

EL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES EN DIFERENTES MUNICIPIOS GUIPUZCOANOS

A comienzos del mes de Junio del presente año, la dirección de Bienestar Social de la Excm. Diputación Foral de Guipúzcoa encargó al SMS la realización de un estudio destinado a evaluar, lo más exactamente posible, el gasto corriente de carácter público que en estos momentos se está produciendo en el área de los servicios sociales en una quincena de municipios guipuzcoanos. Creemos que esta es la primera vez (1) que se "sacan" las cuentas, aunque sea en un ámbito geográfico parcial, de un sector tan atomizado, adesordenado y descoordinado como, hasta hace bien poco, resultaba ser el de los Servicios Sociales. Es la primera vez en que, siquiera en una quincena de municipios, se establece cuál es el esfuerzo social que se está realizando en estos momentos en la atención directa de los más marginados, cuántas pesetas, bajando al terreno práctico, invierte cada ciudadano a través de diferentes instituciones públicas en este área, cómo y en quiénes se gasta estas pesetas y la relación existente entre los diferentes organismos públicos intervinientes y la cuantía y destino de los gastos. Es también, por otra parte, la primera vez en que se crea un marco de referencia con respecto al cual puedan situar los Ayuntamientos sus propios esfuerzos en este terreno.

Nuestra idea es la de presentar los principales resultados acompañados de unos breves comentarios y algunos simples cál-

(1) En los Mapas de Servicios Sociales de los tres Territorios se realiza también una estimación, a nivel de cada uno de los Territorios, de gastos; quedan, no obstante, fuera del análisis una parte relativamente importante de los de origen municipal.

culos que proporcionan una imagen más clara del alcance de los datos. El artículo se divide básicamente en dos partes que se presentan en éste y en el siguiente número de Zerbitzuan: la primera se destina a describir la cuantía de los gastos atendiendo a las fuentes de financiación; la segunda, a exponer el destino del gasto. Incluimos en este primer artículo también un apartado metodológico que permite situar en sus justos términos la validez y las limitaciones de las cifras obtenidas.

1. Metodología de trabajo

Son cuatro las observaciones de carácter general precisas para la correcta interpretación de los datos:

- El criterio de imputación de gasto a uno u otro municipio ha sido el de residencia de la persona beneficiaria del programa o servicio y, en el caso de personas que reciben asistencia en un centro residencial, el del municipio de residencia inmediatamente anterior a su internamiento.
- Son evidentemente muchas las ocasiones en que la oferta de servicios no tiene destinatarios directos concretos —servicios de orientación e información, programas preventivos, dirección...—; la mayoría de estos casos, a falta de criterios más ajustados, se ha procedido a prorratear los gastos que se han producido en el territorio entre los distintos municipios en proporción directa al número de habitantes de los mismos.

- El nivel de segregación contable con que trabajan los Ayuntamientos, al menos en la esfera de los servicios sociales, es en general mucho menos elevado que el de otros organismos públicos supramunicipales; ello nos ha obligado, a la hora de poner en línea todos los resultados, a limitarnos al nivel de segregación común, el menos elevado.
- La delimitación de lo que debía entenderse por servicios sociales, cuestión que cada Ayuntamiento dilucida de forma diferente, y la ordenación de los mismos por sectores y servicios y programas se han realizado tomando como modelo, básicamente, la estructura de la Dirección de Bienestar Social de Diputación.

Con carácter ya particular añadiremos, por último, otras tres observaciones:

- Los gastos municipales de Hernani y Ordizia tienen un nivel de desglose menor que el de los restantes municipios debido, en el primer caso, a la imposibilidad de utilizar la liquidación de gastos correspondientes al ejercicio ochenta y siete y, en el segundo, a la falta de tiempo material para su identificación detallada, puesto que la incorporación de Ordizia al ámbito del estudio se produjo en la última fase de su realización.
- Con la mayor parte de los gastos destinados a infancia y juventud sufre de algo parecido; su distribución por programas y servicios y su posterior municipalización al margen de estimaciones hubiese supuesto un esfuerzo excesivamente costoso para los límites de la investigación. En cualquier caso, la incidencia de estos gastos sobre el total es relativamente baja, el 5,5 %.
- Indicaremos, por último, que existen algunas transferencias, en concreto las más importantes son las del Fondo Social Europeo vía Gobierno Vasco hacia los Ayuntamientos para los centros de formación juvenil, que no han sido en su totalidad gastadas dentro del ejercicio económico del ochenta y siete, entre otras razones por no coincidir con el ejercicio académico; al tratarse de partidas gastadas por el Gobierno dentro del año han sido contabilizadas como gastos efectivos

del ejercicio y no como resultados, tanto para no complejizar el estudio como para no introducir estimaciones que hubiesen podido resultar igualmente arbitrarias.

