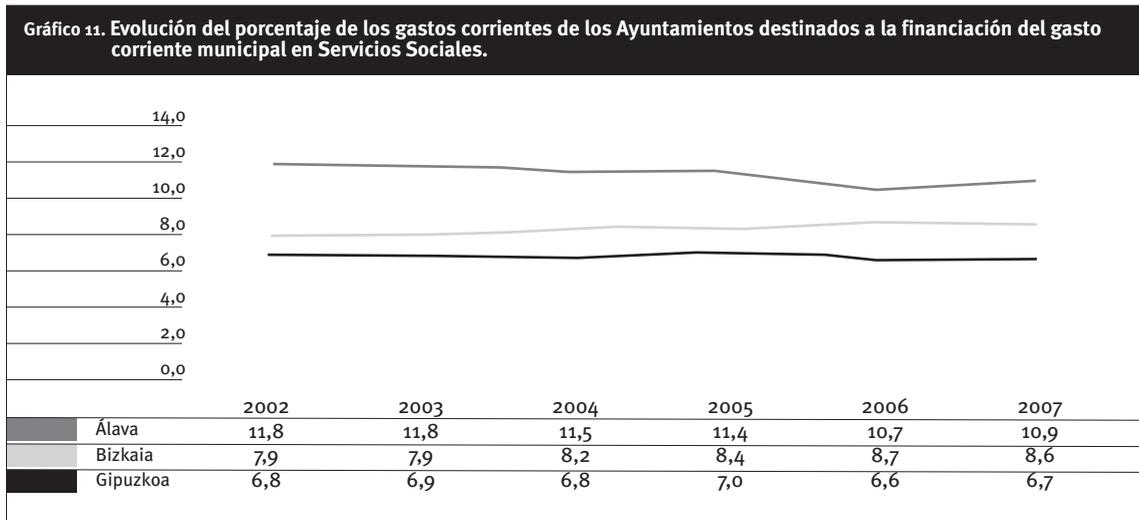
	Gasto per cápita			% Gasto Servicios sociales/ liquidación total	% Aportación municipal
	Liquidaciones 2006	Servicios Sociales 2007	CAPV=100		
Llanada Alavesa	1.084,67	148,69	179,4	13,7	22,7
Markina-Ondarroa	861,74	93,74	113,1	10,9	24,6
Gran Bilbao	900,67	88,56	106,8	9,8	16,4
Gernika-Bermeo	850,94	87,53	105,6	10,3	18,1
Donostia-San Sebastián	972,82	78,85	95,1	8,1	16,8
Alto Deba	904,28	71,89	86,7	8,0	16,7
Encartaciones	841,39	60,54	73,0	7,2	14,0
Duranguesado	829,83	59,17	71,4	7,1	17,1
Goierri	800,91	58,34	70,4	7,3	14,3
Tolosaldea	880,96	57,61	69,5	6,5	13,6
Arratia-Nervión	855,32	55,82	67,3	6,5	14,5
Bajo Bidasoa	747,22	46,01	55,5	6,2	11,1
Urola Kosta	827,19	45,86	55,3	5,5	11,6
Bajo Deba	794,16	42,49	51,3	5,4	10,8
Plentzia-Mungia	799,39	38,76	46,8	4,8	10,9
Cantábrica Alavesa	1.010,60	36,84	44,4	3,6	6,8
Valles Alaveses	1.277,27	34,97	42,2	2,7	6,2
Estribaciones del Gorbea	882,00	18,25	22,0	2,1	5,0
Montaña Alavesa	611,61	15,03	18,1	2,5	2,9
Rioja Alavesa	911,87	12,28	14,8	1,3	1,9

**Fuente:** Elaboración propia a partir del informe provisional sobre Gasto público en Servicios Sociales 2007. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, Gobierno Vasco.

<sup>20</sup> De hecho, no debe olvidarse que la diferencia entre los ritmos de crecimiento pasados y futuros se deben tanto a una mayor necesidad de gasto en el futuro como a la existencia de ritmos de crecimiento del gasto muy diferentes, siendo la administración foral y la local la que en menor medida han incrementado en el pasado su gasto corriente en servicios sociales (siempre en términos relativos, y no en término absolutos).

No puede decirse, por otra parte, que en términos evolutivos el porcentaje del gasto corriente municipal que se destina a la financiación del gasto corriente en Servicios Sociales haya crecido. Al contrario, como se observa en el siguiente gráfico, ha permanecido estable al menos entre 2002 y 2006, con un ligero incremento en Bizkaia y un ligero decremento en Bizkaia. Cabe pensar, por tanto, que

las nuevas responsabilidades de gasto que los municipios habrán de asumir en materia de Servicios Sociales harán necesario tanto una mayor homogeneidad en el gasto, como un incremento de las partidas económicas destinadas a este sector tanto en términos absolutos como en relación al conjunto del gasto municipal.



**Nota:** El gasto corriente municipal en servicios sociales se ha extraído de la serie de estudios sobre gasto público en Servicios Sociales del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. El gasto corriente municipal se ha extraído de las Estadísticas presupuestarias del sector público Eustat.