

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA
Azterlanen eta Araubide
Juridikoaren Zuzendaritza

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
Dirección de Estudios
y Régimen Jurídico

EL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES EN EUSKADI
INFORME GENERAL. Año 2002
(Avance)

ÍNDICE

I.- PRESENTACIÓN DEL TRABAJO	3
II.- ÁMBITO Y METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	7
III.- EL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES	11
1.- VISIÓN GENERAL DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES	12
2.- FUENTES DE FINANCIACIÓN	25
2.1.- ASPECTOS GENERALES	25
2.2.- PANORAMA TERRITORIAL	31
3.- EL DESTINO DEL GASTO	78
3.1.- PERSONAS MAYORES	81
3.2.- ENFERMEDAD, DISCAPACIDAD Y MINUSVALÍA	92
3.3.- FAMILIA, INFANCIA Y JUVENTUD	96
3.4.- MARGINACIÓN Y POBREZA	98
3.4.- MARGINACIÓN Y POBREZA	98
3.6. LA ASISTENCIA DOMICILIARIA	116
IV.- APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LAS DIFERENCIAS MUNICIPALES	121
1. DIFERENCIAS GENERALES EN EL GASTO MUNICIPAL EN SERVICIOS SOCIALES	125
2 ALGUNOS COMENTARIOS COMPLEMENTARIOS RELATIVOS AL GASTO MUNICIPAL POR SECTORES, PROGRAMAS Y SERVICIOS	137
2.1.- DIFERENCIAS MUNICIPALES EN PROGRAMAS DESTINADOS A LAS PERSONAS MAYORES	138
2.2.- DIFERENCIAS MUNICIPALES EN SERVICIOS SOCIALES DE BASE	144
2.3.- DIFERENCIAS MUNICIPALES EN PROGRAMAS DE MARGINACIÓN	149
V.- EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES	154
ANEXO: LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	167

I.- PRESENTACIÓN DEL TRABAJO

El Informe sobre el Gasto Público en Servicios Sociales - que anualmente desarrolla el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social - tiene como finalidad principal analizar el gasto que el conjunto de Administraciones Públicas realiza en la Comunidad Autónoma de Euskadi (C.A.E.) en el ámbito de los Servicios Sociales. De esta forma, el estudio permite delimitar el esfuerzo que la sociedad vasca realiza, a través de sus instituciones públicas, para mantener su sistema propio de servicios sociales.

El trabajo pretende ofrecer una visión ordenada de lo que, a partir de ahora, denominaremos "Gasto Público en Servicios Sociales". La variable utilizada en el estudio para recoger, ordenar y analizar esta dimensión de gasto sigue haciendo referencia, como en años anteriores, a la aportación neta realizada al sector por las administraciones públicas. Esta aproximación permite mantener una continuidad en las cifras históricas que permite que las comparaciones resulten significativas.

Precisando algo más el contenido de gasto utilizado, debe señalarse que el estudio se centra en el estudio del gasto corriente neto comprometido¹. Este concepto se define como la diferencia entre el gasto total de mantenimiento de los servicios y los ingresos derivados de la actividad.

El Informe se estructura básicamente desde tres perspectivas: la financiera, la sectorial y la territorial.

Desde el punto de vista financiero, se analizan las fuentes de financiación del gasto público en servicios sociales, distinguiendo los grandes tipos de administraciones públicas que intervienen en el sector:

¹ Aunque no existe una coincidencia total, el concepto de gasto corriente neto comprometido es asimilable prácticamente al cien por cien al gasto corriente neto efectivamente realizado por las administraciones públicas.

- * Ayuntamientos².
- * Departamentos de Acción Social de las tres Diputaciones Forales.
- * Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- * Otras instituciones públicas³.

La aproximación sectorial se centra en un análisis detallado del destino del gasto. En este ámbito, los recursos utilizados se distribuyen de acuerdo con las contingencias que cubren y, dentro de cada una de ellas, por programas, servicios y prestaciones.

La tipología de contingencias adoptada en el estudio es la siguiente:

Personas Mayores.

Discapacidad.

Infancia y Juventud.

Mujer.

- Pobreza.
- Drogodependencias.
- Población general.

Finalmente, en la aproximación territorial consideramos la distribución geográfica del gasto, teniendo en cuenta el municipio de residencia de las personas atendidas por el sistema de servicios sociales.

Un objetivo específico del Informe es analizar con el mayor detalle estas diferentes dimensiones del gasto - financiera, sectorial y territorial -, poniendo de manifiesto las posibles diferencias y desequilibrios existentes dentro del sistema.

² El estudio del gasto municipal se realiza de forma agregada en el Informe. No obstante, en los Anexos Estadísticos del Informe se ofrece una información detallada del gasto público de cada uno de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

³ En este grupo se recogen las aportaciones realizadas por el resto de administraciones públicas, destacando especialmente las que corresponden al Instituto Nacional de Empleo (INEM) y al Fondo Social Europeo.

A este respecto conviene admitir de antemano que, al medirse exclusivamente en términos monetarios, estas diferencias y desequilibrios no proporcionan sino una aproximación parcial a la realidad del sector. Es evidente, en este sentido, que con idénticos recursos financieros pueden alcanzarse muy diferentes resultados en términos de output del sector -la mejora de las condiciones de vida de la población-, según el tipo de estrategia que adopten las instituciones. Por otra parte, la medición de esta realidad se ve limitada por la dificultad de medir cuantitativamente este output "social", no pudiendo por ello ponerse fácilmente en relación esta variable de resultado con los medios invertidos en términos de rentabilidad.

Por tanto, el dinero no es sino un indicador del esfuerzo desarrollado por las administraciones públicas. Aún así, se trata de un indicador muy expresivo de problemas que deberían ser investigados en profundidad posteriormente, con la incorporación de variables adicionales que, sólo de forma colateral, se contemplan en este Informe.

El Informe analítico viene acompañado de una serie de Anexos Estadísticos ordenados por territorio histórico, fuentes de financiación y destino del gasto según municipios de residencia de las personas atendidas por el sistema. Esta información estadística sobre la que se sustenta el Informe ofrece una información individualizada del gasto público realizado por todos y cada uno de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

II.- AMBITO Y METODOLOGIA DEL ESTUDIO

El análisis de resultados que se realiza en el Informe corresponde al ejercicio económico del año 2002, siendo las cifras con las que se trabaja las correspondientes a los gastos corrientes netos comprometidos en el ámbito de los servicios sociales.

El campo de los servicios sociales investigado sigue estando delimitado por criterios administrativos que, en algunos casos, pueden introducir algún grado de imprecisión. No obstante, la progresiva consolidación del sector en los últimos 25 años ha contribuido a una progresiva clarificación de su contenido.

Los servicios sociales quedan en este Informe definidos, en lo fundamental, como el conjunto de actuaciones en que intervienen los Departamentos de Servicios Sociales de las Diputaciones Forales. Tanto por su intervención directa en materia de gestión de servicios propios como por su contribución a la financiación de la actividad de los Ayuntamientos, estos Departamentos constituyen el eje central del sistema vasco de ordenación de los servicios sociales. A pesar de la existencia de notables diferencias territoriales, puede afirmarse que financian un abanico común de programas, servicios y prestaciones que permite hablar de una estructura de servicios sociales similar.

Para interpretar adecuadamente los resultados que se presentan a lo largo de este estudio conviene tener en cuenta los criterios de ordenación del gasto que se han utilizado, idénticos a los empleados en anteriores informes.

Estos criterios son los siguientes:

La imputación a un municipio de un gasto efectuado por un organismo supramunicipal se lleva a cabo -siempre que ello resulta lógico y existe la información pertinente- teniendo en cuenta el lugar de residencia del beneficiario del programa o prestación.

En el caso concreto de los servicios residenciales, el municipio al que se carga el gasto es el de residencia inmediatamente anterior al ingreso en el centro.

El gasto se distribuye por contingencias y, dentro de ellas, por programas y servicios de acuerdo con su finalidad última, con independencia de cualquier otra consideración.

En este sentido, las ayudas concedidas a personas físicas para el ingreso en un centro residencial - por ejemplo, las que concede la Diputación Foral de Bizkaia - tienen el mismo tratamiento que las subvenciones que se otorgan directamente a estos centros o que los convenios que se establecen con estos centros para financiar los costes derivados del mantenimiento de las residencias. Todas las cantidades se imputan por igual al epígrafe de centros residenciales.

Los servicios sociales vascos tienen en este estudio la consideración de un sistema prácticamente cerrado, financiado en exclusiva por las instituciones públicas vascas competentes en esta materia. No obstante, se consideran algunas situaciones especiales. Así, se incorporan al análisis las ayudas que el INEM destina al mantenimiento de los centros especiales de empleo así como las cuantías correspondientes a los Fondos Sociales Europeos (FSE) que se dirijan específicamente a financiar actuaciones en este ámbito. Ha constituido, de hecho, un objetivo de la estadística en los últimos años hacer emerger los FSE como fuente de financiación autónoma, anteriormente imputados en su práctica totalidad al organismo que los gestionaba⁴.

Los recursos económicos procedentes de otras instituciones, como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o el INSS, no se consideran de forma autónoma, asimilándose a recursos propios del organismo público que los administra en Euskadi.

Por el contrario, las transferencias finalistas que se producen dentro del sistema vasco se asignan siempre al organismo responsable de la financiación y no al que finalmente realiza o gestiona el gasto. Entre estas asignaciones internas al sistema de la C.A.E. cabe destacar especialmente las que realiza el Gobierno Vasco a las Diputaciones para la gestión de la Renta

⁴ Se exceptúan todavía los FSE que financian actuaciones del Departamento de Acción Social de la Diputación de Bizkaia porque, desde un punto de vista financiero, este departamento facilita exclusivamente sus gastos y desconoce la financiación de los Fondos Sociales Europeos. Por tanto, en este territorio, los ingresos

Básica y a los Ayuntamientos para la distribución de las AES, así como las que realizan las Diputaciones a los Ayuntamientos para la atención domiciliaria, centros de día, programas de promoción y prevención para distintos sectores y otras.

Aunque la consolidación de estos criterios generales en el proceso estadístico desarrollado desde el principio de esta operación garantiza una suficiente continuidad de las cifras, también conviene mencionar algunas novedades en la presentación de los Anexos Estadísticos de forma que en éstos se presenta el gasto realizado de la forma más desglosada posible.

A este nivel, hay que señalar que, en lo relativo a personas mayores, se ha diferenciado en los servicios residenciales entre las residencias y los pisos tutelados y las de familias de acogida; igualmente se ha diferenciado el servicio de telealarma de la atención domiciliaria. La razón es que Gizartekintza, al facilitar sus datos municipalizados, diferenció entre este tipo de unidades, entendiendo que se trata de dos unidades de gasto con características distintas, considerando necesaria la diferenciación. En el estudio así se ha hecho siempre que ello ha resultado factible. En el sector de Familia, Infancia y Juventud se ha diferenciado de los programas residenciales, los de acogimiento y adopción.

En esta misma línea de mayor diferenciación entre áreas y programas, en el ámbito de marginación se han diferenciado como en el ejercicio 2001 los sectores que corresponden a "Inmigrantes" y a "Presos-expresos".

correspondientes a los FSE se atribuyen a la Diputación Foral de Bizkaia, con la consiguiente ligera sobreestimación del gasto correspondiente a esta institución.

III.- EL GASTO PUBLICO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES

1.- VISION GENERAL DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES

El dinero que las administraciones públicas destinan al mantenimiento del sistema de servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Euskadi supera ya, en el año 2002, los seiscientos quince millones de euros, situándose el gasto en 615.070.491 euros. Aunque en el capítulo relativo a la evolución del gasto consideraremos con más detalle esta cuestión, conviene destacar que en el periodo 2001-2002 se registró un enorme crecimiento en el gasto en servicios sociales al aumentar, en términos de gasto corriente, en un 17,8%, dos puntos porcentuales por encima del crecimiento experimentado el período 2000-2001, que se situaba ya en el 15,8%.

A lo largo del año 2002, el mantenimiento de este sistema de protección le cuesta a cada ciudadano vasco, vía impuestos, 295,34 euros anuales (250,74 euros en 2001). En términos familiares, esto supone, por término medio, una aportación por unidad familiar de 900 euros.

No obstante, la importancia de los servicios sociales es mayor que lo que reflejan las cifras públicas. Analizando el sector en su conjunto, el gasto público viene a representar en el año 2001 el 71,9% del gasto total en servicios sociales.

La aportación monetaria que realizan estas administraciones supera el uno por ciento del Producto Interior Bruto, situándose en el 1,37%.

Para profundizar en una aproximación cualitativa al peso del sector en el conjunto de la acción pública, podemos relacionar el gasto en la materia analizada con el gasto efectuado en otros sectores próximos, por su objeto de atención, al de los servicios sociales. Actuando de esta forma, podemos comprobar que, si el peso real del sector en el PIB sigue siendo bastante reducido, lo cierto es que la dimensión del sector público de servicios sociales tiene una importancia indiscutible.

En este sentido, podemos comprobar que el gasto en servicios sociales triplica el gasto en servicios extrahospitalarios, situándose en el 65,7% del gasto público en servicios hospitalarios,

y en el 56,9 del conjunto del sector educativo. Resulta, por tanto, evidente que los servicios sociales se han consolidado como uno de los sectores más importantes de la intervención de las administraciones públicas.

Considerando globalmente el gasto en protección social, medido de acuerdo con la metodología SEEPROS, el gasto en servicios sociales representa alrededor de un 8,6%⁵.

Cuadro 1. Gasto Público en distintos ámbitos de la C.A.E.

	Gasto total (en miles de €)	% Gasto Servicios Sociales/ Otros ámbitos
Servicios Sociales 2002	615.070	
Gasto hospitalario 2001	936.138	65,70
Gasto extra-hospitalario 2001	286.925	214,37
Enseñanza 2001	1.081.209	56,9
Protección Social 1.999	7.137.692	8,6

Fuente: EUSTAT 2003

Hay que destacar, sin embargo, que estas cifras deben situarse en un contexto internacional, evidenciándose a este nivel que todavía nos situamos claramente por debajo de los países europeos en materia de gasto en protección social. Así, nuestro nivel de gasto social respecto al PIB era del 20,1% frente a cifras de entre 25 y 30% en la mayoría de los países europeos. Sólo Irlanda e Islandia tenía en esa fecha un nivel de gasto social sobre el PIB inferior al de nuestra comunidad⁶.

⁵ A la hora de analizar los datos comparativos relativos al peso de los servicios sociales respecto a otros sectores sociales hay que tener en cuenta las limitaciones derivadas de las diferencias temporales entre las diferentes magnitudes de gasto objeto de comparación.

⁶ Estas cifras, no obstante, deben ser tomadas con precaución, dadas las diferencias en la estructura social y demográfica de los diferentes países europeos. En este sentido, sin tener en cuenta los factores sociales, demográficos y económicos complementarios la mera cifra de gasto puede llevar a interpretaciones inadecuadas.

Cuadro 2. Indicadores de gasto en protección social en Europa 1.999

Estado	Gasto per cápita	Poder Paridad compra	% del PIB
Bélgica	6.432	6.573	28,2
Dinamarca	9.152	7.440	29,4
Alemania	7.128	6.633	29,6
Grecia	2.839	3.648	25,5
España	2.858	3.416	20,0
Francia	6.802	6.385	30,3
Irlanda	3.503	3.512	14,7
Italia	4.856	5.507	25,3
Luxemburgo	9.207	8.479	21,9
Países Bajos	6.655	6.902	28,1
Austria	7.015	6.716	28,6
Portugal	2.450	3.588	22,9
Finlandia	6.229	5.722	26,7
Suecia	8.404	7.116	32,9
Reino Unido	6.124	5.872	26,9
EU15	5.851	5.793	27,6
EU11	5.767	5.785	27,5
Islandia	5.566	4.810	19,1
Noruega	9.010	7.367	27,9
C.A.E.	3.479	4.158	20,1

Fuente: Anuario Estadístico Vasco 2003

Como en ejercicios anteriores, en 2002 más del 80% de los recursos económicos empleados (82%) se destinaron a paliar tres tipos de contingencias: la ancianidad, el 35%, la marginación, el 26,6% y la discapacidad, el 20,4%. El 18% de gasto restante se destinó en un 10,9% a familia, infancia y juventud, el 4,5% a los servicios sociales para el conjunto de la población, que básicamente corresponden a los servicios sociales de base, el 1,5% a drogodependencias y el 1% restante al área de la mujer.

Aunque la estructura interna del gasto público en servicios sociales es muy similar a la observada en el año 2001, destaca la tendencia cada vez más acusada al crecimiento de los sectores de marginación y pobreza (que ha pasado de representar el 23,4% en 2001 al 26,6% en el 2002), y de familia, infancia y juventud que pasa del 7,3% al 10,9%. La mayor presencia de estos dos sectores en la estructura general de gasto se produce en detrimento de otros como la discapacidad, que cae tres puntos, e incluso la ancianidad que venía manteniéndose en torno al 38% del gasto y que en 2002, aunque todavía sigue siendo el principal sector de gasto, ha caído al 35% reduciendo así las diferencias con el segundo sector (marginación y pobreza) de 15,1 puntos porcentuales en 2001 a los 8,4 actuales.

El aumento del gasto del Gobierno Vasco en la financiación de la Renta Básica y las Ayudas de Emergencia Social y el nuevo programa del Gobierno Vasco "Plan interinstitucional de apoyo a las familias con hijos e hijas" que regula las ayudas por nacimiento de hijos e hijas son los principales causantes del cada vez mayor peso de estos dos sectores y , en buena parte, del crecimiento del gasto total en servicios sociales. De hecho, el 76,4% del crecimiento total del gasto público en servicios sociales en la Comunidad Autónoma se debe al crecimiento de ambos sectores: el aumento del sector marginación y pobreza es el responsable del 44,8% del aumento total del gasto, mientras el sector familia, infancia y juventud es el responsable de otro 31,6%.

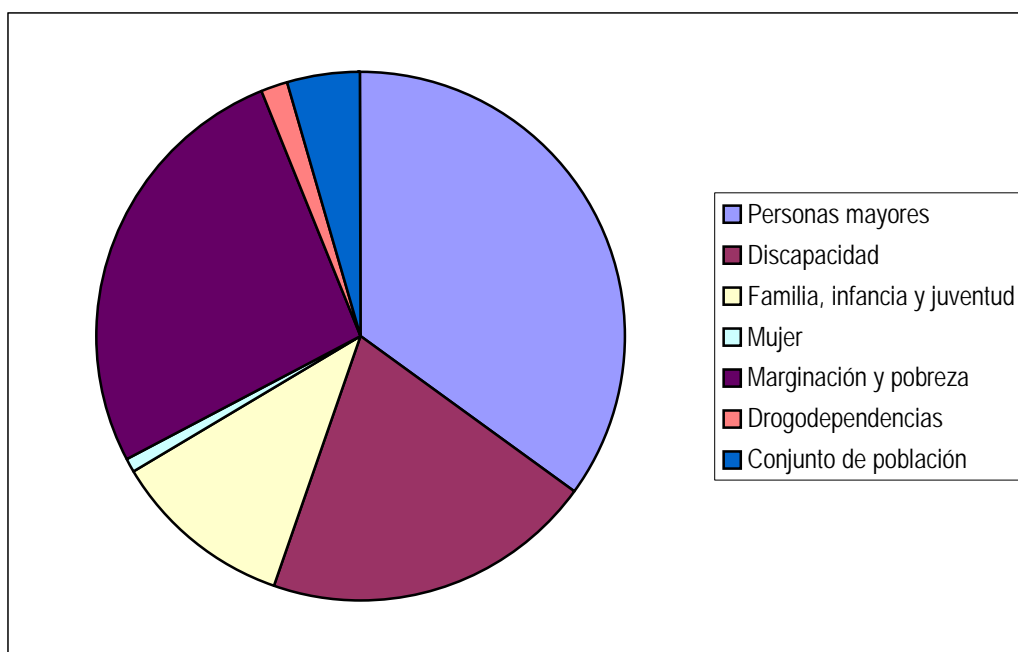
El sector de marginación y pobreza ha experimentado un crecimiento del 34% respecto a las cifras de gasto de 2001 y familia infancia y juventud crece el 77,3% sobre el gasto efectuado en el ejercicio anterior. El resto de sectores de gasto experimentan un crecimiento moderado: ancianidad crece un 7,3%, mientras el gasto en discapacidad crece un escaso 4,3% respecto al

año anterior. El sector conjunto de la población se mantiene en los parámetros de gasto del pasado ejercicio, con un aumento del 1,7%.

Cuadro 3. Destino sectorial del gasto público corriente en servicios sociales

	Gasto total (En miles de €)	% Verticales
Personas mayores	215.454	35,0
Discapacidad	125.179	20,4
Infancia y Juventud	67.308	10,9
Mujer	6.338	1,0
Marginación y pobreza	163.830	26,6
Drogodependencias	9.011	1,5
Conjunto de población	27.950	4,5
Total	615.070	100,0

Gráfico 1. Porcentajes de gasto según sectores de población



Además de la aproximación sectorial, otra vía finalista que aporta una buena visión de la forma en que se distribuye el gasto es la que ordena este gasto en función del tipo de prestación. A este nivel, el estudio establece las siguientes categorías:

Prestaciones económicas individuales.

Se incluyen en este epígrafe todas las ayudas económicas gestionadas por los servicios sociales, con independencia de sus características (ya sean periódicas o no periódicas o puntuales, se trate de prestaciones de derecho o graciabiles). Se excluyen no obstante las que están directamente condicionadas a su utilización en el contexto de un determinado servicio social.

Servicios asistenciales-residenciales.

Esta categoría recoge todas las partidas de gasto cuyo objetivo es proporcionar servicios que tienen como denominador común cubrir las necesidades de alojamiento, incluyendo el acogimiento familiar.

Servicios personales.

Figuran en este apartado los gastos que las administraciones públicas destinan directa o indirectamente a financiar otros servicios distintos de los servicios residenciales: centros de día, ocupacionales y de empleo, guarderías, comedores, hogares de jubilados, centros de rehabilitación y diagnóstico y servicio de asistencia domiciliaria.

Otros gastos.

Este capítulo residual está integrado por los siguientes conceptos: actividades de promoción, prevención y reinserción, servicios sociales de base, subvenciones al movimiento asociativo no incluidas en epígrafes anteriores y gastos generales y de dirección.

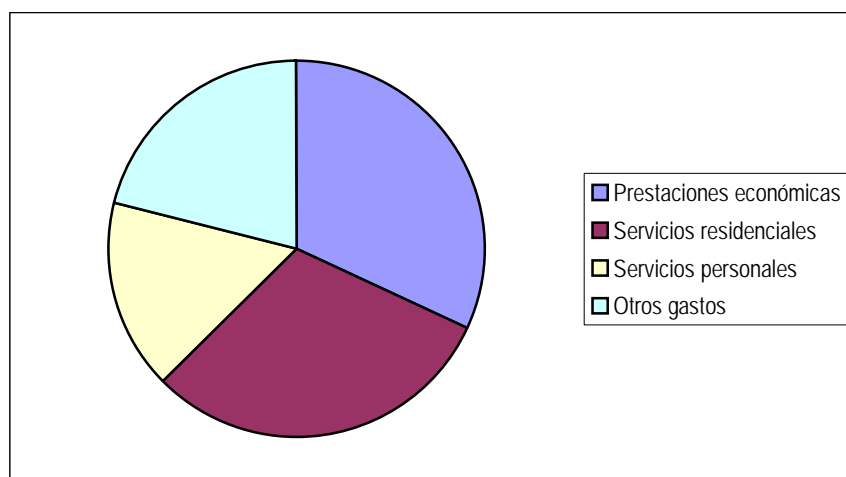
Ordenados los gastos desde esta perspectiva, aunque la orientación dominante del gasto sigue siendo similar a la de 2001, se constata una importante diferencia: el principal contingente de gasto no es, como venía siendo hasta ahora, el destinado a financiar los servicios residenciales (30,6%), sino el gasto en prestaciones económicas (31,9%). Como hemos señalado más arriba, el incremento del gasto en Renta Básica y AES así como la entrada en vigor del nuevo Plan interinstitucional de apoyo a las familias con hijos e hijas son los principales responsables de este cambio.

El conjunto de prestaciones económicas experimenta en el último año un importante crecimiento, 23,5%. Pero es en "Otros Gastos" donde el crecimiento en términos de gasto ha sido mayor, 30,7% respecto al ejercicio anterior.

Cuadro 4. Naturaleza del gasto público en servicios sociales

	Gasto total (En miles de €)	% Verticales
Prestaciones económicas	196.511	31,9
Servicios residenciales	187.967	30,6
Servicios personales	100.186	16,3
Otros gastos	130.406	21,2
Total	615.070	100,0

Gráfico 2. Porcentajes de gasto según servicios, prestaciones y programas



En el ámbito territorial, se comprueba que algo más de la mitad de los seiscientos quince millones de euros, el 51,4% del total, se gasta en el Territorio de Bizkaia, el 28,7% en el de Gipuzkoa y el 19,9% restante en el de Álava, porcentajes que reflejan y mantienen la línea de ascenso con un leve avance comparativo del gasto en Bizkaia en estos últimos años. En el 2000, la proporción del gasto en Bizkaia se situaba en el 49,5% y en el 2001 en el 51,1%.

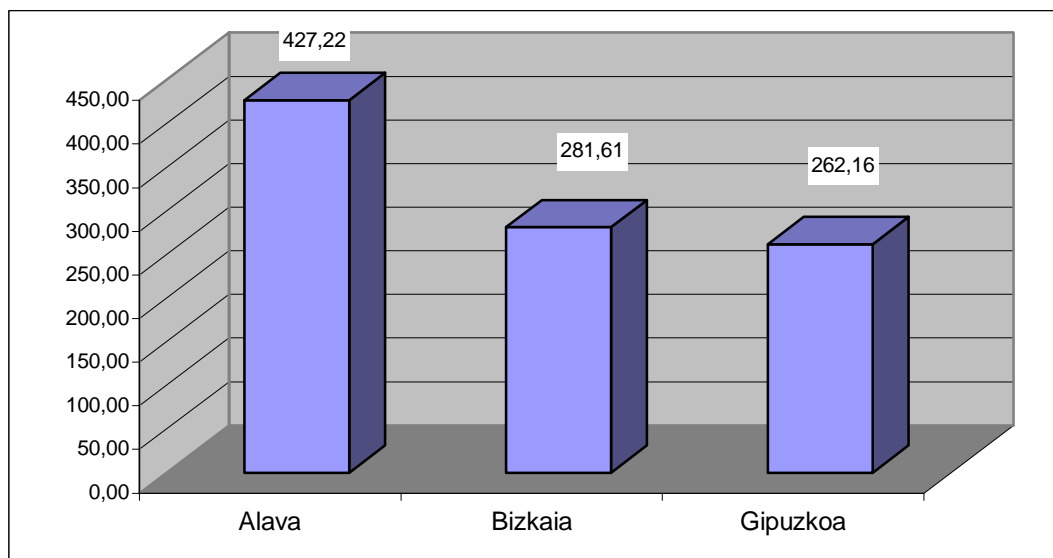
El gasto per cápita resulta sin embargo, en este caso, un indicador mucho más expresivo de las diferencias territoriales, y este indicador sigue mostrando la existencia de dos realidades totalmente distintas en el seno de la Comunidad Autónoma: la vizcaína y guipuzcoana, por un lado, y la alavesa por otro. Así, el gasto público per cápita de Álava se sitúa en 427,22 euros anuales frente a 281,61 euros en Bizkaia y 262,16 euros en Gipuzkoa. El avance relativo de Bizkaia es considerable, aunque es claramente manifiesto el retraso comparativo respecto a Álava.

Aún así, el gasto realizado en el 2002 en Bizkaia respecto al año anterior ha sido muy importante, 44 euros más por habitante respecto al 2001. Pero es Alava el territorio que experimenta la mayor subida por habitante, 71 euros frente a los 44 de Bizkaia y los 34 de Gipuzkoa. Es precisamente Gipuzkoa el territorio que experimenta una menor subida, manteniendo su nivel de gasto per cápita por encima del año 2001, pero distanciándose de los otros dos territorios, incluso de Bizkaia respecto al que siempre había tenido un mayor gasto per cápita.

Cuadro 5. El gasto público en servicios sociales por territorios

	Gasto total (en miles de €)		% Verticales		Gasto per cápita	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Álava	102.024	122.350	19,5	19,9	356,25	427,22
Bizkaia	266.752	316.140	51,1	51,4	237,61	281,61
Gipuzkoa	153.413	176.580	29,4	28,7	227,76	262,16
C.A.E.	522.190	615.070	100,0	100,0	250,74	295,34

Gráfico 3. Distribución territorial del gasto per cápita en servicios



Las diferencias territoriales también se manifiestan en un modelo diferente de distribución del gasto según el territorio. La principal divergencia se asocia al distinto peso relativo de las prestaciones económicas y de los servicios sociales en sentido estricto (residenciales y personales). Mientras en Bizkaia destaca la importancia relativa del gasto en prestaciones económicas (39% del gasto total por 27,5% en Gipuzkoa y 20,1% en Álava), en los otros dos territorios sobresale el gasto en servicios residenciales y servicios personales. El peso relativo del gasto en estos conceptos alcanza su máximo en Álava con un 58,2%, una proporción algo más baja en Gipuzkoa (51,9%) pero sustancialmente inferior en Bizkaia (39,7%).

La principal diferencia entre Álava y el resto de territorios se asocia al peso relativo del gasto en servicios residenciales. Este tipo de gasto supone un 38,5% del total en el territorio continental frente al 32,9% de Gipuzkoa y apenas un 26,2% en Bizkaia.

En definitiva, si el gasto en Bizkaia tiene un claro sesgo hacia las prestaciones económicas y en Álava hacia los servicios residenciales, en Gipuzkoa podemos hablar de una realidad de mayor equilibrio entre partidas de gasto. Así, concentra el 32,9% de su gasto en

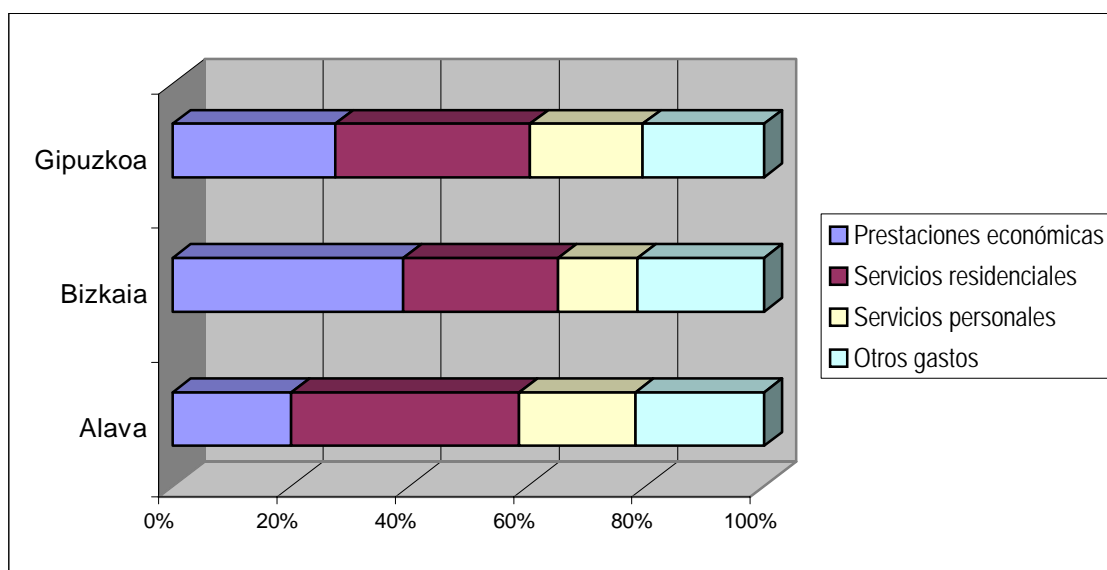
servicios residenciales, el 27,5% en prestaciones económicas, el 19% en servicios personales y el 20,5% en otros gastos.

Cuadro 6. Naturaleza del gasto público en servicios sociales por territorios

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	Gasto total	% Vertical	Gasto total	% Vertical	Gasto total	% Vertical
Prestaciones Económicas	24.611	20,1	123.342	39,0	48.558	27,5
Servicios Residenciales	47.072	38,5	82.719	26,2	58.176	32,9
Servicios Personales	24.042	19,7	42.567	13,5	33.577	19,0
Otros Gastos	25.625	21,8	67.513	21,4	36.268	20,5
Total	122.350	100,0	316.140	100,0	176.580	100,0

Nota: Gasto en miles de euros

Gráfico 4 Naturaleza del gasto público en servicios sociales por territorios



La diferente distribución interna del gasto no puede sin embargo asociarse directamente a mayores niveles de gasto en uno u otro concepto en función del territorio, debiendo analizarse comparativamente esta cuestión en función del indicador de gasto per cápita. A este nivel, sin embargo, puede confirmarse el predominio de Bizkaia en el gasto orientado a prestaciones económicas, claramente superior tanto al de Álava como al de Gipuzkoa.

En lo demás, Álava se sitúa muy por encima de los demás territorios, tanto en el gasto per cápita en servicios personales o residenciales, como en el gasto general (Otros gastos). En los servicios residenciales el gasto per cápita de Álava dobla holgadamente al de Bizkaia con el 2,2 veces superior y también prácticamente dobla con el 1,9 al de Gipuzkoa. En los servicios personales las diferencias son también acusadas, Álava gasta 2,2 veces más que Bizkaia y 1,7 más que Gipuzkoa. En el gasto general (otros gastos) las diferencias son menores, 1,5 respecto de Bizkaia y 1,7 de Gipuzkoa.

Cuadro 7. Gasto público per cápita en servicios sociales por territorios

	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
Prestaciones Económicas	85,94	109,87	72,09	94,36
Servicios Residenciales	164,37	73,68	86,37	90,26
Servicios Personales	83,95	37,92	49,85	48,42
Otros Gastos	92,97	60,14	53,85	62,30
Total	427,22	281,61	262,16	295,34

Si la diferencia en el nivel de gasto per cápita es fuerte entre Territorios Históricos, resulta mucho más acusada a nivel comarcal.

El nivel de gasto per cápita alcanza sus mayores niveles en las comarcas interiores de Álava (Rioja, Montaña, Llanada y Valles), con cifras que oscilan entre los 515 euros de Rioja Alavesa y los 443 euros de la Llanada Alavesa. Aunque se trata en general de zonas rurales, también se encuentra aquí incluido el municipio-capital de Vitoria-Gasteiz.

Las cifras bajan en la comarca alavesa de Estribaciones del Gorbea a 230 euros per cápita y en Cantábrica a 323 euros. Se trata de las dos únicas comarcas alavesas que bajan su gasto respecto al de su provincia. En el caso de Estribaciones del Gorbea, el gasto per cápita es incluso inferior al del conjunto de la Comunidad Autónoma.

En Bizkaia prácticamente todas las comarcas tienen un gasto per cápita por debajo del gasto provincial (282 euros). Tan sólo el Gran Bilbao supera el gasto per cápita de su provincia

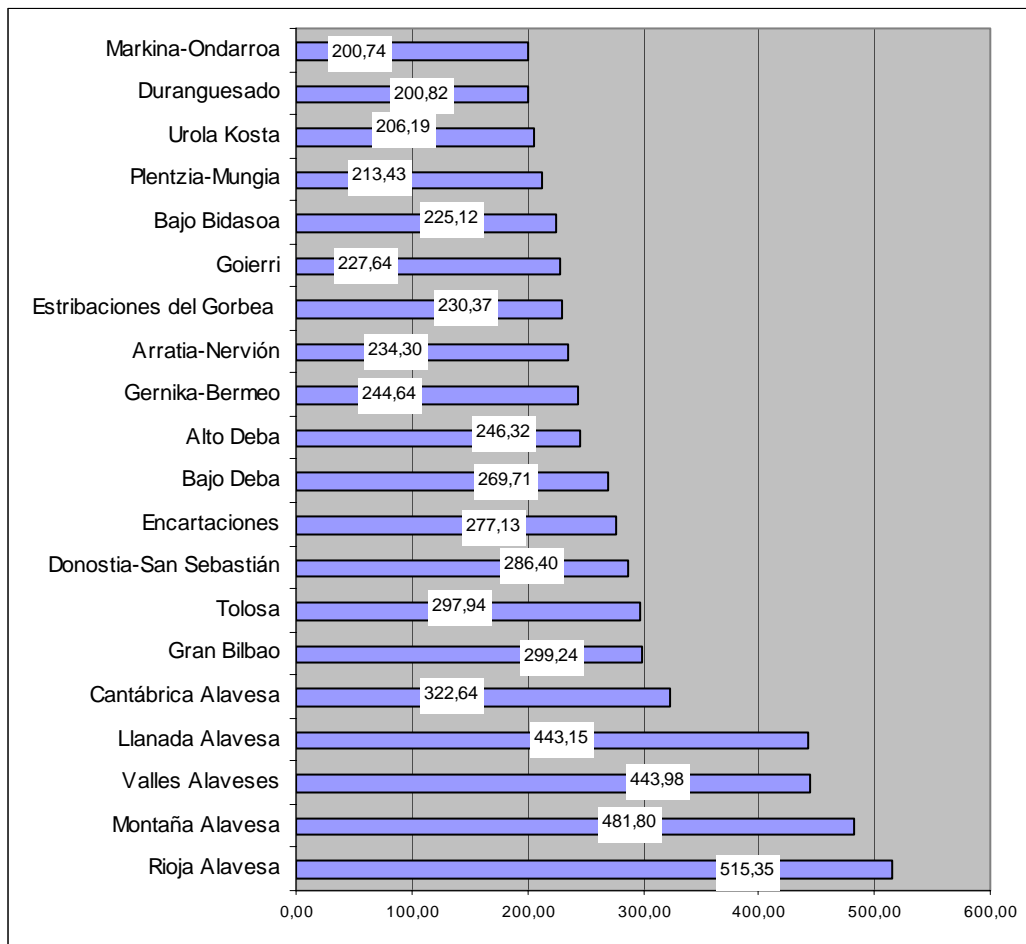
(299 euros) y el gasto medio de la Comunidad Autónoma y las Encartaciones con 277 euros por habitante se sitúa en torno al gasto medio de la Comunidad. El resto de las comarcas de Bizkaia no superan los 245 euros per cápita, situándose las comarcas de Markin-Ondarroa y Gernika-Bermeo en los últimos puestos del ranking de gasto por habitante de la Comunidad Autónoma (200 euros).