2. Ámbito y alcance del estudio

De lo expuesto líneas más arriba se deduce que como período de referencia para el estudio se ha tomado el ejercicio económico correspondiente al año ochenta y siete, siendo las cantidades que se recogen de forma prácticamente exclusiva — recordemos la última observación metodológica — gastos liquidados.

Los quince municipios investigados que, en conjunto, reúnen una población de 329.607 habitantes, el 47 % de los residentes en Guipúzcoa, son los siguientes: Hondarribi e Irún, que constituyen la Comarca Bajo Bidasoa; Eibar, en el Bajo Deba; Arrasate y Bergara, en el Alto Deba; Andoain, Errenteria, Hernani, Lasarte-Oria y Pasaia, en la Comarca Donostia-San Sebastián; Ordizia y Zumárraga, en el Goierri; Tolosa, en la Comarca de su mismo nombre, y Azpeitia y Zarautz, en Urola Costa.

Se trata de una muestra de municipios muy desigualmente repartidos geográficamente y muy sesgada en relación a su tamaño poblacional como claramente pone de manifiesto el cuadro n.º 1.

Los resultados no son en consecuencia extrapolables en buena técnica estadística al conjunto de la realidad guipuzcoana —en todo caso parte de ellos podrían serlo a los municipios comprendidos entre diez y veinte mil habitantes— y se agotan en sí mismos; tienen simplemente el valor que se les atribuye en la parte introductoria.

3. El gasto global

De acuerdo con los resultados del estudio el total del gasto público corriente en servicios sociales dirigido a los residentes de estos quince municipios ascendió a 2.624 millones de pesetas, lo que viene a representar prácticamente ocho mil pesetas por habitante y año. A nivel municipal las cifras, como se observa inmediatamente en el gráfico, ponen de manifiesto un grado de variabilidad que llega hasta el 100%; hay muni-

cipios —y los municipios analizados no esconden realidades sociales muy diferentes— en los que el gasto público en servicios sociales per cápita viene a ser prácticamente el doble que en otros.

Para profundizar en el origen y las consecuencias de estas desigualdades comenzaremos por presentar el desglose de estas cifras globales atendiendo a las fuentes de financiación.

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR ESTRATOS DE POBLACIÓN

	Municipios Guipuzco.		% Municip. investiga.	
	Número	Población	Número	Población
Municipios de menos de 1.000 h	28	11.557	0	0
De 1.000 a 5.000 h	24	60.554	0	0
De 5.000 a 10.000 h	10	65.084	10	14,5
De 10.000 a 20.000 h	15	218.240	66,7	74,0
De 20.000 a 100.000 h	4	158.716	100,0	100,0
Mayores de 100.000 h	1	175.011	0	0
TOTAL	82	689.162	18,3	47,8

CUADRO N.º 2

EL GASTO POR MUNICIPIOS, MAGNITUDES GLOBALES

Municipios	Población	Gasto total (miles ptas.)	Ptas. per cápita
Andoain	15.969	129.622	8.117
Arrásate.....	26.382	174.685	6.621
Azpeitia	13.172	95.920	7.282
Bergara	15.772	109.241	6.948
Eibar	34.537	232.481	6.732
Hernani	19.124	178.372	9.327
Hondarribi	13.039	71.025	5.447
Irún	54.100	463.133	8.560
Lasarte.....	18.577	110.901	5.970
Ordizia	9.147	71.606	7.603
Pasaia	19.482	186.282	9.561
Rentería	43.697	368.776	8.439
Tolosa	18.400	202.897	11.027
Zarautz	16.398	132.391	8.074
Zumárraga	11.591	96.970	8.353
TOTAL	329.607	2.624.302	7.962

4. Las fuentes de financiación de los servicios sociales

Se distinguen dentro del estudio de estos municipios cinco administraciones públicas que intervienen con muy diferente peso en la financiación de los servicios:

- Los propios Ayuntamientos, que en conjunto aportan el 14%.
- La Dirección de Bienestar Social de la Diputación que financia más de la mitad, el 58 %, de los gastos.
- El INSERSO, con un 15 %, que ya en el año de referencia se encuentra transferido a la Diputación aunque sigue funcionando con contabilidad separada y resulta de especial interés mantenerlo así.
- El Gobierno Vasco, con un 5 %.

