

EL RETORNO DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES

Este artículo se basa en un estudio más amplio realizado en 1994 por el Centro de Documentación y Estudios SUS por encargo del INSTITUTO FORAL DE BIENESTAR SOCIAL de Alava. Trata de estimar, de forma aproximada, la cuantía de los fondos que retornan, por distintas vías, a la Administración Pública con respecto al total del gasto que ésta destina al área de los servicios sociales. El estudio analiza asimismo la información relativa a los beneficiarios y los trabajadores de este área.

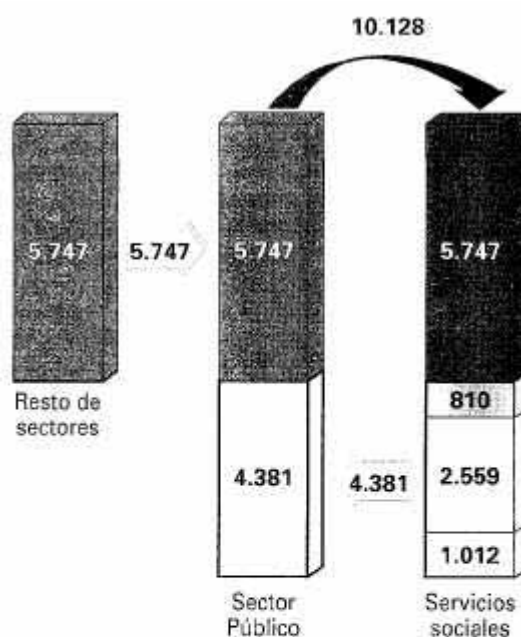
Si bien la validez y la legitimidad de los servicios sociales sólo en parte puede apoyarse en argumentos de tipo cuantitativo, el estudio de factores económicos, en un contexto de crisis del Estado del Bienestar y de recortes presupuestarios en materia de protección social, nunca resulta desdeñable.

1. CONCLUSIONES

Los ingresos que obtiene el sector público relacionados directa, indirecta o de forma inducida con el gasto realizado en el ámbito de los servicios sociales representan, como mínimo, el 43,26 por 100 del total de este gasto. Es decir, de 10.128 millones de pesetas gastadas en 1992 por la Administración, retornan a ella 4.381 millones.

Desde otra perspectiva, si dividiéramos la sociedad en tres sectores —el público, el de los servicios sociales y el integrado indiscriminadamente por todos los restantes—, podríamos afirmar que,

de 100 pesetas gastadas por la Administración Pública en este particular sistema de protección, el resto de los sectores no llega a aportar 57.



- Aportación resto sectores
- Reversión directa: cuotas, ingresos por ventas, otros ingresos
- Reversión indirecta: I.R.P.F. y cotizaciones sociales
- Reversión inducida: derivada de los consumos familiar y público

2. INTRODUCCION

El cálculo de lo que revierte a la Administración Pública como resultado de su intervención financiera en el campo de los servicios sociales sólo puede ser realizado, a tenor de la información disponible, en términos muy estimativos. Cabe añadir que el porcentaje de reversión obtenido tiene el calificativo de mínimo, dado que ése precisamente ha sido el carácter de todas las hipótesis introducidas para su estimación.

De cara a enriquecer el estudio, hubiera resultado interesante contrastar esta estimación con otros análisis de diferentes ámbitos en los que interviene también la Administración o, al menos, con el correspondiente al conjunto de la actividad del sector público, pero ello no resulta posible por la especificidad de la metodología empleada en esta investigación, por un lado, y por el particular diseño de las tablas Imput-Output de la C.A.V., que complejiza extremadamente el cálculo, por otro.

En el contexto en el que se realiza este trabajo —crisis del modelo del bienestar social, recortes presupuestarios en materia de protección—, la defensa que puede hacerse del campo de los servicios sociales sólo en parte puede basarse en el argumento de las reversiones por la razón expuesta en el punto anterior. El trabajo se complementa por ello con una recogida de información relativa a beneficiarios y a trabajadores que refuerza considerablemente la necesidad de consolidar y seguir desarrollando este particular sistema de protección social.