En Gipuzkoa la situación se presenta muy similar a la de Bizkaia: sólo Tolosa con 298 euros supera los 294 euros que se establecen como gasto medio en la Comunidad. La comarca de Donostialdea-San Sebastián se encuentra también entre las comarcas con más alto gasto per cápita, por encima de la media de Gipuzkoa, pero algo inferior a la media de la Comunidad. El resto de las comarcas guipuzcoanas muestran un nivel de gasto más bajo, pudiendo distinguirse entre las comarcas del Deba y el Goierri con un gasto moderado (entre 227 y 270 euros por habitante) y las comarcas de Bajo Bidasoa y Urola Costa que muestran un comportamiento similar a las comarcas de Bizkaia.

En definitiva, los datos reflejan un mayor gasto en servicios sociales en Vitoria-Gasteiz y en las comarcas interiores de Alava así como en la comarca del Gran Bilbao; una situación intermedia en la que situamos a las comarcas guipuzcoanas de Tolosa y Donostialdea-San Sebastián y la vizcaína de las Encartaciones; y finalmente, unos niveles muy inferiores en la mayor parte de las zonas menos urbanizadas de Bizkaia y Gipuzkoa así como en algunas zonas económicamente expansivas en los últimos años, como Alto Deba, Goierri o Duranguesado.

Esta última cuestión nos recuerda precisamente la necesidad de analizar con cautela los datos de gasto per cápita ya que si bien reflejan la mayor intensidad de la actuación de las instituciones públicas también se ve condicionada por la realidad de un diferente nivel de necesidades en función de las comarcas.

Gráfico 5. Distribución territorial del gasto per cápita en servicios sociales por comarcas



2.- FUENTES DE FINANCIACION

2.1.- ASPECTOS GENERALES

La actual estructura de financiación pública de los servicios sociales vascos es el resultado de la interacción de la dinámica histórica, por un lado, y de la aplicación práctica de los principios establecidos en las leyes de Servicios Sociales de 1982 y 1996, junto con el Acuerdo Institucional que se establece en el 2000 sobre reparto competencial. La plasmación de los principios de responsabilidad pública en el mantenimiento del sistema, de colaboración entre lo público y lo privado, de descentralización, de cooperación entre las distintas entidades públicas, etc., resultan todos ellos elementos determinantes para entender la situación existente en el año 2002.

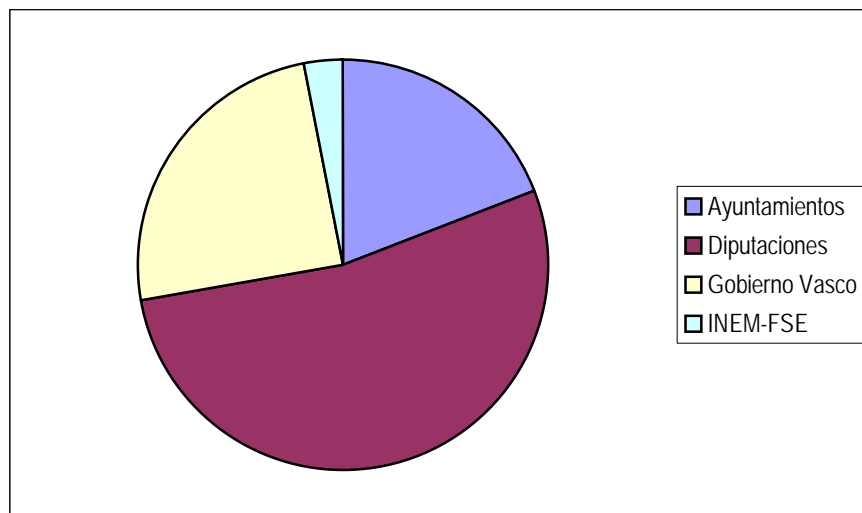
Como puede comprobarse en el siguiente cuadro, el dato fundamental a destacar es que las Diputaciones Forales siguen constituyendo la pieza central del sistema de financiación de los servicios sociales. En el año 2002, un 53% de la aportación financiera al sistema procedía de las instituciones gestoras de los tres Territorios Históricos un porcentaje algo inferior, sin embargo, al 56,1% del 2001 y al 58,6% de 2000. No obstante, las Diputaciones siguen caracterizándose por ser las auténticas vertebradoras de los servicios sociales de sus Territorios.

Junto a las Diputaciones Forales debe señalarse el papel cada vez más significativo del Gobierno Vasco que aporta la cuarta parte del gasto total (24,6%). El peso cada vez mayor de las prestaciones dirigidas al sector Marginación y Pobreza y, en menor medida a Familia, Infancia y Juventud han contribuido a colocar al Gobierno Vasco como segunda institución en la financiación del sistema de servicios sociales, por delante de los ayuntamientos, que hasta ahora venían siendo el segundo organismo de financiación. En 2002, los ayuntamientos financian el 19,3% del gasto total, una proporción menor que la registrada en 2001 (21%). Por último, el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y los Fondos Sociales Europeos (FSE) aportan el 3,2% restante.

Cuadro 8. Gasto público en servicios sociales por fuentes de financiación

	Gasto total (En miles de €)	% Verticales
Ayuntamientos	118.422	19,3
Diputaciones	325.999	53,0
Gobierno Vasco	151.051	24,6
INEM-FSE	19.598	3,2
Total	615.070	100,0

Gráfico 6. Gasto público en servicios sociales por fuentes de financiación



Teniendo en cuenta el destino del gasto realizado por cada tipo de institución, destaca que más del 80% de los presupuestos forales en servicios sociales, se concentra en dos sectores de tradicional peso en el campo de los servicios sociales: el de personas mayores, que recoge un 48,8% del gasto realizado por las Diputaciones, y el de discapacidad, con otro 32,1% del gasto comprometido.

El protagonismo de las Diputaciones Forales dentro de estos dos sectores resulta fundamental, aunque algo diferente. En el área de la discapacidad su intervención resulta determinante: al margen de la financiación del INEM a los centros especiales de empleo, que

asciende a 15.536 miles de euros, la mejora de las condiciones de vida de las personas con discapacidad puede decirse que tiende a ser competencia exclusiva de las Diputaciones. Éstas concentran, de hecho, un 83,6% del gasto total realizado en el sector en el año 2002.

La presencia del INEM y FSE en la financiación del sistema vasco de servicios sociales se limita prácticamente en exclusiva a este sector de la discapacidad, con la financiación a los centros especiales de empleo fundamentalmente, ámbito en el que participa con un 12,4% de la financiación total. Sin embargo, se detecta también una mayor participación de estos organismos en la financiación de los programas de inserción dirigidos a jóvenes con problemas de marginación (16,2% de los presupuestos de estos organismos).

En el campo de las personas mayores, la financiación del sector corresponde también mayoritariamente a las Diputaciones Forales, con un 73,8% del mismo. En este caso, sin embargo, resulta destacable la aportación municipal al gasto. La aportación de los Ayuntamientos supone un 26,2% del total de gasto en este sector. En realidad, la financiación de servicios para las personas mayores constituye el eje central de la política de gasto de los Ayuntamientos, que destinan el 47,7% de su gasto en servicios sociales a este sector.

Aunque, en relación a los gastos forales, el sector de Familia, Infancia y Juventud sólo absorbe el 9,3% de la aportación financiera de las Diputaciones, estas instituciones contribuyen también de forma decisiva a la financiación del sector de protección a la familia, infancia y juventud marginadas. Las Diputaciones Forales contribuyen, en este sentido, a la financiación de un 45,2% de este sector. A partir de 2002 la participación del Gobierno Vasco en la financiación de este sector resulta decisiva: a pesar de que únicamente represente el 14,2% de su presupuesto, aporta el 31,9% del gasto total del sector principalmente a través del Programa interinstitucional de apoyo a las familias con hijos e hijas, los programas de inserción socio-laboral para jóvenes y, en mucho menor medida, financiando guarderías. Los Ayuntamientos contribuyen cada vez más a la financiación de este campo, asumiendo un 18,1% del gasto, a pesar de que éste sólo representa el 10,3% del gasto total municipal en servicios sociales.

La intervención de Gobierno Vasco, por su parte, resulta significativa en tres frentes: marginación, familias y prevención de drogodependencias. En el sector de la marginación, en el que tienen un papel decisivo las prestaciones implantadas en relación con el Plan de Lucha contra la Pobreza, el Gobierno Vasco financia el 73,5% del total del gasto. Una cantidad importante del gasto del Gobierno Vasco en servicios sociales se orienta a esta finalidad, el 79,7%.

Uno de los sectores que más novedades arroja es el de marginación y pobreza que diversifica sus fuentes de financiación. Aunque sigue siendo el Gobierno Vasco quien lidera el sector, otras instituciones contribuyen también en su financiación: los ayuntamientos aportan el 9,8%, fundamentalmente a través de partidas para reforzar las Ayudas de Emergencia Social, y las Diputaciones participan con el 16,4% financiando el PAGAMI, prestación económica foral que complementa la Renta Básica.

En la prevención de drogodependencias, en especial en todo lo relativo a las subvenciones a ayuntamientos y mancomunidades para equipos técnicos y programas de prevención, el Gobierno Vasco asume un 52,3% de la financiación del gasto total, si bien este esfuerzo financiero sólo supone un pequeño 3,1% del esfuerzo gubernamental. En este área, la segunda institución financiera es la municipal, que asume el 43,3% del gasto en el sector.

Los Ayuntamientos asumen mayoritariamente, por su parte, el mantenimiento financiero del área de la mujer, con una aportación a la financiación total del sector del 56,2%. No obstante, se trata de un sector muy pequeño, incluso en el caso de los Ayuntamientos. Así, el gasto municipal en el sector apenas supone el 3% respecto de su gasto total.

Mayor importancia tiene, en cambio, el gasto municipal destinado a servicios generales a la población, que representa un 18,2% del gasto municipal total. Este sector incluye fundamentalmente los servicios sociales de base y las dotaciones de personal que organizan y coordinan el sistema y que no se pueden imputar a un sector de población determinado. Como corresponde con el modelo vasco de servicios sociales, este sector es financiado mayoritariamente por los Ayuntamientos, que asumen un 77,1% de su financiación total. El

Gobierno Vasco constituye la segunda fuente de financiación aportando el 14,4% de los ingresos del sector a través de los programas de "Refuerzo de los Servicios Sociales de Base". Por último, las instituciones forales contribuyen con el 8,4% (en realidad se trata únicamente de la Diputación Foral de Álava, que ha financiado estos servicios en aquellas comarcas en que la gestión no recaía en las Cuadrillas).

En definitiva, el modelo de financiación del sistema vasco de servicios sociales se caracteriza por los siguientes rasgos fundamentales:

La asunción mayoritaria de la financiación de los servicios sociales de base por los Ayuntamientos, aunque con una participación notable en algunos municipios alaveses de la Diputación Foral de Álava.

La financiación mayoritaria por las Diputaciones Forales de los grandes servicios sociales, aquellos que concentran la mayor parte del gasto en esta materia, es decir, personas mayores y discapacidad..

Si la concentración de la financiación es prácticamente total en el área de la discapacidad (exceptuado el apoyo del INEM y FSE), los Ayuntamientos cubren un 26,2% en personas mayores. El esfuerzo municipal de gasto es decisivo en este área en la que se concentra el 47,7% del gasto municipal en servicios sociales.

El Gobierno Vasco asume, por su parte, la parte dominante de la financiación del área de marginación, fundamentalmente asociada a prestaciones económicas constituyendo ya la segunda área de gasto en servicios sociales en Euskadi, por encima del gasto en discapacidad.

Los servicios minoritarios, como el relativo a mujeres y a drogodependencias, son financiados de forma desigual, aunque con una participación importante de los Ayuntamientos apoyados por las Diputaciones Forales, en el caso de la mujer, y por el Gobierno Vasco, en el caso de las drogodependencias.

Cuadro 9. El gasto público en servicios sociales por sectores y fuentes de financiación

	Mayores	Discapac.	Familia	Mujer	Margin.	Drogodep	General	Total
<i>Gasto total (miles de €)</i>								
Aytos.	56.468	4.645	12.212	3.559	16.080	3.904	21.554	56.468
DD.FF.	158.986	104.649	30.436	2.533	26.867	166	2.361	158.986
G.V.	0	349	21.487	124	120.343	4.713	4.036	0
Otras	0	15.536	3.173	121	540	228	0	0
Total	215.454	125.179	67.308	6.338	163.830	9.011	27.950	215.454
<i>% Horizontales</i>								
Aytos.	47,7	3,9	10,3	3,0	13,6	3,3	18,2	47,7
DD.FF.	48,8	32,1	9,3	0,8	8,2	0,1	0,7	48,8
G.V.	0,0	0,2	14,2	0,1	79,7	3,1	2,7	0,0
Otras	0,0	79,3	16,2	0,6	2,8	1,2	0,0	0,0
Total	35,0	20,4	10,9	1,0	26,6	1,5	4,5	35,0
<i>% Verticales</i>								
Aytos.	26,2	3,7	18,1	56,2	9,8	43,3	77,1	26,2
DD.FF.	73,8	83,6	45,2	40,0	16,4	1,8	8,4	73,8
G.V.	0,0	0,3	31,9	2,0	73,5	52,3	14,4	0,0
Otras	0,0	12,4	4,7	1,9	0,3	2,5	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2.2.- PANORAMA TERRITORIAL

El análisis de las fuentes de financiación del sistema resulta de gran importancia para analizar el origen de las importantes diferencias territoriales observadas en el nivel de gasto per cápita en servicios sociales.

Como se aprecia rápidamente en el cuadro que se presenta a continuación, el mayor gasto per cápita alavés es el resultado del mayor gasto relativo realizado por su Diputación, en primer lugar, y por sus Ayuntamientos, en segundo, aunque sería más justo hablar en este último caso del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de forma casi exclusiva.

La mayor incidencia de Ayuntamientos y Diputaciones en la financiación del gasto en cada territorio se percibe ya en la participación de estas dos instituciones en el gasto total: 82,5% en Álava por 74% en Gipuzkoa y 67,3% en Bizkaia.

Es, sin embargo, en la comparación de los datos per cápita donde se perciben las diferencias reales entre los tres territorios, diferencias que cabe asociar a la diferente política de gasto tanto de las instituciones forales como de las municipales. Así, en lo relativo a la Diputación Foral, Álava gasta 253,36 euros per cápita por 146,37 euros en Gipuzkoa y 137,93 euros en Bizkaia. Las diferencias son también sustanciales en lo relativo a los Ayuntamientos, en este caso como consecuencia sobre todo de la actuación del de Vitoria-Gasteiz. Así, los municipios de Álava gastan 99,11 euros per cápita anuales en servicios sociales frente a los 51,62 euros de los municipios vizcaínos y los 47,65 euros de los municipios de Gipuzkoa.

En términos relativos, el impacto diferencial del gasto social en Álava respecto al resto de territorios de la C.A.E. es, en realidad, similar al que corresponde a las Diputaciones. Así, si el gasto per cápita en Álava es entre 1,6 y 1,5 veces mayor al de Gipuzkoa y Bizkaia, respectivamente, en el caso de las Diputaciones Forales, se sitúa entre 1,7 y 1,8 veces más respectivamente.

Sin embargo, dado que el gasto en servicios sociales procedente de las Diputaciones Forales es globalmente muy superior, en términos absolutos es el mayor nivel de gasto de la Diputación Foral de Álava el que explica, en alrededor de sus tres cuartas partes la diferencia en el gasto per cápita total en servicios sociales existente entre este Territorio Histórico y la media de la C.A.E.

Las diferencias en el gasto general per cápita se reducen algo por el mayor impacto diferencial del gasto per cápita procedente de las instituciones supraterritoriales en Gipuzkoa y Bizkaia. En el primer lugar, ello se debe a la fuerte concentración de la inversión del INEM en la financiación de los centros especiales de empleo en Gipuzkoa y Bizkaia, 49,8% y el 32%, circunstancia que se asocia a la importancia en Gipuzkoa de la red de centros especiales de empleo

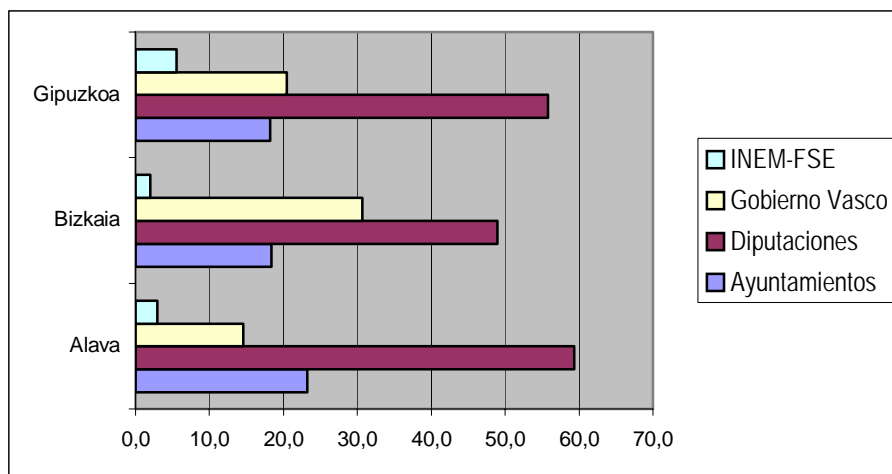
En Bizkaia además, es la inversión del Gobierno Vasco la que permite compensar ligeramente las grandes diferencias de gasto municipal y foral, concentrando de hecho Bizkaia el 64,3% del gasto gubernamental total. Este fenómeno se asocia a las más elevadas tasas de pobreza en Bizkaia, realidad que lleva a concentrar gran parte del gasto en prestaciones económicas (sobre todo las procedentes de la RB y de las AES) en este Territorio Histórico. La importancia de este tipo de gasto en Bizkaia es fundamental y se refleja en que la financiación del Gobierno Vasco llega a representar un 30,7% del gasto total en Bizkaia (20,5% en Gipuzkoa y apenas 14,6% en Álava).

En definitiva, el gasto público supraterritorial contribuye a compensar parcialmente el muy desigual impacto del gasto per cápita que se deriva de la intervención de las instituciones municipales y forales.

Cuadro 10. El gasto público en servicios sociales por territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamiento	Diputación	Gobierno Vasco	INEM-FSE	Total
<i>Gasto total (en miles de €)</i>					
Álava	28.383	72.558	17.833	3.576	122.350
Bizkaia	57.946	154.850	97.076	6.268	316.140
Gipuzkoa	32.094	98.590	36.142	9.753	176.580
C.A.E.	118.422	325.999	151.051	19.598	615.070
<i>Gasto per cápita</i>					
Álava	99,11	253,36	62,27	12,49	427,22
Bizkaia	51,62	137,93	86,47	5,58	281,61
Gipuzkoa	47,65	146,37	53,66	14,48	262,16
C.A.E.	56,86	156,54	72,53	9,41	295,34
<i>% Horizontal</i>					
Álava	23,2	59,3	14,6	2,9	100,0
Bizkaia	18,3	49,0	30,7	2,0	100,0
Gipuzkoa	18,2	55,8	20,5	5,5	100,0
C.A.E.	19,3	53,0	24,6	3,2	100,0
<i>% Vertical</i>					
Álava	24,0	22,3	11,8	18,2	19,9
Bizkaia	48,9	47,5	64,3	32,0	51,4
Gipuzkoa	27,1	30,2	23,9	49,8	28,7
C.A.E.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Gráfico 7 El gasto público en servicios sociales por territorios y fuentes de financiación



Los datos presentados evidencian el interés de profundizar en el origen de las fuertes diferencias de gasto de las instituciones municipales y forales a nivel territorial. A este respecto, adelantamos un cuadro resumen de la distribución sectorial del gasto realizado por Ayuntamientos y Diputaciones, aspecto que analizaremos con mayor detalle en posteriores apartados del estudio. En él se evidencian con claridad las diferencias en el destino sectorial del gasto y en el impacto per cápita del mismo en función de cada institución en los tres territorios de la Comunidad Autónoma.

Teniendo en cuenta inicialmente la política sectorial de gasto municipal, destaca la diferente orientación del gasto en Álava, territorio en el que el protagonismo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es el que marca la pauta provincial. Aunque en el territorio interior el sector de personas mayores es también el más importante en el destino del gasto, no se observa la tendencia a la concentración que caracteriza a los territorios marítimos. Así, frente al 40,6% de gasto en personas mayores que se da en Álava, en Bizkaia y Gipuzkoa se destina, respectivamente, a este sector el 49% y el 51,6% del gasto total municipal.

La diferencia señalada se asocia con una muy fuerte orientación del gasto municipal en Álava hacia los sectores de marginación (21,2%) y familia (16,6%), muy por encima de las cifras vizcaínas y guipuzcoanas (situadas normalmente entre 11,5% y el 5%).

Aunque el menor impacto en gasto para las personas mayores en Álava se asocia en parte al papel de Diputación en la cobertura de sus necesidades, con la asunción por ejemplo de las necesidades de atención residencial a las personas mayores en los municipios rurales y de la atención en Vitoria-Gasteiz a todas las personas mayores asistidas, lo cierto es que el gasto municipal per cápita en Personas Mayores es claramente superior en Álava (40,19 euros frente a 25,30 euros en Bizkaia y 24,58 euros en Gipuzkoa).

En realidad, las diferencias observadas en la distribución sectorial del gasto que hemos analizado se deben a un gasto municipal muy superior en Álava en algunos sectores concretos. A este respecto, debe destacarse en primer lugar, el mayor gasto que se da en Álava en el área general de servicios sociales (15,90 euros per cápita por 10,97 en Gipuzkoa y 8,56 en Bizkaia),

circunstancia que inevitablemente hace pensar en una dotación diferencial de los servicios sociales de base en Álava.

En segundo lugar, destaca también el muy diferente nivel de gasto per cápita observado en las áreas de familia y de marginación. En el primer caso, el gasto anual per cápita en Álava es de 16,45 euros por sólo 5,24 euros en Bizkaia y 2,40 euros en Gipuzkoa. Las diferencias son igual de abismales en lo relativo a la dimensión de marginación: 21,04 euros en Álava por 5,66 euros en Bizkaia y 5,49 euros en Gipuzkoa. Sin duda, el elevado gasto del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en estas áreas explica, en parte, estas diferencias.

En general, las grandes diferencias territoriales, aunque en muchos aspectos pudieran llevarnos a pensar en tres modelos de actuación territoriales, permiten sobre todo hablar de dos modelos de servicios sociales dentro de la Comunidad Autónoma: el alavés, por un lado, y el vizcaíno y guipuzcoano, por el otro.

Cuadro 11. El gasto público en servicios sociales por sectores, fuentes de financiación y territorios

	P.Mayores	Discap.	Familia	Mujer	Margin.	Drogodep.	General	Total
<i>Gasto per cápita</i>								
Álava	40,19	0,74	16,45	2,62	21,04	2,16	15,90	99,11
Bizkaia	25,30	3,37	5,24	1,73	5,66	1,76	8,56	51,62
Gipuzkoa	24,58	0,96	2,40	1,29	5,49	1,95	10,97	47,65
Tot.Aytos.	27,11	2,23	5,86	1,71	7,72	1,87	10,35	56,86
Álava	141,58	71,51	13,43	1,14	16,88	0,58	8,24	253,36
Bizkaia	59,37	45,53	16,01	1,97	15,06			137,93
Gipuzkoa	76,89	49,07	12,80		7,61			146,37
Tot.DDFF	76,34	50,25	14,61	1,22	12,90	0,08	1,13	156,54
<i>% Horizontales</i>								
Álava	40,6	0,8	16,6	2,6	21,2	2,2	16,0	100,0
Bizkaia	49,0	6,5	10,1	3,3	11,0	3,4	16,6	100,0
Gipuzkoa	51,6	2,0	5,0	2,7	11,5	4,1	23,0	100,0
Tot.Aytos.	47,7	3,9	10,3	3,0	13,6	3,3	18,2	100,0
Álava	55,9	28,2	5,3	0,4	6,7	0,2	3,3	100,0
Bizkaia	43,0	33,0	11,6	1,4	10,9			100,0
Gipuzkoa	52,5	33,5	8,7		5,2			100,0
Tot.DDFF	48,8	32,1	9,3	0,8	8,2	0,1	0,7	100,0

2.2.1.- Las Diputaciones Forales

Las Diputaciones son las instituciones públicas encargadas de programar y organizar el actual sistema de servicios sociales. Dado su alto grado de autonomía, esto se traduce en la práctica en la existencia de tres sistemas de organización y gestión distintos.

En este apartado profundizaremos algo más en la política de gasto de las Diputaciones Forales en el área. Antes de entrar en materia, recordemos brevemente los principales datos expuestos hasta el momento en relación a las administraciones forales:

- Estas instituciones concentran la parte fundamental de la aportación financiera a los servicios sociales, facilitando el 53% de los recursos públicos destinados al mantenimiento de los servicios sociales.
- El gasto de las Diputaciones Forales se destina, en un 80,9%, a las áreas de personas mayores y discapacidad (48,8% y 32,1%, respectivamente). Otro 9,3% se destina al área de familia, infancia y juventud, un 8,2% al sector de marginación y pobreza.
- El protagonismo financiero de las instituciones forales es fundamental en el área de la discapacidad, donde alcanza un valor del 83,6% y llega al 73,8% en las áreas de personas mayores y al 45,2% en familia, infancia y juventud.
- Aunque minoritaria, su contribución también es importante en el área de mujer, con una cobertura del 40% del gasto.
- Se observan diferencias sustanciales en el nivel de gasto entre la Diputación Foral de Álava y las de Bizkaia y Gipuzkoa. La Diputación alavesa gasta en términos de pesetas per cápita en servicios sociales un 83,7% más del gasto per cápita realizado por la Diputación de Bizkaia y un 73,1% más del que corresponde a la Diputación de Gipuzkoa. La diferencia

mencionada se asocia sobre todo al mayor gasto per cápita en Álava en el área de discapacidad y, aún más nítidamente, en el de personas mayores.

Las diferencias observadas en el nivel de gasto per cápita de las Diputaciones se asocian, en parte, a un mayor presupuesto de libre disposición en Álava, medido en pesetas per cápita. En este sentido, analizando el gasto total per cápita de las tres Diputaciones, Álava aparece destacada, con una capacidad de gasto superior en un 23% a la de Bizkaia y en un 20% a la de Gipuzkoa, proporciones ambas similares a las de 2001 (23,9% y 20,9% respectivamente) pero sin duda muy significativas.

Sin embargo, también debe mencionarse que el porcentaje de los recursos destinados en Álava al campo de los servicios sociales es bastante mayor. En este sentido, el gasto en servicios sociales representa en Álava un 5,1% del gasto total de la Diputación, proporción que baja al 3,7% en Gipuzkoa y al 3,6% en Bizkaia. De destinar las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa una proporción similar a la de Álava al gasto en servicios sociales, la distancia en gasto per cápita en servicios sociales se reduciría al 50,5% de las diferencias actuales en Bizkaia y al 47,4% de las de Gipuzkoa.

En definitiva, si es cierto que la Diputación alavesa dispone de más recursos, también lo es que dedica una proporción más elevada de su gasto a los servicios sociales. El origen de las diferencias inter-territoriales se asocia así tanto a una disponibilidad financiera como a diferentes orientaciones de gasto.

Cuadro 12. Porcentaje de gasto en servicios sociales respecto al gasto total de las Diputaciones

	Gasto Total 2001	S.Sociales 2002	% de Gasto en servicios sociales
Álava	5.000,02	253,36	5,1
Bizkaia	3.849,35	137,93	3,6
Guipúzcoa	3.999,77	146,37	3,7
C.A.E.	4.056,24	156,54	3,9

Fuente: Anuario Estadístico Vasco 2003

La diferencia en el nivel de gasto entre las Diputaciones, en términos de euros per cápita, encuentran su explicación cuando se desagregan las cifras por sectores de atención. Esta situación queda claramente de manifiesto en el cuadro que se presenta a continuación, integrado por dos tipos de variables, euros per cápita y números índice, elaborados tomando como referencia el gasto per cápita menor.

Los datos per cápita evidencian desde luego grandes diferencias sectoriales existentes entre los Territorios Históricos. Éstas se centran, además, en los principales sectores de gasto. Aunque las tres Diputaciones coinciden en priorizar la financiación de los sectores de personas mayores y discapacidad, la mayor parte de la diferencia observada en los gastos totales se concentra precisamente en estos dos sectores. En personas mayores, Álava gasta 141,58 euros frente a los 76,89 euros en Gipuzkoa y 59,37 euros en Bizkaia, es decir un gasto 1,8 y 2,4 veces superior. La situación no es muy diferente en el caso del gasto en discapacidad: 71,51 euros en Álava por 49,07 euros en Gipuzkoa y 45,53 euros en Bizkaia (1,5 y 1,6 veces más).

En los demás sectores también resulta claramente superior el gasto per cápita en Álava, con la única excepción del gasto en el área de familia, infancia y juventud⁷, aunque en este caso se trata de un sector cuantitativamente menos relevante en la política de financiación de las Diputaciones Forales (el gasto per cápita resulta, de hecho, inferior al que se realiza desde los Ayuntamientos). Incluso en el área de marginación y pobreza el gasto en Álava es superior al registrado en los otros dos territorios, aunque hay que señalar que, a diferencia de lo que venía ocurriendo hasta ahora, el nivel de gasto en este sector tiende a igualarse, al menos en relación a Bizkaia que ha gastado 15,06 euros per cápita frente a los 16,88 euros en Álava y a los 7,61 de Gipuzkoa

La Diputación de Álava ha mantenido una pequeña proporción de gasto destinado al conjunto de la población ya que algunos de sus municipios no han podido asumir las competencias relativas a servicios sociales de base.

⁷ A la hora de valorar el menor gasto de la Diputación Foral de Álava en el sector de familia, infancia y juventud hay que tener en cuenta la acción determinante que, en este campo, desarrolla el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Comparando entre sí los dos territorios marítimos, se comprueba que el mayor gasto per cápita de la Diputación Foral de Gipuzkoa en relación a la de Bizkaia se asocia, en general, a un mayor nivel de gasto en personas mayores y, en menor medida, en discapacidad. Efectivamente, la principal diferencia entre los dos territorios en el nivel de gasto, por su dimensión tanto relativa como absoluta, se debe básicamente al gasto en personas mayores, claramente superior en Gipuzkoa (76,89 euros per cápita por 59,37 euros en Bizkaia). En el sector de discapacidad, las diferencias relativas no son tan importantes; los 49,07 euros per cápita frente a los 45,53 euros de Bizkaia no evidencian una diferencia tan nítida como la señalada para personas mayores. Incluso en los sectores de familia e infancia y marginación y pobreza el gasto es superior en Bizkaia, aunque su incidencia en términos cuantitativos es bastante reducida.

Cuadro 13. Distribución sectorial del gasto per cápita de las Diputaciones

	Gasto per cápita				Números índice		
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Personas Mayores	141,58	59,37	76,89	76,34	238	100	130
Discapacidad	71,51	45,53	49,07	50,25	157	100	108
Familia/ Infancia	13,43	16,01	12,80	14,61	105	125	100
Mujer	1,14	1,97	0,00	1,22	100	172	
Marginación	17,46	15,06	7,61	12,98	229	198	100
C. Población	8,24	0,00	0,00	1,13			
Total	253,36	137,93	146,37	156,54	184	100	106

Las diferencias observadas en el gasto per cápita sectorial se asocian sobre todo a la diferencia general existente en el gasto per cápita en servicios sociales entre las tres Diputaciones. En este sentido, frente a las notables diferencias que tendremos ocasión de comprobar a nivel municipal, el gasto sectorial de las Diputaciones Forales en los tres Territorios Históricos muestra un comportamiento similar, siendo los sectores de personas mayores y discapacidad los que acaparan alrededor del 76-86% del gasto. Este aspecto es importante puesto que, en general, si bien es cierto que podemos hablar de diferentes modelos de gasto,

también lo es que estas diferencias no se relacionan tanto con las orientaciones preferentes en el mismo como en los recursos realmente disponibles.

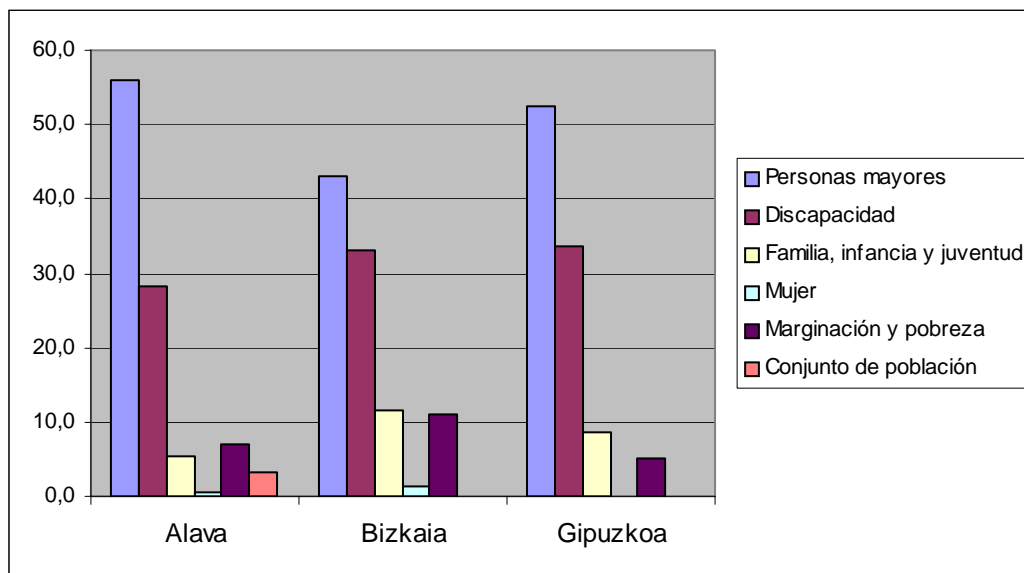
De mencionar alguna diferencia llamativa, convendría mencionar la cuestión relativa al gasto en personas mayores, dado que en este campo se observa precisamente la mayor diferencia absoluta entre Bizkaia por una parte y Álava y Gipuzkoa por otra. Así podemos comprobar que, mientras en Álava y Gipuzkoa el gasto en este sector alcanza el 52-56%% del gasto total en servicios sociales, en Bizkaia se sitúa en el 43%.

Estos datos parecen indicar que, cuanto más desarrollado es el sistema, mayor presencia relativa tiene el sector de la personas mayores hasta convertirse en claramente dominante en el gasto total. No hay que olvidar, en este sentido, que la distribución señalada está condicionada también por la actividad de otras instituciones. Así, el menor impacto relativo del gasto en el área de familia, infancia y juventud en Álava (5,3% frente a alrededor de 11,6% en Bizkaia y el 8,7% en Gipuzkoa) está directamente relacionado con el protagonismo municipal en esta área y más concretamente con la actuación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Cuadro 14. Distribución porcentual del gasto de las diputaciones por sectores

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
Personas mayores	55,9	43,0	52,5	48,8
Discapacidad	28,2	33,0	33,5	32,1
Infancia y juventud	5,3	11,6	8,7	9,3
Mujer	0,4	1,4		0,8
Marginación	6,9	10,9	5,2	8,3
Conjunto Población	3,3			0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Gráfico 8 Distribución porcentual del gasto de las diputaciones por sectores



Hay que señalar, sin embargo, que el análisis de la distribución sectorial por grandes áreas puede esconder otras diferencias importantes. En este sentido, el análisis de los servicios, programas y prestaciones concretas que las Diputaciones financian proporciona una visión más clara de la aportación de estos organismos al campo de los servicios sociales y permite concretar más las diferencias existentes en la actuación de las tres Diputaciones.

Comenzaremos por mostrar lo que sucede en el sector de Personas Mayores, el más importante en términos económicos, y en el que se concentran las mayores diferencias en euros per cápita. Ésta constituye el área preferente de intervención de las Diputaciones Forales, que concentran en ella un 48,8% de su gasto corriente, asumiendo un 73,8% de la financiación total de los servicios y prestaciones ofrecidas.

A la hora de abordar este sector, de cara a precisar de forma más correcta las diferencias de impacto en materia de gasto, centraremos el análisis sobre todo en el gasto per cápita por persona mayor de 65 años. Esta aproximación permite así medir el impacto del gasto en términos de la población potencialmente beneficiaria de la atención.

Antes de analizar las diferencias en el gasto por territorios, conviene destacar en primer lugar la importancia que tienen las Diputaciones en la financiación del gasto total en servicios o prestaciones para la personas mayores. Puede comprobarse, en este sentido, que estas instituciones financian prácticamente en su totalidad el mantenimiento de los equipos técnicos, el 92,9%, así como el 81,2% en los servicios residenciales, el 65% en centros de día y el 58,5% en actividades de promoción y prevención. Sólo en el mantenimiento de hogares y en atención domiciliaria su participación no resulta mayoritaria. En el caso de la atención domiciliaria esta situación se debe a que la Diputación de Bizkaia durante el 2002 sólo ha financiado casos de atención domiciliaria de personas ancianas que estaban en lista de espera de residencias. Sin embargo, tanto en Álava como en Gipuzkoa, la atención domiciliaria constituye un programa de gasto importante, el segundo en Alava y el tercero en Gipuzkoa después de las prestaciones económicas.

Analizando los datos sectoriales de gasto, el primer aspecto a destacar es que, en el caso de las tres Diputaciones, se observa una concentración del gasto en personas mayores en tres tipos de servicios o prestaciones: los servicios residenciales, las prestaciones económicas periódicas y la atención domiciliaria. En Alava y Gipuzkoa concentran en torno al 87-88% de su gasto en estos tres tipos de recursos y en Bizkaia el 84,1%. En conjunto, el gasto foral en servicios residenciales, atención domiciliaria y pensiones para la personas mayores supone un 22,2% del gasto total en servicios sociales.

El destino fundamental del gasto, en los tres territorios corresponde a los servicios residenciales, aspecto en el que detectamos una primera diferencia fundamental entre Diputaciones. Así, el porcentaje de gasto destinado a este concepto es algo superior en Álava, un 63,3% frente al 62,7% en Bizkaia y el 59,7% en Gipuzkoa.