- Un capítulo de "otros" en el que se incluyen fundamentalmente partidas transferidas por el Fondo Social Europeo en colaboración con el Gobierno Vasco, la Diputación o el INEM, que suponen el 8 % restante.

En pesetas per cápita y municipio por municipio los resultados que se obtiene son los que aparecen recogidos en el cuadro n.º 3.

De la lectura de estos datos pueden extraerse ya algunas importantes conclusiones:

- El principal organismo financiador de servicios, la Dirección de Bienestar Social de Diputación, es el que distribuye recursos en proporción más directa al número de habitantes, de forma que la diferencia entre el municipio que más recibe y el que obtie-

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TOTAL ATENDIENDO A LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN (pesetas per cápita)

Municipios	Ayuntamiento	DIPUTACIÓN			Gobierno Vasco	Otros	Total
		Dpto. B. S.	INSERSO	Total			
Andoain	2.054	3.765	900	4.665	551	847	8.117
Arrásate	174	4.649	887	5.536	290	621	6.621
Azpeitia	876	4.293	898	5.191	326	889	7.282
Bergara	295	3.616	2.006	5.622	305	726	6.948
Eibar	539	3.799	1.462	5.261	325	606	6.732
Hernani	1.087	5.785	1.239	7.025	549	663	9.327
Hondarribi	455	3.751	796	4.546	261	185	5.447
Irún.....	1.592	4.697	1.064	5.761	303	544	8.560
Lasarte	903	3.623	784	4.407	351	309	5.970
Ordizia	796	4.293	1.449	5.742	332	733	7.603
Pasaia	2.032	5.594	1.108	6.702	322	504	9.561
Rentería	1.215	4.886	1.226	6.112	402	709	8.439
Tolosa	1.260	5.806	2.654	8.460	328	979	11.027
Zarautz.....	656	5.495	864	6.359	538	521	8.074
Zumárraga	1.373	3.989	1.109	5.098	719	1.163	8.353
TOTAL	1.127	4.595	1.221	5.816	375	643	7.962

ne menos oscila entre 1 y 1,6 (1). Estos dos hechos unidos —el importante peso financiero y las relativamente bajas diferencias intermunicipales— atemperan en buena medida las diferencias municipales a nivel global.

— El INSERSO, que es el segundo organismo financiador en orden de importancia, invierte la mayor parte de sus recursos en el mantenimiento de centros propios: centro base, cuyo coste se prorratea entre todos los municipios en función de su población y residencias y hogares de tercera edad cuyos costes se imputan en buena medida a los municipios en los que físicamente se encuentran. Como consecuencia de ello, la existencia o no en un municipio determinado de un centro del INSERSO se traduce en un mayor o menor gasto de esta institución en dicho municipio. Las diferencias per cápita entre los distintos municipios oscilan entre 1 y 3,4 lo que determina que para el conjunto de la Diputación Foral el abanico se amplía situándose sus extremos entre 1 y 1,9.

— Las diferencias más acusadas, las que deben ser investigadas con mayor detalle y de las que nos ocuparemos inmediatamente, son las que tienen su origen en los fondos municipales destinados a estos fines; la amplitud de las disparidades en este caso es tan acusada —entre uno y casi doce— que parece que estamos comparando realidades sociales absolutamente distintas.

— También se aprecian diferencias fuertes, aunque con una incidencia final menor, en los restantes organismos financiadores. Gobierno Vasco y, especialmente, en el capítulo de "otros" relacionado directamente con el acceso a recursos del Fondo Social Europeo.

El cuadro n.º 4 que aparece a continuación permite una mayor aproximación

(1) La localización especial de los centros sociales y la mayor proporción en que los residentes de un municipio son usuarios de los centros ubicados en él por mucho que tengan carácter supramunicipal está en la base de estas diferencias. Este es un tema en el que nos detendremos en un artículo posterior.

al problema de las fortísimas diferencias detectadas en la participación de los Ayuntamientos en la financiación de los servicios sociales.