3. METODOLOGIA

3.1. Fuentes de información

El trabajo se sustenta básicamente en los resultados de la «Encuesta de Servicios Sociales, Entidades y Centros» correspondiente al ejercicio del 92, último año sobre el que la E.S.S. ofrece datos consolidados. En líneas generales, la fiabilidad que presentan ya los resultados de esta encuesta es lo suficientemente elevada como para que sus datos puedan ser operativos¹.

Para completar determinados datos y elaborar algunas hipótesis de cálculo se ha recurrido asimismo a las siguientes fuentes:

¹ Hay que pensar en cualquier caso que los resultados de la ESS, de ofrecer diferencias con respecto a la realidad, las ofrecen por defecto, no por exceso.

- el estudio del gasto público a nivel municipal correspondiente al mismo ejercicio económico;
- la Guía de Programas y Servicios editada por el Instituto Foral de Bienestar Social;
- datos desglosados de gasto correspondientes al Capítulo I, Gastos de Personal, suministrados específicamente para este trabajo por el propio Instituto y el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz;
- las tablas Imput-Output de la Comunidad Autónoma Vasca del ejercicio 1992.

3.2. Fases del trabajo

El trabajo se ha desarrollado procediendo sucesivamente a la realización de las siguientes tareas:

- determinación de las principales magnitudes —ingresos, gastos, personal y beneficiarios— a nivel de totales y desglose de los datos económicos de acuerdo con el carácter público o privado de las entidades implicadas. Consolidación de los datos económicos;
- estimación de los retornos directos; cuotas, ventas, ingresos financieros y otros ingresos de las entidades públicas;
- cálculo de los retornos indirectos correspondientes al capítulo I de gastos, IRPF y cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores;
- traducción de los restantes gastos a términos de consumo familiar y de consumo público;
- estimación de los retornos inducidos a partir del consumo familiar y del consumo público en base a las tablas Imput-Output a cuatro sectores.

3.3. Grado de fiabilidad de los resultados

Excepto en el caso de los consumos inducidos, se ha trabajado siempre con un grado de fiabilidad muy alto, según se ha comprobado, y eligiendo siempre la hipótesis que supusiese una tasa de retorno más bajo o unos resultados, en términos de beneficiarios o de trabajadores, menores.

Se desconoce, a pesar de haber realizado las consultas pertinentes, el grado

de fiabilidad que ofrecen los resultados inducidos obtenidos aplicando las tablas Input-Output. Hay que tener en cuenta en cualquier caso que el volumen de retornos estimados por esta vía supone únicamente el 8 por 100 del gasto total o, en otros términos, el 18 por 100 del importe total de los retornos.

4. PRINCIPALES MAGNITUDES DE REFERENCIA

El gasto total realizado por el sector público en servicios sociales —los 10.128 M. pts.— representa, aproximadamente² el 4,9 por 100 del total de gasto consolidado de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma en el territorio de Alava. A continuación, se analizan los ingresos y gastos del sector.

4.1. Los ingresos del sector

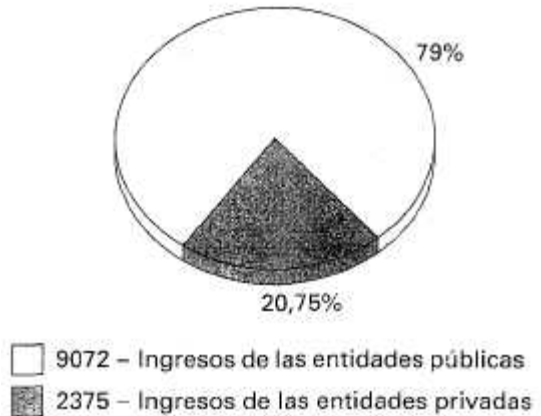
En 1992, el sector de los servicios sociales en Alava «obtuvo» unos ingresos consolidados por valor de 11.447 millones de pesetas. Los desgloses más significativos que se pueden realizar de esta magnitud son los siguientes.

a) Por la naturaleza de los ingresos:

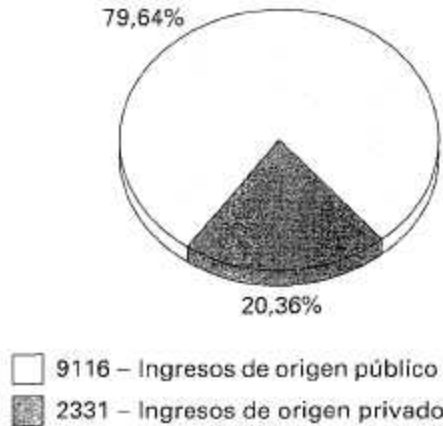


² La estimación se ha realizado prorrateando el gasto del Gobierno Vasco entre los tres Territorios en proporción directa al número de sus habitantes.