Sin embargo, estas diferencias se observan más nítidamente analizando el gasto residencial por persona mayor de 65 años: mientras Álava gasta 594,09 euros por cada persona mayor de 65 años, en Gipuzkoa se gastan 273,15 euros y 211,96 euros en Bizkaia. En servicios residenciales, por tanto, el gasto por mayor de 65 años de la Diputación de Álava es 2 veces superior al de Gipuzkoa y casi 3 veces (2,8) al de Bizkaia. En realidad, estas diferencias

sustanciales explican en más de un 63% el mayor nivel de gasto de Álava respecto al resto de territorios de la C.A.E.

Considerando el segundo destino del gasto en servicios o prestaciones para la personas mayores se detecta una diferencia importante a nivel territorial. Así, si en Álava es el gasto en asistencia domiciliaria el que asume esta posición, en Bizkaia y en Gipuzkoa este puesto corresponde a las prestaciones económicas periódicas, compuestas por las Prestaciones No Contributivas (PNC) por ancianidad y por el Fondo de Bienestar Social (FBS) y los complementos o subsidios forales que complementan las PNC y los FBS. Esta partida de gasto llega a representar 21,2% del gasto total en personas mayores en Bizkaia y un 15,7% en Gipuzkoa. En Álava, en cambio, el porcentaje baja al 5,7%. A diferencia de otros conceptos de gasto, el gasto absoluto por persona mayor de 65 años es también inferior en Álava al que se da en otros territorios (53,30 euros por mayor de 65 años por 71,71 euros en Bizkaia y 69,47 euros en Gipuzkoa).

Respecto a estas ayudas económicas, tratándose de prestaciones económicas de derecho, implantadas desde hace bastantes años, y sujetas en su concesión a la condición de bajos ingresos, el nivel alcanzado por estas ayudas puede considerarse un buen indicador del grado de pobreza existente entre la población anciana de cada uno de los Territorios. Partiendo de esta hipótesis, los resultados indican la mejor situación diferencial de Álava.

En relación a las prestaciones económicas, por otra parte, hay que destacar también la influencia de los complementos aplicados a las PNC en Bizkaia y Gipuzkoa, circunstancia que ha contribuido a acentuar las diferencias respecto a Álava.

En lo que respecta a la atención domiciliaria se observa una situación bastante similar a la de los servicios residenciales, con una mayor incidencia tanto relativa como absoluta del gasto en Álava. De una parte, Álava gasta un 18,8% en este tipo de servicios por 11,3% en Gipuzkoa y Bizkaia un 0,2%; de otra, su nivel de gasto por mayor de 65 años triplica el de Gipuzkoa: 175,99 euros por 51,75 euros en Gipuzkoa. En Bizkaia, la asistencia domiciliaria es competencia

exclusiva de los ayuntamientos, la Diputación Foral sólo ha financiado durante 2002 la ayuda domiciliaria a ancianos en lista de espera para residencias.

En realidad, las diferencias entre territorios afectan a todas las dimensiones de los servicios para las personas mayores, aspecto que adquiere aún mayor intensidad en los casos de nuevas modalidades de servicios. Esto es perceptible en el caso del gasto en centros de día: 59,22 euros por mayor de 65 años en Álava, por 25,86 euros en Gipuzkoa y 6,51 euros en Bizkaia. Como se ve, el nivel de retraso es muy fuerte en Bizkaia, estando Gipuzkoa todavía en una fase inicial de implantación de esta nueva modalidad de intervención.

Cabe destacar igualmente el gasto por mayor de 65 años que Bizkaia aplica en las áreas más generales de hogares, ayudas económicas no periódicas y acciones de prevención y promoción : 25,27 euros por mayor de 65 años en total por 19,51 euros en Gipuzkoa y 12,72 euros en Álava, realidad que se explica en buena medida por la gestión municipalizada de estas actuaciones.

Cabe finalmente señalar que la situación diferencial de Álava en materia de servicios también se percibe en materia de infraestructura de personal, con un nivel de gasto bastante superior al del resto de los territorios (42,72 euros por mayor de 65 años respecto a los 19,97 euros de Bizkaia y los 14,64 euros de Gipuzkoa).

En definitiva, más allá de algunas coincidencias entre las diferentes Diputaciones, el aspecto más llamativo es la constatación de las fuertes diferencias. Éstas se asocian fundamentalmente al muy superior nivel de gasto de Álava en materia de servicios personales y residenciales pero también al fuerte retraso de Bizkaia, no sólo en relación a Álava sino también a Gipuzkoa en servicios residenciales y centros de día.

Cuadro 15. El gasto de las diputaciones forales en el sector de la personas mayores por programas, servicios y prestaciones

	Gasto per cápita				% Verticales				% Dip. s/gto.
	Álava	Bizkaia	Gipuzk	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuzk	C.A.E.	
Equipo Técnico	42,72	19,97	14,64	21,05	4,6	5,9	3,2	4,7	92,9
Residencias	594,02	211,96	273,15	278,26	63,3	62,7	59,7	61,9	81,2
Ayuda Domicilio	175,99	0,67	51,75	38,45	18,8	0,2	11,3	8,6	37,8
Centros de día	59,22	6,51	25,86	19,15	6,3	1,9	5,7	4,3	65,0
Hogares		11,66	8,16	9,12		3,5	1,8	2,0	44,1
Promoción	5,29	13,61	8,34	10,90	0,6	4,0	1,8	2,4	58,5
FBS-PNC	53,30	71,71	71,74	69,47	5,7	21,2	15,7	15,4	100,0
Ayudas Económ.	7,43		3,01	1,87	0,8		0,7	0,4	93,1
Telealarma		1,96	0,92	1,39		0,6	0,2	0,3	73,9
Total	938,03	338,06	457,58	449,67	100,0	100,0	100,0	100,0	73,8

Nota: € per cápita por persona de 65 y más años

La evolución reciente de los niveles de gasto refleja una tendencia a concentrar el esfuerzo de gasto en materia residencial, manteniéndose niveles más bajos de crecimiento en el nivel absoluto de gasto en asistencia domiciliaria y especialmente de prestaciones económicas que apenas reflejan variación absoluta y porcentual respecto a 2001.

En términos relativos, sin embargo, el máximo crecimiento en el nivel de gasto corriente entre 2001 y el año 2002, con un 25,34%, corresponde al gasto en atención domiciliaria. A este nivel, el crecimiento experimentado en Alava y Gipuzkoa son semejantes, con un crecimiento respectivo de 22,8% en Gipuzkoa y 25,2% en Alava. En Bizkaia, aunque el gasto es algo mayor que en el 2001 ya que en ese año no se gastó nada, no deja de ser prácticamente inexistente.

El espectacular crecimiento de los gastos residenciales en Bizkaia con el 20,4% y en menor medida en Gipuzkoa con el 11% está condicionado más que por nuevas orientaciones de gasto por la incidencia del cambio competencial realizado ya en Gipuzkoa y Bizkaia, que altera notablemente la distribución del gasto entre Diputaciones y Ayuntamientos. En los dos casos, los

servicios forales han asumido el gasto relativo a ancianos asistidos, población que hasta el año 2000 compartían con algunos ayuntamientos.

Con todo, tanto en servicios residenciales como en asistencia domiciliaria Álava sigue ampliando su diferencia absoluta respecto al resto de territorios.

En relación a la atención domiciliaria, ya venimos señalando que la Diputación de Bizkaia ha financiado sólo aquellos casos de atención domiciliaria de ancianos que están en lista de espera en residencias. El resto ha sido asumido en su totalidad por los ayuntamientos.

La lectura de los datos relativos a servicios residenciales y asistencia domiciliaria será más significativa al analizar ambas fuentes de financiación conjuntas, Ayuntamientos y Diputaciones. Será entonces cuando podamos hablar del incremento del gasto o si tan sólo se trata de un cambio en el peso porcentual de las fuentes de financiación de estos recursos.

Cuadro 16. El gasto per cápita de las diputaciones forales en algunos servicios y prestaciones para las personas mayores de 65

	Servicios Residenciales		Prestaciones Económicas		Ayuda Domiciliaria	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Álava	537,20	594,09	57,69	60,73	140,56	175,99
Bizkaia	176,08	211,96	71,25	71,71		0,67
Gipuzkoa	246,18	273,15	76,14	74,75	42,15	51,75
C.A.E.	242,67	278,26	71,16	71,34	30,68	38,45

Nota: En personas mayores, € per cápita por persona de 65 y más años

El esfuerzo económico en pensiones realizado en Bizkaia y Gipuzkoa sigue la línea que se inició en el 2001 con los complementos forales. Estos complementos o subsidios de las pensiones han sido muy importantes en Gipuzkoa, con un complemento de 17,14 euros por persona mayor de 65 años más y de 17,79 en Bizkaia. En cambio, en Álava no ha tenido repercusión esta política que, en la práctica, se ha limitado a aplicar el complemento foral

destinado fundamentalmente a complementar las prestaciones económicas del Plan de Lucha contra la Pobreza (Renta Básica).

Cuadro 17. Prestaciones económicas por sector de población y complementos de las mismas según territorio

	TERCERA EDAD			DISCAPACIDAD			TOTAL COMP
	FBS-PNC	Compl.	Total	FBS-PNC-LISMI	Compl.	Total	
<i>Gasto total</i>							
Álava	2.303.676		2.303.676	1.869.721		1.869.721	4.173.397
Bizkaia	10.443.983	3.694.365	14.138.348	14.595.025	3.694.357	18.289.382	25.039.008
Gipuzkoa	6.077.530	2.042.865	8.120.395	6.322.565	2.051.133	8.373.698	12.400.096
C.A.E.	18.825.189	5.737.230	24.562.419	22.787.311	5.745.490	28.532.801	41.612.501
<i>Gasto per cápita</i>							
Álava	50,27		50,27	6,53		6,53	14,57
Bizkaia	50,29	17,79	68,07	13,00	3,29	16,29	22,30
Gipuzkoa	50,98	17,14	68,11	9,39	3,05	12,43	18,41
C.A.E.	50,51	15,39	65,90	10,94	2,76	13,70	19,98

El sector de discapacidad es el segundo en importancia en la actuación de Diputaciones, concentrando el 32,1% de su gasto en servicios sociales. Pero si el nivel de gasto es cuantitativamente menor, el peso en el gasto total de las Diputaciones es aún mayor que en personas mayores, llegando a suponer un 83,6% de la financiación total.

Analizando este sector, se constatan tendencias relativamente similares a las ya observadas en el sector de las personas mayores. Así, de una parte todas las Diputaciones gastan la mayor parte de sus recursos en algunos servicios concretos: entre un 73-76% de su presupuesto está dedicado a servicios residenciales, apoyo a centros ocupacionales-especiales de empleo y prestaciones económicas. Por otra, sin embargo, la distribución interna de las principales partidas es diferente.

Analizando con más detalle esta cuestión, podemos observar tres pautas específicas en la distribución del gasto. Así, en Álava predomina el gasto en servicios residenciales (37,9% del gasto del sector) y en centros especiales de empleo y ocupacionales (26,5%); en Bizkaia resulta

decisivo el peso de las prestaciones económicas (38,7% del gasto); finalmente, en Gipuzkoa el gasto en prestaciones también es importante (28%) pero en un contexto de fuerte orientación del gasto igualmente a los servicios residenciales (37,7%).

Los datos anteriores tienden a confirmarse al analizar el gasto per cápita. De esta forma, Álava destaca por su mayor gasto per cápita en servicios residenciales y centros ocupacionales-centros especiales de empleo. En relación con los servicios residenciales, la diferencia más llamativa es la que se da entre Álava y Gipuzkoa, por un lado, y Bizkaia, por otro. Así, si Álava gasta en estos centros 27,08 euros per cápita y Gipuzkoa 18,52 euros, la cifra es sólo de 11,25 euros en Bizkaia.

La diferencia en favor de Álava es, en cambio, radical en el caso de los centros ocupacionales y de empleo: 19,01 euros per cápita por 5,20 euros en Gipuzkoa y 4,41 euros en Bizkaia. Estas diferencias territoriales obedecen a una distinta concepción de oferta de servicios: Gipuzkoa no financia desde los servicios sociales los centros especiales de empleo, por lo que las diferencias con Alava son tan importantes. Bizkaia aparece como el territorio intermedio entre dos modelos distintos, sigue financiando los centros especiales de empleo pero en menor grado que los ocupacionales.

En términos relativos, Bizkaia es el territorio que se sitúa a la cabeza en el ámbito de las prestaciones económicas, con un gasto absoluto per cápita de 17,61 euros, muy superior a los 13,72 euros de Gipuzkoa y los 8,23 euros de Álava. En general, las prestaciones económicas periódicas -LISMI, PNC y FBS- presentan en términos de euros per cápita tendencias muy similares a las que aparecerían en el caso de la personas mayores, y por las mismas razones. Podría sostenerse aquí también la hipótesis de una correlación de las ayudas con el nivel de pobreza, mayor en Bizkaia, actuando así estas prestaciones como alternativas - entre colectivos con rasgos de discapacidad - a otras prestaciones más generales.

Las cifras territoriales en centros de día, muestran un menor gasto en Gipuzkoa y Alava, 3,62 y 2,06 euros respectivamente frente a Bizkaia con 4,22 euros. Hay que señalar en este

sentido que la oferta de servicios de día en el territorio alavés se atiende desde sus centros ocupacionales, dotados de servicios de comedor.

Por lo que respecta al gasto en equipos básicos, Álava se sitúa en este caso por encima: 4,82 euros per cápita por 3,29 euros en Bizkaia y 3,98 euros en Gipuzkoa.

En el resto de actividades el gasto per cápita es bastante similar en los tres territorios.

En definitiva, de los datos presentados, destaca la orientación del gasto hacia los servicios residenciales en Álava y Gipuzkoa y el fuerte nivel de gasto en prestaciones en Bizkaia así como, ya en bastante menor medida, en Gipuzkoa.

A diferencia de las personas mayores, donde se detectan muy fuertes diferencias territoriales, sin embargo, puede decirse que en el sector de la discapacidad, aún estando claramente presentes, las diferencias territoriales entre los programas y servicios resultan menos llamativas desde un punto de vista cuantitativo.

En cuanto al papel de las Diputaciones en la financiación de los servicios y programas dirigidos a personas con discapacidad, hay que destacar que estas instituciones asumen un papel dominante, cuando no exclusivo, en prácticamente todos los casos, con un nivel medio de financiación del 83,6%. Financian la totalidad de los equipos técnicos, de las prestaciones económicas, así como de los servicios residenciales (99,9%), centros de día (98,7%) y centros ocupacionales (93,6%). Un segundo bloque de marcada financiación foral son las actividades de promoción y prevención (89,6%) y otras ayudas económicas, como son: ayudas al transporte y a la autonomía personal (87%).

El único marco en el que las Diputaciones no cubren la mayoría del gasto corresponde a la asistencia domiciliaria, donde su aportación representa el 25% del gasto total, financiados sólo en un 16,4% por las diputaciones y a los programas de inserción socio-laboral, cuya financiación corre a cargo de el Gobierno Vasco y los Fondos Sociales Europeos.

Cuadro 18. El gasto de las diputaciones forales en el sector de enfermedad, discapacidad y minusvalía por programas servicios y prestaciones

	Gasto per cápita				% Verticales				%Dip.s /gto.
	Álava	Bizkaia	Gipuz	C.A.E	Álava	Bizkaia	Gipuz	C.A.E	
Equipo técnico	4,82	3,29	3,98	3,72	6,7	7,2	8,1	7,4	100,0
Serv.Residenciales	27,08	11,25	18,52	15,78	37,9	24,7	37,7	31,4	99,9
Asist. Domicil.	2,47		0,19	0,40	3,5		0,4	0,8	25,0
Centros de día	2,06	4,22	3,62	3,73	2,9	9,3	7,4	7,4	98,7
C. Ocupacional	11,54	3,65	5,20	5,24	16,1	8,0	10,6	10,4	93,6
CEE	7,47	0,76		1,44	10,4	1,7		2,9	16,4
Promoción	6,41	4,50	2,40	4,08	9,0	9,9	4,9	8,1	89,6
LISMI-FBS-PNC	8,23	17,61	13,72	15,06	11,5	38,7	28,0	30,0	100,0
A.Económ.	1,44	0,25	1,44	0,79	2,0	0,5	2,9	1,6	87,0
Total	71,51	45,53	49,07	50,25	100,0	100,0	100,0	100,0	83,6

¿Cómo se traducen las diferencias de gasto observadas entre Álava y el resto de territorios en los niveles de atención? Los datos que presentamos en el cuadro 19 nos permite profundizar en esta cuestión, en lo relativo a la primera dimensión de gasto, la relativa a servicios residenciales.

El aspecto más llamativo se asocia, desde luego, a una cobertura de plazas muy superior en el caso de Álava y progresivamente inferior conforme desciende el nivel de gasto per cápita. En este sentido, mientras Álava destaca por un cobertura residencial por cada 1000 habitantes del 1,28‰, la proporción referida baja a 0,76‰ en Gipuzkoa y a 0,56‰ en Bizkaia.

Los datos anteriores no son fiel reflejo, sin embargo, de las diferencias puesto que recogen cifras relativas al conjunto del sector, tanto público como privado. Centrándonos en el sector público, controlado en lo fundamental por las instituciones forales, la cobertura residencial marca diferencias más profundas: 0,85‰ en Álava por 0,43‰ en Gipuzkoa y sólo 0,11‰ en Bizkaia. Aunque es evidente que gran parte del gasto privado es financiado por las Diputaciones en este ámbito, los menores costes/plaza del sector privado condicionan las diferencias generales en el nivel de gasto en servicios residenciales para las personas con discapacidad

entre distintas instituciones forales. El muy inferior gasto de Bizkaia se asocia así, más que a un nivel muy inferior de cobertura residencial, a una mayor orientación hacia los servicios privados.

Esta realidad contrasta con el dato de que, dentro de los centros públicos, Bizkaia es el que destaca por un coste/plaza más elevado: 44.313 euros frente a los 35.235 euros de Gipuzkoa y los 35.369 euros de Álava. Sin embargo, este dato es probablemente poco significativo puesto que, en buena medida, se asocia a una mayor diversificación del sistema residencial en Gipuzkoa y, sobre todo, en Álava, con un tipo de oferta residencial más abierta a fórmulas más ligeras en cuanto a necesidades de personal especializado.

Cuadro 19. Servicios residenciales para personas con discapacidad por territorios

	Nº de plazas	Cobertura por 1000 habitantes	Coste plaza	Cuota media/ usuario
Centros públicos	244	0,85	35.369	4.336
Centros privados	123	0,43	6.508	3.915
Total Álava	367	1,28	25.508	4.256
Centros públicos	121	0,11	44.313	3.677
Centros privados	507	0,45	17.428	1.476
Total Bizkaia	628	0,56	22.608	2.162
Centros públicos	288	0,43	35.235	4.364
Centros privados	226	0,34	19.818	4.252
Total Gipuzkoa	514	0,76	28.456	4.311
Centros públicos	653	0,31	36.984	4.216
Centros privados	856	0,41	16.490	2.883
Total C.A.E.	1509	0,72	25.304	3.579

Fuente: Estadística de Servicios Sociales (Entidades y Centros) 2002. DATOS PROVISIONALES

El tercer sector de gasto de las Diputaciones Forales, en orden de importancia, está constituido por el de familia, infancia y juventud, al que las entidades forales destinan el 9,3% de sus presupuestos corrientes en servicios sociales, representando su aportación el 45,2% del dinero público dedicado a su mantenimiento.

A diferencia de lo que se observa en las áreas de personas mayores y discapacidad, a nivel global el mayor nivel de gasto per cápita en este ámbito no corresponde a Álava (que se sitúa en el segundo lugar con 13,43 y 12,80 euros per cápita en Gipuzkoa) sino a Bizkaia con un gasto de 16,01 euros per cápita asumido por su Diputación.

La situación descrita responde sobre todo al mayor nivel de gasto en servicios residenciales 12,64 euros, frente a 7,29 de Gipuzkoa y 6,76 euros en Alava. Este elevado gasto residencial en Bizkaia, que venimos observando desde el ejercicio 2000, se debe al número de extranjeros menores que son acogidos por las instituciones de Bizkaia: prácticamente la mitad de sus residentes son extranjeros según ha informado el Instituto Foral de Asistencia Social (IFAS), organismo foral que proporciona la actuación en familia e infancia.

La importancia del gasto residencial en Bizkaia aparece nítidamente al analizar la distribución sectorial del gasto en familia, infancia y juventud, comprobándose que un 78,9% del gasto de la Diputación de Bizkaia se concentra en servicios residenciales por 57% en Gipuzkoa y 50,3% en Alava. Estos dos territorios destacan por tanto por una mayor diversidad en su intervención.

Sólo en el Equipo Técnico, tendría mayor gasto Alava 4,58 euros frente a 1,54 de Gipuzkoa y 0,93 euros de Bizkaia.

Las diferencias señaladas, particularmente las relativas a gasto per cápita, ocultan, sin embargo, la realidad del compromiso asumido en este campo por las instituciones municipales alavesas. En este sentido, conviene señalar que, en el caso de Álava, el gasto total en este sector que realizan los ayuntamientos alaveses, y más concretamente el de Vitoria-Gasteiz, es

de 16,45 euros per cápita, frente al de los ayuntamientos vizcaínos de 5,24 euros per cápita y 2,40 euros de los guipuzcoanos.

En definitiva, si las diferencias de las tres diputaciones no son muy acusadas, tiende a mantenerse la tendencia a un mayor nivel de gasto en Álava. Este aspecto está sin duda vinculado a la realidad, ya percibida en otros sectores, de un mayor nivel de gasto en los equipos territoriales en Álava que representa cuatro veces el gasto de Bizkaia y triplica al de Gipuzkoa. Volveremos con más profundidad sobre estas cuestiones en el capítulo del Destino del Gasto.

Considerando el papel de las Diputaciones en la financiación del gasto total por servicios y programas, cabe decir que muchos de ellos son financiados de forma preferente por las instituciones forales, como son los equipos técnicos y los servicios residenciales con porcentajes que oscilan entre el 79-91%. Así ocurre sobre todo con los equipos técnicos (79,4%), los programas residenciales (90,6%), los de acogimiento y adopción el 100%, que son competencia exclusiva de los órganos forales. El papel de las Diputaciones resulta, en cambio, muy inferior, con niveles situados entre el 31,5 y 4,5% en los programas de promoción y prevención guarderías y asistencia domiciliaria. En este sentido, tenemos que señalar que todos los programas de intervención familiar, educadores de calle, etc... han pasado a ser competencia municipal.

**Cuadro 20. El gasto de las diputaciones forales en el sector de la familia, infancia y juventud
por programas, servicios y prestaciones**

	Gasto per cápita				% Verticales				% Dip./ gto.T
	Álava	Bizkaia	Gipuz.	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuz.	C.A.E.	
Equipo	4,58	0,93	1,54	1,63	34,1	5,8	12,1	11,2	79,4
Residencias	6,76	12,64	7,29	10,10	50,3	78,9	57,0	69,1	90,6
Acog-Adop.	0,57	1,00	0,30	0,72	4,2	6,3	2,4	4,9	100,0
Asist.Domic	0,36			0,05	2,7			0,3	9,9
Guarderías	0,44			0,06	3,3			0,4	4,5
Prom. Prev.	0,72	1,43	2,38	1,64	5,3	9,0	18,6	11,2	30,7
Ay. Económ			1,28	0,41			10,0	2,8	5,3
Total	13,43	16,01	12,80	14,61	100	100	100	100	45,2

Las Diputaciones desempeñan un papel menos notorio, por no decir secundario, en la financiación pública de los programas y prestaciones contra la marginación y la pobreza, destinando al sector un 8,2% de su gasto total. Este gasto apenas representa un 16,4% del gasto total realizado por las instituciones públicas en el área de marginación.

Hay algunas áreas, no obstante, en las que las Diputaciones Forales tienen una importancia considerable como son el PAGAMI, prestación foral que completa la Renta Básica financiado en su totalidad por las diputaciones y los servicios de alojamiento con una financiación del 53%. El papel de las instituciones forales es también significativa en la financiación de los equipos técnicos (50,4%) y de los programas de inserción (41,2%). En cambio, intervención es menor en el ámbito de las ayudas económicas y de los programas de inserción socio-laboral.

La distribución sectorial del gasto es algo diferente entre Diputaciones. La principal diferencia hace referencia a la contribución de las Diputaciones Forales al gasto en AES: mientras la Diputación de Álava destina el 15% del gasto a este concepto, este tipo de gasto no se produce en los otros dos territorios. En cambio, el gasto en albergues y alojamientos supera el 28,5% del gasto en el sector en Gipuzkoa y el 13,6% en Bizkaia, no alcanzando en Álava el 5% .

En términos de gasto per cápita, Álava vuelve a situarse por delante en este sector, con un gasto per cápita de 16,88 euros, superior a los 15,06 euros de Bizkaia y 7,61 euros Gipuzkoa. La distancia que veníamos apreciando entre Álava, por un lado, y Gipuzkoa y Bizkaia, por otro, ha quedado considerablemente reducida en el caso de Bizkaia. El acercamiento en el nivel de gasto entre las instituciones forales alavesas y vizcaínas se debe a la fuerte inversión de ambas en la financiación del PAGAMI: Bizkaia destina 6,36 euros por habitante y Álava 5,97 frente a los 0,32 euros de Gipuzkoa. De hecho, la financiación del PAGAMI representa el 42,2% del gasto total de la Diputación de Bizkaia en el sector, frente al 35,4% de Álava y el 4,2% de Gipuzkoa. Sin embargo, únicamente Álava destina una parte de su presupuesto en marginación y pobreza a la financiación de las AES, el 15%, 2,53 euros per cápita.

La política de inserción socio-laboral marca también una diferencia importante entre Álava y el resto de los territorios. Así, en este campo, Álava gasta 2,56 euros per cápita por 0,03 euros en Bizkaia y nada en Gipuzkoa.

Estos dos elementos diferenciales reflejan un mayor compromiso con los objetivos de lucha contra la pobreza que inspiraron la puesta en marcha del Plan de Lucha contra la Pobreza, tanto en la dimensión de complementación de las políticas prestacionales no periódicas (AES) como en acciones de inserción.

En lo relativo al gasto en albergues y alojamientos, Gipuzkoa y Bizkaia se encuentran en cambio por delante de la Diputación de Álava (2,17 y 2,05 euros per cápita respectivamente por 0,83 euros en Álava).

Cuadro 21. El gasto de las diputaciones en marginación y pobreza por programas

	Gasto per cápita				% Verticales				% Dip. /gto.T
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa.	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.	
E.Técnico	1,72	3,48	2,43	2,90	10,2	23,1	31,9	22,4	50,4
Alojamiento	0,83	2,05	2,17	1,92	4,9	13,6	28,5	14,9	53,0
Renta Básico									0,0
PAGAMI	5,97	6,36	0,32	4,35	35,4	42,2	4,2	33,7	100,0
AES	2,53			0,35	15,0			2,7	2,8
Ayudas Ec.	0,30	0,20	0,05	0,16	1,8	1,3	0,6	1,3	8,8
Inserción	2,98	2,95	2,64	2,85	17,6	19,6	34,7	22,1	41,2
I.Socio-lab.	2,56	0,03	0,00	0,37	15,2	0,2	0,0	2,9	9,4
Total	16,88	15,06	7,61	12,90	100,0	100,0	100,0	100,0	16,4

2.2.2- Los Ayuntamientos

Aunque muy por detrás de las Diputaciones Forales, los Ayuntamientos constituyen los terceros actores principales en la financiación de la infraestructura de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Su participación corresponde a un 19,3% del gasto total realizado por las instituciones públicas en el año 2002, proporción inferior a la realizada por el Gobierno Vasco y muy por encima de la aportación del INEM o Fondo Social Europeo.

El peso del gasto en servicios sociales sobre el conjunto de sus presupuestos corrientes es importante en el caso de los municipios vascos, situándose en 2002 en torno al 9%.

Los ayuntamientos de la comunidad destinan el 47,7% de su gasto a personas mayores, el 18,2% a los servicios sociales de base, el 13,6% a marginación y pobreza y otro 10,3% a programas en el sector de la familia, infancia y juventud. Si los ayuntamientos comparten con las diputaciones unas mismas tendencias en cuanto al gasto en personas mayores y en familia, infancia y juventud, tienen una incidencia definitiva en áreas como los servicios generales, drogodependencias y mujer, áreas en las que su participación es fundamental en el conjunto del gasto realizado por las instituciones públicas.

El aspecto territorial del gasto resulta, en este punto fundamental, comprobándose aún mayores diferencias en los niveles de gasto per cápita que lo ya observado para las diputaciones. Así, Álava gasta 99,11 euros per cápita, 2,1 veces más que Gipuzkoa (47,65 euros) y 1,9 veces más que en Bizkaia (51,62 euros). Esta diferencia se asocia, en una parte esencial, al fuerte nivel de gasto asumido por el Ayuntamiento de la capital, Vitoria-Gasteiz, que no lo olvidemos, concentra alrededor de las tres cuartas partes de la población alavesa total.

Como se deduce con claridad de las cifras disponibles, el mayor nivel de gasto municipal en Álava en servicios sociales se asocia a diferentes factores. En primer lugar, al igual que sucedía con las instituciones forales, el presupuesto total disponible es mayor en el territorio

interior. En este sentido, el gasto per cápita total de los Ayuntamientos alaveses supera en más de 47 euros por habitante al de Bizkaia y en más de 51 euros al de Gipuzkoa.

En segundo lugar intervienen también diferentes orientaciones de gasto, con mayor protagonismo de la acción social en Álava. Así, en los municipios alaveses, un 13,2% de su presupuesto se destina a servicios sociales por apenas 7,2% en Gipuzkoa y 8,9% en Bizkaia. En caso alavés por tanto, y en lo que se refiere a las instituciones municipales, la importancia concedida al gasto en servicios sociales respecto al gasto total es muy superior a los otros dos territorios.

Finalmente, se observa un ligero mayor protagonismo de los Ayuntamientos alaveses en la financiación del gasto total en servicios sociales. El 23% del gasto total en servicios sociales en Álava es financiado por los Ayuntamientos por el 18,3% en Bizkaia y el 18,2% en Gipuzkoa. En años anteriores, estas diferencias eran aún mayores. Así, en 2000 los ayuntamientos alaveses asumían el 25% del total del gasto en servicios sociales, frente al 17% en Bizkaia y casi el 19% en Gipuzkoa. Desde 2000, los ayuntamientos de Bizkaia se han acercado a los alaveses puesto que han asumido importantes partidas de gasto sin ayuda foral, como son los servicios sociales de base, la atención domiciliaria y programas de atención a menores. Sin embargo, los ayuntamientos guipuzcoanos, a pesar de asumir los servicios sociales de base y programas dirigidos a menores, han descargado en las arcas forales la atención a ancianos asistidos, que antes compartían.

Cuadro 22. Gasto corriente total y en servicios sociales de los Ayuntamientos

	Gasto corriente per cápita		% Gasto S.Sociales S/ ppto.	% Aportación municipal al gasto en servicios sociales
	S.Sociales 2002	Total 2001		
Álava	99,11	752,89	13,2	23,6
Bizkaia	51,62	578,67	8,9	18,3
Gipuzkoa	47,65	661,59	7,2	18,2
C.A.E.	56,86	629,45	9,0	19,3

Al hablar de Álava, sin embargo, no debemos perder de vista el enorme protagonismo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. La influencia de este Ayuntamiento es determinante, tanto si medimos esta cuestión en términos de gasto per cápita como en términos de prioridades de gasto. Si el 79% del gasto total alavés es protagonizado por Vitoria-Gasteiz, en el gasto municipal en servicios sociales el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz representa el 94%, es decir la práctica totalidad del gasto realizado.

La especificidad de Vitoria-Gasteiz aparece palpablemente en los datos comparativos de la comarca de Llanada Alavesa con otras comarcas vascas. Esta realidad se manifiesta, de una parte, en unos porcentajes muy superiores del presupuesto destinados a servicios sociales (15,7%, seis puntos por encima de la siguiente comarca) y, de otra, en una decisiva contribución al gasto total correspondiente a su territorio (26,8%).

Comparando la situación de la Llanada con otras comarcas capitales, estas diferencias se hacen por ello palpables. El 15,7% de gasto del presupuesto total en servicios sociales contrasta con el 7,9% de Donostialdea y el 9,5% del área de Bilbao. Lo mismo sucede con la participación financiera municipal en el gasto comarcal en servicios sociales: 26,8% por 20,1% en Donostialdea y 18,4 del área de Bilbao.

Markina-Ondarroa en Bizkaia y Alto Deba en Gipuzkoa son, junto a las comarcas capitales, las comarcas con mayor aportación municipal al gasto en servicios sociales, 24,8% y 20,2%, respectivamente.

Otro elemento diferencial de la realidad alavesa es la fuerte concentración del gasto social en las áreas rurales de Diputación, no participando los Ayuntamientos sino muy secundariamente en la financiación del gasto en servicios sociales (con un máximo de 12,6% en Etribaciones del Gorbea). Esta circunstancia explica que el gasto municipal en el resto de comarcas alavesas sea muy bajo, con porcentajes sobre el presupuesto total que oscilan entre el 2,6% de la Rioja Alavesa y el 4,6% de la Montaña Alavesa.

Por supuesto, esta circunstancia tiene mucho que ver con el pequeño tamaño de los municipios rurales alaveses, aunque también con la tradición foral alavesa, centrada en la actividad de Diputación. Esto contribuye a explicar los muy bajos indicadores de participación municipal en la Rioja Alavesa, con un gasto social sobre presupuesto de apenas un 1,9% y una cobertura del gasto total en servicios sociales en la comarca de únicamente un 2,6%. De las zonas semi-urbanas de expansión territorial de la población en Euskadi, esta comarca es con mucho la que menos participa en el gasto en servicios sociales.

En el resto de comarcas vascas, normalmente caracterizadas por un mayor y creciente nivel de urbanización, se observan niveles de gasto sobre presupuesto algo superiores, pero siempre muy inferiores a la media vasca. Estos niveles pasan de cifras cercanas a 8,3-5,4% en las comarcas de Markina-Ondarroa y Bajo Deba a cifras cercanas al 7,6% en Duranguesado igualando al Bajo Bidasoa para ir bajando al 6,8% de Arratia-Nervión y 6,7% de Tolosa y son las guipuzcoanas las que más bajos porcentajes sobre el presupuesto total mantienen. En las comarcas guipuzcoanas, la participación municipal en la financiación del gasto comarcal se mueve en el intervalo del 12-20%, mientras que las vizcaínas alcanzan el intervalo 13-21%.

Los datos presentados tienden a revelar las fuertes diferencias en el nivel de gasto municipal a que se expone la población en función de su lugar de residencia. A las diferencias entre Vitoria-Gasteiz y el resto de municipios hay que añadir la constatación de una clara correlación entre nivel de gasto y tamaño de la población, aumentando dicho nivel en general conforme aumenta el peso demográfico de la comarca. También resultan decisivos, sin embargo, los factores sociales y económicos, aspecto que explica la favorable situación comparativa de Markina-Ondarroa y del Alto Deba.

La realidad descrita requiere por tanto de un contrapeso externo que, lógicamente, corresponde a las instituciones supramunicipales. De ellas depende en realidad que se consiga un equilibrio sustancial en los niveles de gasto, en particular en lo que se refiere a la intervención de las Diputaciones. En general, el factor de equilibrio tiende a funcionar, si bien algunas comarcas tienden a reflejar un retraso poco justificado, en especial cuando se trata de zonas demográficamente importantes.

**Cuadro 23. Gasto corriente de los ayuntamientos en servicios sociales y total,
e indicadores del esfuerzo económico realizado por comarcas**

	Gasto per cápita		% Gasto S.S.	% Aportación municipal
	S.Social 2002	Total 2001	S/ ppto.	
Cantábrica Alavesa	22,47	783,35	2,9	7,0
Llanada Alavesa	118,55	757,46	15,7	26,8
Montaña Alavesa	22,08	500,07	4,4	4,6
Valles Alaveses	21,28	753,10	2,8	4,8
Rioja Alavesa	13,25	690,36	1,9	2,6
Estribaciones Gorbea	28,99	660,61	4,4	12,6
Arratia-Nervión	39,88	590,58	6,8	17,0
Duranguésado	43,17	567,93	7,6	21,5
Gernika-Bermeo	41,67	552,89	7,5	17,0
Gran Bilbao	54,97	580,91	9,5	18,4
Markina-Ondarroa	49,75	598,74	8,3	24,8
Plentzia-Mungia	31,22	547,53	5,7	14,6
Encartaciones	35,41	605,88	5,8	12,8
Alto Deba	49,73	652,09	7,6	20,2
Bajo Bidasoa	34,15	543,02	6,3	15,2
Bajo Deba	34,15	637,23	5,4	12,7
Donostia-San Sebas	57,58	728,68	7,9	20,1
Goierri	41,81	589,46	7,1	18,4
Tolosa	38,64	574,26	6,7	13,0
Urola Kosta	36,28	630,97	5,8	17,6
C.A.E.	56,86	629,45	9,0	19,3

El estudio de la distribución sectorial del gasto que realizan los Ayuntamientos de cada Territorio permite obtener una visión más concreta y próxima de las diferencias globales a las que acabamos de referirnos.

Analizando el destino porcentual del gasto destaca la fuerte concentración del mismo en el sector de personas mayores en Bizkaia y Gipuzkoa, con cifras respectivas del 49 y 51,6%. En

Álava, en cambio, se observa un mayor reparto del gasto por sectores, aún resultando dominante el de personas mayores (40,6%).

Sin embargo, las cifras ponen sobre todo de relieve la enorme diferencia en los niveles de gasto per cápita entre los Ayuntamientos alaveses, y más exactamente entre el de Vitoria-Gasteiz, y los del resto de la Comunidad. Esta diferencia se produce incluso en el sector de personas mayores, aquel en el que más gastan los municipios de los territorios marítimos. Álava gasta así 40,19 euros per cápita, 1,6 veces más que Bizkaia (25,30 euros) y que Gipuzkoa (24,58 euros).

Sin embargo donde mayor es la distancia, en realidad en este caso insalvable, es en los sectores de familia, infancia y juventud y marginación y pobreza. En el primer caso, Vitoria-Gasteiz y los demás municipios alaveses gastan casi siete veces más que los ayuntamientos guipuzcoanos y tres veces más que los vizcaínos (16,45 euros per cápita por 2,40 euros en Gipuzkoa y 5,24 euros en Bizkaia). En Marginación, Álava gasta cuatro veces más que Gipuzkoa y que Bizkaia (21,04 euros por 5,49 en Gipuzkoa y 5,66 en Bizkaia).