Existen, de entrada, diferencias importantes en los presupuestos corrientes per cápita de unos y otros Ayuntamientos. Tomando como base Arrásate (ppto. ce. = 100) que es el municipio con menor gasto, el presupuesto per cápita de Tolosa, que viene a ser el otro extremo, alcanza un valor de 227; ahora bien, Tolosa resulta un Ayuntamiento tan peculiar en este sentido que si prescindiésemos de él en esta comparación estaríamos en un nivel de diferencias entre 1 y 1,63. No parecen ser, a primera vista, las diferencias entre los gastos globales per cápita las que explican las diferencias de 1 a casi 12 en los niveles de gasto per cápita en servicios sociales. Sin necesidad de utilizar estadísticos complejos esta impresión se refuerza si se considera que:

— De los cuatro Ayuntamientos con mayor (M) nivel global de gasto per cápita sólo uno está entre los cuatro con mayor nivel de gasto per cápita en servicios sociales.

— En el extremo opuesto, de los cuatro Ayuntamientos con menor (m) nivel global de gasto per cápita, sólo uno está entre los cuatro con menor nivel de gasto per cápita en servicios sociales.

El "ratio" tan frecuentemente citado de porcentaje del presupuesto municipal dirigido al área de los servicios sociales alcanza para el conjunto de los municipios investigados un valor de 3,4. La frontera legal del 5 % sólo es rebasada por Andoain, Pasaia e Irún mientras que en el otro extremo y por debajo del tres se encuentran más de la mitad, ocho de los quince municipios.

Sería del mayor interés, a la vista de estos resultados, seguir profundizando en el análisis de las razones que explican estas diferencias. A nivel de hipótesis que habría que validar proponemos dos, una de índole coyuntural y otra de carácter más estructural:

— La primera sería la actual correlación de fuerzas políticas de cada municipio, aspecto relativamente sencillo de investigar.

CUADRO N.º 4

EL GASTO CORRIENTE DE LOS AYUNTAMIENTOS Y EL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES

Municipios	Población	Total gasto mup. cc/87 (1)	Gasto mun. ce. en S.S. (1)	Gasto total per cepita (2)	Gasto en S.S. per cápita (2)	% gas. en S.S. s/gasto total
Andoain	15.969	430.511	32.797	26.959 m	2.054 M	7,6
Arrásate	26.382	626.932	4.589	23.764 m	174m	0,7
Azpeitia	13.172	510.082	11.543	38.725 M	876	2,3
Bergara	15.772	519.990	4.641	33.074	295 m	0,9
Eibar	34.537	1.042.841	18.606	30.195	539 m	1,8
Hernani	19.124	605.801	20.805	31.678	1.088	3,4
Hondarribi	13.039	451.006	5.936	34.589	455 m	1,3
Irún	54.100	2.062.768	105.625	38.129 M	1.952 M	5,1
Lasarte	18.577	529.883	16.775	28.524 m	903	3,2
Ordizia	9.147	280.901	7.498	29.829	796	2,7
Pasaia	19.842	669.120	39.597	34.346	2.032 M	5,9
Rentería	43.697	1.288.498	53.110	29.487 m	1.215	4,1
Tolosa	18.400	992.682	23.183	53.950 M	1.260	2,3
Zarautz	16.398	610.465	10.760	37.228 M	656	1,8
Zumárraga	11.591	421.128	16.064	36.332	1.386 M	3,8
TOTAL	329.607	11.042.608	371.529	33.502	1.127	3,4

(1) Miles de pesetas.

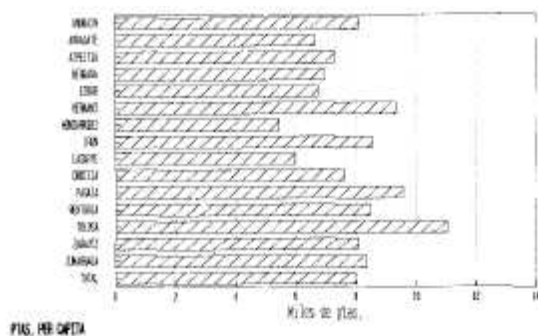
(2) Pesetas.

• La segunda, de estudio más complejo, la tradición que se arrastra en cada uno de ellos de intervención en el área de los servicios sociales que permanece más allá de los cuatro años que dura una legislatura, hipo-

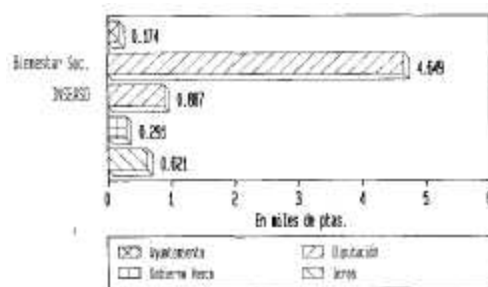
tecando en buena medida las acciones que puedan llevarse a cabo durante la misma, con relativa independencia de la composición política.