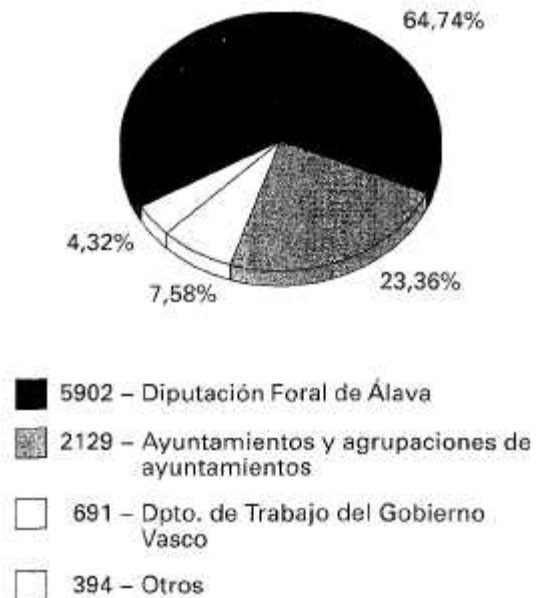
b) Por el carácter público o privado de las entidades intervinientes:



c) Por el origen público o privado de los ingresos:



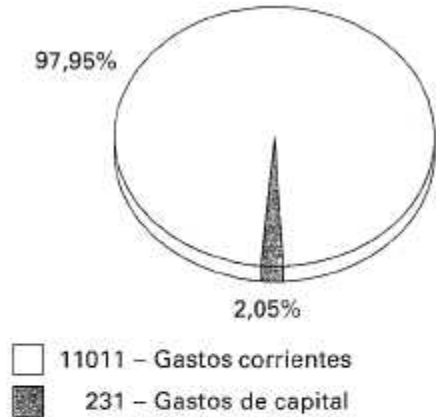
Los 9.116 millones de aportación pública pueden a su vez ser ordenados, atendiendo a las instituciones financiadoras en primera instancia, de la siguiente manera.



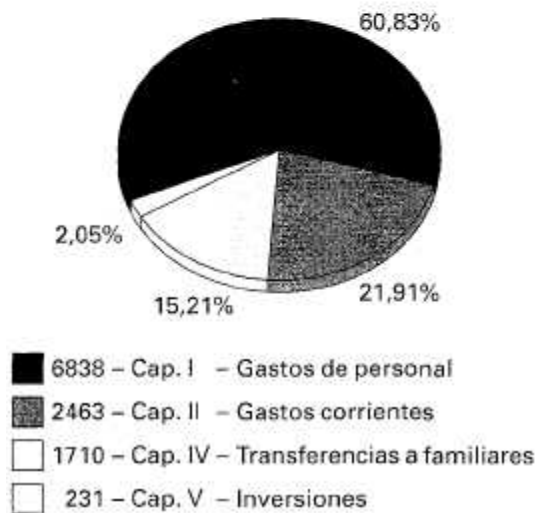
4.2. Los gastos del sector

Los gastos totales de las entidades de servicios sociales en ese mismo ejercicio económico ascendieron a 11.242 millones, cantidad que puede ser también desglosada desde las siguientes perspectivas.