Esta actuación diferencial de los municipios marca grandes diferencias respecto a lo que ya se desprendía del análisis del gasto de las instituciones forales. En este sentido, en el caso del sector de familia, donde Álava reflejaba un menor gasto per cápita a nivel de Diputaciones, la actuación municipal compensa con creces las diferencias, consolidando también aquí el liderazgo del territorio interior. En el ámbito de los programas de marginación y pobreza la actuación municipal no hace sino acentuar las diferencias ya existentes a nivel foral.

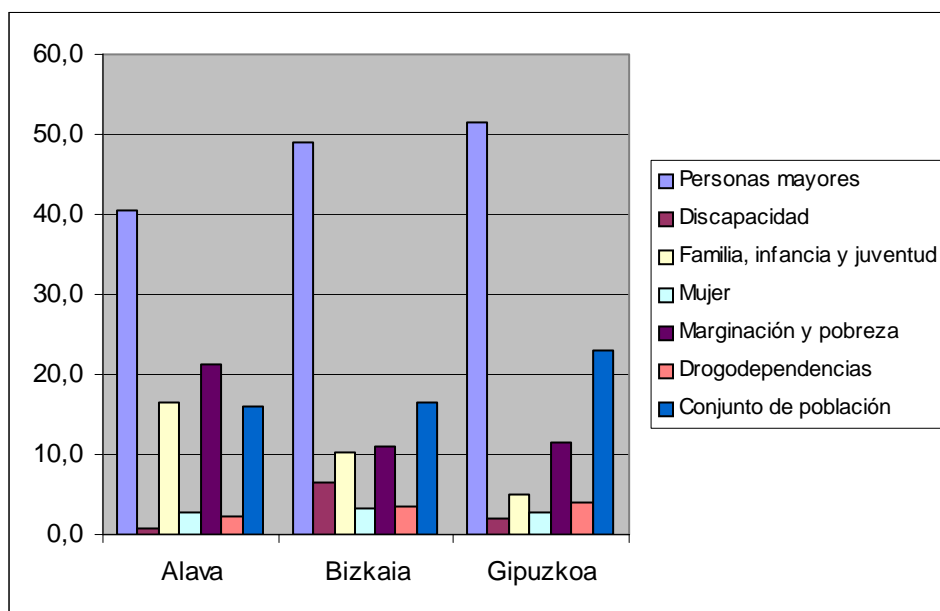
Aunque en este caso las diferencias no son tan llamativas, también resultan muy notables en el sector de servicios generales al conjunto de la población, con un gasto per cápita que casi duplica al de Bizkaia y es 1,4 veces al de Gipuzkoa (15,90 euros frente a 8,56 euros y 10,97 euros). Estos datos reflejan con total claridad el diferente nivel de la infraestructura básica de servicios sociales en los diferentes territorios, con un fuerte liderazgo de Álava y un importante letargo de Bizkaia

En los demás sectores, el gasto per cápita resulta poco significativo en todos los territorios. Así sucede en discapacidad, mujer y drogodependencias.

Cuadro 24. El destino sectorial del gasto de los ayuntamientos por Territorios

	Gasto per cápita				% Verticales			
	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
Personas mayores	40,19	25,30	24,58	27,11	40,6	49,0	51,6	47,7
Enfermedad, discap. y minusv.	0,74	3,37	0,96	2,23	0,8	6,5	2,0	3,9
Familia, infancia y juventud	16,45	5,24	2,40	5,86	16,6	10,1	5,0	10,3
Mujer	2,62	1,73	1,29	1,71	2,6	3,3	2,7	3,0
Marginación y pobreza	21,04	5,66	5,49	7,72	21,2	11,0	11,5	13,6
Drogodependencias	2,16	1,76	1,95	1,87	2,2	3,4	4,1	3,3
Conjunto de la población	15,90	8,56	10,97	10,35	16,0	16,6	23,0	18,2
Total	99,11	51,62	47,65	56,86	100,0	100,0	100,0	100,0

Gráfico 9 El destino sectorial del gasto de los Ayuntamientos por Territorios



Mayor concreción se puede obtener aún del análisis de programas, servicios y prestaciones. En la misma línea de análisis de los diferentes sectores de gasto que realizamos en relación con las instituciones forales, comenzaremos con el sector de personas mayores:

Los Ayuntamientos guipuzcoanos y vizcaínos tienen a nivel global un comportamiento algo diferente en la distribución sectorial del gasto en personas mayores, mientras en Bizkaia el gasto dominante es la asistencia domiciliaria (52,9%) por encima del gasto residencial (28,7%), en Gipuzkoa el gasto dominante es el residencial (43,4%) por encima de la asistencia domiciliaria (36,7%). Ambos servicios cubren en Bizkaia y Gipuzkoa entre el 80-82% de los recursos.

En Álava, la proporción de gasto que se destina a servicios residenciales es mayor, llegando al 65%, bajando al 11,4% el peso del gasto en asistencia domiciliaria, proporción similar al gasto en hogares en este territorio (10,9%).

En términos de gasto por persona mayor de 65 años, Álava destaca por un gasto muy superior al del resto en lo relativo a los servicios residenciales (172,95 euros por persona mayor de 65 años por 41,32 euros en Bizkaia y 63,56 euros en Gipuzkoa), diferencias que acentúan todavía más la enorme distancia observada en el gasto de las Diputaciones Forales.

En cambio, el mayor nivel de gasto municipal en hogares y clubes de jubilados no hace sino compensar parcialmente el menor nivel de gasto foral en este tipo de servicios, prácticamente inexistente en el caso de Álava. Esto se debe a que, a diferencia de Bizkaia, el mantenimiento de los hogares de jubilados es una competencia municipal, no asumiendo la Diputación alavesa sino la financiación de programas de actividades. En este caso, Gipuzkoa se va asemejando a Álava aunque todavía mantiene una red propia de hogares que poco a poco irá transfiriendo a los ayuntamientos..

El mayor gasto por persona mayor de 65 años en asistencia domiciliaria en Bizkaia y Gipuzkoa (76,14 euros por persona de 65 y más años en Bizkaia y 53,65 euros en Gipuzkoa por 30,26 euros en Álava) apenas oculta, en cambio, el notable diferencial de gasto realizado por la Diputación Foral de Álava en comparación con las demás.

En cuanto al peso de la financiación municipal en el gasto por servicios y programas, limitándonos a los principales servicios, comprobamos que los Ayuntamientos resultan

dominantes en el caso de la atención domiciliaria (62,2%, circunstancia atribuible este año a la financiación prácticamente municipal de este servicio en Bizkaia) y en los hogares y clubes de jubilados (55,9%). Aunque su participación es minoritaria, resulta también significativa, en la financiación global de los Centros de Día (35%), las actividades de promoción y prevención (41,5%), el servicio de telealarma (26,1%) e incluso de los servicios residenciales (18,8%).

Cuadro 25. Gasto en personas mayores por Territorios, programas y servicios

	Gasto per cápita*				% Verticales				%Ayto s/gto.T
	Álava	Bizk.	Gipuz.	C.A.E.	Álava	Bizk.	Gipuz.	C.A.E.	
Equipo técnico	11,53	0,37		1,61	4,3	0,3		1,0	7,1
Serv. Residen	172,95	41,32	63,56	64,53	65,0	28,7	43,4	40,4	18,8
Asist. Domicil	30,26	76,14	53,65	63,33	11,4	52,9	36,7	39,7	62,2
Centros de día	10,68	12,96	5,60	10,32	4,0	9,0	3,8	6,5	35,0
Hogares	29,11	7,96	11,10	11,55	10,9	5,5	7,6	7,2	55,9
Act. Promoción	10,80	5,21	10,95	7,73	4,1	3,6	7,5	4,8	41,5
A.Económicas	0,01	0,11	0,25	0,14		0,1	0,2	0,1	6,9
Telealarma	0,93		1,17	0,49	0,3		0,8	0,3	26,1
Total	266,27	144,05	146,28	159,71	100,0	100,0	100,0	100,0	26,2

* Gasto per cápita para las personas de 65 y más años

La política de intervención en el área de familia, infancia y juventud revela una orientación muy diferente entre territorios. Mientras en Bizkaia y Gipuzkoa destinan sus limitados recursos a acciones de promoción y prevención (87,1% del total y 82,3%, respectivamente), en Álava la orientación principal es el mantenimiento del sistema residencial (46,2%), proporción a la que habría que añadir en gran medida la parte destinada al staff técnico, un 18,8%.

En términos de gasto per cápita, la principal diferencia entre territorios se asocia a los servicios residenciales, a los que Álava destina 7,60 euros, no interviniendo en la práctica en este área los Ayuntamientos de Bizkaia y Gipuzkoa. Aunque tiene menor incidencia, el mantenimiento de un importante equipo técnico general en Alava para este sector, que resulta inexistente en los otros territorios en los que son asumidos en su totalidad por Diputación, también contribuye igualmente a acentuar las diferencias territoriales observadas

En cualquier caso, la participación municipal en este sector sólo resulta mayoritaria respecto a programas de carácter secundario (en términos de gasto), como asistencia domiciliaria (90,1%) o programas de prevención y promoción (69,3%). En el caso de la principal modalidad de intervención, los servicios residenciales, los Ayuntamientos únicamente participan de un 9,4% de la financiación. Destacar también la participación en el gasto total de las guarderías con un 10,9%.

Cuadro 26. El gasto de los ayuntamientos en el sector infancia y juventud por programas, servicios y prestaciones

	Gasto per cápita				% Verticales				%Aytos s/gto.T.
	Álava	Bizkaia	Gipuz.	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuz.	C.A.E.	
Equipo	3,09			0,42	18,8			7,2	20,6
Serv.Residen	7,60		0,02	1,05	46,2		0,8	17,9	9,4
Asist. Domic	0,65	0,59	0,14	0,60	3,9	11,2	6,0	10,2	90,1
Guarderías	0,64		0,19	0,15	3,9		7,9	2,5	10,9
Prom-Prev	4,48	4,56	1,98	3,57	27,2	87,1	82,3	60,9	69,3
A. Económic		0,09	0,07	0,07		1,7	3,0	1,2	0,9
Total	16,45	5,24	2,40	5,86	100,0	100,0	100,0	100,0	18,1

Como ya hemos señalado, en marginación y pobreza el gasto per cápita del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz es cuatro veces superior al de los municipios de Bizkaia y de Gipuzkoa, territorios en los que puede considerarse marginal el gasto en este campo de actuación.

Los ámbitos en los que sobresale la actuación de Vitoria-Gasteiz hacen referencia, por otra parte, a numerosos programas, concretamente el de complemento de AES, albergues y alojamientos, ayudas económicas complementarias - en general destinadas a personas sin derecho a Renta Básica pero en situación económica precaria - y programas de inserción.

En lo relativo a alojamientos, Álava destina 5,53 euros per cápita por 1,44 euros Gipuzkoa y 0,89 euros en Bizkaia. En lo que respecta a las otras partidas, claramente vinculadas a la correcta gestión de las acciones del Plan de Lucha contra la pobreza, tanto en su dimensión de complementación económica como de apoyo a la inserción, Álava aporta 14,93 euros per cápita

por sólo 4,01 euros los municipios guipuzcoanos y 4,64 euros los vizcaínos. Como ya se observaba en lo relativo a las instituciones forales, parece evidente que tampoco a nivel municipal se observa un compromiso efectivo con el desarrollo de estas actuaciones en términos de gasto complementario. Sólo Álava parece asumir por tanto la necesidad de completar, en este campo, la aportación económica gubernamental. La cuestión anterior es especialmente preocupante en lo relativo a los programas de inserción, dado que éste es un ámbito de competencia municipal en el diseño del Plan.

La participación municipal en la financiación del gasto de este sector es limitada, situándose globalmente en el 9,8%. Sin embargo, tiene algunas peculiaridades, ligadas a la política de complementación de prestaciones que desarrollan en Álava tanto la Diputación como el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. De ahí que los Ayuntamientos cubran un 56,6% de las partidas destinadas a conceptos AES y un 91,2% de las ayudas económicas complementarias, ligadas al programa de cobertura de necesidades no cubiertas por la Renta Básica implantado en Vitoria-Gasteiz.

La aportación municipal tiene importancia en la financiación del gasto general en albergues y alojamientos (47%), circunstancia atribuible a los ayuntamientos de la capital alavesa y guipuzcoana, ya que en ambos casos se destina más de la cuarta parte del gasto del sector a la cobertura de estos servicios.

La financiación municipal de los programas de inserción socio-laboral experimenta un avance significativo respecto al año anterior. Así, si en 2001 la participación municipal en estos programas era de un escaso 9,3%, en 2002 esta proporción se eleva hasta el 20,7%, más en consonancia con el enfoque municipalista que tiene esta política en la normativa autonómica. La participación en programas de inserción social sigue siendo muy reducida (12,8% del gasto total en estos programas), por debajo incluso del 13% del año anterior. Este estancamiento indica la preferencia de los ayuntamientos vascos en la financiación de programas de inserción socio-laboral frente a los programas de inserción social.

**Cuadro 27. El gasto de los ayuntamientos en el sector de marginación y pobreza
por programas, servicios y prestaciones**

	Gasto per cápita				% Verticales				%Ayto s/gto.T
	Álava	Bizkaia	Gipuz	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuz.	C.A.E.	
E.Técnico	0,58	0,13	0,04	0,16	2,8	2,2	0,7	2,1	2,8
Alojam.	5,53	0,89	1,44	1,71	26,3	15,7	26,2	22,1	47,0
AES	7,97	1,15	2,31	2,46	37,9	20,3	42,0	31,9	56,6
A. Econ.	2,24	1,79	1,29	1,69	10,7	31,7	23,5	21,9	91,2
Inserción	2,66	0,88	0,14	0,89	12,6	15,5	2,6	11,5	12,8
Ins.Soc-lab.	2,06	0,82	0,27	0,81	9,8	14,5	5,0	10,6	20,7
Total	21,04	5,66	5,49	7,72	100,0	100,0	100,0	100,0	9,8

En lo que respecta al sector de servicios generales al conjunto de la población, el 99,2% del gasto de los Ayuntamientos en este sector se destina al mantenimiento de las unidades de base y de los departamentos de servicios sociales. El mantenimiento de los departamentos generales de servicios sociales es competencia prácticamente exclusiva de los municipios, con una financiación municipal del 98,3%. En lo que respecta a los servicios de base, la financiación de los Ayuntamientos es, sin embargo del 73,5%, circunstancia atribuible a la peculiaridad del territorio alavés, donde la Diputación financia algunos de estos servicios.

Llama especialmente la atención, en este ámbito, en especial si recordamos que estamos hablando de las unidades realmente básicas en las que se sustenta el sistema general de servicios sociales, la intensidad de las diferencias existentes en los niveles de gasto per cápita a este nivel. Así, en lo relativo a servicios sociales de base, frente a los 12,71 euros per cápita de Álava, Gipuzkoa baja a 8,33 euros y Bizkaia a 6,72 euros. Estas diferencias de gasto - 1,5 veces más que en Gipuzkoa y de casi dos veces más en Bizkaia - son exponentes claros de un sistema fuertemente desequilibrado en sus estructuras básicas de apoyo, crecientemente precario conforme aumenta el tamaño de la población y la propia presencia de la necesidad (como evidencia la realidad de Bizkaia).

**Cuadro 28. Distribución del gasto de los ayuntamientos en el sector conjunto de población
por Territorios y programas y servicios**

	Gasto per cápita				% Verticales				%Ayto s/gto.T
	Álava	Bizkaia	Gipuz.	C.A.E.	Álava	Bizkaia	Gipuz.	C.A.E.	
Dpto.S.Soc	3,17	1,74	2,57	2,20	20,0	20,3	23,4	21,3	98,3
SSB	12,71	6,72	8,33	8,06	79,9	78,5	76,0	77,9	73,5
Prom.-prev	0,02	0,11	0,06	0,08	0,1	1,2	0,6	0,8	40,0
Total	15,90	8,56	10,97	10,35	100,0	100,0	100,0	100,0	77,1

2.2.3.- Gobierno Vasco

Dada la estructura competencial existente en la Comunidad Autónoma de Euskadi, el eje central de la intervención en materia de servicios sociales corresponde a las Diputaciones Forales, complementado los Ayuntamientos su intervención. El Gobierno Vasco mantiene, sin embargo un protagonismo cada vez mayor en el sector, financiando la cuarta parte del gasto público en servicios sociales de la C.A.E. (24,6%). Sin duda, ésta es la circunstancia más significativa del ejercicio 2002: la participación autonómica en la financiación del gasto total en servicios sociales ha crecido en cuatro puntos respecto al 2001, hecho que convierte al Gobierno Vasco en la segunda fuente de financiación de los servicios sociales, por encima de los ayuntamientos, que hasta ahora habían ocupado este lugar .

La segunda novedad respecto a años anteriores es la mayor diversificación del gasto del Gobierno Vasco: si hasta 2001 más del 90% estaba destinado exclusivamente al sector marginación y pobreza, a partir de 2002 dos son los sectores de intervención preferencial: marginación y pobreza y familia, infancia y juventud. A estos sectores dirige el 93,9% del gasto total. Con todo, la mayor parte de su presupuesto en el campo de los servicios sociales, el 79,7%, sigue destinado a la financiación del sector de marginación y pobreza, más concretamente a la financiación de los programas previstos en el Plan de Lucha contra la Pobreza. Eso sí, en este sector, su importancia es fundamental: la financiación del Gobierno Vasco supone un 73,5% del total de gasto correspondiente al sector de marginación y pobreza.

El segundo sector en orden de importancia es el de familia, infancia y juventud sector al que se destina el 14,2% del total de gasto autonómico y que supone el 31,9% del gasto total del área. Las ayudas económicas, en especial el nuevo programa de apoyo a las familias con hijos e hijas, y los programas de inserción socio-laboral para jóvenes constituyen las principales vías de intervención en el sector.

El Gobierno Vasco interviene también, sin embargo, el campo de las drogodependencias, financiando equipos y programas de prevención en Ayuntamientos y Mancomunidades. Aunque

apenas destina un 3,1% de su gasto en servicios sociales a este sector, el Gobierno Vasco recoge no obstante un 52,3% de la financiación total del mismo.

Analizaremos a continuación las características de la intervención del Gobierno Vasco en el campo de la lucha contra la marginación y la pobreza, al constituir éste el sector en el que resulta realmente importante su contribución al mantenimiento del sector vasco de servicios sociales.

La aportación financiera del Gobierno Vasco se concentra en la cobertura de las prestaciones del Plan de Lucha contra la Pobreza, Renta Básica y AES. Dentro, de ellas, la aplicación del Plan de prestaciones se concentra, en lo fundamental, en la Renta Básica, con un 76,2% del gasto frente al 23,8% en las AES. La concentración del gasto en uno u otro tipo de prestaciones refleja pautas muy similares en función del territorio, aunque con una ligera sobrerrepresentación de la Renta Básica en Bizkaia (80,9% frente a porcentajes del 61,4 en Álava y el 70,7% en Gipuzkoa) y una importante sobrerrepresentación de las AES en Álava (38,6% frente al 29,3% de Gipuzkoa y el 19,1% de Bizkaia).

En conjunto, el Gobierno Vasco aporta 52,23 euros per cápita a la sociedad vasca a través de las prestaciones del Plan de Lucha contra la Pobreza. Esta intervención corrige en parte las tendencias observadas en la política de gasto de otras instituciones, fundamentalmente por el mayor nivel de aportaciones observadas en Bizkaia (63,60 euros per cápita), circunstancia asociada a su mayor nivel de pobreza. Sin embargo, el segundo territorio más beneficiado es Álava, 50,88 euros per cápita, muy por encima de la cifra registrada para Gipuzkoa, 33,88 euros.

Las diferencias señaladas reflejan tendencias similares, tanto en lo relativo a la Renta Básica como a las AES. Sin embargo, el impacto del gasto en Bizkaia es muy superior en el caso de la Renta Básica. Así, en este caso, la aportación per cápita es el doble que la de Gipuzkoa y 1,6 veces superior a la de Álava, diferencias que en el caso de las AES bajan a 1,2 respecto a Gipuzkoa para desaparecer en el caso de Álava que registra incluso un gasto per cápita superior al de Bizkaia (19,62 euros por habitante frente a los 12,14 de Bizkaia). Esta diferencia se explica por el hecho de que la política de AES está asociada no sólo a criterios de necesidad sino

también a criterios demográficos, de forma que a cada territorio se garantiza una aportación mínima que compensa el efecto de los criterios más directamente asociados a la pobreza⁸. El acceso a la Renta Básica, en cambio, depende en exclusiva de la existencia o no de una realidad de pobreza, reflejando todas las estadísticas disponibles la concentración de los problemas en Bizkaia.

Cuadro 29. Prestaciones económicas del Plan de Lucha contra la Pobreza

	Gasto total (En miles de €)			%	Gasto per cápita		
	Renta Básica	AES	Total		Renta Básica	AES	Total
Álava	8.951.153	5.619.555	14.570.708	61,4	31,26	19,62	50,88
Bizkaia	57.767.482	13.628.348	71.395.830	80,9	51,46	12,14	63,60
Gipuzkoa	16.137.356	6.679.913	22.817.269	70,7	23,96	9,92	33,88
C.A.E.	82.855.991	25.927.816	108.783.807	76,2	39,79	12,45	52,23

Las tendencias señaladas, asociadas al peso demográfico de Bizkaia, explican que este territorio concentre él solo un 65,6% del gasto gubernamental en prestaciones contra la pobreza frente al 21% de Gipuzkoa y el 13,4% de Álava. Las cifras resultan muy similares en lo que se refiere a otras prestaciones asistenciales ligadas a la pobreza - LISMI, PNC o FBS -. En este caso, el peso de Bizkaia es algo menor: 61,1% frente a 31,1% de Gipuzkoa y 7,9% de Álava. La diferencia refleja, sin embargo, un mayor empobrecimiento comparativo de los colectivos más jóvenes en Bizkaia⁹.

Es en el PAGAMI, complemento foral a la Renta Básica, donde el peso de Bizkaia es el más importante respecto a las otras prestaciones, con el 78,7%, frente al escasísimo 2,4% de Gipuzkoa. Álava mantiene su proporción en el 18,9%.

⁸ La existencia de topes presupuestarios, además, hace que el ajuste a la necesidad real pierda importancia en las AES, existiendo en todos los territorios carencias reales a la demanda potencial.

⁹ No hay que olvidar, en este sentido, que el acceso a las PNC-FBS e incluso a la LISMI afecta sobre todo a personas mayores, más protegidas en general por el sistema general de Seguridad Social en Euskadi.

Cuadro 30. Distribución la Renta Básica y las otras prestaciones asistenciales por Territorios

	<i>Gasto per cápita</i>			<i>% Vertical</i>		
	R.Básica	PAGAMI	LISMI-PNC-FBS	R.Básica	PAGAMI	LISMI-PNC-FBS
Álava	60,34	11,52	28,13	10,8	18,9	7,9
Bizkaia	59,35	7,33	33,32	69,7	78,7	61,1
Gipuzkoa	49,13	0,66	50,21	19,5	2,4	31,1
C.A.E.	57,14	6,25	36,61	100,0	100,0	100,0

2.2.4.- El Instituto Nacional de Empleo y los Fondos Sociales Europeos

Como ya hemos señalado, algunas entidades supraautonómicas participan igualmente de la financiación de los servicios sociales de base de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aspecto que hace fundamentalmente referencia al INEM y al Fondo Social Europeo.

La información recogida en el estudio en torno a las aportaciones de estos organismos al mantenimiento de los servicios sociales es, como ya ha sido señalado en su momento, posiblemente parcial, particularmente en relación a los Fondos Europeos, dado el bajo nivel de control que poseen los organismos públicos que los utilizan sobre sus fuentes de ingresos. Nos limitamos, por ello, en lo fundamental, a exponer los principales datos al respecto.

Retomando algunos comentarios ya realizados, podemos señalar que estos organismos financian el 3,2% del gasto público en servicios sociales de la C.A.E., proporción que es algo superior en Gipuzkoa (5,5% por 2% en Bizkaia y el 2,9% en Alava).

La orientación sectorial del gasto correspondiente a estas instituciones supracomunitarias es muy específica, con un 79,3% del gasto total destinado al sector de la discapacidad y más concretamente el 74,5% a centros especiales de empleo. Esta proporción es mayoritaria en todos los territorios, aunque baja ligeramente en Bizkaia al 67%. El máximo corresponde a Gipuzkoa, territorio en el que tiene una máxima importancia el sector privado de centros especiales de empleo, con un 80,4%.

El segundo aspecto en importancia es el de la inserción socio-laboral, que recoge un 20,8% del gasto total de estas instituciones supraautonómicas, proporción que llega a un máximo en Bizkaia con el 31,3% en estos programas y el 22% de este total se destina al sector de familia, infancia y juventud.

Cuadro 31. Las aportaciones de otros organismos, INEM y FSE, al mantenimiento de los servicios sociales por territorios y destino del gasto

		Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
<i>Gasto total</i>					
Discapacidad	C.E.E.	2.554.099	4.200.354	7.840.659	14.595.112
	C. Ocupacional	130.158		525.315	655.473
	I.Soc-laboral	12.373	111.393	161.423	285.189
	Total	2.696.630	4.311.747	8.527.397	15.535.774
Fam.infan.juv	I.Soc-laboral	835.841	1.380.554	956.735	3.173.130
Mujer	I.Soc-laboral	2.877	98.431	19.389	120.697
Marginación	I.Soc-laboral	34.010	297.770	208.220	540.000
Drogodependen	Contrat.extox.	6.548	179.973	41.702	228.223
Total		3.575.906	6.268.475	9.753.443	19.597.824
<i>% Verticales</i>					
Discapacidad	C.E.E.	71,4	67,0	80,4	74,5
	C. Ocupacional	3,6		5,4	3,3
	I.Soc-laboral	0,3	1,8	1,7	1,5
	Total	75,4	68,8	87,4	79,3
Fam.infan.juv	I.Soc-laboral	23,4	22,0	9,8	16,2
Mujer	I.Soc-laboral	0,1	1,6	0,2	0,6
Marginación	I.Soc-laboral	1,0	4,8	2,1	2,8
Drogodependen	Contrat.extox.	0,2	2,9	0,4	1,2
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

En términos de gasto per cápita, Gipuzkoa y Alava son los territorios que salen favorecidos por esta actuación de las instituciones supraautonómicas, con 14,48 euros per cápita en Gipuzkoa y 12,49 euros en Alava, muy por encima de los 5,58 euros de Bizkaia.

Cuadro 32. Las aportaciones de otros organismos, INEM y FSE, al mantenimiento de los servicios sociales por territorios y destino del gasto (gasto per cápita)

		Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
Discapacidad	C.E.E.	8,92	3,74	11,64	7,01
	C. Ocupac.	0,45		0,78	0,31
	I.Soc-laboral	0,04	0,10	0,24	0,14
	Total	9,42	3,84	12,66	7,46
Fam.infan.juv	I.Soc-laboral	2,92	1,23	1,42	1,52
Mujer	I.Soc-laboral	0,01	0,09	0,03	0,06
Marginación	I.Soc-laboral	0,12	0,27	0,31	0,26
Drogodependen	Contrat.extox	0,02	0,16	0,06	0,11
Total		12,49	5,58	14,48	9,41

3.- EL DESTINO DEL GASTO

Ya hemos adelantado en su momento algunas cifras relativas al destino del gasto corriente neto comprometido por las distintas instituciones con incidencia en el sector de los servicios sociales. Recapitulamos ahora los principales resultados a este nivel.

La mayor parte del gasto, un 82%, se destina al mantenimiento de los programas y servicios incluidos en tres sectores, el de la personas mayores (35%), marginación y pobreza (26,6%) y discapacidad (20,4%). Al sector de familia, infancia y juventud se destina el 10,9% de los recursos, al conjunto de población el 4,5% y a los dos restantes, mujer y drogodependencias, porcentajes que oscilan entre el 1 y 1,5%.

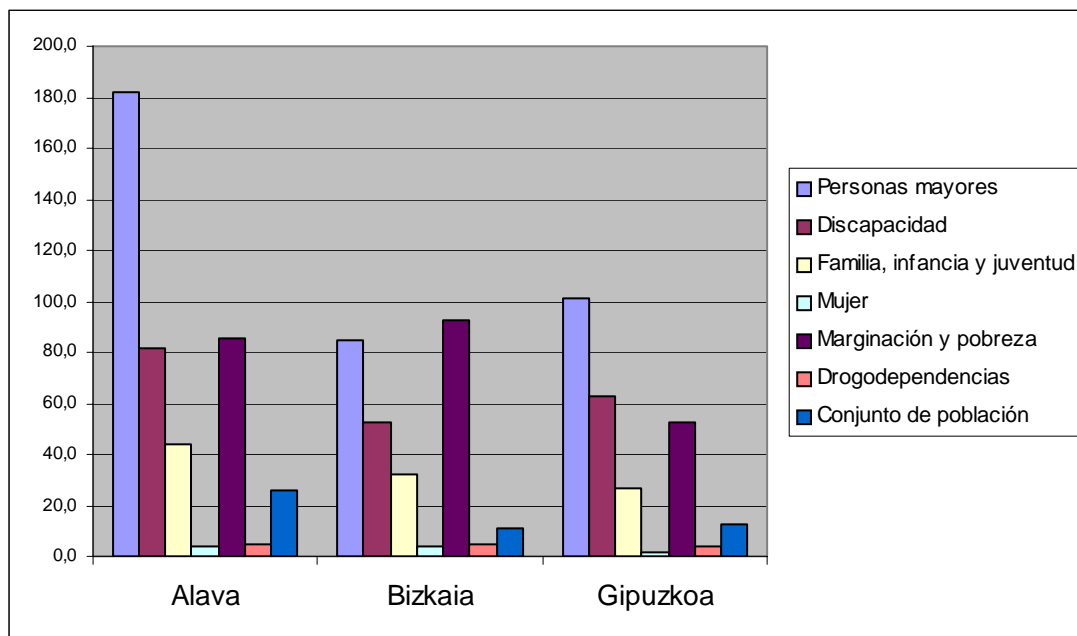
Las diferencias territoriales en cuanto a la distribución sectorial de los recursos son notables, circunstancia que sólo en parte es posible explicar en función del mayor gasto per cápita alavés. En este sentido, también entre Bizkaia y Gipuzkoa, territorios de parecido nivel de desarrollo de los servicios sociales, se observan fuertes divergencias.

Las enormes diferencias territoriales en términos de euros per cápita observadas en algunos sectores son particularmente llamativas, especialmente en el caso de una Comunidad que, como sucede con la C.A.E., resulta en general notablemente homogénea. Así hay que señalar hechos tan llamativos como que en el territorio alavés las Administraciones Públicas gasten notoriamente por encima de las de los otros dos territorios en la protección de las personas mayores y de las personas con discapacidad, así como en el mantenimiento de los servicios generales para el conjunto de la población, por poner los ejemplos más evidentes.

Cuadro 33. El destino sectorial del gasto a nivel territorial.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
<i>Gasto total</i>				
Personas mayores	52.054.796	95.050.756	68.348.492	215.454.044
Discapacidad	23.404.118	59.349.670	42.425.365	125.179.153
Familia, infancia	12.671.453	36.507.844	18.128.744	67.308.041
Mujer	1.083.619	4.345.622	908.282	6.337.523
Marginación	24.451.697	103.852.837	35.525.427	163.829.961
Drogodepend.	1.349.958	4.851.084	2.810.297	9.011.339
C.población	7.334.763	12.182.521	8.433.146	27.950.430
Total	122.350.404	316.140.334	176.579.753	615.070.491
<i>Gasto per cápita</i>				
Mayores	181,76	84,67	101,47	103,46
Discapacidad	81,72	52,87	62,99	60,11
Familia, infancia	44,25	32,52	26,91	32,32
Mujer	3,78	3,87	1,35	3,04
Marginación	85,38	92,51	52,74	78,67
Drogodepend.	4,71	4,32	4,17	4,33
C. población	25,61	10,85	12,52	13,42
Total	427,22	281,61	262,16	295,34
<i>% Verticales</i>				
Mayores	42,5	30,1	38,7	35,0
Discapacidad	19,1	18,8	24,0	20,4
Familia, infancia	10,4	11,5	10,3	10,9
Mujer	0,9	1,4	0,5	1,0
Marginación	20,0	32,9	20,1	26,6
Drogodepend.	1,1	1,5	1,6	1,5
C.población	6,0	3,9	4,8	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Gráfico 10. Gasto per cápita a nivel territorial en los distintos sectores



A continuación, siguiendo la aproximación de los informes desarrollados en ejercicios precedentes, procederemos a analizar con detalle las diferencias sectoriales en el destino del gasto, analizando los programas y servicios prestados en cada uno de los siguientes sectores:

Personas mayores: servicios residenciales, centros de día, atención domiciliaria y hogares de jubilados.

Discapacidad: servicios residenciales y centros ocupacionales y de empleo.

Infancia y juventud: servicios residenciales.

Marginación y pobreza: ayudas económicas y acciones de inserción.

Conjunto de Población: servicios sociales de base.

Abordaremos además el gasto en asistencia domiciliaria desde una perspectiva de análisis global y no sectorizado, a diferencia de lo que se realizaba en el capítulo relativo a fuentes de financiación.

3.1.- PERSONAS MAYORES

En primer lugar realizaremos un análisis conjunto de los tres programas más importantes del sector: los servicios residenciales y los centros de día.

El gasto en estos tres servicios supone un total de 167.000.850 euros en el año 2002, lo que representa el 27,1% del gasto total público corriente, una proporción superior al gasto realizado en los sectores de marginación y pobreza (26,6%) y en el de discapacidad (20,4%). El gasto municipal en la financiación de estos programas supera el 40% del gasto total municipal en servicios sociales mientras que el foral representa algo más del 36% respecto a su gasto total .

Todos estos programas y servicios que en el ejercicio anterior experimentaron un importante incremento (21,3% respecto a 2000), han visto moderarse este crecimiento hasta situarse en el 7% en 2002. El crecimiento más importante se detecta en ayuda domiciliaria (12,8%) y en servicios residenciales (8,5%), mientras el gasto en centros de día cae un 12,6% respecto al año anterior. Debemos señalar, sin embargo, que el gasto en centros de día es difícil de precisar ya que parte de este gasto queda encubierto en gasto residencial.

Por territorios, Álava y Gipuzkoa son los que han experimentado un mayor incremento, 13% y 12,2% respectivamente; Bizkaia, por el contrario, ve descender ligeramente su gasto absoluto respecto a 2001 (-0,2%). Pero es el gasto por persona mayor de 64 años el indicador que pone de manifiesto las grandes diferencias territoriales en estos servicios, los más importantes de los dirigidos a la personas mayores: el gasto total en Álava por cada persona de más de 64 años triplica el efectuado en Bizkaia (1.044,11 euros frente a los 345,07 de Bizkaia) y duplica el gasto de Gipuzkoa (475,67 euros). Estas diferencias de gasto se observan en cada uno de los tres servicios analizados, aunque es más evidente en servicios residenciales y centros de día.

Cuadro 34. El gasto per cápita en servicios sociales residenciales, centros de día y atención domiciliaria para las personas mayores por fuentes de financiación y Territorios Históricos

	Serv. Residenciales			Centros de Día			A.Domiciliaria			Total		
	Ayos	DDFF	Total	Ayos	DDFF	Total	Ayos	DDFF	Total	Ayos	DDFF	Total
<i>Gasto per cápita</i>												
Alava	172,95	594,09	767,04	10,68	59,22	69,89	31,19	175,99	207,18	214,82	829,30	1.044,11
Bizkaia	41,32	211,96	253,27	12,96	6,51	19,47	76,14	2,63	78,77	123,97	221,10	345,07
Gipuzkoa	63,56	273,15	336,71	5,60	25,86	31,46	54,82	52,67	107,49	123,99	351,68	475,67
C.A.E.	64,53	278,26	342,79	10,32	19,15	29,47	63,82	39,84	103,66	135,08	337,26	472,34
<i>% Horizontales según fuente de financiación</i>												
Alava	22,5	77,5	100,0	15,3	84,7	100,0	15,1	84,9	100,0	20,6	79,4	100,0
Bizkaia	16,3	83,7	100,0	66,5	33,5	100,0	96,7	3,3	100,0	35,9	64,1	100,0
Gipuzkoa	18,9	81,1	100,0	17,8	82,2	100,0	51,0	49,0	100,0	26,1	73,9	100,0
C.A.E.	18,8	81,2	100,0	35,0	65,0	100,0	61,6	38,4	100,0	28,6	71,4	100,0
<i>% Horizontales</i>												
Alava	80,5	71,6	73,5	5,0	7,1	6,7	14,5	21,2	19,8	100,0	100,0	100,0
Bizkaia	33,3	95,9	73,4	10,5	2,9	5,6	61,4	1,2	22,8	100,0	100,0	100,0
Gipuzkoa	51,3	77,7	70,8	4,5	7,4	6,6	44,2	15,0	22,6	100,0	100,0	100,0
C.A.E.	47,8	82,5	72,6	7,6	5,7	6,2	47,2	11,8	21,9	100,0	100,0	100,0

Nota: € per cápita por persona de 65 y más años

Los servicios residenciales

El gasto en servicios residenciales para las personas mayores supone un total de 121.199.432 euros en el año 2002, lo que representa el 19,7% del gasto total público corriente. La importancia de este gasto aparece palpablemente al comprobar que el gasto total en discapacidad resulta sustancialmente similar, el 20,4%.

La financiación de estos servicios corre a cargo de las Diputaciones Forales en un 81,2%, proporción que es algo superior en el caso de Bizkaia con el 83,7% frente al 77,5% en Alava y el 81,1% en Gipuzkoa. En los tres Territorios Históricos, los Ayuntamientos financian en torno al 16-22%, siendo los ayuntamientos vizcaínos los que contribuyen en menor medida a esta financiación con el 16,3% y los alaveses (en realidad el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) los que

aportan una proporción mayor, 22,5%.. Los ayuntamientos guipuzkoanos financian el 18,9% del gasto, una proporción similar a la registrada para el conjunto de Comunidad Autónoma.

Las diferencias territoriales en los niveles de gasto per cápita en este tipo de servicios resultan particularmente destacables. En este sentido, el gasto alavés (767,04 euros per cápita) es el triple que el de Bizkaia (253,27 euros) y algo más del doble del de Gipuzkoa (336,71 euros). Este territorio supera, por su parte, el nivel de Bizkaia en un 32,9%.