Julio Díaz

GASTO POR MUNICIPIOS MAGNITUDES GLOBALES

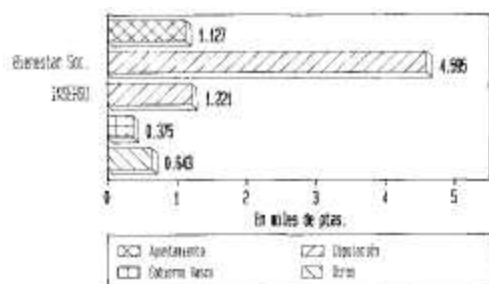


DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES ARRASATE



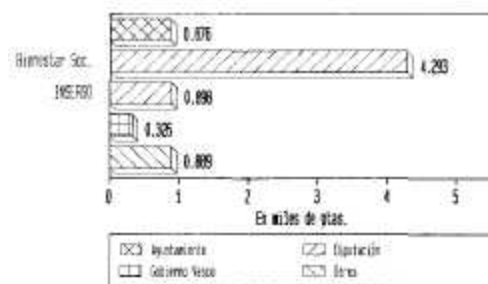
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES TOTAL



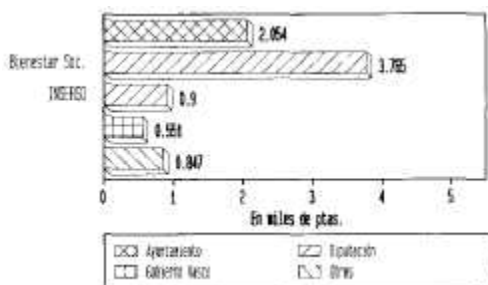
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES AZPEITIA



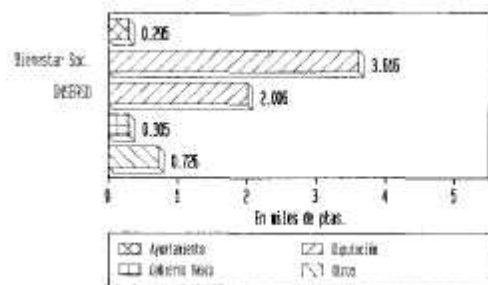
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES ANDOAIN



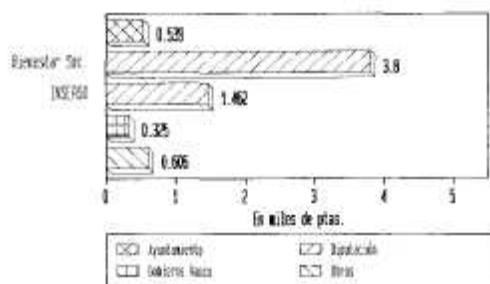
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES BERGARA



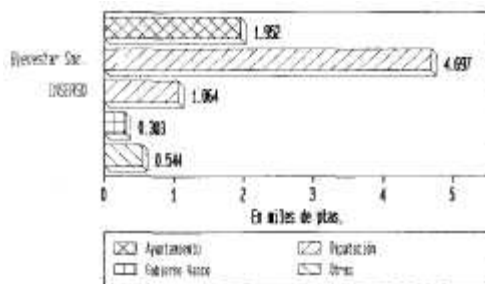
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES EIBAR



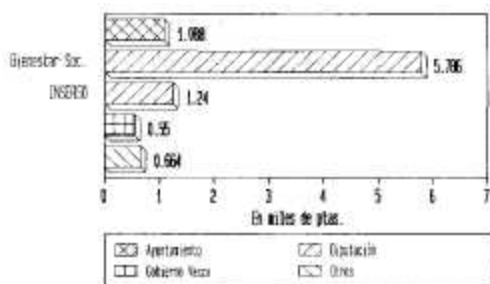
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES TRUN



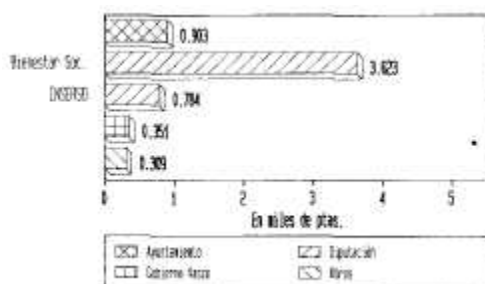
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES HERNANI