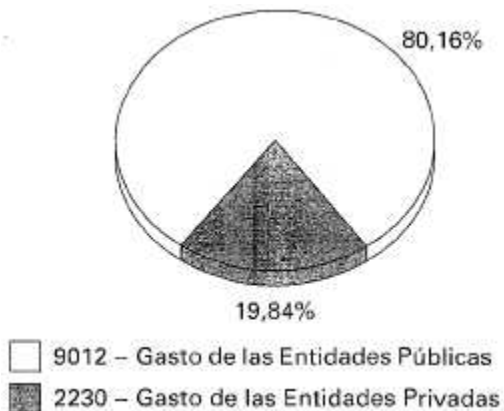
a) Por la naturaleza de los gastos:



b) Por su consideración contable:



c) Por el carácter público o privado de la entidad que realiza el gasto:

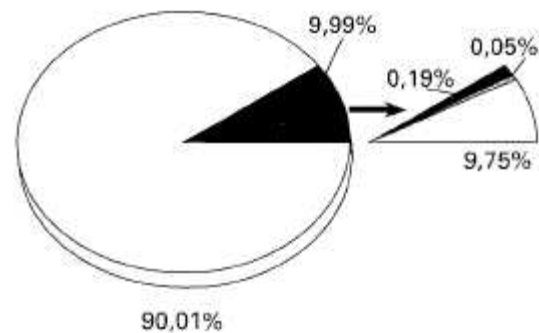


5. ESTIMACION DE LOS RETORNOS

5.1. Retornos directos

Existe información estadística sobre estos retornos y no es preciso por ello proceder a cálculo alguno. Son los siguientes:

	Millones de Ptas.	V ⁷⁰
• ingresos por ventas (cuotas de usuarios e ingresos por ventas, principalmente de Centros Especiales de Empleo)	988	9,75
• ingresos financieros	5	0,05
• otros ingresos	19	0,19
TOTAL RETORNOS DIRECTOS	1.012	9,99



5.2. Retornos indirectos

5.2.1. Cap. I de gastos

Los retornos indirectos están integrados, como se ha indicado, por las cotizaciones sociales de las empresas y de los trabajadores, y por los ingresos obtenidos de la recaudación del IRPF correspondiente a esos trabajadores.

Para el cálculo de estas variables se ha operado de forma distinta con las entidades públicas y con las entidades privadas, procediéndose después a la suma de ambos resultados.

— Entidades públicas

Las cifras de las que se parte son las siguientes:

	<i>Millones de Ptas.</i>
• sueldos y salarios	4.148
• seg. social a cargo de la empresa	1.153
• otros gastos de personal	43

Para determinar la cuantía de las cotizaciones sociales y de las retenciones del IRPF, los trabajadores de los servicios sociales públicos alaveses se han distribuido en cuatro grupos:

	<i>Millones de Ptas.</i>
trabajadores del IFBS en régimen laboral normal	764
ídem, en régimen laboral de empleo protegido	248
trabajadores del Ayto. de Vitoria-Gasteiz	437
otros trabajadores, concepto residual, obtenido por diferencia, en el que teóricamente se recogen a los restantes ³	93

Los resultados desglosados, directamente obtenidos del IFBS y del Ayto. de Vitoria-Gasteiz para el ejercicio 93, permiten validar las siguientes cifras para el 92:

	<i>Millones de Ptas.</i>
• número trabajadores	1.542
• salarios brutos de los trabajadores	4.148
• cotizaciones sociales de los trabajadores	229
• retenciones del IRPF	599
• seg. social a cargo de la empresa	1.153

Distribución a partir de la cual puede elaborarse lo siguiente, más acorde con los objetivos del estudio:

³ Trabajadores de la Dirección de B.S. del Gobierno Vasco, de los Ayto. de Amurrio y Llodio, otros trabajadores y diferencias.

	<i>Millones de Ptas.</i>
rentas brutas de los trabajadores	3.320
retornos indirectos a la Administración	1.981
• consumo del Sector Público	43

El siguiente paso consiste en calcular el resultado de las liquidaciones del IRPF para llegar de esta forma a determinar los consumos familiares. De acuerdo con nuestras estimaciones, la Administración recaudaría de los trabajadores, por la vía de la liquidación del IRPF, 107.319 miles de pesetas adicionales, pudiendo calcularse, por diferencias, el consumo familiar en 3.212.741 miles de pesetas.