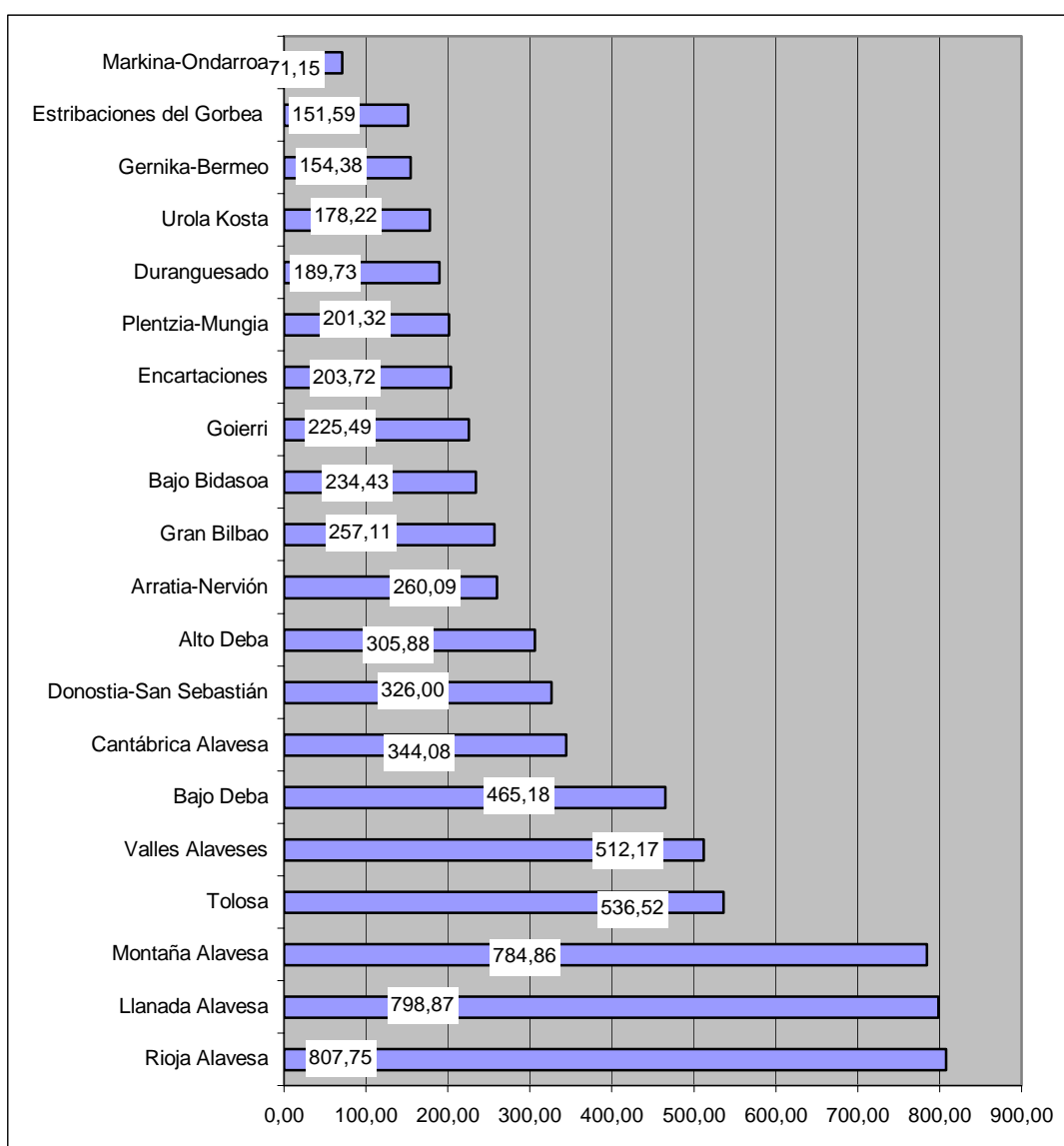
Como ya explicamos en su momento, el origen principal de esta diferencia radica en el gasto de la Diputación alavesa, mostrando el gasto de los Ayuntamientos una línea más homogénea (aunque con notables diferencias en favor de Álava). La Diputación Foral de Álava gasta 594,09 euros por habitante mayor de 64 años, frente a la vizcaína que gasta casi 211,96 euros y los 273,15 euros de la guipuzcoana.

Los niveles de gasto per cápita a nivel comarcal también reflejan grandes diferencias territoriales, difíciles de explicar, teniendo en cuenta que, a pesar de su carácter especializado, la implantación de este tipo de centros debe regirse por los principios de descentralización, proximidad al ciudadano e igualdad recogidos en la Ley de Servicios Sociales.

En líneas generales, las diferencias comarcales se asocian a las diferencias provinciales. Así, de las seis comarcas con mayor gasto per cápita cuatro son alavesas y dos son guipuzkoanas: Rioja Alavesa con un gasto de 807,75 euros por persona mayor de 64 años, Llanada Alavesa con 798,87 euros, Montaña Alavesa con 784,86 euros, Tolosa con 536,52 euros, Valles Alaveses con 512,17 euros y el Bajo Deba con 465,18 euros. No aparece ninguna comarca vizcaína en este primer ranking, la de mayor gasto es Arratia-Nervión con 260,09 euros por persona mayor de 64 años y ocupa el puesto décimo en el ranking comarcal de gasto, no alcanzando siquiera el gasto medio de la Comunidad Autónoma, aunque sí el gasto medio de Bizkaia. En Bizkaia ninguna comarca supera el gasto medio autonómico y sólo Arratia-Nervión y Gran Bilbao superan el gasto medio de su territorio.

Las comarcas con menor gasto son Markina-Ondarroa (71,15 euros), Estribaciones del Gorbea (151,59 euros) y Gernika-Bermeo (154,38 euros). Estribaciones del Gorbea es la única comarca alavesa con un gasto por persona mayor de 64 años inferior a la media de la Comunidad Autónoma. La Cantábrica Alavesa, aunque por encima de la media de comunidad, no alcanza tampoco la media del Territorio Histórico de Álava.

Gráfico 11. El gasto per cápita en servicios residenciales para la personas mayores por comarcas



Nota: € per cápita por persona de 65 y más años

En general, los datos alaveses reflejan la importancia de la contribución del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz así como el éxito de la política de compensación practicada por la Diputación Foral de Álava. Gipuzkoa refleja también dos realidades, una la de Tolosa, Bajo Deba y Donostia-San Sebastián con un gasto de 326 a 537 euros por persona de más de 64 años, frente al del resto de comarcas que oscilan entre los 178 euros de Urola Costa y los 306 del Alto Deba.

Los datos anteriores parecen tener implicaciones importantes en términos de las posibilidades de atención de las que disponen las personas mayores que precisan atención residencial, según residan en uno u otro territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Tomando en consideración los resultados de la “Estadística de Servicios Sociales. Entidades y Centros”, podemos tratar de profundizar en esta cuestión. Aunque esta operación no nos aporta información sobre aspectos clave, como es el nivel medio de discapacidad de las personas mayores del territorio, sí que nos permite realizar una aproximación más pormenorizada al estudio de las diferencias consideradas, particularmente a nivel de Territorio Histórico.

Cuadro 35. Plazas y cobertura de los servicios residenciales para las personas mayores por territorio y titularidad de los centros

		Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
Centros públicos	Nº de plazas	1.177	1.438	2.737	5.352
	Tasa de cobertura	2,7	0,7	2,4	1,5
	Coste plaza	30.508	26.644	16.480	22.314
	Aportación usuario	4.537	5.651	5.482	5.253
Centros privados	Nº de plazas	1.102	5.116	1.479	7.697
	Tasa de cobertura	2,5	2,6	1,3	2,2
	Coste plaza	12.474	13.044	14.434	13.232
	Aportación usuario	12.262	9.422	9.169	9.872
TOTAL	Nº de plazas	2.279	6.554	4.216	13.049
	Tasa de cobertura	5,3	3,3	3,7	3,7
	Coste plaza	22.123	16.047	15.772	16.997
	Aportación usuario	9.147	9.000	6.927	8.529
Financiación pública (en %)		64,8	46,5	56,9	53,7

Fuente: Estadística de Servicios Sociales (Entidades y Centros) 2002. DATOS PROVISIONALES

En la línea del análisis propuesto, en el cuadro 36 se recogen algunas variables que nos pueden ayudar a comprender el sentido de las diferencias. El aspecto explicativo a considerar, a la hora de explicar las diferencias de gasto, hace referencia a distintas tasas de cobertura residencial. En este sentido, Álava tiene una cobertura de plazas por persona mayor de 64 años situada en 5,3%, bajando al 3,7% en Gipuzkoa y al 3,3% en Bizkaia.

Cierto es que, a priori, las diferencias en los niveles de cobertura en Álava (1,6 veces mayores que en Bizkaia y 1,4 que en Gipuzkoa) no son tan fuertes como las diferencias en el nivel de gasto per cápita. No obstante, hay que precisar que el peso de la cobertura pública, la más directamente ligada a la cuestión aquí considerada, es superior en Álava, con un 64,8% de financiación pública, frente al 56,9% de Gipuzkoa y el 46,5% de Bizkaia. En lo referente a la oferta de plazas públicas, Alava oferta el 51,6% de sus plazas desde centros públicos, Gipuzkoa supera esta oferta con el 64,9% de plazas desde centros públicos y Bizkaia ofrece tan sólo el 21,9% de sus plazas desde centros públicos.

Otra variable explicativa se asocia a variables económicas ligadas a la gestión, comprobándose que en Álava el coste/plaza de los centros públicos resulta algo más elevado que en los demás territorios (22.123 euros por 16.047 euros en Bizkaia y 15.772 euros en Gipuzkoa), resultando en cambio menor la aportación media de los usuarios (4.537 euros frente a 5.651 euros en Bizkaia y 5.482 euros en Gipuzkoa).

De los datos anteriores resalta también el elevado nivel de cobertura del coste/plaza por la aportación de los usuarios en Gipuzkoa en los centros de titularidad pública (33,3% por 21,2% en Bizkaia y 14,9% en Álava).

En definitiva, Álava es el territorio que mayor número de plazas ofrece y el que exige menor aportación por parte de los usuarios.

Álava oferta además desde sus centros públicos una mayor variedad de centros. Así algo más de las tres cuartas partes de las plazas residenciales se ofertan desde residencias y en un 22,3% se ofertan desde pisos protegidos o apartamentos. En Bizkaia y Gipuzkoa la oferta pública se centra casi exclusivamente en centros residenciales, 98,7% y 92,9% respectivamente.

Cuadro 36. Plazas residenciales públicas para las personas mayores por territorio y tipo de centro

	RESIDENCIAS	PISOS	OTROS SERV. RESIDENCIALES	TOTAL PLAZAS RESIDENCIALES
Álava	926	50	201	1.177
Bizkaia	1.419		19	1.438
Gipuzkoa	2.488	86	163	2.737
C:A.E.	4.833	136	383	5.352

Los Centros de Día

Los Centros de Día son un recurso de escasa implantación en la Comunidad. En este sentido, Álava tiene una cobertura de plazas por persona mayor de 64 años situada en 1%, bajando 0,7% en Gipuzkoa y al 0,4% en Bizkaia. La oferta de plazas se mantiene así en parámetros similares a los del pasado año.

Se trata de un recurso que en la mayoría de los casos se ubica en centros residenciales por lo que resulta muy difícil desglosar tanto sus gastos como sus ingresos de los del centro residencial en el que se ubican. Por este motivo, la repercusión económica suele estar infravalorada.

En relación a los centros de día podemos hablar de dos modelos distintos, el alavés y gipuzcoano por un lado y el vizcaíno, por otro. Estos servicios de atención diurna en Alava y Gipuzkoa están respaldados por una fuerte financiación foral, el 84,7% y el 82,2%, respectivamente mientras en Bizkaia la Diputación financia sólo el 33,5%.

El peso de la cobertura pública, como hemos comprobado en los centros residenciales, es mayor en Alava, el territorio que mayor número de plazas ofrece y el que exige menor aportación por parte de los usuarios.

**Cuadro 37. Plazas y cobertura de los Centros de Día para la personas mayores
por territorio y titularidad de los centros**

		Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
Centros públicos	Nº de plazas	364	345	458	1.167
	Tasa de cobertura	0,8	0,2	0,4	0,3
	Aportación usuario	1.444	1.949	2.612	2.075
Centros privados	Nº de plazas	75	367	286	728
	Tasa de cobertura	0,2	0,2	0,3	0,2
	Aportación usuario	1.459	3.489	3.813	3.522
Total	Nº de plazas	439	712	744	1.895
	Tasa de cobertura	1,0	0,4	0,7	0,5
	Aportación usuario	1.445	2.634	2.955	2.472
Financiación pública		81,6	72,3	60,9	70,9

Fuente: Estadística de Servicios Sociales (Entidades y Centros) 2002. DATOS PROVISIONALES

La asistencia domiciliaria

Durante 2002 se atendieron 15.306 usuarios, la mayoría de los cuales (aproximadamente el 90%) eran personas mayores de 65 años. No podemos desagregar el gasto repercutido en asistencia domiciliaria a la personas mayores del gasto general por lo que en este apartado no haremos referencia al gasto sino a la cobertura del servicio y a las características de los usuarios.

Como venimos observando para otros servicios y programas, la tasa de cobertura en Alava es superior a la de Bizkaia y, en menor medida, también a la de Gipuzkoa: mientras el 4,6% de las personas mayores de 65 años son usuarios de asistencia domiciliaria, la proporción cae al 4,2% en Gipuzkoa y no supera el 3,6% en Bizkaia.

Cuadro 38. Incidencia de la asistencia domiciliaria en la población de 65 y más años

	Incidencia	Horas anuales de atención/Usuario	Aportación usuarios
Álava	4,6	343	11,7
Bizkaia	3,6	172	6,5
Gipuzkoa	4,2	243	11,9
C.A.E.	3,9	221	9,5

También en el número de horas por usuario Álava destaca por un mejor servicio, dedicando 343 horas anuales por usuario, casi el doble de las que dedican en Bizkaia y 1,4 veces más que en Gipuzkoa.

A diferencia de los servicios residenciales y de atención diurna para la personas mayores, la aportación de los usuarios a la financiación del servicio es mayor en Bizkaia es menor que en los otros dos territorios, mientras los usuarios de Bizkaia aportan el 6,53% del coste del servicio, los alaveses y guipuzcoanos aportan casi el 12i125% (11,7% y 11,9% erspectivamente).

Hogares de jubilados

Dentro del sector de tercera de edad, el peso de los hogares y clubes de jubilados es de muy limitada importancia, en especial si lo comparamos con el gasto realizado en los servicios residenciales. Globalmente, el mantenimiento de este sector, desde la perspectiva del gasto público, se limita 7.308.260 euros, un 3,4% del gasto total del sector.

Los Ayuntamientos asumen un 55,9% de la financiación de estos servicios, porcentaje que esconde, sin embargo, una diferencia entre Álava, cuyos ayuntamientos asumen el 100% del gasto público en hogares, y Bizkaia y Gipuzkoa, donde las Diputaciones financian todavía entre el 59,4% y el 42,4% respectivamente.

Las diferencias territoriales no son, en este caso, demasiado grandes, a pesar de que, también en este caso, Álava supera en gasto per cápita a los demás territorios: 29,11 euros por 19,26 euros en Gipuzkoa y 19,63 euros en Bizkaia.

Cuadro 39. El gasto público en hogares de jubilados por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamientos	Diputaciones	Total
<i>Gasto total</i>			
Álava	1.258.290		1.258.290
Bizkaia	1.570.296	2.299.692	3.869.988
Gipuzkoa	1.256.140	923.842	2.179.982
C.A.E.	4.084.726	3.223.534	7.308.260
<i>Gasto per cápita</i>			
Álava	29,11		29,11
Bizkaia	7,96	11,66	19,63
Gipuzkoa	11,10	8,16	19,26
C.A.E.	11,55	9,12	20,67
<i>% Horizontales</i>			
Álava	100,0		100,0
Bizkaia	40,6	59,4	100,0
Gipuzkoa	57,6	42,4	100,0
C.A.E.	55,9	44,1	100,0

Nota: € per cápita por persona de 65 y más años

3.2.- ENFERMEDAD, DISCAPACIDAD Y MINUSVALIA

En el sector de discapacidad nos centraremos específicamente en los centros residenciales y en los centros especiales de empleo y ocupacionales. Ambos tipos de centros suponen la mitad del gasto del sector y el 10,2% del gasto total en servicios sociales.

Servicios residenciales.

El gasto en servicios residenciales para la población minusválida representa el 5,3% del gasto total en servicios sociales, por encima incluso del gasto destinado al sector conjunto de la población (4,5%). Los servicios residenciales suponen algo más de la cuarta parte del gasto total del sector (26,3%). Se trata de un gasto financiado casi en exclusiva por las instituciones forales, tan sólo los ayuntamientos vizcaínos realizan una pequeña aportación que no viene a suponer más que un 0,1% del gasto en servicios residenciales de ese territorio.

Como ya hemos venimos observando en otros sectores en los que el papel de las diputaciones es fundamental en la cobertura del gasto, de nuevo es Alava el territorio con mayor gasto: 27,08 euros per cápita, 2,4 veces superior al gasto de Bizkaia (11,27 euros) y 1,5 veces superior al de Gipuzkoa (18,52 euros)

Cuadro 40. El gasto en servicios residenciales por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamiento	Diputación	Total
<i>Gasto total</i>			
Alava		7.755.632	7.755.632
Bizkaia	18.648	12.629.677	12.648.325
Gipuzkoa		12.475.228	12.475.228
C.A.E.	18.6481	32.860.537	32.879.185
<i>Gasto per cápita</i>			
Alava		27,08	27,08
Bizkaia	0,02	11,25	11,27
Gipuzkoa		18,52	18,52
C.A.E.	0,01	15,78	15,79
<i>% Horizontales</i>			
Alava		100,0	100,0
Bizkaia	0,1	99,9	100,0
Gipuzkoa		100,0	100,0
C.A.E.	0,1	99,9	100,0

Centros especiales de empleo y ocupacionales.

Abordaremos un análisis global de este sector dado que, al existir centros mixtos, con contabilidades no bien diferenciadas, no resulta siempre fácil proceder al, por otro lado, deseable análisis por separado de los dos tipos de centros.

El gasto en este tipo de centros representa el 4,9% del gasto público corriente en servicios sociales, una proporción algo inferior a la dedicada a centros residenciales. Dentro del sector de discapacidad, a él se destina un 23,9% del gasto total del sector.

El análisis de la estructura financiera del sector revela, desde el punto de vista general de la C.A.E., la importancia de la financiación supraautonómica (INEM y FSE), que se convierte en la primera fuente de financiación de estos centros (51%) por delante incluso de las Diputaciones Forales (46,5%), representando la financiación de los Ayuntamientos un escaso 2,6%. La proliferación de centros especiales de empleo privados es la causa principal del cada vez mayor protagonismo del INEM en su financiación.

Las diferencias territoriales resultan, sin embargo, fundamentales en este punto, predominando la financiación foral en Álava y en Bizkaia y la supraautonómica en Gipuzkoa. Gipuzkoa, de hecho, gracias a la orientación claramente empresarial de sus centros, las ayudas externas llegan a representar el 70,5%.

Álava es el territorio en el que el peso de la Diputación Foral resulta, por su parte, mayor, con un 67%, siendo importante en Bizkaia con el 49,9% y secundaria en Gipuzkoa, con el 29,5%. En Bizkaia, los Ayuntamientos contribuyen a la financiación de un 7,8% del gasto territorial.

A pesar de la importancia de las ayudas externas, Gipuzkoa queda sin embargo claramente por detrás de Álava en gasto per cápita en el sector (17,62 euros por 28,38 euros de Álava). Bizkaia aparece, en este caso, por detrás, con apenas 8,85 euros de gasto per cápita. El

origen de estas diferencias radica en el esfuerzo financiero de Diputación de Álava, con 19,01 euros per cápita por 5,20 euros en Gipuzkoa y 4,42 euros en Bizkaia.

Estos datos reflejan un enfoque completamente diferente entre territorios, con una importante red de centros públicos en Álava y una muy limitada intervención en el resto de los territorios, compensada parcialmente por el INEM y el FSE, de forma significativa en los otros dos territorios: Bizkaia y Gipuzkoa.

**Cuadro 41. El gasto en centros ocupacionales y de empleo
por Territorios y fuentes de financiación**

	Ayuntamiento	Diputación	INEM-FSE	Total
<i>Gasto total</i>				
Álava		5.443.253	2.684.257	8.127.510
Bizkaia	777.481	4.956.968	4.200.354	9.934.803
Gipuzkoa		3.503.412	8.365.974	11.869.386
C.A.E.	777.481	13.903.633	15.250.585	29.931.699
<i>Gasto per cápita</i>				
Álava		19,01	9,37	28,38
Bizkaia	0,69	4,42	3,74	8,85
Gipuzkoa		5,20	12,42	17,62
C.A.E.	0,37	6,68	7,32	14,37
<i>% Horizontales</i>				
Álava		67,0	33,0	100,0
Bizkaia	7,8	49,9	42,3	100,0
Gipuzkoa		29,5	70,5	100,0
C.A.E.	2,6	46,5	51,0	100,0

3.3- FAMILIA, INFANCIA Y JUVENTUD

Las medidas de separación de los menores de sus familias naturales que adoptan las Administraciones Públicas responden a dos tipos de razones:

Situación de desamparo del menor, que no obtiene de su familia la asistencia moral y material mínima que precisa.

Comisión por parte del menor de una acción tipificada como delito en el código penal y decisión judicial de internamiento.

En el primer caso son las Diputaciones las entidades públicas que pasan a responsabilizarse de la asistencia al menor y las que se hacen cargo de la financiación de las medidas pertinentes - acogimiento familiar o internamiento en centros específicos, medidas ambas que en este estudio se incluyen en el capítulo de servicios residenciales -, aunque en la vertiente financiera y de gestión puedan intervenir, e intervienen de hecho, los Ayuntamientos.

En el segundo caso, en el de los menores infractores, es el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco el que corre con el gasto de las medidas de internamiento decretadas por el juez. Esta dimensión ha dejado de ser contemplada en estudio, al quedar manifiestamente integrada en el área de actuación de la Justicia. De ahí que el análisis de los servicios residenciales para menores, que abordaremos en este apartado, se centrará en exclusiva en los menores en situación de desamparo familiar, sin problemas con la Justicia.

El gasto público en servicios residenciales para menores alcanza un volumen total de 23.221.654 euros. Representa una parte fundamental del gasto en el sector de familia, infancia y juventud, un 34,5% en la práctica. En términos relativos, esto supone un 3,8% del gasto total en servicios sociales en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Como ya hemos indicado, se trata de un sector en el que la participación financiera principal es la de las Diputaciones Forales, que cubren un 45,2% del gasto total.

En la práctica, sin embargo, en este campo debemos distinguir la realidad de Álava del resto de territorios. En el caso de Bizkaia y Gipuzkoa, las diputaciones asumen prácticamente en exclusiva la financiación de estos servicios. En Álava, en cambio, aunque únicamente a través del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, los ayuntamientos tienen una participación esencial en la cobertura del gasto total, asumiendo en la práctica un 52,9% del gasto.

Como en la mayor parte de las demás áreas de intervención, Álava se sitúa, en términos de gasto per cápita, muy por encima del resto de los territorios históricos, con 14,36 euros per cápita. En este caso, es Bizkaia quien se sitúa en segundo lugar, con 12,64 euros, quedando Gipuzkoa a más distancia con 7,31 euros per cápita.

Cuadro 42. El gasto en servicios residenciales de infancia y juventud por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamientos	Diputación	Total
<i>Gasto total</i>			
Álava	2.177.090	1.935.960	4.113.050
Bizkaia	743	14.185.387	14.186.130
Gipuzkoa	12.198	4.910.276	4.922.474
C.A.E.	2.190.031	21.031.623	23.221.654
<i>Gasto per cápita</i>			
Álava	7,60	6,76	14,36
Bizkaia		12,64	12,64
Gipuzkoa	0,02	7,29	7,31
C.A.E.	1,05	10,10	11,15
<i>% Horizontales</i>			
Álava	52,9	47,1	100,0
Bizkaia		100,0	100,0
Gipuzkoa	0,2	99,8	100,0
C.A.E.	9,4	90,6	100,0

3.4.- MARGINACIÓN Y POBREZA

El gasto en el sector de marginación y pobreza representa el 26,6% del gasto público corriente en servicios sociales. En el contexto general de los servicios sociales este sector se está convirtiendo en uno de los más importantes, por delante incluso de la discapacidad y cada vez más cerca del gasto en personas mayores, el sector al que más recursos se destina (35%). Pero es al analizar el destino del gasto por programas o servicios cuando este concepto adquiere mayor peso relativo.

La razón es la fuerte concentración de las modalidades de gasto en este sector, suponiendo las prestaciones del Plan de Lucha contra la Pobreza o la Exclusión (Renta Básica, PAGAMI y las AES) el 72% del gasto de este sector. Sólo la Renta Básica representa ya el 50,6%. En conjunto, el gasto en Renta Básica, PAGAMI y AES representa un decisivo 19,2% del gasto total en servicios sociales, una proporción que sólo queda superada por el gasto en servicios residenciales para la personas mayores. En este informe se incluye también el PAGAMI, prestación foral que complementa la Renta Básica y que se ha consolidado en los tres territorios históricos.

La financiación de estas prestaciones es asumida principalmente por el Gobierno Vasco, un 88,1% con porcentajes aún más elevados en el caso de Bizkaia, 89,3% y de Gipuzkoa, con el 92,3%. En realidad sólo en Álava las instituciones locales o forales contribuyen de forma significativa al mantenimiento de las prestaciones, con un 24,3% del total destinado principalmente a AES (19,6%), y en menor medida al PAGAMI (4,7%). En Bizkaia la Diputación aporta la mayor parte los recursos al margen del Gobierno Vasco, el 9,1% financiando el PAGAMI. En Gipuzkoa, por el contrario, son los ayuntamientos los que aportan el 6,7% para la complementación de las AES, la Diputación únicamente financia con un 0,9% el PAGAMI.

Los datos de gasto per cápita reflejan con claridad que éste es uno de los programas sociales que contribuye a romper las tendencias generales de gasto. En este sentido, Bizkaia se sitúa claramente por encima, en términos de gasto per cápita, con 69,95 euros, seguida de Álava

(56,85 euros) y de Gipuzkoa (34,20 euros), con un gasto que duplica el de Gipuzkoa y que se sitúa casi un 20% por encima del de Álava. Esta circunstancia se observa más claramente si analizamos las prestaciones periódicas o la Renta Básica en exclusiva (51,46 euros en Bizkaia, 31,26 euros en Álava y 23,96 en Gipuzkoa).

En el caso de las prestaciones periódicas, la intervención de las instituciones forales financiando el PAGAMI no solo no tiende a homologar los niveles de gasto, sino que mantiene las diferencias, debido fundamentalmente a la baja aportación de la Diputación de Gipuzkoa al PAGAMI: mientras las diputaciones de Bizkaia y Álava contribuyen con 6,36 euros y 5,97 euros por habitante respectivamente, la de Diputación de Gipuzkoa apenas aporta 0,32 euros.

Cuadro 43. El gasto en prestaciones periódicas: Renta Básica y PAGAMI por Territorios y fuentes de financiación

	Diputaciones PAGAMI	Gobierno Renta Básica	Total
<i>Gasto total</i>			
Álava	1.709.128	8.951.153	10.660.281
Bizkaia	7.136.318	57.767.482	64.903.800
Gipuzkoa	216.763	16.137.656	16.354.419
C.A.E.	9.062.209	82.856.291	91.918.500
<i>Gasto per cápita</i>			
Álava	5,97	31,26	37,22
Bizkaia	6,36	51,46	57,81
Gipuzkoa	0,32	23,96	24,28
C.A.E.	4,35	39,79	44,14
<i>% Verticales</i>			
Álava	18,9	10,8	11,6
Bizkaia	78,7	69,7	70,6
Gipuzkoa	2,4	19,5	17,8
C.A.E.	100,0	100,0	100,0
<i>% Horizontales</i>			
Álava	16,0	84,0	100,0
Bizkaia	11,0	89,0	100,0
Gipuzkoa	1,3	98,7	100,0
C.A.E.	9,9	90,1	100,0

En el caso de las AES las diferencias no son tan acusadas como en Renta Básica. A pesar de ello, Bizkaia dispone del 52,6% del gasto total y ello a pesar de la escasa aportación de sus ayuntamientos (9,5% del gasto en su territorio). La política de compensación desarrollada en Álava, centrada en las AES, explica la importancia que en este territorio acaba teniendo el gasto total en AES: 36,7% por 29% en Gipuzkoa y 17,4% en Bizkaia. Revela, por otra parte, que de no existir topes presupuestarios al gasto en esta modalidad prestacional, su impacto en el gasto total se acercaría sin duda al de la Renta Básica.

La aportación de Álava a la financiación de las prestaciones marca una diferencia cualitativa, con 10,49 euros por habitante frente a los 2,31 euros de Gipuzkoa y los 1,15 euros de Bizkaia. El 40,6% de esta aportación en Álava corresponde al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Cuadro 44. Gasto en AES por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamientos	Diputación	Gobierno	Total
<i>Gasto total</i>				
Álava	2.281.163	723.447	2.614.945	5.619.555
Bizkaia	1.293.292		12.335.056	13.628.348
Gipuzkoa	1.553.441		5.126.472	6.679.913
C.A.E.	5.127.896	723.447	20.076.473	25.927.816
<i>Gasto per cápita</i>				
Álava	7,97	2,53	9,13	19,62
Bizkaia	1,15	0,00	10,99	12,14
Gipuzkoa	2,31	0,00	7,61	9,92
C.A.E.	2,46	0,35	9,64	12,45
<i>% Horizontales</i>				
Álava	40,6	12,9	46,5	100,0
Bizkaia	9,5	0,0	90,5	100,0
Gipuzkoa	23,3	0,0	76,7	100,0
C.A.E.	19,8	2,8	77,4	100,0

Cuadro 45. Distribución porcentual del gasto en Renta Básica, PAGAMI y AES por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamientos	Diputación	Gobierno
<i>% Gasto en RB</i>			
Álava			58,5
Bizkaia			73,6
Gipuzkoa			70,1
C.A.E.			70,9
<i>% Gasto en PAGAMI</i>			
Álava		4,7	
Bizkaia		9,1	
Gipuzkoa		0,9	
C.A.E.		6,9	
<i>% Gasto en AES</i>			
Álava	14,9	4,7	17,1
Bizkaia	1,6	0,0	15,7
Gipuzkoa	6,7	0,0	22,3
C.A.E.	4,4	0,6	17,2

La política de complementación de gasto no se limita a la intervención en la cobertura de AES o al PAGAMI. También afecta a otras dimensiones, definiendo Ayuntamientos y Diputaciones unas políticas de gasto importantes de ayudas económicas no ligadas a los programas de prestaciones del Gobierno Vasco o de la Seguridad Social.

En este sentido, al margen de las prestaciones económicas periódicas de derecho administradas desde los servicios sociales —IMI, PNC, FBS, LISMI— de la Renta Básica, de las AES y del PAGAMI financiado por las Diputaciones Forales, existen dentro de la C.A.E. una variada gama de ayudas económicas individuales, de carácter graciable y que suelen otorgarse de forma puntual, que están reguladas y financiadas por las Diputaciones y los Ayuntamientos. Todas ellas están sujetas en su concesión a la condición de bajos ingresos del solicitante, aunque algunas están diseñadas con el objeto de atender necesidades especiales propias de sectores de población concretos.

En conjunto, el total de ayudas de esta naturaleza asciende a 7.531.615 euros, lo que representa un 1,2% del gasto total en servicios sociales. Aunque el porcentaje no resulta muy significativo, en términos cuantitativos no puede ser despreciado, en la medida en que refleja un esfuerzo específico de ayuntamientos y diputaciones por completar las necesidades de la población sin recursos.

En líneas generales, puede señalarse que el esfuerzo en este campo es mayor en el caso de los ayuntamientos. Este dato no sólo se refleja en una mayor participación en el gasto, que se sitúa en el 53,3% de la financiación de estas ayudas, sino sobre todo en la participación en su gasto total en servicios sociales: 3,4% en los ayuntamientos frente al 1,1% de Diputaciones Forales.

Pero es al analizar el gasto per cápita cuando se comprueba el mayor esfuerzo de los ayuntamientos vascos, que gastan 1,93 euros per cápita en este tipo de ayudas complementarias por 1,69 euros de las Diputaciones Forales. No hay que olvidar además, en este contexto, el mayor esfuerzo de complementación de AES realizado por los Ayuntamientos. Teniendo en cuenta ambos tipos de ayudas (AES y complementarias al sistema), los ayuntamientos aportan 4,39 euros per cápita, el doble que lo que aportan las Diputaciones Forales (2,04 euros per cápita).

A nivel territorial, la distribución de estas ayudas complementarias es muy desigual. Álava vuelve a ser el Territorio que más dinero destina a la financiación de las ayudas complementarias 5,53 euros por habitante, 2,3 veces más que Bizkaia, el territorio en el que los niveles de pobreza son más importantes. Frente a Gipuzkoa, territorio con niveles de pobreza similares, el gasto es muy similar, 4,82 euros por habitante. La distancia observada entre Álava y Gipuzkoa, por un lado, y Bizkaia, por otro, se debe fundamentalmente al mayor esfuerzo foral en la financiación de estas ayudas: mientras la Diputación alavesa aporta 2,86 euros per cápita y la guipuzcoana 3,27, la Diputación de Bizkaia contribuye con tan sólo 0,44 euros.

Cuadro 46. El gasto en prestaciones económicas fuera del Plan de Lucha contra la Pobreza por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamiento	Diputación	TOTAL
<i>Gasto total</i>			
Álava	763.845	818.706	1.582.551
Bizkaia	2.206.561	498.060	2.704.621
Gipuzkoa	1.043.853	2.200.590	3.244.443
C.A.E.	4.014.259	3.517.356	7.531.615
<i>Gasto per cápita</i>			
Álava	2,67	2,86	5,53
Bizkaia	1,97	0,44	2,41
Gipuzkoa	1,55	3,27	4,82
C.A.E.	1,93	1,69	3,62
<i>% Horizontales</i>			
Álava	48,3	51,7	100,0
Bizkaia	81,6	18,4	100,0
Gipuzkoa	32,2	67,8	100,0
C.A.E.	53,3	46,7	100,0
<i>% Verticales</i>			
Álava	19,0	23,3	21,0
Bizkaia	55,0	14,2	35,9
Gipuzkoa	26,0	62,6	43,1
C.A.E.	100,0	100,0	100,0

La mayor parte de estas ayudas complementarias se orientan a complementar las acciones del Plan de Lucha contra la Pobreza, actuando en el sector de marginación y pobreza, con un 51,3%. El segundo sector preferente es el de discapacidad, con un 25,2%, seguido por el de familia, infancia y juventud (13,4%) y el de personas mayores (9,4%).

A este nivel se observa una orientación algo diferente según la institución. Así, se observa que mientras los Ayuntamientos orientan un 87,8% de su gasto al área de marginación, el 6,1% a discapacidad y el 3,7% a familia, infancia y juventud; las Diputaciones reflejan un destino menos desproporcionado en lo referente a las cantidades destinadas por sector: el 47,1% a

discapacidad, 24,5% a familia, infancia y juventud, el 18,8% a personas mayores y el 9,7% a marginación.

Cuadro 47. Destino del gasto en prestaciones económicas fuera del Plan de Lucha contra la Pobreza por sector de atención y fuentes de financiación

	Ayuntamiento	Diputación	TOTAL
<i>Gasto total</i>			
Personas Mayores	49.380	661.711	711.091
Discapacidad	246.494	1.655.147	1.901.641
Familia	147.302	860.506	1.007.808
Mujer	27.264	0	27.264
Marginación	3.523.234	339.992	3.863.226
Drogodependencias	20.585	0	20.585
Total	4.014.259	3.517.356	7.531.615
<i>% Verticales</i>			
Personas Mayores	1,2	18,8	9,4
Discapacidad	6,1	47,1	25,2
Familia	3,7	24,5	13,4
Mujer	0,7	0,0	0,4
Marginación	87,8	9,7	51,3
Drogodependencias	0,5	0,0	0,3
Total	100,0	100,0	100,0
<i>% Horizontales</i>			
Personas Mayores	6,9	93,1	100,0
Discapacidad	13,0	87,0	100,0
Familia	14,6	85,4	100,0
Mujer	100,0	0,0	100,0
Marginación	91,2	8,8	100,0
Drogodependencias	100,0	0,0	100,0
Total	53,3	46,7	100,0

El análisis territorial del gasto per cápita refleja los ámbitos en los que puede considerarse una incidencia significativa de estas ayudas por sector y territorio. La fundamental hace referencia al área de marginación en Álava, con una aportación per cápita de 2,54 euros,

financiada mayoritariamente por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz frente al 1,34 de Gipuzkoa y al 1,99 de Bizkaia.

Otras áreas de cierta incidencia son las de discapacidad (1,87 euros per cápita en Álava, 1,54 en Gipuzkoa y 0,29 en Bizkaia) y, en Gipuzkoa, la de familia, infancia y juventud con un gasto de 1,28 euros per cápita, gasto que corre a cargo de la Diputación Foral.

Cuadro 48. Gasto per cápita en prestaciones económicas fuera del Plan de Lucha contra la Pobreza por territorios y sector de atención

	Ayuntamiento	Diputación	Total
Personas Mayores		1,12	1,12
Discapacidad	0,42	1,44	1,87
Familia			0,00
Mujer			0,00
Marginación	2,24	0,30	2,54
Total Alava	2,67	2,86	5,53
Personas Mayores	0,02		0,02
Discapacidad	0,05	0,25	0,29
Familia	0,09		0,09
Mujer	0,01		0,01
Marginación	1,79	0,20	1,99
Total Bizkaia	1,97	0,44	2,41
Personas Mayores	0,04	0,51	0,55
Discapacidad	0,10	1,44	1,54
Familia	0,07	1,28	1,35
Mujer	0,02		0,02
Marginación	1,29	0,05	1,34
Drogodependencias	0,02		0,02
Total Gipuzkoa	1,55	3,27	4,82

La inserción social

Antes de analizar el gasto público en programas de inserción social, presentamos una relación de los programas que se incluyen bajo este epígrafe según el sector de población al que van dirigidos.