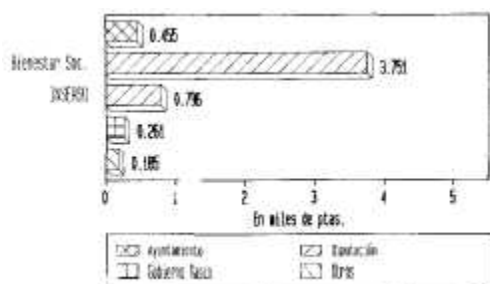
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES LASARTE



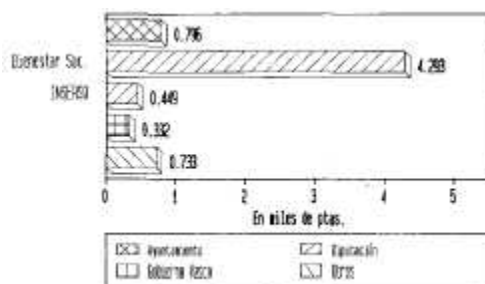
fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES HONDARRIBIA



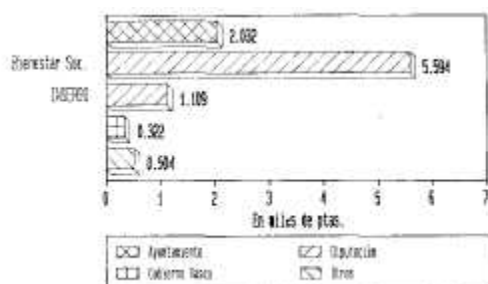
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES ORDIZIA



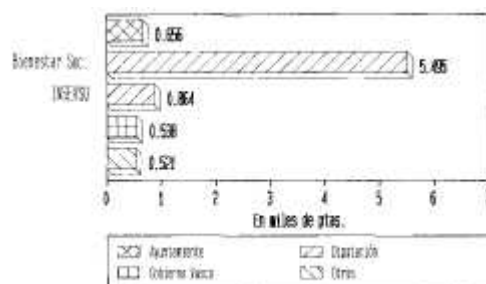
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES PASIA



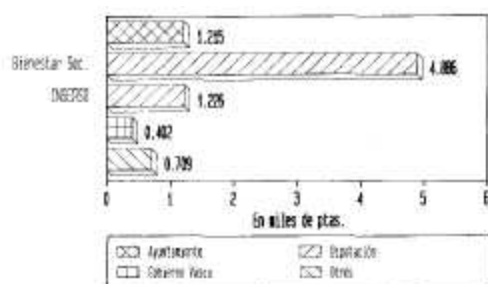
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES ZARAUZ



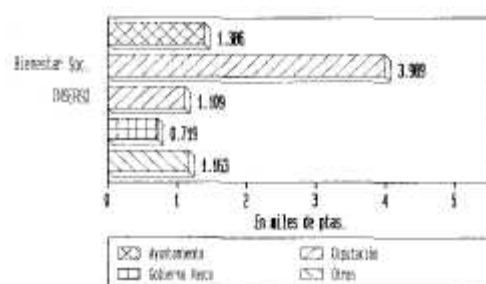
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES RENTERIA



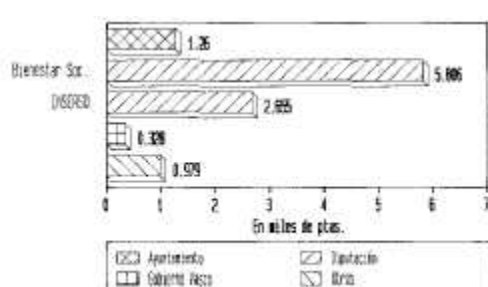
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES ZUMARRAGA



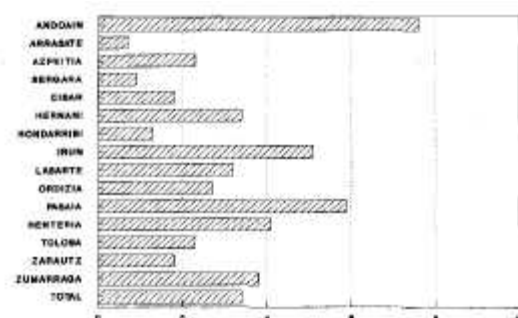
Fuentes de financiación per cápita

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES TOLOSA



Fuentes de financiación per cápita

GASTO CORRIENTE DE AYUNTAMIENTOS Y GASTO EN SERVICIOS SOCIALES



% GASTO EN S.S. SOBRE GASTO TOTAL