En Enfermedad, y Discapacidad se incluyen los programas de inserción socio-laboral para minusválidos que se conceden a las Asociaciones de Minusválidos, fundamentalmente a EHLABE, para la organización de cursos dirigidos a este colectivo. Estos programas están financiados también por los Fondos Sociales Europeos.

En Marginación y Pobreza, se incluyen los programas dirigidos a financiar a colectivos marginales, inmigrantes, presos y expresos así como los programas de formación dirigidos a beneficiarios de prestaciones económicas (AUZOLAN y otros). Se incluyen también los programas de formación y empleo dirigidos a Colectivos Especiales con mayores dificultades de Inserción y cofinanciados por los Fondos Sociales Europeos.

En Mujer, son objeto de análisis los programas dirigidos a la inserción laboral de las mujeres con dificultades para la incorporación al mercado laboral.

En Drogodependencias, se incluyen todos los programas dirigidos a financiar actividades de las Asociaciones para la rehabilitación e inserción de personas con drogadicción. También se incluyen los programas de contratación laboral de extoxicómanos.

Las actividades de inserción, tanto inserción social como laboral suponen un gasto de 31.459.470 euros, el 5,1% del gasto total en servicios sociales durante el año 2002. El Gobierno Vasco es quien asume la mayor parte del gasto (52,3%). Las diputaciones forales asumen el 21,8% del gasto total y los ayuntamientos y los Fondos Sociales Europeos, que juegan un papel significativo, contribuyen con aportaciones similares (12,1% y 13,8% respectivamente).

Como en otros sectores, de nuevo es Alava el territorio que más dinero per cápita destina a la inserción, 22,27 euros por habitante, 1,8 veces más que Gipuzkoa (12,48 euros) y 1,5 veces más que Bizkaia (14,85 euros).

Estas diferencias se deben como venimos observando a la intervención de la Diputación Foral de Alava y de los ayuntamientos alaveses (en realidad, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) que aportan conjuntamente el 50,4% del gasto total del territorio frente al 25,8% en Gipuzkoa y al 31,8% en Bizkaia. La intervención del Gobierno Vasco viene a paliar estas diferencias: el Gobierno asume el 35,6% del gasto en Alava y el 58-56% en Gipuzkoa y Bizkaia

Cuadro 49. El gasto en actividades de inserción por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamientos	Diputación	G.V.	Otros	Total
<i>Gasto total</i>					
Alava	1.473.297	1.744.260	2.269.579	891.650	6.378.786
Bizkaia	1.945.090	3.344.447	9.314.226	2.068.121	16.671.884
Gipuzkoa	384.229	1.780.558	4.856.543	1.387.470	8.408.800
C.A.E.	3.802.616	6.869.265	16.440.348	4.347.241	31.459.470
<i>Gasto per cápita</i>					
Alava	5,14	6,09	7,92	3,11	22,27
Bizkaia	1,73	2,98	8,30	1,84	14,85
Gipuzkoa	0,57	2,64	7,21	2,06	12,48
C.A.E.	1,83	3,30	7,89	2,09	15,11
<i>% Horizontales</i>					
Alava	23,1	27,3	35,6	14,0	100,0
Bizkaia	11,7	20,1	55,9	12,4	100,0
Gipuzkoa	4,6	21,2	57,8	16,5	100,0
C.A.E.	12,1	21,8	52,3	13,8	100,0

La mayor parte de las acciones de inserción se desarrollan en el sector de marginación (71,8%, 76,3% en Bizkaia). Es importante también el gasto en programas de inserción socio-laboral para jóvenes con graves problemas de marginación, con el 22,4%, 29,1% en Álava. Los programas de inserción en el resto de sectores son muy poco significativos.

Cuadro 50. Gasto en inserción según sector de atención

	Alava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
<i>Gasto total</i>				
Discapacidad	27.496	247.540	358.718	633.754
Familia, infancia y juv	1.857.539	3.067.898	2.126.077	7.051.514
Mujer	6.394	199.273	39.514	245.181
Marginación	4.192.992	12.720.751	5.689.428	22.603.171
Drogadicción	294.365	436.422	195.063	925.850
Total	6.378.786	16.671.884	8.408.800	31.459.470
<i>Gasto per cápita</i>				
Discapacidad	0,10	0,22	0,53	0,30
Familia, infancia y juv	6,49	2,73	3,16	3,39
Mujer	0,02	0,18	0,06	0,12
Marginación	14,64	11,33	8,45	10,85
Drogadicción	1,03	0,39	0,29	0,44
Total	22,27	14,85	12,48	15,11
<i>% Verticales</i>				
Discapacidad	0,4	1,5	4,3	2,0
Familia, infancia y juv	29,1	18,4	25,3	22,4
Mujer	0,1	1,2	0,5	0,8
Marginación	65,7	76,3	67,7	71,8
Drogadicción	4,6	2,6	2,3	2,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

3.5.-LOS SERVICIOS SOCIALES DE BASE Y EL STAFF TÉCNICO DE APOYO

La base sobre la que asienta la gestión de los servicios sociales en Euskadi se estructura, fundamentalmente, en dos tipos de servicios: los relativos a los servicios sociales de base y el staff técnico de los departamentos municipales y forales de bienestar social.

Los servicios sociales de base, la red primaria de atención del sector de los servicios sociales, constituyen en la actualidad una realidad más que diversa, heterogénea. Cada Ayuntamiento, dentro de sus competencias y partiendo de los mínimos establecidos en nuestra legislación, bastante genéricos por otra parte, los desarrolla en mayor o menor grado y los estructura y organiza de la forma que juzga conveniente.

En líneas generales puede afirmarse que todos los municipios pequeños disponen, al menos, de una unidad de base abierta al público algunas horas a la semana o al mes, y que los municipios más grandes se organizan en departamentos, en algunos casos con secciones especializadas, desde donde se coordina la actuación de una serie de unidades de base distribuidas por los barrios.

Según el Acuerdo Institucional entre Gobierno Vasco, Diputaciones y Eudel sobre reparto competencial, en materia de servicios sociales establece como funciones de los ayuntamientos, los servicios sociales de base. Sólo en el caso de Alava y debido al tamaño de sus municipios, la Diputación financia a aquellos municipios que no prestan los servicios sociales de base desde las Cuadrillas.

El gasto total de mantenimiento de los servicios sociales de base y de los equipos técnicos asciende a 64.574.605 euros, es decir el 10,5% del gasto público corriente en servicios sociales.

El mantenimiento de esta infraestructura corresponde en lo fundamental a los ayuntamientos, pero el peso de las diputaciones se va afianzando ya que financian los equipos técnicos especializados de sectores de gasto tan importantes como personas mayores,

discapacidad y marginación. La presencia de Gobierno Vasco se consolida debido, en gran parte, al afianzamiento de los programas del Plan de Pobreza.

Las instituciones forales soportan así el 41,5% del gasto y los ayuntamientos una proporción similar, el 39,8%, mientras el Gobierno Vasco aporta el 18,7% restante. En este punto, Gipuzkoa y Álava constituyen la representación más clara del protagonismo municipal, asumiendo los municipios el 43,5% y 42,4% del gasto respectivamente, proporción que baja al 36,3% en Bizkaia. En el caso de Álava con un protagonismo más destacado únicamente del Ayuntamiento de la capital.

Como en muchos otros sectores, Álava supera notablemente el nivel de gasto del resto de los territorios, con un gasto per cápita de 52,37 euros por persona casi dos veces superior al gasto registrado tanto en Bizkaia (27,39 euros) como en Gipuzkoa (27,96 euros).

Esta diferencia se asocia a un mayor nivel de gasto de la Diputación de Álava (24,93 euros per cápita por 10,41 en Gipuzkoa y 11,27 en Bizkaia). Sin embargo, el elemento realmente determinante es el papel desempeñado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que gasta 22,19 euros per cápita, más del doble de los 9,94 euros de los ayuntamientos de Bizkaia y 1,8 veces superior a los 12,16 euros de los ayuntamientos guipuzcoanos. Esta diferencia explica el papel predominante del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en la financiación de estas estructuras de base.

Cuadro 51. El gasto en servicios sociales de base y equipos técnicos

por Territorios y fuentes de financiación

	Ayuntamiento	Diputación	Gobierno	Total
<i>Gasto total</i>				
Álava	6.354.481	7.139.647	1.504.834	14.998.962
Bizkaia	11.155.800	12.656.604	6.932.852	30.745.256
Gipuzkoa	8.188.461	7.013.345	3.628.581	18.830.387
C.A.E.	25.698.742	26.809.596	12.066.267	64.574.605
<i>Gasto per cápita</i>				
Álava	22,19	24,93	5,25	52,37
Bizkaia	9,94	11,27	6,18	27,39
Gipuzkoa	12,16	10,41	5,39	27,96
C.A.E.	12,34	12,87	5,79	31,01
<i>% Horizontales</i>				
Álava	42,4	47,6	10,0	100,0
Bizkaia	36,3	41,2	22,5	100,0
Gipuzkoa	43,5	37,2	19,3	100,0
C.A.E.	39,8	41,5	18,7	100,0

En general, la mayor parte de los recursos disponibles se destinan al mantenimiento de los servicios sociales de base, un 34,7% del total, 27.529.356 euros y de los equipos de técnicos de marginación y pobreza, 33,7% del gasto, 26.682.747 euros. El mantenimiento de los equipos técnicos de las áreas de intervención especializada, personas mayores y discapacidad, recoge otro 19,9% del gasto, 15.766.728 euros, respondiendo el 11,8% restante a los equipos técnicos de las demás áreas de intervención especializada, 9.314.374 euros-.

La política de gasto de cada institución resulta, en este caso, de gran importancia. En este sentido, los Ayuntamientos dirigen casi exclusivamente su actividad al mantenimiento de los servicios sociales de base (83,2%) y, en menor medida a la financiación de los equipos técnicos de las áreas de familia, marginación, mujer y drogodependencias (13,2% en las cuatro áreas señaladas). Las Diputaciones diversifican más su actividad, aunque se centran fundamentalmente en el mantenimiento de las áreas técnicas de marginación, sector al que dedican la mitad de sus recursos y, en menor medida, a los servicios técnicos de personas

mayores, 17,9%, y discapacidad, 18,7%. Otra parte importante de su intervención está dirigida a financiar los equipos de infancia, 8,2% y los servicios sociales de base, 5,1%.

El Gobierno Vasco, por su parte, contribuye fundamentalmente al mantenimiento de los servicios sociales de base con el programa de "Refuerzo de los Servicios Sociales " con el 33,4% de sus recursos así como al mantenimiento de los equipos de drogodependencias, 20,1%. Pero la mayor parte del gasto dedicado a financiar los equipos técnicos se efectúa en el mantenimiento de los equipos técnicos de marginación y pobreza, el 46,4% de su gasto.

Analizando específicamente cada sector, observamos que no sólo el mantenimiento del staff técnico de las áreas de discapacidad, personas mayores y marginación, también el mantenimiento de los equipos técnicos del sector de familia corresponde principalmente a las diputaciones forales, las instituciones que mayor gasto destinan a esta función de mantenimiento de la infraestructura básica y especializada de los servicios sociales.

Los ayuntamientos, instituciones que cubren casi la tercera parte del gasto en equipos técnicos, además de financiar el 77,7% de los servicios sociales de base, asumen igualmente un 94% del gasto correspondiente a equipos técnicos del área de mujer y el 36% del área de drogodependencias, compartiendo con el Gobierno Vasco el mantenimiento de la infraestructura técnica básica de personal (64%).

**Cuadro 52. Destino del gasto en servicios sociales de base y equipos técnicos
por sector de atención y fuentes de financiación**

	Ayuntamiento	Diputación	Gobierno	Total
<i>Gasto total</i>				
Personas mayores	570.505	7.441.688		8.012.193
Discapacidad		7.754.535		7.754.535
Familia, infancia, y juv.	884.355	3.400.500		4.284.855
Mujer	1.159.272	74.587		1.233.859
Marginación y pobreza	334.012	20.748.964	5.599.771	26.682.747
Drogodependencias	1.364.897		2.430.763	3.795.660
Conjunto de población	21.385.701	2.107.922	4.035.733	27.529.356
Total	25.698.742	41.528.196	12.066.267	79.293.205
<i>% Verticales</i>				
Personas mayores	2,2	17,9		10,1
Discapacidad		18,7		9,8
Familia, infancia, y juv.	3,4	8,2		5,4
Mujer	4,5	0,2		1,6
Marginación y pobreza	1,3	50,0	46,4	33,7
Drogodependencias	5,3	0,0	20,1	4,8
Conjunto de población	83,2	5,1	33,4	34,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>% Horizontales</i>				
Personas mayores	7,1	92,9		100,0
Discapacidad		100,0		100,0
Familia, infancia, y juv.	20,6	79,4		100,0
Mujer	94,0	6,0		100,0
Marginación y pobreza	1,3	77,8	21,0	100,0
Drogodependencias	36,0	0,0	64,0	100,0
Conjunto de población	77,7	7,7	14,7	100,0
Total	32,4	52,4	15,2	100,0

El análisis territorial del gasto per cápita refleja los ámbitos en los que se detecta un mayor nivel de gasto por sector y territorio, circunstancia que refleja las principales infraestructuras técnicas disponibles.

Desde el punto de vista sectorial, las áreas mejor dotadas corresponden, a los servicios sociales de base para el conjunto de la población, destacando a este nivel la posición diferencial de Álava, con un gasto per cápita de 24,71 euros, dos veces superior al de los otros dos territorios vascos (12,46 euros en Gipuzkoa y 10,75 euros en Bizkaia). Esta diferencia se relaciona en buena medida con la aportación diferencial de los Ayuntamientos alaveses (15,88 euros per cápita por 10,90 euros en Gipuzkoa y 8,46 euros en Bizkaia) y con la aportación de la Diputación Foral (7,36 euros), único territorio en el que la institución foral financia parte de los servicios sociales de base.

En definitiva, Álava destaca por su mejor infraestructura técnica en todos los sectores, tanto de base como especializados. Los servicios sociales de base constituyen el área técnica mejor dotada, seguida de las de personas mayores y discapacidad, aunque con un staff técnico igualmente muy importante en Álava en el caso de familia, infancia y juventud. En los tres territorios también puede hablarse de una base técnica importante en el área de marginación y pobreza.

Al margen de los servicios sociales de base, los equipos técnicos proporcionalmente mejor dotados son los siguientes:

Los equipos técnicos del área de marginación y pobreza, con un nivel de gasto de 6,29 euros en Bizkaia, 5,16 euros en Gipuzkoa y 4,99 euros en Alava.

Los equipos técnicos encargados del área de personas mayores, con un nivel de gasto per cápita de 8,19 euros en Álava y 3,57 en Bizkaia y 2,46 euros en Gipuzkoa.

Los equipos del área de discapacidad, con un nivel de gasto de 4,82 euros en Álava, 3,29 euros en Bizkaia y 3,98 euros en Gipuzkoa.

El equipo de familia, infancia y juventud de Álava, con 7,67 euros per cápita, muy por encima de 0,93 euros de Bizkaia y los 1,54 de Gipuzkoa.

**Cuadro 53. Gasto per cápita en servicios sociales de base y equipos técnicos
por territorios, fuentes de financiación y sector de atención**

	Ayuntamiento	Diputación	Gobierno	Total
Personas mayores	1,74	6,45		8,19
Discapacidad		4,82		4,82
Fam. infancia, y juv.	3,09	4,58		7,67
Mujer	0,47			0,47
Marginación y pobreza	0,58	1,72	2,69	4,99
Drogodependencias	0,43	0,00	1,10	1,52
Conjunto de población	15,88	7,36	1,47	24,71
Total Álava	22,19	24,93	5,25	52,37
Personas mayores	0,06	3,51		3,57
Discapacidad		3,29		3,29
Familia, infancia, y juv.		0,93		0,93
Mujer	0,62	0,07		0,69
Marginación y pobreza	0,13	3,48	2,69	6,29
Drogodependencias	0,67	0,00	1,20	1,87
Conjunto de población	8,46	0,00	2,29	10,75
Total Bizkaia	9,94	11,27	6,18	27,39
Personas mayores		2,46		2,46
Discapacidad		3,98		3,98
Familia, infancia, y juv.		1,54		1,54
Mujer	0,48			0,48
Marginación y pobreza	0,04	2,43	2,69	5,16
Drogodependencias	0,73	0,00	1,15	1,88
Conjunto de población	10,90	0,00	1,55	12,46
Total Gipuzkoa	12,16	10,41	5,39	27,96

3.6. LA ASISTENCIA DOMICILIARIA

Los organismos públicos destinaron 41.015.475 euros a la financiación de los servicios de atención domiciliaria (SAD), 19,69 euros por habitante. Este gasto representa el 6,7% del gasto total en servicios sociales.

A pesar de tratarse de un servicio de carácter eminentemente municipal, sigue siendo económicamente dependiente de las diputaciones, que aportan a su financiación global el 36,6%, contribuyendo los Ayuntamientos con el 63,4% restante. Según el actual reparto competencial, las diputaciones asumirían los casos de personas mayores asistidas y el resto de población con alguna discapacidad. Alava tenía ya esta norma establecida previamente al acuerdo institucional con el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. En lo que se refiere a Bizkaia, la Diputación sólo ha financiado a los ayuntamientos que tienen alguna persona mayor en lista de espera para centros residenciales, por lo que los ayuntamientos han asumido el 97,2% del gasto en este programa. El panorama se presenta, por tanto, con diferencias importantes, si bien Alava y Gipuzkoa mantendrían un modelo de atención domiciliaria similar.

A pesar de las diferencias en las fuentes de financiación, las diferencias territoriales siguen siendo significativas: Álava, con 34,68 euros de gasto per cápita, sigue estando en primer lugar en orden de importancia, seguida de Gipuzkoa con 18,59 euros, ocupando Bizkaia la última posición con 16,53 euros, no alcanzando el nivel de gasto medio de la Comunidad (19,69 euros).

De forma significativa, la diferencia principal entre Álava y el resto de territorios vascos no se asocia al gasto municipal. En este caso destaca el gasto realizado por los municipios vizcaínos, cubriendo el 97,2% del gasto en atención domiciliaria, con 16,07 euros por habitante. Los municipios guipuzcoanos ocuparían el segundo puesto con 9,56 euros per cápita, situándose en último lugar los alaveses con 5,29 euros. Es por tanto la Diputación alavesa, con 29,39 euros de gasto per cápita, la que compensa y cambia radicalmente de sentido la diferencia señalada, aportando al servicio más del triple de recursos económicos per cápita que Gipuzkoa.

De hecho, en Álava, el 84,7% del gasto en esta modalidad de atención es cubierta por la Diputación Foral, proporción que en Gipuzkoa se sitúa en el 48,6%.

Cuadro 54. El gasto en atención domiciliaria por territorio y fuentes de financiación

	Ayuntamiento	Diputación	Total
<i>Gasto total</i>			
Álava	1.515.642	8.417.187	9.932.829
Bizkaia	18.040.435	518.695	18.559.130
Gipuzkoa	6.436.109	6.087.407	12.523.516
C.A.E.	25.992.186	15.023.289	41.015.475
<i>Gasto per cápita</i>			
Álava	5,29	29,39	34,68
Bizkaia	16,07	0,46	16,53
Gipuzkoa	9,56	9,04	18,59
C.A.E.	12,48	7,21	19,69
<i>% Horizontales</i>			
Álava	15,3	84,7	100,0
Bizkaia	97,2	2,8	100,0
Gipuzkoa	51,4	48,6	100,0
C.A.E.	63,4	36,6	100,0

El análisis del gasto per cápita a nivel comarcal está, en este caso, mucho más predeterminado que en otros por la dependencia territorial. De esta forma, se comprueba que el nivel de gasto resulta en este caso superior en todas las comarcas alavesas, situándose además por encima de la comarca-capital las distintas comarcas rurales o menos urbanizadas.

Las comarcas alavesas de carácter más rural, cuyos servicios de atención domiciliaria están financiados íntegramente por su Diputación, alcanzan niveles de gasto que superan ampliamente la media comunitaria. En realidad, una de las razones que fundamentan la aportación tan elevada de las instituciones forales alavesas al mantenimiento de la asistencia domiciliaria se vincula al coste de atención más elevado que supone la intervención en un territorio de población muy dispersa y con muy pocos municipios con capacidad suficiente para gestionar directamente estos servicios.

Por esa razón, el gasto per cápita en las zonas rurales alavesas supera los 50 euros per cápita: Montaña, Valles, Rioja y Cantábrica, bajando a 38,83 euros en Estribaciones del Gorbea y a 29,34 euros en la comarca capital.

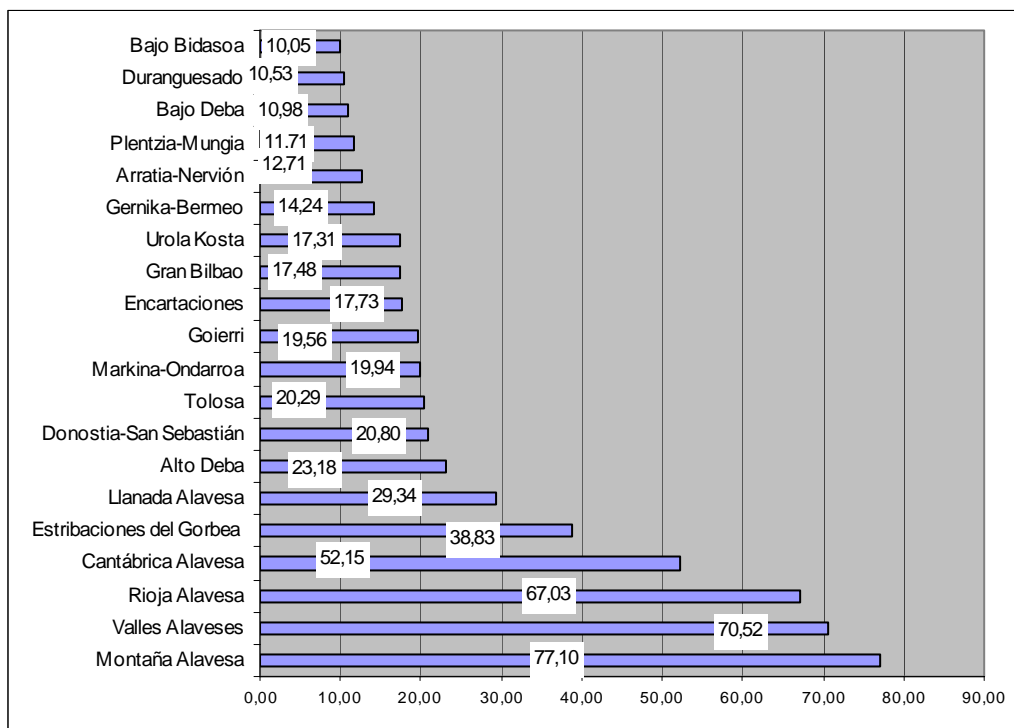
En el extremo opuesto al alavés se encuentran tres comarcas gipuzcoanas y tres vizcaínas que ocupan los últimos puestos del ranking. En este caso, el nivel de gasto per cápita se sitúa en 10,05 euros en la Comarca del Bajo Bidasoa, por debajo incluso de las cifras en las comarcas del Duranguesado (10,53 euros) y Plentzia-Mungia (11,71 euros). Estas dos comarcas vizcaínas, con el Bajo Bidasoa y el Bajo Deba tendrían las cifras más bajas de gasto per cápita de toda la Comunidad.

El gasto per cápita del resto de las comarcas de Gipuzkoa se sitúa en unas posiciones intermedias, con la mayoría de sus comarcas situadas en niveles de gasto que oscilan entre los 17,31 y los 23,18 euros per cápita, claramente por debajo de los niveles alaveses. Los niveles de gasto resultan, no obstante, particularmente bajos en dos comarcas: Bajo Deba (10,98 euros) y Bajo Bidasoa (10,05 euros).

Los datos evidencian en este caso que las comarcas-capitales no se sitúan normalmente, dentro de su territorio, entre las de mayor nivel de gasto per cápita. Esto no se traduce, sin embargo, siempre en un gasto creciente conforme aumenta el carácter rural de las comarcas. Aunque este fenómeno puede observarse en Álava, no resalta de forma clara en los demás territorios. Así, las comarcas demográficamente menos pujantes se sitúan tanto entre las de mayor nivel de gasto per cápita como en los puestos más bajos del ranking, particularmente en Bizkaia.

Por otra parte, si el nivel de gasto per cápita de las grandes zonas urbanas se sitúa normalmente en posiciones intermedias, en algunas comarcas semi-urbanas o de cierto nivel de urbanización, como sucede con el Duranguesado, Bajo Deba o Bajo Bidasoa, el gasto per cápita en asistencia domiciliar resulta particularmente bajo.

Gráfico 12. El gasto en atención domiciliaria por comarcas



La atención domiciliaria proporcionó a lo largo de 2001 cobertura a 15.306 personas, de las que aproximadamente el 90% eran mayores de 64 años. Como era previsible, Álava se situaba en primer lugar, con una tasa de cobertura del 4,6%, por encima del 4,2 % de Gipuzkoa y el 3,6% de Bizkaia.

La intensidad del SAD, medida en términos del número de horas anuales de atención por usuario, también resulta mayor en Álava (343 horas anuales) que en Gipuzkoa (243 horas anuales) y que en Bizkaia (172 horas anuales). En Álava el número de horas/año resulta casi el doble que el de Bizkaia y es 1,4 veces superior al de Gipuzkoa.

Por lo que se refiere al precio por hora de servicio, Alava y Bizkaia mantienen un precio similar (13,21 y 13,78 euros respectivamente), superior al de Gipuzkoa en casi cuatro euros (19,76 euros).

Cuadro 55. Usuarios y horas de atención domiciliaria por Territorio Histórico

	Nº de Usuarios	Nº de horas anuales	Horas anuales atención/Usuario	Precio/Hora
Álava	2.189	751.820	343	13,21
Bizkaia	7.846	1.347.116	172	13,78
Gipuzkoa	5.271	1.282.894	243	9,76
C.A.E.	15.306	3.381.830	221	12,13

IV.- APROXIMACION AL ESTUDIO DE LAS DIFERENCIAS MUNICIPALES

A lo largo del Informe han quedado de manifiesto las diferencias existentes en los niveles de gasto entre Territorios Históricos y entre Comarcas. Sin embargo, detrás de las diferencias territoriales y comarcales es evidente que subyacen realidades municipales específicas que, en última instancia, deben ser analizadas como fuentes primarias de análisis. En este sentido, es evidente que en Euskadi la situación de los ciudadanos en relación al sistema de protección que representan los servicios sociales es muy distinta según residan en una u otra localidad, al menos desde la perspectiva económica que preside la realización de este trabajo.

En el Informe del Gasto 1.999, el S.I.I.S. introdujo por primera vez un primer análisis de las diferencias municipales. El estudio se realizó cotejando los resultados disponibles para 1999, medidos en términos de gasto per cápita, con algunos indicadores generales disponibles a nivel municipal que, en principio, se pensaba podían tener cierta relación con las tendencias de gasto. La técnica utilizada fue la obtención de coeficientes de correlación entre los niveles de gasto y las diferentes variables de interés disponibles.

Las conclusiones a las que se llegó, una vez analizados los coeficientes de correlación, no fueron demasiado ilustrativas. De hecho, desde una perspectiva general, la conclusión fundamental del Informe era que el gasto per cápita en servicios sociales es una variable básicamente independiente, que no guarda prácticamente relación con las otras variables disponibles para el análisis.

El estudio de las variables consideradas en 1999 sigue, en este sentido, sin aportar datos concluyentes en 2002 que permitan pensar en una correlación entre el gasto per cápita en servicios sociales y las principales variables consideradas en el estudio. De hecho, la relación entre el tamaño poblacional de los municipios mayores de 10.000 habitantes y el gasto per cápita en servicios sociales es débil, tanto a nivel global como de Territorios y de fuentes de financiación; aún cuando se observe un cierto aumento en los niveles de correlación entre el tamaño poblacional y el nivel de gasto total en servicios sociales (0,433) o en la lucha contra la pobreza (0,448 para la Renta Básica y 0,438 para las AES). Pero incluso en este caso, las tendencias son diferentes a nivel territorial, confirmándose el sentido definido por las

correlaciones en Álava o Bizkaia pero no así en Gipuzkoa, territorio en el que no puede hablarse de asociación entre las variables consideradas.

Lo mismo sucede en la correlación entre el gasto per cápita municipal en servicios sociales y el gasto que dentro de este ámbito llevan a cabo las restantes entidades; aún cuando sí destaque una correlación moderada entre el gasto de los Ayuntamientos y el gasto del Gobierno Vasco (0,305) que empieza a ser realmente notable en el caso de las AES (0,464, llegando a 0,587 en Gipuzkoa y a 1,000 en Álava). En cualquier caso, no puede afirmarse que cuantos más recursos económicos dedican los Ayuntamientos, más recursos económicos reciben sus habitantes de las otras instituciones ni, por supuesto, lo contrario. La única excepción, más o menos relativa, correspondería a las AES.

Tampoco puede hablarse de una relación notable entre la riqueza de los Ayuntamientos, medida a través de sus presupuestos municipales per cápita, y el gasto que destinan al mantenimiento de sus servicios sociales; si bien en este caso sea preciso reconocer que se empieza a notar niveles relativamente llamativos de correlación positiva tanto en Gipuzkoa (0,459) como en Bizkaia (0,421). En Álava, la correlación tiene sentido negativo, aunque en este caso se trata únicamente de dos municipios, circunstancia que limita el alcance de las conclusiones. Sería en cualquier caso interesante profundizar en los próximos años en el análisis de este fenómeno que podría indicar una creciente correlación, para el conjunto de Euskadi, entre gasto social y nivel de riqueza municipal general.

Finalmente, salvo en la relación entre el gasto en las prestaciones contra la exclusión, con correlaciones superiores a 0,500 para el gasto en la Renta Básica y las AES, salvo en Gipuzkoa, donde se sitúan en cifras algo superiores a 0,300, tampoco se detecta relación entre el nivel de gasto y la mayor o menor presencia de colectivos con problemas. En este sentido, las restantes variables seleccionadas como indicadores de pobreza (porcentajes de familias monoparentales o de personas de 65 o más años, por ejemplo) muestran en general unas correlaciones muy débiles con el gasto público destinado a la erradicación de este problema. Sólo en Álava puede observarse cierta correlación entre el gasto total y el volumen de familias monoparentales, aunque en ningún caso puede sostenerse – por los motivos ya mencionados –

que esto signifique una efectiva atención diferencial a esta problemática en los municipios alaveses.

Por tanto, a pesar de que aparezcan algunas situaciones nuevas que convendrá tener en cuenta en futuras unvestigaciones, todavía es preciso examinar con cautela el interés del análisis detallado de la asociación del gasto municipal con las variables consideradas. Los propios datos municipales de gasto que se presentan en el estudio, aún siendo globalmente adecuados, deben ser considerados con cautela a la hora de proceder a estudios comparativos. Esto se debe a la dificultad de asignación municipal del gasto que plantean muchos programas y servicios. Así, por ejemplo, en los municipios de mayor peso poblacional se tiende a sobredimensionar su nivel de gasto en aquellos programas en los que se desconoce el municipio de los usuarios o que, por sus características, se procede a distribuir el gasto en función del tamaño poblacional.

Teniendo en cuenta estas limitaciones estadísticas, por tanto, cualquier intento de interpretación global de las tendencias de gasto a nivel municipal debe ser tomada con mucha precaución. De ahí que nuestra aproximación no pretenda ofrecer resultados definitivos sino avanzar en el camino introducido en los informes de 1999, 2000 y 2001. En este sentido, nuestra pretensión a la hora de abordar este capítulo consiste sobre todo en iniciar una aproximación al estudio de las diferencias municipales existentes, partiendo de las cifras de gasto de los años 2000-2002, aplicando el análisis a los municipios vascos mayores de 10.000 habitantes¹⁰.

¹⁰ La introducción en el análisis de los municipios más pequeños plantea problemas ligados a la fuerte dependencia de estos municipios de las aportaciones supramunicipales, no existiendo capacidad para mantener una política autónoma de servicios sociales. Esto es particularmente evidente en algunas comarcas vascas, en especial en las zonas demográficamente regresivas del interior alavés.

1. DIFERENCIAS GENERALES EN EL GASTO MUNICIPAL EN SERVICIOS SOCIALES

Comenzamos la exposición volviendo sobre una de las conclusiones observadas en los informes anteriores sobre el gasto municipal, esto es, la débil relación existente entre el tamaño poblacional de los municipios y el gasto municipal en servicios sociales. En 2001, para los municipios mayores de 10.000 habitantes, esta correlación es en efecto reducida, situándose en 0,366, siendo incluso inferior en Bizkaia (0,224) y prácticamente nula en Gipuzkoa (0,056). La correlación entre tamaño de población y gasto municipal en servicios sociales va, además, perdiendo significación puesto que, en el año 2000, se situaba en 0,381.

El análisis de la evolución del gasto municipal se complica ya que, como venimos indicando a lo largo del Informe, la diferente adaptación a la nueva distribución competencial en cada uno de los territorios altera de forma provisional la intervención municipal. El hecho de que todavía no se haya llegado a asumir las competencias tal como están reguladas en el Decreto alterará el análisis evolutivo todavía en los próximos años.

Efectivamente la correlación entre gasto municipal en servicios sociales y tamaño de la población es reducida. Comprobamos así que el gasto medio de los municipios intermedios (de entre 40.000 y 100.000 habitantes) es superior al de los municipios más de 100.000 habitantes, 73,54 euros per cápita de las tres capitales vascas frente a los 81,26 de los municipios de entre 40.000 y 100.000 habitantes. La distancia entre ambos grupos sería aún mayor si no se considerara los ayuntamientos alaveses ya que la distancia entre ambos grupos queda mitigada por la influencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz que gasta 123,16 euros per cápita en servicios sociales frente a los 53-54 euros de las otras dos capitales.

Efectivamente Vitoria-Gasteiz es el municipio de la Comunidad Autónoma con mayor gasto municipal, más del doble del gasto de las otras dos capitales vascas. Este mayor nivel de gasto se produce además en todos los sectores de atención y especialmente en los sectores de mayor gasto: personas mayores, marginación y pobreza, familia, infancia y juventud y conjunto de la población. En cada uno de estos sectores el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz gasta el doble

que los ayuntamientos de Bilbao o Donostia-San Sebastián; en el sector de familia, infancia y juventud el gasto de la capital alavesa triplica el gasto registrado en Bilbao y es casi nueve veces superior al de Donostia-San Sebastián. Vitoria-Gasteiz es además el Ayuntamiento de la Comunidad Autónoma que más dinero destina a la financiación de los servicios sociales: más de una sexta parte de su presupuesto municipal estaba destinado a financiar estos servicios (16,6%).

Los municipios de entre 40.000 y 100.000 habitantes reflejan ciertas pautas comunes en el gasto. Comprobamos así que el único ayuntamiento gipuzkoano del grupo, Irun, mantiene pautas de gasto muy similares a las de los ayuntamientos de entre 20 y 40.000 habitantes, tanto por el nivel de gasto municipal general (34,85 euros) como en la distribución del gasto, centrado fundamentalmente en los sectores de personas mayores y conjunto de la población. Sin embargo, mantiene en común con el resto de municipios de su tamaño la elevada proporción de gasto destinado al sector de personas mayores.

En Bizkaia destacan tres municipios con un elevado gasto municipal per cápita, los más altos de de la CAE tras Vitoria-Gasteiz: Santurtzi que destina 75,68 euros por habitante a la financiación de los servicios sociales, Getxo con 75,09 euros y Barakaldo que destina 61,39 euros. Se trata en los tres casos de los municipios que más proporción de su presupuesto destinan a servicios sociales (entre el 11,6% y el 13,8%)

Barakaldo y Getxo reflejan comportamientos más parecidos a los municipios de más de 100.000 habitantes, tanto en la proporción del presupuesto destinado a servicios sociales como en la distribución sectorial del gasto. Como las tres capitales vascas, estos ayuntamientos realizan importantes intervenciones en los sectores de personas mayores y marginación y pobreza.

Santurtzi, a pesar de registrar un gasto per cápita muy elevado, muestra sin embargo un comportamiento en la distribución del gasto más parecido a los municipios de entre 20.000 y 40.000 habitantes, con un gasto muy centrado en el sector de personas mayores al que destina el 64,5% de su presupuesto.

Basauri y Portugalete, tanto por el nivel de gasto como por la distribución del mismo reflejan un comportamiento similar a la de los municipios de hasta 40.000 habitantes.

No se observan grandes diferencias entre los municipios de entre 20.000 y 40.000 habitantes y los menores de 20.000 habitantes. Tan solo, Errentería, Sestao y, en menor medida, Durango muestran un nivel de gasto muy superior a los municipios de su grupo (más de 53 euros per cápita frente a los 42,61 de media entre los de este tamaño), con un comportamiento similar a los municipios más grandes.

En este mismo sentido, algunos municipios de menor tamaño, entre 10.000 y 20.000 habitantes, destacan por elevados niveles de gasto per cápita, fenómeno que se da casi exclusivamente en Gipuzkoa. Así, el gasto supera los niveles medios en los municipios guipuzcoanos de Hernani, Bergara, Lasarte y Pasaia (más de 70 euros de gasto per cápita; en Hernani el gasto por habitante se sitúa en 99 euros). Los municipios vizcaínos de Arrigorriaga y Valle de Trápaga registran igualmente niveles de gasto superiores (65,32 y 54,86 euros per cápita respectivamente). En general, sin embargo, la mayoría de este tipo de municipios se sitúa en las últimas posiciones del ranking de gasto, acompañados en algún caso de municipios de 20.000 a 40.000 habitantes, como Galdakao, Eibar o Erandio (con cifras de gasto entre 28 y 41 euros per cápita).

En cuanto a la orientación del gasto, algunos datos pueden ser comentados. El principal aspecto a considerar es el predominio del gasto en personas mayores en todos los municipios. Se observa, no obstante una importante diferencia entre los municipios de Bizkaia y el resto de municipios vascos de más de 10.000 habitantes que consiste en que mientras más de la mitad del presupuesto municipal en servicios sociales se destina a servicios de atención a personas mayores en Bizkaia, en el resto de municipios la financiación de este sector, aún siendo el principal sector de gasto, no acumula la mayor parte del presupuesto. El cambio observado en la financiación de la asistencia domiciliaria en Bizkaia no es ajeno a esta situación. De hecho la proporción destinada a cubrir la atención domiciliaria en los municipios de Bizkaia supone más de la mitad del presupuesto municipal en personas mayores (52,9%).

El segundo concepto de gasto tiende a ser en prácticamente todos los municipios el relativo al mantenimiento de los servicios básicos para el conjunto de la población, casi siempre servicios sociales de base. En este caso, la financiación municipal es claramente mayoritaria, con la excepción de los municipios alaveses.

El tercer concepto de gasto municipal corresponde, según los casos, al sector de marginación o al de familia, infancia y juventud. En este caso, sin embargo, la financiación municipal del gasto total en el municipio es menor .

En el sector de Marginación y Pobreza, los municipios de más de 40.000 habitantes cuentan con un elevado gasto per cápita, superando en algunos casos los 7,72 euros que se establecen como gasto municipal medio de la Comunidad. Así, Barakaldo gasta 14,27 euros, Donostia 13,53 euros Getxo 13,40 euros, Bilbao 7,48 euros y en municipios más pequeños, resalta el gasto de Pasaia con 12,01 euros y Arrigorriaga con 7,23. Pero es el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz el que mayor gasto per cápita realiza en este sector: gasta 26,86 euros por habitante (el doble que Barakaldo el siguiente municipio en gasto) y financia más de la cuarta parte del gasto total realizado en el sector (28%); los municipios de Donostia-San Sebastian y Getxo financian respectivamente el 19,6% y el 18,1%.

La participación municipal en la financiación tiende, en cambio, a ser mayoritaria, o al menos muy importante, en los sectores de mujer y drogodependencias. Se trata, no obstante, de sectores de muy limitado impacto cuantitativo en la mayor parte de los Ayuntamientos vascos.

En general, la buena posición de los municipios vizcaínos, comparada con la de los municipios más grandes con mayor nivel de gasto, se asocia sobre todo a unos gastos per cápita altos en servicios generales para el conjunto de la población y, más nítidamente, en servicios para la personas mayores. Pero, al analizar el peso del gasto municipal en el gasto total, se comprueba que el gasto municipal tiene un impacto muy elevado, incidiendo por tanto en menor medida que en municipios de las mismas características la intervención supramunicipal. Esto es particularmente evidente en lo relativo a los servicios para la personas mayores.

En el caso de Eibar, Erandio y Leioa, la principal explicación para su bajo nivel de gasto municipal se asocia a la limitada aportación a los sectores de marginación y pobreza así como, de forma específica, a los servicios generales y al sector de personas mayores.

En definitiva, podemos aceptar la tendencia general a un mayor gasto conforme aumenta el nivel de urbanización, con los matices señalados, comprobándose que en muchos casos las distorsiones observadas son compensadas a través de las actuaciones financieras de las instituciones supramunicipales.

Cuadro 56. Gasto municipal per cápita en servicios sociales por sectores de atención

	Total	Mayores	Discapacid	Familia	Mujer	Marginac.	Drogodep	General
Más de 100.00 habitantes								
Bilbao	52,90	21,55	4,15	6,84	2,38	7,48	1,83	8,67
Donostia-San S	53,71	24,71	0,63	2,34	1,88	13,53	1,91	8,72
Vitoria-Gasteiz	123,16	50,89	0,66	20,61	2,87	26,86	2,50	18,77
Entre 40.000 y 100.000 habitantes								
Barakaldo	61,39	24,09	5,25	7,89	2,06	14,27	1,63	6,19
Basauri	48,15	31,24	0,57	2,45	2,79	2,46	2,09	6,55
Getxo	75,09	45,11	3,61	3,86	0,17	13,40	1,40	7,54
Irun	34,85	20,16	0,42	0,58	1,66	0,66	2,95	8,42
Portugalete	46,44	24,41	5,41	2,72	1,48	0,99	3,54	7,90
Santurtzi	75,68	48,90	5,69	5,04	2,29	4,20	3,42	6,13
Entre 20.000 y 40.000 habitantes								
Arrasate	35,90	14,82	1,82	1,62	6,84	3,85	1,19	5,76
Durango	53,80	37,49	2,09	2,76	0,08	2,16	1,09	8,11
Eibar	31,56	15,32	0,26	2,37	0,59	2,21	0,98	9,82
Erandio	40,79	21,25	1,56	5,82	0,07	1,53	1,54	9,02
Errenteria	56,53	28,06	1,72	4,41	2,54	2,33	3,42	14,04
Galdakao	28,42	8,39	3,82	3,96	0,43	2,17	2,67	6,98
Leioa	36,07	18,04	1,13	5,43	0,54	4,19	0,75	5,99
Sestao	56,04	35,34	2,14	5,44	0,48	2,48	0,25	9,90
Zarautz	36,68	18,51	1,15	2,01	0,19	1,23	2,79	10,80

Cuadro 56. Gasto municipal per per en servicios sociales por sectores de atención (Continuación)

	Total	Mayores	Discapacid	Familia	Mujer	Marginac.	Drogodep	General
Entre 10.000 y 20.000 habitantes								
Amorebieta	48,72	24,54	7,96	2,74	0,39	3,47	0,42	9,20
Andoain	56,70	32,79	0,12	2,84	0,33	6,38	0,69	13,56
Arrigorria	65,32	34,13	0,74	4,74	1,24	7,23	8,93	8,31
Azkoitia	35,63	20,76	0,65	1,05	0,22	0,86	0,72	11,38
Azpeitia	30,97	10,91	1,14	6,16	0,68	1,26	3,29	7,54
Beasain	32,35	10,77	0,52	4,09	0,72	2,37	1,31	12,56
Bergara	75,90	49,67	3,18	4,19	1,52	6,42	3,19	7,74
Bermeo	51,44	30,37	1,27	4,70	0,22	1,21	3,07	10,61
Elgoibar	40,28	29,36	0,27	0,00	0,39	0,39	0,23	9,63
Ermua	45,64	12,84	0,77	5,81	6,00	4,59	1,43	14,18
Gernika	33,16	12,91	1,06	3,54	2,20	2,74	1,07	9,65
Hernani	99,92	65,72	0,75	1,53	1,53	2,68	2,20	25,51
Hondarribia	31,52	9,80	0,30	1,31	0,01	3,00	10,43	6,68
Lasarte	61,13	46,04	2,33	3,37	0,09	0,31	0,36	8,64
Llodio	22,33	2,32	1,50	2,26	0,56	5,72	3,08	6,91
Mungia	33,54	12,04	0,70	2,74	4,92	0,63	1,42	11,09
Oñati	39,91	25,68	2,15	0,00	0,87	1,87	0,20	9,13
Pasaia	70,82	32,94	1,60	8,43	0,23	12,01	0,48	15,12
Sopelana	24,32	10,33	0,82	2,91	0,23	0,00	0,54	9,50
Tolosa	39,18	20,49	0,25	2,03	0,92	1,82	4,01	9,67
Valle de Trápaga	54,86	28,73	8,02	4,53	1,32	0,87	1,42	9,97
Zumarraga	40,23	14,62	1,23	7,14	0,87	2,25	3,11	11,02

Cuadro 57. Porcentajes del gasto municipal en servicios sociales por sector de atención

	Mayores	Discapac	Familia	Mujer	Margin	Drogodep	General	Total
Más de 100.00 habitantes								
Bilbao	40,7	7,8	12,9	4,5	14,1	3,5	16,4	100,0
Donostia-San S	46,0	1,2	4,4	3,5	25,2	3,6	16,2	100,0
Vitoria-Gasteiz	41,3	0,5	16,7	2,3	21,8	2,0	15,2	100,0
Entre 40.000 y 100.000 habitantes								
Barakaldo	39,2	8,6	12,8	3,4	23,2	2,7	10,1	100,0
Basauri	64,9	1,2	5,1	5,8	5,1	4,3	13,6	100,0
Getxo	60,1	4,8	5,1	0,2	17,8	1,9	10,0	100,0
Irun	57,9	1,2	1,7	4,7	1,9	8,5	24,2	100,0
Portugalete	52,6	11,6	5,9	3,2	2,1	7,6	17,0	100,0
Santurtzi	64,6	7,5	6,7	3,0	5,6	4,5	8,1	100,0
Entre 20.000 y 40.000 habitantes								
Arrasate	41,3	5,1	4,5	19,1	10,7	3,3	16,1	100,0
Durango	69,7	3,9	5,1	0,1	4,0	2,0	15,1	100,0
Eibar	48,6	0,8	7,5	1,9	7,0	3,1	31,1	100,0
Erandio	52,1	3,8	14,3	0,2	3,8	3,8	22,1	100,0
Errenteria	49,6	3,0	7,8	4,5	4,1	6,0	24,8	100,0
Galdakao	29,5	13,5	13,9	1,5	7,6	9,4	24,6	100,0
Leioa	50,0	3,1	15,1	1,5	11,6	2,1	16,6	100,0
Sestao	63,1	3,8	9,7	0,9	4,4	0,5	17,7	100,0
Zarautz	50,4	3,1	5,5	0,5	3,3	7,6	29,4	100,0

Cuadro 57. Porcentajes del gasto municipal en servicios sociales por sector de atención (Continuación)

	Mayores	Discapac	Familia	Mujer	Margin	Drogodep	General	Total
Entre 10.000 y 20.000 habitantes								
Amorebieta	50,4	16,3	5,6	0,8	7,1	0,9	18,9	100,0
Andoain	57,8	0,2	5,0	0,6	11,2	1,2	23,9	100,0
Arrigorria	52,2	1,1	7,3	1,9	11,1	13,7	12,7	100,0
Azkoitia	58,3	1,8	2,9	0,6	2,4	2,0	31,9	100,0
Azpeitia	35,2	3,7	19,9	2,2	4,1	10,6	24,3	100,0
Beasain	33,3	1,6	12,6	2,2	7,3	4,1	38,8	100,0
Bergara	65,4	4,2	5,5	2,0	8,5	4,2	10,2	100,0
Bermeo	59,0	2,5	9,1	0,4	2,4	6,0	20,6	100,0
Elgoibar	72,9	0,7	0,0	1,0	1,0	0,6	23,9	100,0
Ermua	28,1	1,7	12,7	13,2	10,1	3,1	31,1	100,0
Gernika	38,9	3,2	10,7	6,6	8,3	3,2	29,1	100,0
Hernani	65,8	0,7	1,5	1,5	2,7	2,2	25,5	100,0
Hondarribia	31,1	0,9	4,2	0,0	9,5	33,1	21,2	100,0
Lasarte	75,3	3,8	5,5	0,1	0,5	0,6	14,1	100,0
Llodio	10,4	6,7	10,1	2,5	25,6	13,8	30,9	100,0
Mungia	35,9	2,1	8,2	14,7	1,9	4,2	33,0	100,0
Oñati	64,4	5,4	0,0	2,2	4,7	0,5	22,9	100,0
Pasaia	46,5	2,3	11,9	0,3	17,0	0,7	21,4	100,0
Sopelana	42,5	3,4	11,9	0,9	0,0	2,2	39,1	100,0
Tolosa	52,3	0,6	5,2	2,3	4,6	10,2	24,7	100,0
Valle de Trápaga	52,4	14,6	8,3	2,4	1,6	2,6	18,2	100,0
Zumarraga	36,3	3,0	17,7	2,2	5,6	7,7	27,4	100,0

Cuadro 58. Incidencia del gasto municipal sobre el gasto total en servicios sociales por sector de atención

	Mayores	Discapac	Familia	Mujer	Margin	Drogodep	General	Total
Más de 100.00 habitantes								
Bilbao	21,3	7,0	19,9	53,7	5,6	49,7	99,6	15,4
Donostia-San S	21,7	0,9	8,8	97,0	19,6	50,9	99,6	18,5
Vitoria-Gasteiz	27,4	0,8	47,1	71,2	28,0	55,0	67,4	27,4
Entre 40.000 y 100.000 habitantes								
Barakaldo	31,2	8,6	22,2	50,0	13,6	38,9	95,4	20,9
Basauri	44,6	1,1	8,3	57,6	3,8	37,9	99,4	20,8
Getxo	53,2	9,0	12,5	7,6	18,1	36,2	97,6	30,8
Irun	27,7	0,6	2,0	96,6	1,2	52,1	99,7	14,7
Portugalete	31,6	9,5	9,2	40,7	1,5	50,7	98,8	18,7
Santurtzi	45,0	9,6	15,5	51,9	3,9	49,2	72,5	23,0
Entre 20.000 y 40.000 habitantes								
Arrasate	15,5	2,2	6,4	99,1	11,4	29,2	100,0	14,1
Durango	57,6	4,9	9,3	3,7	5,5	25,0	99,4	28,2
Eibar	8,4	0,5	9,2	91,0	4,5	26,6	51,2	9,4
Erandio	37,9	2,6	17,2	3,1	1,2	31,2	96,9	13,9
Errenteria	29,5	2,5	14,0	97,7	3,1	61,7	96,9	19,3
Galdakao	20,2	9,9	12,7	15,3	4,3	45,8	99,6	16,0
Leioa	20,6	2,8	16,9	19,2	4,6	29,9	98,6	13,7
Sestao	37,9	4,2	16,5	19,0	2,0	13,8	69,7	17,6
Zarautz	28,5	2,1	6,7	76,9	4,1	48,3	96,1	18,5

**Cuadro 58. Incidencia del gasto municipal sobre el gasto total en servicios sociales por sector de atención
(Continuación)**

	Mayores	Discapac	Familia	Mujer	Margin	Drogodep	General	Total
Entre 10.000 y 20.000 habitantes								
Amorebieta	41,0	17,4	9,3	15,9	8,5	20,8	92,3	25,6
Andoain	33,8	0,3	10,8	84,8	8,9	21,3	98,3	22,1
Arrigorria	41,0	2,0	14,6	35,7	9,1	70,3	98,7	25,4
Azkoitia	22,4	1,3	4,3	78,9	2,0	32,9	100,0	15,9
Azpeitia	14,9	2,0	20,2	92,0	3,7	65,5	100,0	15,0
Beasain	14,9	1,0	14,9	92,5	7,7	49,0	99,2	16,4
Bergara	37,3	4,8	14,9	96,3	15,7	50,7	100,0	26,7
Bermeo	34,9	2,6	14,6	8,1	1,8	47,7	96,2	20,0
Elgoibar	32,9	0,5	0,0	87,0	1,4	11,1	100,0	19,1
Ermua	22,9	1,6	18,1	68,4	8,1	29,6	100,0	20,8
Gernika	24,8	2,5	11,8	50,1	4,8	23,7	99,4	16,6
Hernani	45,8	1,1	6,1	96,3	3,6	41,8	99,7	29,2
Hondarribia	20,1	0,6	5,3	10,4	8,8	75,4	100,0	17,5
Lasarte	63,0	3,6	12,6	59,4	0,8	20,6	99,6	28,6
Llodio	2,5	1,8	7,3	32,5	6,8	60,1	37,6	7,0
Mungia	22,8	2,7	9,1	68,8	1,5	27,7	98,8	19,2
Oñati	25,0	4,2	0,0	93,7	7,0	6,4	100,0	18,4
Pasaia	22,1	1,8	24,4	79,4	13,4	26,0	100,0	18,7
Sopelana	18,9	1,8	8,6	8,8	0,0	16,0	100,0	11,9
Tolosa	8,3	0,4	8,0	94,0	3,0	58,4	100,0	9,6
Valle de Trápaga	23,5	13,0	14,0	39,1	1,1	28,2	96,7	17,3
Zumarraga	25,5	1,7	23,5	93,7	4,2	43,9	95,9	17,2

Cuadro 59. Incidencia del gasto municipal en servicios sociales sobre el gasto total del Ayuntamiento

	Gasto en S.Sociales	Gasto Total	% de Gasto S.Sociales
Más de 100.00 habitantes			
Bilbao	18.514.202	256.450.471	7,2
Donostia-San Sebastián	9.581.035	130.028.145	7,4
Vitoria-Gasteiz	26.706.886	161.215.842	16,6
Entre 40.000 y 100.000 habitantes			
Barakaldo	5.799.621	49.989.989	11,6
Basauri	2.171.040	23.237.621	9,3
Getxo	6.178.715	44.876.206	13,8
Irun	1.972.682	32.232.209	6,1
Portugalete	2.371.689	24.836.774	9,5
Santurtzi	3.570.113	28.455.778	12,5
Entre 20.000 y 40.000 habitantes			
Arrasate	829.916	13.328.892	6,2
Durango	1.345.097	10.965.198	12,3
Eibar	890.465	16.521.866	5,4
Erandio	2.160.653	13.367.288	6,8
Errenteria	839.532	24.622.645	8,8
Galdakao	914.581	13.687.471	6,1
Leioa	1.023.672	14.831.159	6,9
Sestao	1.780.575	20.321.100	8,8
Zarautz	773.204	12.895.145	6,0

Cuadro 59. Incidencia del gasto municipal en servicios sociales sobre el gasto total del Ayuntamiento
(Continuación)

	Gasto en S.Sociales	Gasto Total	% de Gasto S.Sociales
Entre 10.000 y 20.000 habitantes			
Amorebieta	788.410	7.519.751	10,5
Andoain	783.314	8.453.679	9,3
Arrigorria	727.712	6.505.811	11,2
Azkoitia	365.979	5.648.792	6,5
Azpeitia	424.580	9.175.575	4,6
Beasain	391.646	6.512.244	6,0
Bergara	1.135.778	10.745.802	10,6
Bermeo	871.268	8.936.038	9,8
Elgoibar	420.485	6.381.763	6,6
Ermua	766.449	10.895.176	7,0
Gernika	506.089	7.997.745	6,3
Hernani	1.827.190	11.014.994	16,6
Hondarribia	474.203	8.215.267	5,8
Lasarte	1.051.088	10.866.499	9,7
Llodio	422.795	14.490.431	2,9
Mungia	463.154	6.500.305	7,1
Oñati	427.215	6.666.957	6,4
Pasaia	1.130.452	10.210.012	11,1
Sopelana	260.458	4.561.988	5,7
Tolosa	691.221	10.427.892	6,6
Valle de Trápaga-Trapagaran	692.350	6.707.597	10,3
Zumarraga	409.379	5.957.567	6,9

2 ALGUNOS COMENTARIOS COMPLEMENTARIOS RELATIVOS AL GASTO MUNICIPAL POR SECTORES, PROGRAMAS Y SERVICIOS

A modo de complemento del análisis general realizado con anterioridad, aportamos a continuación algunos datos complementarios por sectores, programas y servicios, procurando, sin embargo, no entrar en una casuística que dejemos a un análisis más detallado, que deberá completar el estudio del presente Informe con el análisis de los resultados aportados en los Anexos Estadísticos.

En este apartado nos centraremos más específicamente en los municipios mayores de 20.000 habitantes. En el caso de los municipios hasta los 10.000 habitantes, sólo destacaremos algunos aspectos que puedan resultar sobresalientes, por superar o no alcanzar la media de la comunidad de forma llamativa.

Analizaremos, además, los sectores de mayor importancia para los Ayuntamientos: Personas Mayores, Servicios de Base y Marginación y Pobreza.

2.1.- DIFERENCIAS MUNICIPALES EN PROGRAMAS DESTINADOS A LAS PERSONAS MAYORES

Como cabía esperar, en prácticamente todos los municipios, el gasto municipal destinado a la personas mayores se concentra fundamentalmente en los servicios residenciales y, especialmente en el caso de Bizkaia, en asistencia domiciliaria. El mayor nivel de gasto en corresponde al Ayuntamiento de Hernani, con un gasto de 403,17 euros por persona de 65 y más años. Le sigue un grupo de municipios cuyo nivel de gasto supera los 300 euros por persona mayor de 65 años. Se trata de los municipios de Lasarte (403,17 euros), Vitoria-Gasteiz (334,78 euros), Galdakao (310,57 euros) y Getxo (302,74 euros)

Los ayuntamientos con menor nivel de gasto en el sector de personas mayores son los de Erandio (38,60) y Llodio (14,53) que invierten menos de 50 euros por persona de más de 65 años. El caso de Llodio, resulta, sin embargo, especial ya que su nivel de gasto tan bajo se debe a que Diputación asume todo el gasto de sus mayores en centros residenciales.

Los municipios con mayor nivel de gasto en personas mayores son los que cuentan también con mayor nivel de gasto residencial. De todas formas, el gasto residencial se halla muy condicionado por la existencia de residencias dependientes de la Diputación Foral correspondiente. En estos casos el gasto municipal en residencias es muy limitado. En esta situación se encuentra Eibar, que dispone de uno de los centro asistenciales de más embergadura de la Comunidad Autónoma dependiente de la Diputación Foral y que registra uno de los niveles de gasto residencial para personas mayores más bajo, 18,67 euros por cada persona de 65 y más años (frente a los 327,17 de Hernani, el más alto de la Comunidad). Leioa, en Bizkaia refleja la misma situación. En ambos casos la baja aportación municipal no puede asociarse, sin embargo, a una deficiente cobertura de las necesidades sociales.

En otros casos, los bajos niveles de gasto pueden reflejar algún tipo de orientación política. Así ocurre, por ejemplo, en el Valle de Trapaga, con un nivel de gasto municipal en atención domiciliaria que compensa parcialmente su bajo gasto en servicios residenciales; el gasto per cápita en asistencia domiciliaria es de 123,81 euros, el más alto registrado, por encima

de otros ayuntamientos vizcaínos en su misma situación (Leioa con 103,79 euros y Arrigorriaga, 103,79).

En relación a la asistencia domiciliaria, debemos señalar que los ayuntamientos de Bizkaia son los que mantienen un nivel de gasto más elevado ya que las competencias en esta materia son exclusivamente municipales; la Diputación Foral de Bizkaia únicamente ha financiado la asistencia domiciliaria a ancianos en lista de espera de residencias. Los ayuntamientos con mayor gasto en este servicio son todos ellos vizcaínos. Sólo Errenteria y Oñati muestran un nivel de gasto por encima de la media de la Comunidad Autónoma.

El gasto en los centros de día no se puede comparar adecuadamente a nivel municipal debido a que este gasto se asigna la mayoría de las veces a los servicios residenciales. Al ofrecerse este servicio desde centros residenciales se comparte personal e instalaciones, razón por la que el gasto resulta de difícil estimación. Por esa razón, algunos municipios tienen un gasto muy importante y otros, por el contrario, no reflejan ningún gasto.

El gasto en hogares de jubilados no presenta tantas diferencias entre los municipios, aunque en algunos casos el nivel de gasto resulta considerable, como ocurre por ejemplo en Leioa , Galdakao, Vitoria-Gasteiz o Portugalete. En aquellos que no aparece gasto o éste es muy bajo se debe a que esos municipios cuentan con hogares de la Diputación en Gipuzkoa o la BBK en Bizkaia.

Cuadro 60. Gasto per cápita en personas mayores según programas y municipios

	EQUIPOS	SERVICIOS RESIDENC.	ASISTENCIA DOMICIL.	TELEALARMA	CENTROS DE DIA	HOGARES	PROM.P REV.	TOTAL
Más de 100.00 habitantes								
Bilbao	0,98	18,09	75,44		3,76	0,16	4,18	102,61
Donostia-San S		40,03	62,26	1,48	1,27	13,08	9,24	127,36
Vitoria-Gasteiz	15,12	226,41	39,68	1,22	10,39	32,84	9,11	334,78
Entre 40.000 y 100.000 habitantes								
Barakaldo		6,96	57,83		48,29	2,77	1,11	116,96
Basauri		65,92	83,87		3,20	20,80	0,72	174,52
Getxo		204,46	78,71			17,65	1,92	302,74
Irun		80,56	35,51	1,11		0,40	2,44	120,02
Portugalete		0,00	59,66	0,00	38,36	23,73	10,90	132,65
Santurtzi		198,96	52,22	0,00	15,09	7,05	1,09	274,72
Entre 20.000 y 40.000 habitantes								
Arrasate		4,02	56,53	0,91		8,62	13,17	83,26
Durango		139,84	63,25	0,00		11,48	15,25	231,43
Eibar		18,67	31,04	0,96	6,78	4,81	6,16	68,41
Galdakao		196,52	57,35	5,22		38,42	13,05	310,57
Erandio		0,00	30,86			6,00	1,75	38,60
Errenteria		33,55	84,80			0,00	0,24	118,59
Leioa			103,79			49,81	10,37	163,97
Sestao		92,52	83,06			5,58	0,08	181,23
Zarautz		10,88	38,62	1,25	42,88	20,31	14,92	129,41

Cuadro 60. Gasto per cápita en personas mayores según programas y municipios (Continuación)

	EQUIPOS	SERVICIOS RESIDENC.	ASISTENCIA DOMICIL.	TELEALARM A	CENTROS DE DIA	HOGARES	PROM. PREV.	TOTAL
Entre 10.000 y 20.000 habitantes								
Amorebieta		15,48	79,35		35,70	12,85	6,25	149,63
Andoain		156,67	41,51	0,66	0,27	2,52	4,60	206,23
Arrigorriaga		8,67	94,87		95,19	16,31	17,14	232,19
Azkoitia		30,59	66,41	0,56		5,55	6,16	109,27
Azpeitia		5,90	41,15	0,63		7,07	15,19	69,94
Beasain		0,48	25,71	1,22	13,00	11,45	14,22	66,08
Bergara		186,88	62,83	0,78	5,89		2,32	258,70
Bermeo		78,34	69,08					147,42
Elgoibar		114,44	11,03	0,48		12,72	3,85	142,53
Ermua		6,01	32,28		53,12	1,34	8,38	101,13
Gernika		0,00	35,88		9,25	12,47	7,26	64,85
Hernani		327,17	42,82		21,84	7,91	3,43	403,17
Hondarribia		16,55	23,57	0,64		26,09	0,27	67,12
Lasarte		258,68	30,98		31,58	19,76	13,15	354,15
Llodio		0,00	0,00			11,31	3,22	14,53
Mungia		0,00	57,78			20,16	8,33	87,90
Oñati		47,71	68,74	0,69	13,99	2,96	3,24	137,33
Pasaia		64,98	55,42	1,85	15,20	9,66	11,26	158,38
Sopelana		0,57	83,49		14,70	4,49		103,26
Tolosa		52,58	41,00		0,25	0,46	10,79	105,08
Valle Trápaga			123,81		9,39	15,98	20,80	169,98
Zumarraga		2,49	48,02	0,72	0,00	12,78	14,59	78,59

Cuadro 61. Porcentajes de gasto en personas mayores según programas y municipios

	EQUIPOS	SERVICIOS RESIDENC.	ASISTENCIA DOMICIL.	TELEALARM A	CENTROS DE DIA	HOGARES	PROM. PREV.	TOTAL
Más de 100.00 habitantes								
Bilbao	1,0	17,6	73,5		3,7	0,2	4,1	100,0
Donostia-San S		31,4	48,9	1,2	1,0	10,3	7,3	100,0
Vitoria-Gasteiz	4,5	67,6	11,9	0,4	3,1	9,8	2,7	100,0
Entre 40.000 y 100.000 habitantes								
Barakaldo		5,9	49,4		41,3	2,4	1,0	100,0
Basauri		37,8	48,1		1,8	11,9	0,4	100,0
Getxo		67,5	26,0			5,8	0,6	100,0
Irun		67,1	29,6	0,9		0,3	2,0	100,0
Portugalete		0,0	45,0		28,9	17,9	8,2	100,0
Santurtzi		72,4	19,0		5,5	2,6	0,4	100,0
Entre 20.000 y 40.000 habitantes								
Arrasate		4,8	67,9	1,1		10,4	15,8	100,0
Durango		60,4	27,3			5,0	6,6	100,0
Eibar		27,3	45,4	1,4	9,9	7,0	9,0	100,0
Galdakao		63,3	18,5	1,7		12,4	4,2	100,0
Erandio		0,0	79,9			15,5	4,5	100,0
Errenteria		28,3	71,5				0,2	100,0
Leioa		0,0	63,3			30,4	6,3	100,0
Sestao		51,0	45,8			3,1		100,0
Zarautz		8,4	29,8	1,0	33,1	15,7	11,5	100,0

Cuadro 61. Porcentajes de gasto en personas mayores según programas y municipios (Continuación)

	EQUIPOS	SERVICIOS RESIDENC.	ASISTENCIA DOMICIL.	TELEALARMA	CENTRO DE DIA	HOGARES	PROM. PREV.	TOTAL
Entre 10.000 y 20.000 habitantes								
Amorebieta		10,3	53,0		23,9	8,6	4,2	100,0
Andoain		76,0	20,1	0,3	0,1	1,2	2,2	100,0
Arrigorriaga		3,7	40,9		41,0	7,0	7,4	100,0
Azkoitia		28,0	60,8	0,5		5,1	5,6	100,0
Azpeitia		8,4	58,8	0,9	0,0	10,1	21,7	100,0
Beasain		0,7	38,9	1,8	19,7	17,3	21,5	100,0
Bergara		72,2	24,3	0,3	2,3	0,0	0,9	100,0
Bermeo		53,1	46,9					100,0
Elgoibar		80,3	7,7	0,3		8,9	2,7	100,0
Ermua		5,9	31,9		52,5	1,3	8,3	100,0
Gernika		0,0	55,3		14,3	19,2	11,2	100,0
Hernani		81,1	10,6		5,4	2,0	0,9	100,0
Hondarribia		24,7	35,1	1,0		38,9	0,4	100,0
Lasarte		73,0	8,7		8,9	5,6	3,7	100,0
Llodio		0,0	0,0			77,8	22,2	100,0
Mungia		0,0	65,7			22,9	9,5	100,0
Oñati		34,7	50,1	0,5	10,2	2,2	2,4	100,0
Pasaia		41,0	35,0	1,2	9,6	6,1	7,1	100,0
Sopelana		0,6	80,9		14,2	4,3		100,0
Tolosa		50,0	39,0		0,2	0,4	10,3	100,0
Valle Trápaga		0,0	72,8		5,5	9,4	12,2	100,0
Zumarraga		3,2	61,1	0,9		16,3	18,6	100,0

2.2- DIFERENCIAS MUNICIPALES EN SERVICIOS SOCIALES DE BASE

Una de las particularidades del gasto municipal en servicios sociales de base o para el conjunto de la población es la presencia de economías de escala, de forma que conforme aumenta el tamaño poblacional de un municipio desciende el impacto per cápita del mantenimiento de estos servicios.

Esta circunstancia explica la aparente paradoja de que sean los municipios de menor tamaño en los que pueden encontrarse las cifras más elevadas de gasto per cápita en servicios sociales de base.

Sin embargo, los procesos de escala no explican los muy bajos niveles de gasto de algunos municipios de gran población en los que el bajo nivel de gasto evidencia límites en la consolidación de una red suficiente de servicios básicos para el conjunto de la población.

Entre los municipios afectados, destacan por su bajo gasto per cápita, los ayuntamientos de Santurtzi con 2,10 euros, Donostia-San Sebastián con 3,88 euros y el de Irun con 3,53 euros. Bilbao, el ayuntamiento más grande de la Comunidad, es también uno de los que destaca por su bajo nivel de gasto, 5,78 euros, proporción similar a la del Ayuntamiento de Basauri (5,39). Aunque se trata de servicios de competencia exclusiva de los ayuntamientos, el escaso gasto municipal puede encontrar justificación en un posible complemento a través del programa "Refuerzo de los Servicios Sociales de Base" del Gobierno Vasco.

Cuadro 62. Gasto per cápita en conjunto de la población según programas y municipios

	Departamento	SSB	Otros	Total
Más de 100.000 habitantes				
Bilbao	2,87	5,78	0,02	8,67
Donostia-San Sebastián	4,74	3,88	0,10	8,72
Vitoria-Gasteiz	3,98	14,77	0,02	18,77
Entre 40.000 y 100.000 habitantes				
Barakaldo	1,68	4,51		6,19
Basauri	1,17	5,39		6,55
Getxo	2,88	4,51	0,15	7,54
Irun	4,89	3,53		8,42
Portugalete	1,21	6,69		7,90
Santurtzi	4,03	2,10		6,13
Entre 20.000 y 40.000 habitantes				
Arrasate		5,76		5,76
Durango		7,84	0,27	8,11
Eibar		9,68	0,14	9,82
Galdakao	5,27	8,77		14,04
Erandio	1,71	5,27		6,98
Errenteria		9,02		9,02
Leioa		5,99		5,99
Sestao	4,52	5,38		9,90
Zarautz		10,80		10,80

Cuadro 62. Gasto per cápita en el conjunto de la población según programas y municipios (Continuación)

	Departamento	SSB	Otros	Total
Entre 10.000 y 20.000 habitantes				
Amorebieta	2,00	7,20		9,20
Andoain		13,56		13,56
Arrigorriá		8,20	0,11	8,31
Azkoitia		10,86	0,52	11,38
Azpeitia		7,54		7,54
Beasain		12,35	0,21	12,56
Bergara		7,67	0,07	7,74
Bermeo		10,59	0,02	10,61
Elgoibar		9,63		9,63
Ermua		14,18		14,18
Gernika		9,65		9,65
Hernani	19,71	5,79		25,51
Hondarribia		6,68		6,68
Lasarte		8,64		8,64
Llodio	2,44	4,46		6,91
Mungia		8,96	2,12	11,09
Oñati		9,13		9,13
Pasaia		15,06	0,07	15,12
Tolosa		9,67		9,67
Valle de Trápaga		9,18	0,79	9,97
Zumarraga		10,79	0,22	11,02

Cuadro 63. Porcentajes de gasto en conjunto de la población según programas y municipios

	Departamento	SSB	Otros	Total
Más de 100.000 habitantes				
Bilbao	33,1	66,6	0,2	100,0
Donostia-San Sebastián	54,4	44,5	1,1	100,0
Vitoria-Gasteiz	21,2	78,7	0,1	100,0
Entre 40.000 y 100.000 habitantes				
Barakaldo	27,1	72,9		100,0
Basauri	17,8	82,2		100,0
Getxo	38,2	59,9	1,9	100,0
Irun	58,1	41,9		100,0
Portugalete	15,4	84,6		100,0
Santurtzi	65,8	34,2		100,0
Entre 20.000 y 40.000 habitantes				
Arrasate		100,0		100,0
Durango		96,6	3,4	100,0
Eibar		98,6	1,4	100,0
Galdakao	37,5	62,5		100,0
Erandio	24,5	75,5		100,0
Errenteria		100,0		100,0
Leioa		100,0		100,0
Sestao	45,7	54,3		100,0
Zarautz		100,0		100,0

Cuadro 63. Porcentajes de gasto en conjunto de la población según programas y municipios (Continuación)

	Departamento	SSB	Otros	Total
Entre 20.000 y 10.000 habitantes				
Amorebieta	21,7	78,3		100,0
Andoain		100,0		100,0
Arrigorriá		98,7	1,3	100,0
Azkoitia		95,4	4,6	100,0
Azpeitia		100,0		100,0
Beasain		98,3	1,7	100,0
Bergara		99,1	0,9	100,0
Bermeo		99,8	0,2	100,0
Elgoibar		100,0		100,0
Ermua		100,0		100,0
Gernika		100,0		100,0
Hernani	77,3	22,7		100,0
Hondarribia		100,0		100,0
Lasarte		100,0		100,0
Llodio	35,4	64,6		100,0
Mungia		80,8	19,2	100,0
Oñati		100,0		100,0
Pasaia		99,5	0,5	100,0
Tolosa		100,0		100,0
Valle de Trápaga		92,1	7,9	100,0
Zumarraga		98,0	2,0	100,0

2.3.- DIFERENCIAS MUNICIPALES EN PROGRAMAS DE MARGINACION

El gasto municipal en programas de marginación y pobreza es, a nivel municipal, probablemente de los menos homogéneos, aspecto que también es característico del gasto municipal en el sector de familia, infancia y juventud.

En este sector destaca sobremanera el municipio de Vitoria-Gasteiz con un gasto de 26,86 euros por habitante, casi el doble que Barakaldo, el siguiente con mayor nivel de gasto per cápita en este tipo de programas (14,27 euros). Estos dos municipios, aun teniendo ambos un elevado nivel de gasto per cápita, mantienen una muy diferente distribución del gasto interna; así, mientras Vitoria-Gasteiz distribuye su gasto en términos más o menos proporcionales entre programas, Barakaldo concentra su gasto en ayudas económicas (72%) y, en menor medida, en programas de inserción (13,9%).

Aún así, Vitoria-Gasteiz sigue encabezando el ranking municipal de gasto en ayudas económicas (destinadas normalmente a complementar las ayudas gubernamentales previstas en las AES y en Renta Básica, facilitando en algunos casos el acceso a personas no atendidas por estas prestaciones). Le siguen en menor medida los municipios de Getxo, Donostia, Pasaia y Andoain. Otro grupo de Ayuntamientos con un gasto significativo en ayudas económicas es el compuesto por, Bergara, Ermua y Llodio.

En materia de acciones de inserción, Arrigoriaga y Vitoria-Gasteiz son los municipios con mayor nivel de gasto municipal, 6,97 y 5,79 euros respectivamente. Pasaia, Getxo y Leioa destinan en torno a 4 euros por habitante a estos programas. El resto de ayuntamientos de Comunidad Autónomas dedican menos de 3 euros por habitante, la mayoría menos de dos, a unos programas de contenido eminentemente municipal.

Cuadro 64. Gasto per cápita en marginación y pobreza según programas y municipios

	Alojamiento	AES	A. Economicas	Inserción	Total
Más de 100.000 habitantes					
Bilbao	2,85	1,06	0,91	2,26	7,48
Donostia-San Sebastian	4,96	6,62	1,68	0,27	13,53
Vitoria-Gasteiz	7,29	10,52	2,50	5,79	26,86
Entre 40.000 y 100.000 habitantes					
Barakaldo		2,02	10,27	1,98	14,27
Basauri		0,54	1,32	0,60	2,46
Getxo		3,69	5,26	4,45	13,40
Irun	0,21	0,39	0,06		0,66
Portugalete		0,09	0,69	0,22	0,99
Santurtzi		2,49	0,16	1,56	4,20
Entre 20.000 y 40.000 habitantes					
Arrasate	0,12	2,26	1,47		3,85
Durango	0,03		0,41	1,73	2,16
Eibar	0,06		1,87	0,27	2,21
Galdakao		1,41	0,12	0,81	2,33
Erandio		1,77	0,40		2,17
Errenteria			1,53		1,53
Leioa		0,10	0,12	3,97	4,19
Sestao		0,47		2,01	2,48
Zarautz	0,68		0,16	0,39	1,23

Cuadro 64. Gasto per cápita en marginación y pobreza según programas y municipios (Continuación)

	Alojamiento	AES	A. Economicas	Inserción	Total
Entre 10.000 y 20.000 habitantes					
Amorebieta		1,83	1,30	0,33	3,47
Andoain	0,03	2,83	3,29	0,23	6,38
Arrigorria			0,26	6,97	7,23
Azkoitia	0,31		0,55		0,86
Azpeitia	0,34		0,92		1,26
Beasain	0,13	1,25	0,99		2,37
Bergara	0,02		4,51	0,11	6,42
Bermeo		0,01	0,10	1,11	1,21
Elgoibar	0,05			0,34	0,39
Ermua	0,09	3,90	0,20	0,41	4,59
Gernika	0,01	1,74	0,34	0,65	2,74
Hernani	0,26		1,20	1,22	2,68
Hondarribia		2,17	0,49	0,33	3,00
Lasarte			0,23	0,08	0,31
Llodio	0,11		4,08	1,52	5,72
Mungia				0,63	0,63
Oñati	0,00	0,42	1,45		1,87
Pasaia	1,15	0,18	6,21	4,47	12,01
Tolosa	0,06	1,32	0,34	0,10	1,82
Valle de Trápaga			0,49	0,37	0,87
Zumarraga		0,33	1,90	0,02	2,25

Cuadro 65. Porcentajes de gasto en marginación y pobreza según programas y municipios

	Alojamiento	AES	A. Económicas	Resto	Total
Más de 100.000 habitantes					
Bilbao	38,1	14,2	12,2	30,1	100,0
Donostia-San S	36,6	49,0	12,4	2,0	100,0
Vitoria-Gasteiz	27,1	39,2	9,3	21,6	100,0
Entre 40.000 y 100.000 habitantes					
Barakaldo		14,1	72,0	13,9	100,0
Basauri		21,9	53,8	24,4	100,0
Getxo		27,6	39,2	33,2	100,0
Irun	32,2	58,8	9,0		100,0
Portugalete		8,6	69,3	22,1	100,0
Santurtzi		59,1	3,7	37,2	100,0
Entre 20.000 y 40.000 habitantes					
Arrasate	3,2	58,7	38,1		100,0
Durango	1,2		18,9	79,8	100,0
Eibar	2,9		84,7	12,4	100,0
Galdakao		60,3	5,0	34,7	100,0
Erandio		81,7	18,3		100,0
Errenteria			100,0		100,0
Leioa		2,4	2,8	94,8	100,0
Sestao		18,9		81,1	100,0
Zarautz	55,4		12,8	31,8	100,0

Cuadro 65. Porcentajes de gasto en marginación y pobreza según programas y municipios
(Continuación)

	Alojamiento	AES	A. Económicas	Resto	Total
Entre 10.000 y 20.000 habitantes					
Amorebieta		52,8	37,5	9,6	100,0
Andoain	0,4	44,3	51,7	3,6	100,0
Arrigorriá			3,6	96,4	100,0
Azkoitia	36,3		63,7	0,0	100,0
Azpeitia	27,2		72,8	0,0	100,0
Beasain	5,5	52,9	41,7	0,0	100,0
Bergara	0,3		70,2	1,7	100,0
Bermeo		0,7	7,9	91,3	100,0
Elgoibar	12,2			87,8	100,0
Ermua	1,9	84,9	4,3	9,0	100,0
Gernika	0,5	63,4	12,4	23,7	100,0
Hernani	9,5		44,9	45,5	100,0
Hondarribia		72,4	16,5	11,1	100,0
Lasarte			74,6	25,4	100,0
Llodio	1,9		71,4	26,7	100,0
Mungia	0,7			99,3	100,0
Oñati	0,0	22,4	77,6		100,0
Pasaia	9,6	1,5	51,7	37,2	100,0
Tolosa	3,2	72,5	18,7	5,6	100,0
Valle de Trápaga			57,1	42,9	100,0
Zumarraga	0,1	14,6	84,5	0,8	100,0

V.- EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN SERVICIOS SOCIALES

Abordamos en este último capítulo del estudio la evolución del gasto público en servicios sociales. Para facilitar esta aproximación seguimos la norma aplicada en 1999 a fin de neutralizar el efecto de los cambios administrativos y metodológicos que se han ido introduciendo en la investigación a lo largo de los últimos años. De esta forma, se ha procedido a descontar en todos los ejercicios el gasto correspondiente a dos conceptos:

* Guarderías, financiadas por Ayuntamientos o Diputaciones, que han sido transferidas en mayor o menor grado al área educativa.

* Programas de promoción y prevención de las drogodependencias, que en los primeros años estaban financiados por otros Departamentos del Gobierno Vasco, de acuerdo con las razones expuestas con detalle en el informe de 1997.

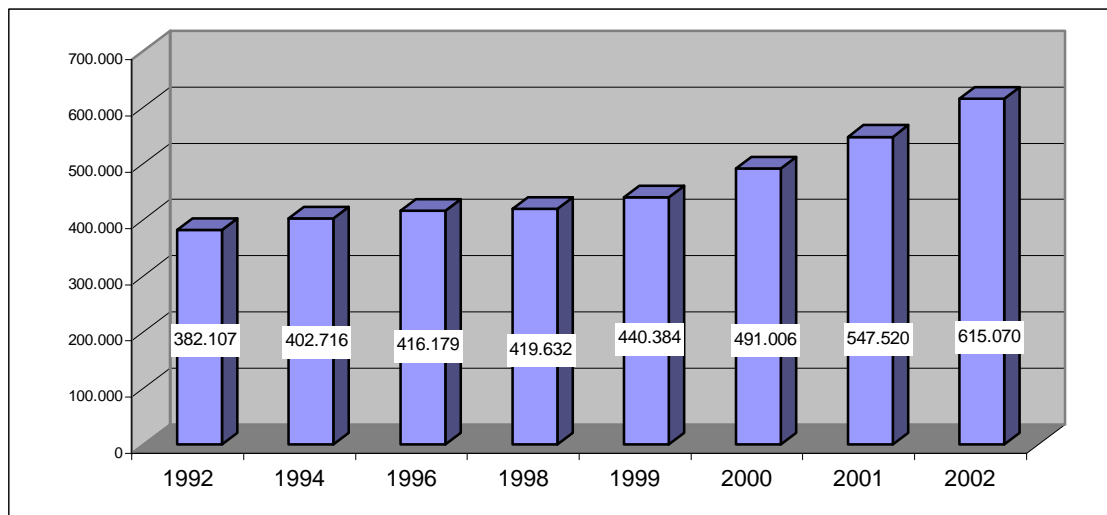
La evolución descrita por el gasto público en servicios sociales, teniendo en cuenta el criterio que se acaba de indicar, es la que aparece recogida, en euros corrientes y en euros constantes, en el cuadro que aparece a continuación.

Cuadro 66. Evolución del gasto en servicios sociales (Datos absolutos)

	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002
En miles de € corrientes	263.400	304.761	343.328	362.104	390.700	450.843	522.190	615.070
En miles de € constantes	382.107	402.716	416.179	419.632	440.384	491.006	547.520	615.070

<i>Tasas de crecimiento</i>	92/94	94/96	96/98	98/99	99/00	00/01	01/02
€ corrientes	7,6	6,1	2,7	7,9	15,4	15,8	17,9
€ constantes	2,7	1,7	0,4	4,9	11,5	11,5	12,4

Gráfico 13. Evolución del gasto en servicios sociales(En miles de € constantes)



Los datos reflejan un importante aumento del gasto, incluso mayor al producido del 2000 al 2001, cuantificado en términos absolutos en 92.880 miles de euros (en términos corrientes). En términos relativos, este dato supone un incremento del gasto del 17,9% en euros corrientes, equivalente al 12,4% en euros constantes.

Este ritmo de crecimiento no solo mantiene, sino que acentúa el del año anterior y se convierte en el más importante de los que se registran en Euskadi en los últimos diez años. El incremento señalado consolida la tendencia al alza en los niveles de gasto que se detecta a partir de 1996 y que ya entre 1998 y 1999 reflejaba un importante relanzamiento (ritmo de crecimiento en euros constantes del 4,9%) El crecimiento de los tres últimos años mantiene la tendencia alcista posterior a 1996 pero dándole un impulso especial, casi exponencial. Esta evolución supone el contrapunto a la tendencia descendente en los ritmos de crecimiento del periodo comprendido entre 1992 y 1996.

En términos absolutos, después del periodo de despegue del 90-92, asistimos por tanto entre 1998 y 2002 a un nuevo relanzamiento del proceso de aumento del gasto en servicios sociales. Los últimos cinco años han sido, por tanto, los realmente decisivos en el proceso de implantación y desarrollo de los servicios sociales en los 90.

Debe señalarse, además, que el proceso de relanzamiento actual no solo no ha acabado sino que se intensifica. Así, si en el periodo 1998-2000 el incremento en términos absolutos es de 71.375 euros constantes, en el periodo 2000-2002 el incremento se sitúa ya en 124.064, 1,7 veces más que en el periodo anterior. En términos relativos, el crecimiento en el periodo 1998-2000 era del 17%, para llegar al 25,3 entre 2000 y 2002.

La evolución de los años 90 refleja, en definitiva, una tendencia del gasto público en servicios sociales a incrementarse notablemente en el transcurso de los últimos diez años, observándose una ligera caída en el periodo 96-97 y un estancamiento en los años centrales de la década de los 90. La evolución del gasto seguida en precios constantes muestra así un comportamiento desigual, caracterizado por unas altas tasas de crecimiento al comienzo del período y una desaceleración progresiva de las mismas entre 1992 y 1996, incrementándose a partir de entonces de forma progresiva.

Como puede comprobarse, los ritmos de evolución del gasto corren en paralelo a la evolución del ciclo económico, caracterizado por la crisis en la primera década de los 90, en particular a partir de 1992, y la recuperación posterior a 1995 que se acelera en los últimos años de la década.

La recuperación de los niveles de gasto no ha hecho sino seguir la de la economía en general. Por esa razón, de hecho, la aportación monetaria que realizan las Administraciones Públicas al gasto en servicios sociales en Euskadi registra pocas variaciones. Situada en el año 2002 en torno al 1,37% del PIB, resulta superior a la estimada en años anteriores (en 2001 la aportación se situaba en el 1,28 y 1,14 en 2000). En realidad, el reciente incremento del gasto ha servido sobre todo para resituarse al gasto en servicios sociales en términos de PIB después de la caída que llevó a que éste se situase, por ejemplo, en el 1,08% en el año 1998. Este proceso de ajuste ha permitido, sin embargo, situar en el año 2001 el nivel de gasto en un 46,6% por encima de lo observado en 1998, medido este indicador en euros constantes y duplicar el del 1990 (303.623 euros constantes).

¿Cuáles han sido las claves de la evolución, desde el punto de vista de las fuentes de financiación? Partiendo de un análisis en términos de euros constantes (base 2002), podemos comprobar que el crecimiento de la aportación neta ha sido mayor en el caso de las instituciones no locales (autonómica fundamentalmente y la nacional del INEM junto con los Fondos Sociales Europeos) .

En el caso de las Diputaciones Forales, la institución central de la financiación del sistema, el crecimiento de su aportación neta, en precios constantes respecto a 1998, se ha situado en un 29%, por debajo por tanto de la media, situada en el 46,6% Este menor crecimiento ha sido compensado por el fuerte crecimiento de la aportación del Gobierno Vasco, que ha crecido en los últimos cinco años un 105,4% y por la aportación municipal (55,9% de crecimiento).

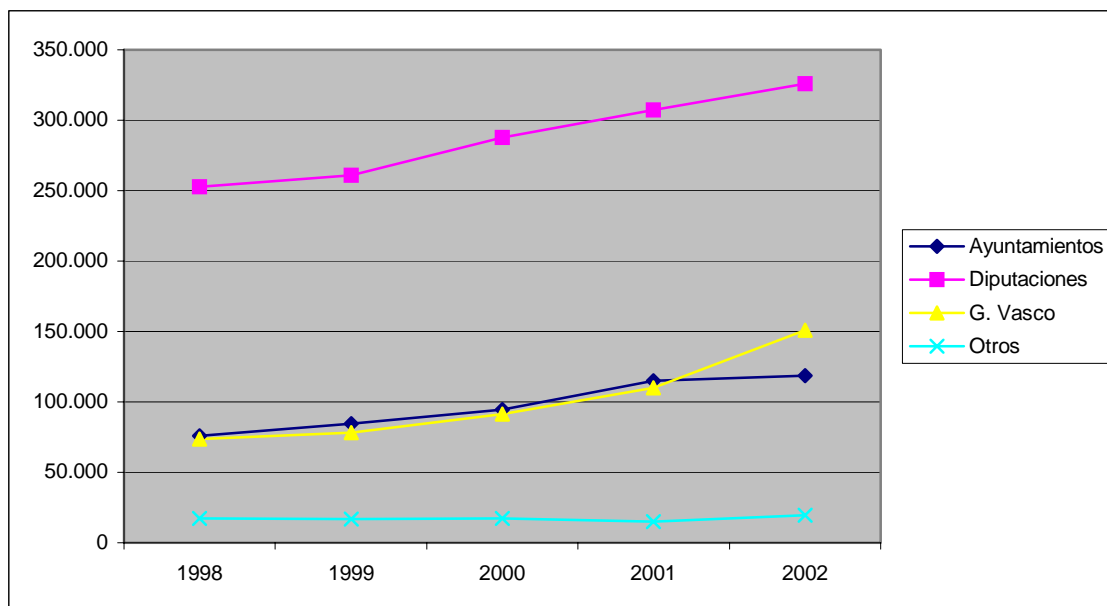
La mayor aportación de las fuentes no forales ha sido decisiva en compensar la tendencia al estancamiento en las aportaciones de las Diputaciones Forales, que ya desde la primera mitad de la década de los 90 mostraban crecimiento muy limitado. Incluso en el periodo 98-99 el crecimiento no supera el 3,5%.

Hasta este último año la evolución más favorable había sido la de los Ayuntamientos, que siguen manteniendo tasas de crecimiento del gasto positivas en todo el periodo. Las tasas de crecimiento interanuales, que se habían ido incrementado progresivamente, experimentan en el último año un estancamiento importante: si en los periodos 98-99 y 1999-2000 las tasas de crecimiento se situaban en torno al 11-12% y en el periodo 2000-2001 llegaron hasta el 21,6%, en el último año el crecimiento del gasto municipal se sitúa en un escaso 2,9%.

La aportación del Gobierno Vasco a los servicios y prestaciones sociales registra, por el contrario, un crecimiento exponencial a partir de 1998 convirtiéndose progresivamente en un elemento determinante en la financiación de los servicios sociales con un crecimiento que pasa del 6,2% en el periodo 98-99 al 17% y al 20,5% en los dos periodos siguientes y se sitúa en el 37,1% en el periodo 2001-2002.

En cuanto al resto de fuentes de financiación, INEM y FSE, se caracterizan por la irregularidad, con fluctuaciones interanuales positivas y negativas.

Gráfico 14: Evolución del gasto en servicios sociales por fuentes de financiación
(En miles de € constantes)



Cuadro 67. Evolución del gasto en servicios sociales por fuentes de financiación

	Ayuntamientos	Diputaciones	G. Vasco	Otros	Total
<i>En miles de € constantes</i>					
1.998	75.974	252.737	73.557	17.364	419.632
1.999	84.578	260.950	78.143	16.712	440.384
2.000	94.668	287.591	91.421	17.326	491.006
2.001	115.079	307.184	110.152	15.105	547.520
2.002	118.422	325.999	151.051	19.598	615.070
<i>% respecto al 98</i>					
1.999	11,3	3,2	6,2	-3,8	4,9
2.000	24,6	13,8	24,3	-0,2	17,0
2.001	51,5	21,5	49,8	-13,0	30,5
2.002	55,9	29,0	105,4	12,9	46,6
<i>% respecto al año anterior</i>					
98/99	11,3	3,2	6,2	-3,8	4,9
99/2000	11,9	10,2	17,0	3,7	11,5
2000/2001	21,6	6,8	20,5	-12,8	11,5
2002/2001	2,9	6,1	37,1	29,7	12,3

Esta evolución también explica la tendencia negativa de la participación de las instituciones forales en la financiación del sector de servicios sociales. Del 60,2% en 1.998 cae progresivamente hasta situarse en 53% actual. El peso relativo en la financiación aumenta, en el caso de los Ayuntamientos, del 17,3 al 21% en el 2001 para caer ligeramente, al 19,3% en 2002 y dar protagonismo a la financiación autonómica que cubre ese mismo año el 24,6% del gasto público en servicios sociales y se convierte en la segunda fuente de financiación tras las instituciones forales y por delante de los ayuntamientos.

Cuadro 68. Estructura de financiación de los servicios sociales
(Porcentajes horizontales)

	Ayuntamientos	Diputaciones	Gobierno Vasco	INEM-FSE
1.998	18,1	60,2	17,5	4,1
1.999	19,2	59,3	17,7	3,8
2.000	19,3	58,6	18,6	3,5
2.001	21,0	56,1	20,1	2,8
2.002	19,3	53,0	24,6	3,2

Respecto a la evolución seguida por el gasto, desde la perspectiva de su destino sectorial, medidos igualmente en precios constantes, el dato más llamativo es el fuerte crecimiento del gasto destinado a los sectores de familia, infancia y juventud y a marginación y pobreza. El incremento del gasto registrado en familia, infancia y juventud se debe fundamentalmente a la puesta en marcha durante el último año del Plan interinstitucional de apoyo a las familias con hijos e hijas. Así, si este sector ha experimentado un crecimiento del 120% en los últimos cinco años, situándose el crecimiento respecto a 2001 en el 69,1%, debido fundamentalmente a la puesta en funcionamiento de dicho Plan.

El sector marginación y pobreza resulta más significativo ya que refleja un crecimiento más homogéneo, al menos desde 1999. En los últimos cinco años el gasto destinado a estos programas, entre los que tienen una importancia decisiva las prestaciones económicas, aumenta un 98,7%. Se observa, de hecho, un cambio cualitativo en la participación de este sector en el gasto total, pasando de un 19,6% en 1998 al 26,6% actual.

El tercer sector que refleja una tendencia creciente es el de personas mayores, aspecto que resulta lógico a la vista del progresivo envejecimiento de la población vasca. Sin embargo, la participación de este sector en el gasto total desciende ligeramente, pasando del 38,7% de 1998 al 35% actual. El incremento del gasto en los sectores de marginación y pobreza y, en menor medida, del sector familia, infancia y juventud son los principales causantes de este descenso que sitúa al sector de ancianidad como segundo sector en volumen de gasto detrás de marginación y pobreza, aunque el incremento del gasto sea muy importante (32,7% en los últimos cinco años).

El gasto en área de mujer también aumenta de forma importante en el periodo, aunque su participación relativa en el gasto total no consigue despegar del 1%.

El ritmo de crecimiento del sector de Discapacidad muestra un menor dinamismo que el de la mayoría de los sectores. De hecho, resulta ya inferior a la media en términos constantes. Esto se traduce en una pérdida sustancial de participación en el gasto total, que va bajando progresivamente hasta situarse en el 20,4% actual.

El sector conjunto de la población refleja una evolución irregular en los últimos cinco años: si entre 1998 y 1999 apenas se registra crecimiento alguno, entre 2000 y 2001 la tendencia se invierte consiguiendo un crecimiento del 23,5%. En el último año, sin embargo, se registra de nuevo un descenso de los recursos destinados a este sector del 3% en términos constantes.

Finalmente, el sector de drogodependencias mantiene en la práctica su nivel de gasto, realidad que revela su creciente marginalización práctica dentro del gasto en servicios sociales, que le ha llevado a no representar sino un 1,5% del gasto total a finales del año 2001.

En esta evolución el principal aspecto a destacar es la importancia que el sector de marginación y pobreza ha ido adquiriendo en los últimos años. Este sector que supone ya la cuarta parte del gasto total en servicios sociales, es el responsable del 41,8% del incremento del gasto total en servicios sociales desde 1998 medido a precios constantes. La tendencia además

no se rompe: en el último año el crecimiento del sector se encuentra por encima de la media (27,8% frente al 12,3% general) y es responsable de más de la mitad del incremento total del gasto en servicios sociales. Es evidente, por tanto, que el incremento reciente del gasto en servicios sociales está relacionado con la opción estratégica del Gobierno Vasco de potenciar las prestaciones del Plan de Lucha contra la Pobreza y, de forma más específica, con el relanzamiento de la nueva figura de la Renta Básica. De otra, la incidencia del incremento del gasto en el sector de personas mayores: este sector es el responsable del 27,1% del aumento del gasto en los últimos cinco años.

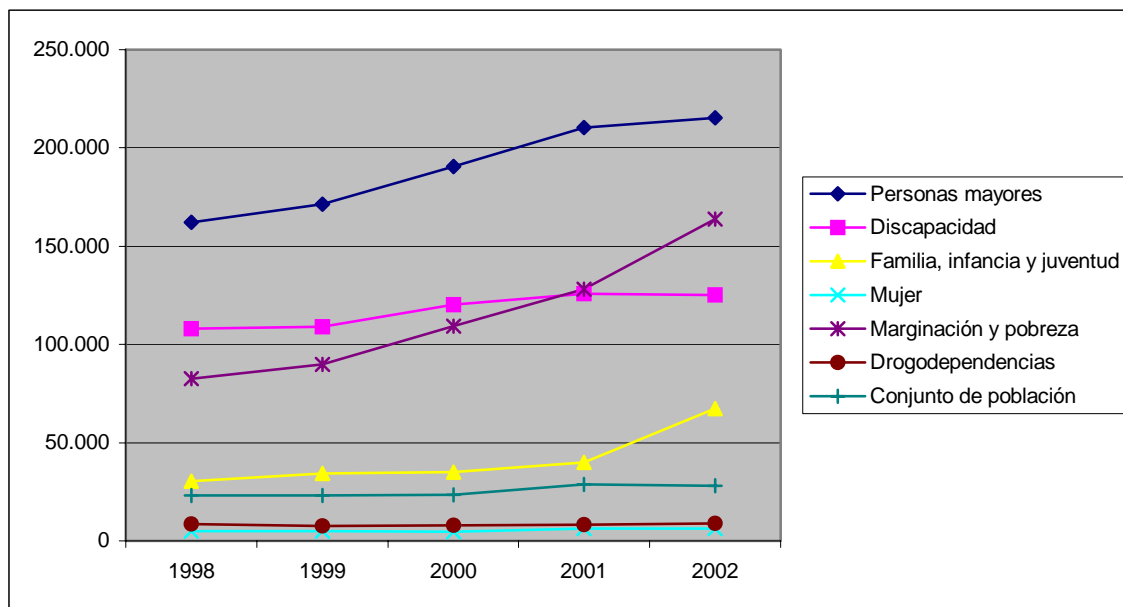
Debemos destacar además la importancia de la entrada en vigor del Plan de apoyo a las familias con hijos e hijas. Este programa ha elevado el gasto del sector de familia, infancia y juventud en términos de gasto. Así si el crecimiento en términos constantes del sector venía siendo del 12%-13%, en el último año se ha incrementado hasta el 69,1% siendo el responsable del 40,4% del incremento total del gasto en servicios sociales.

El crecimiento de estos dos sectores ha amortiguado el crecimiento del sector que hasta este ejercicio venía siendo el principal en volumen de gasto, el sector de personas mayores. Este sector, aunque en los últimos años ha experimentado un crecimiento del 32,7%, es el responsable de tan solo el 7,2% del crecimiento experimentado en el último año.

Cuadro 69. Evolución del gasto en Servicios Sociales desde la perspectiva de su destino sectorial

		T.Edad	Discap	Familia	Mujer	Margin	Drogod	General	Total
Miles de €	1998	162.311	107.873	30.527	4.924	82.430	8.469	23.096	419.632
	1999	171.474	109.000	34.434	4.790	89.856	7.696	23.135	440.384
	2000	190.691	120.097	35.143	4.523	109.395	7.822	23.335	491.006
	2001	210.527	125.807	39.801	6.238	128.158	8.168	28.820	547.520
	2.002	215.454	125.179	67.308	6.338	163.830	9.011	27.950	615.070
% horizontales	1998	38,7	25,7	7,3	1,2	19,6	2,0	5,5	100,0
	1999	38,9	24,8	7,8	1,1	20,4	1,7	5,3	100,0
	2000	38,8	24,5	7,2	0,9	22,3	1,6	4,8	100,0
	2001	38,5	23,0	7,3	1,1	23,4	1,5	5,3	100,0
	2.002	35,0	20,4	10,9	1,0	26,6	1,5	4,5	100,0
INCREMENTO 98/99		5,6	1,0	12,8	-2,7	9,0	-9,1	0,2	4,9
INCREMENTO 99/00		11,2	10,2	2,1	-5,6	21,7	1,6	0,9	11,5
INCREMENTO 00/01		10,4	4,8	13,3	37,9	17,2	4,4	23,5	11,5
INCREMENTO 01/02		2,3	-0,5	69,1	1,6	27,8	10,3	-3,0	12,3
INCREMENTO 98/02		32,7	16,0	120,5	28,7	98,7	6,4	21,0	46,6

Gráfico 15: Evolución del gasto en servicios sociales según destino sectorial
(En miles de € constantes)



Señalaremos, para concluir, que en el transcurso del período investigado las diferencias territoriales, lejos de atenuarse, han aumentado. En este sentido, el crecimiento del gasto en Bizkaia ha sido mayor que en los demás territorios en precios constantes (55,1% frente a 39,2% de Gipuzkoa y 37,5% de Álava). De esta forma, la participación de Bizkaia en el gasto total pasa del 48,6% de 1998 al 51,4% actual, disminuyendo su participación relativa en el gasto tanto Álava (del 21,2 al 19,9%) como Gipuzkoa (del 30,2 al 28,7%).

En gastos per cápita, las tendencias recientes muestran una peor evolución relativa de Gipuzkoa, con un incremento en su gasto per cápita en un 9,8% frente al 13% en Bizkaia y 14,4% en Alava.

En realidad, obtendremos una mejor descripción de la realidad, analizando la evolución del superávit de gasto per cápita alavés respecto al de los otros territorios en cada uno de los periodos considerados. Así, en el periodo 1998-2002, el superavit de Álava respecto a Bizkaia se mantiene en 137-145 euros constantes, mientras pasa de 128 a 165 euros en relación a Gipuzkoa.

La distancia, en términos de gasto per cápita en servicios sociales, se sigue por tanto manteniendo, cuando no acrecentando las distancias entre Álava y los dos territorios costeros.

Cuadro 70. Evolución del gasto a nivel territorial (En miles de €)

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	C.A.E.
<i>Gasto Total</i>				
1.998	88.989	203.784	126.858	419.632
1.999	92.567	212.056	135.761	440.384
2.000	95.714	242.993	152.299	491.006
2.001	106.973	279.692	160.855	547.520
2.002	122.350	316.140	176.580	615.070
<i>Gasto per cápita</i>				
1.998	315,77	178,75	187,60	200,01
1.999	328,46	186,01	200,77	209,90
2000	339,63	213,15	225,23	234,03
2001	373,53	249,14	238,81	262,90
2002	427,22	281,60	262,16	295,34
<i>% incremento</i>				
99/98	4,0	4,1	7,0	4,9
2000/1999	3,4	14,6	12,2	11,5
2001/2000	11,8	15,1	5,6	11,5
2002/2001	14,4	13,0	9,8	12,3
2002/1998	37,5	55,1	39,2	46,6

Gráfico 16.a Evolución del gasto a nivel territorial
(Miles de € constantes)

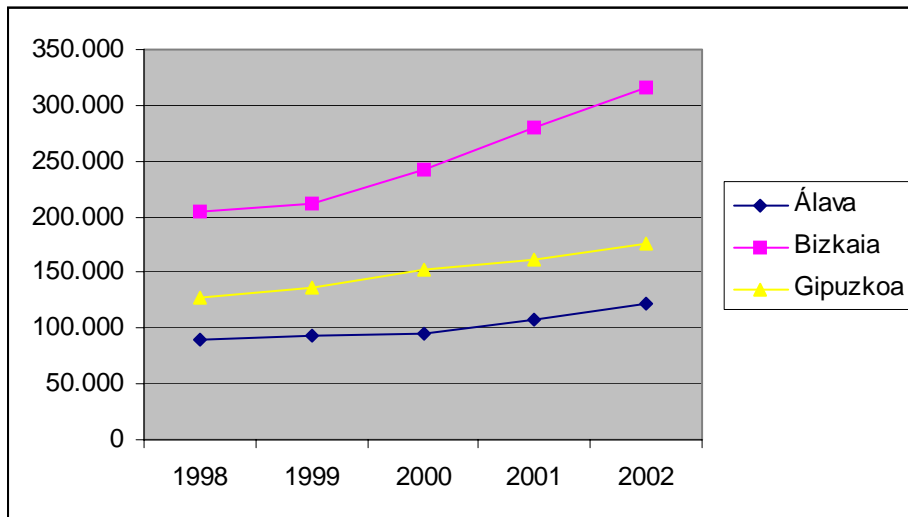
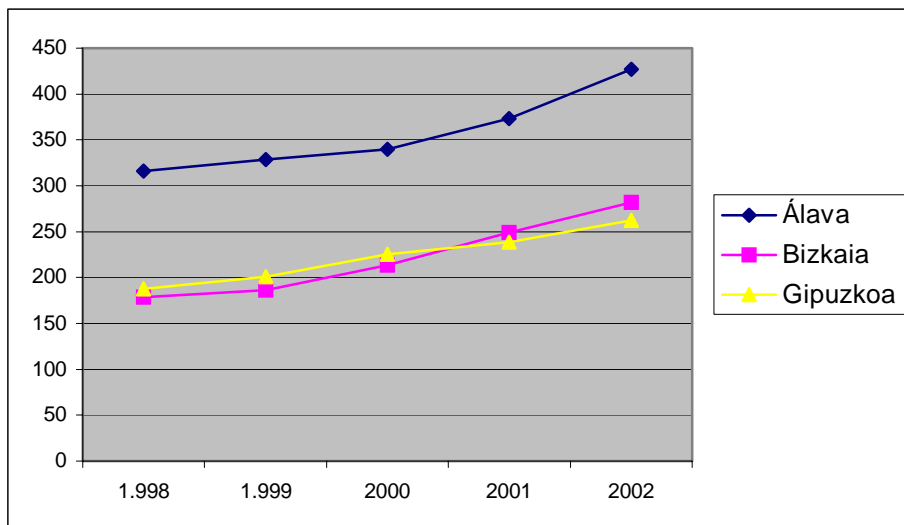


Gráfico 16.b Evolución del gasto a nivel territorial
(En € per cápita constantes)



ANEXO: LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

La Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales perseguía, entre sus objetivos, concretar, sobre la base de la distribución competencial establecida en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos y del mandato impuesto a los municipios en materia de servicios sociales por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, las responsabilidades que, en este ámbito de actuación, recaen en el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos.

Esta concreción suponía un claro avance con respecto a la situación normativa anterior ya que, como señala la propia Ley en su Exposición de Motivos *"introduce el más claro sistema competencial posible y constituye una innovación jurídico-administrativa de primer orden"*, en la medida en que define las tareas materiales concretas que corresponden a cada nivel administrativo, en lugar de limitarse a señalar el rango de su participación competencial.

No obstante, el crecimiento que está experimentando el sistema de servicios sociales y la evolución observada en las necesidades de la población, vienen exigiendo una más detallada determinación de funciones en esta materia, a fin de garantizar una utilización más racional de los recursos, no sólo evitando duplicidades en el servicio, sino también, y sobre todo, evitando carencias o lagunas en la cobertura de determinadas necesidades.

En este contexto, las Administraciones del País Vasco compusieron el 9 de noviembre de 2000 la Mesa Interinstitucional, en la que el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales de los tres Territorios Históricos y Eudel, abordaron la necesidad de una ordenación de los servicios sociales previstos en la ley 5/1996 de 18 de octubre, explorando acuerdos que facilitarían la clarificación de los ámbitos competenciales de programas actuales y a desarrollar y que promovieran la mutua cooperación, conviniendo todas las partes en definir el reparto competencial de una serie de materias de fuerte incidencia en los servicios sociales, atendiendo a los principios de claridad en la asignación de la competencia, facilidad en la asunción de la responsabilidad y no aumento del gasto recíproco inicial. Junto a estos principios basados en la lealtad institucional que debe presidir las relaciones entre las Administraciones, cuatro son los

principios que han manifestado expresamente los representantes de la Mesa Interinstitucional en el Acuerdo suscrito el 25 de enero de 2001 a los que debe someterse la atribución de competencias en materia de servicios sociales. Dichos principios generales son:

- La competencia de cada materia, servicio o programa recaerá en una única Administración.
- La atención a las personas mayores autónomas corresponderá al ámbito municipal y la relativa a las personas mayores dependientes al ámbito foral.
- De acuerdo con la ley de servicios sociales, con el fin de mejorar la eficacia de la gestión pública y la atención a las personas usuarias de los servicios sociales, las Administraciones Públicas competentes, podrán delegarse o encomendarse la prestación o gestión de sus servicios de conformidad con los instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico.
- La firma del Acuerdo no interrumpirá la prestación de los servicios sociales actualmente existentes.

En determinados casos, esta determinación de funciones conlleva un cambio considerable en el sistema de colaboración que hasta la fecha ha regido, en la práctica, las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas -en particular, entre las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos- para la gestión y la financiación de los servicios sociales. Es necesario prever, por lo tanto, un tiempo de adaptación durante el cual, por un lado, deberán realizarse los correspondientes reajustes financieros entre las distintas instituciones y, por otro, deberá garantizarse, desde cada administración, la prestación de los servicios y programas que prestaban hasta la fecha de entrada en vigor de este Decreto, con los recursos y la calidad suficientes para atender, por lo menos con los mismos niveles de cobertura e intensidad, las necesidades de los ciudadanos.

El Decreto 15/2001 de 30 de julio por el que se procede a la determinación de funciones previstas en la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de servicios sociales, constituye un desarrollo directo de dicha Ley y se estructura en cuatro artículos, que recogen respectivamente el objeto, las funciones del Gobierno Vasco, de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos, así como dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales. Estas funciones deberán entenderse referidas a tipos de servicios y prestaciones y no a servicios y prestaciones concretos, debiendo servir de marco de referencia cuando se creen otros nuevos, tal y como se prevé en la disposición adicional primera.

Funciones del Gobierno Vasco

Las funciones que corresponden al Gobierno Vasco en materia de servicios sociales comprenden los siguientes servicios y prestaciones:

1. Prestación de Renta Básica.
2. Prestación de Ayudas de Emergencia Social.
3. Expedición y renovación de los carnets de familia numerosa.

Funciones de las Diputaciones Forales.

1. Programas Comunitarios:

- Bonotaxi.
- Programa de asistencia jurídica y psicológica a víctimas de agresiones y malos tratos.
- Alojamiento comunitarios para la población en riesgo de exclusión social (Inmigrantes y minorías étnicas).
- Programas de rehabilitación de toxicómanos.
- Equipos técnicos especializados de apoyo comarcal a los servicios sociales de base.
- Servicios residenciales para enfermos de SIDA.
- Programas de inserción especializados dirigidos a colectivos específicos.

2. Prestaciones Económicas.

- Prestaciones derivadas de la Ley para la Integración social del Minusválido.
- Fondo de Bienestar Social.
- Pensiones no contributivas.
- Ingreso mínimo de inserción.

3. Personas mayores.

- Centros de día para personas mayores con discapacidad.
- Vacaciones para personas mayores con discapacidad.
- Estancias en centros residenciales para personas mayores dependientes.
- Unidades de valoración de la dependencia en personas mayores.

4. Personas con discapacidad.

- Acogimiento familiar.
- Ayudas técnicas.
- Centros de día ocupacionales.
- Centros y programas de ocio y tiempo libre.
- Programas de desenvolvimiento personal.
- Servicios residenciales.
- Unidades de orientación y valoración.
- Programa residencial a personas con retraso mental grave.

5. Infancia y Juventud en situación de desprotección.

- Acogimiento familiar de menores.
- Acogimiento de menores en centros residenciales.
- Adopción internacional.
- Adopción en el ámbito nacional.

- Ayudas económicas al acogimiento familiar de menores.
- Ayudas económicas complementarias a los programas de acogimiento familiar.
- Ayudas económicas complementarias de guarda y acogimiento.
- Ayudas económicas a familia extensa con menores en guarda de hecho.
- Ayudas económicas especiales a jóvenes mayores de 18 años.
- Intervención en familias con menores en situación de desprotección.
- Evaluación, intervención terapéutica, maltrato y abuso sexual infantil.
- Servicios de apoyo técnico al acogimiento familiar.

Funciones de los Ayuntamientos

1. Programas Comunitarios.

- Unidades sociales de base.
- Ayudas de emergencia social.
- Ayudas de urgencia para personas y familias en riesgo social.
- Convenios de inserción.
- Programas de intervención en familias con menores en riesgo.
- Alojamientos comunitarios para población general por situaciones de urgencia y de emergencia.
- Alojamientos comunitarios para población en situación de exclusión social en municipios de más de 20.000 habitantes.
- Alojamientos comunitarios para la mujer en situación de necesidad.
- Programas de Educadores de calle.

2. Programas y servicios para personas mayores.

- Acogimiento familiar de personas mayores.
- Alojamiento de estudiantes con personas mayores.
- Ayuda a domicilio.
- Hogares y centros sociales
- Programas de apoyo a familias con personas dependientes.
- Alojamientos comunitarios para personas mayores autónomas y viviendas tuteladas.
- Telealarma.

Esta determinación de funciones no ha sido ejecutada del mismo modo en los tres territorios, por lo que las diferencias territoriales se han agudizado de manera más visible y notoria que en ejercicios anteriores:

En Alava debido al tamaño de sus municipios apenas se ha notado esta nueva distribución competencial. Tan sólo, las Cuadrillas de la Campezo, Salvatierra y Laguardia tienen asumida su competencia en materia de Servicios Sociales de Base. La diferenciación competencial entre ancianos válidos y dependientes, ya existía, entre el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y el Instituto Foral de Bienestar Social.

En Bizkaia, los Servicios Sociales de Base, la Atención Domiciliaria y los programas de Educadores de Calle han sido asumidos de manera total por los Ayuntamientos, mientras que por parte de la Diputación se han seguido financiando hogares y actividades de promoción dirigidas al grupo de la personas mayores.

En Gipuzkoa, el cambio se ha ajustado más al acuerdo institucional, asumiendo los Ayuntamientos los Servicios Sociales de Base, los programas de Educadores de Calle y en personas mayores todos los recursos y programas dirigidos a los ancianos válidos.