El Cap. I de gasto del sector público puede definitivamente presentarse de la siguiente forma:

	<i>Millones de Ptas.</i>
• reintegros a la Administración	2.088
• consumo familiar • consumo público	3.213
TOTAL	43
	5.344

— Entidades privadas

Las magnitudes de partida son las siguientes:

	<i>Millones de Ptas.</i>
• sueldos y salarios • seg. soc. a cargo de la empresa • otros gastos de personal	1.131
TOTAL	339 24
	1.494

Resulta mucho más difícil que en el caso de las entidades públicas obtener datos aproximados sobre cotizaciones sociales de los trabajadores e ingresos por la vía del IRPF ya que estamos ante un subsector en donde prevalece el trabajo remunerado a tiempo parcial —atención domiciliaria— de forma que los 1.017 trabajadores de las entidades se traducen en 660 a tiempo completo equivalente.

Las hipótesis mínimas introducidas en este caso son las siguientes:

— cotizaciones sociales: 5,52% sobre el salario bruto;

— IRPF tipo medio sobre salario bruto menos cotizaciones 5,5%.

Aplicando estos coeficientes a los datos de partida obtenemos los siguientes resultados:

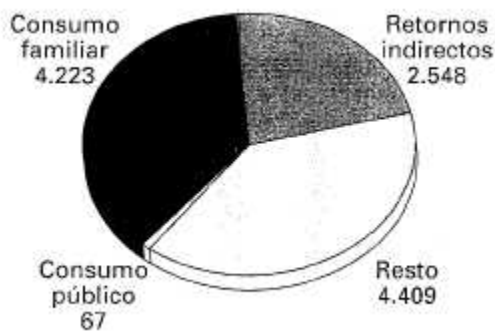
	<i>Millones de Ptas.</i>
• retornos a la Administración	460
• consumo familiar	1.010
• consumo Sector Público ⁴	24

— Consideración conjunta

La suma de los resultados de las entidades públicas y privadas ofrece los siguientes resultados:

	<i>Millones de Ptas.</i>
• retornos a la Administración	2.548
• consumo familiar •	4.223
consumo público	67
TOTAL	6.838

A este nivel del análisis, considerando conjuntamente los retornos directos y los indirectos obtendríamos ya la siguiente distribución de gastos:



5.2.2. Transferencias a familias y otros gastos

Las transferencias a familias, prácticamente en su totalidad de origen público, asciende a 1.709 millones de pesetas que se traducen directamente, desde nuestra perspectiva, en consumo familiar.

⁴ Los gastos de las entidades privadas que no se traducen en retornos o consumo familiar directo se han asimilado al consumo público por su estructura más parecida, si bien una u otra opción, como se verá más adelante, no ofrecen resultados significativos distintos.

Los restantes gastos de las entidades públicas y privadas, una vez deducidos los impuestos, 11 millones de pesetas, ascienden a 2.683 millones de pesetas que tienen también el tratamiento de consumo público.

Tenemos en definitiva, por tanto, la siguiente distribución del gasto previa al cálculo de los consumos inducidos.



5.3. Resultados inducidos

Las cifras de partida para estimar los resultados inducidos son las siguientes:

	<i>Millones de Ptas.</i>
• consumo familiar	5.932
• consumo público	2.750
TOTAL	8.682

Estudiaremos primero los efectos indirectos asociados al consumo público, y al consumo privado, por separado, y expondremos luego el resultado de la variación simultánea de ambas magnitudes.

• Recaudación inducida por el consumo público

Concepto	Variación en M.P.	% Variación respecto al Consumo Público
sueldos y salarios brutos	304	11,05
cotizaciones sociales	93	3,38
imptos. ligados a la producción	3	0,11
- subv. de explotación	-32	1,16
- IVA que grava producción	95	3,45

Suponiendo más reversiones de los sueldos y salarios brutos por todos los conceptos (IRPF y cotizaciones) del orden del 30 por 100, nueve puntos por debajo de lo que resulta para los trabajadores del sector, obtendríamos por este concepto un total de 91 millones de pesetas que, sumados a los siguientes, arrojarían un total de 250 millones, el 9,09% del consumo público.

Recaudaciones inducidas por el consumo privado

Concepto	Variación en M.P.	% Variación respecto al Consumo Privado
sueldos y salarios brutos	680	11,46
cotizaciones sociales	207	3,49
imptos. ligados a la producción	7	0,12
-subv. de explotación	-71	1,19
- IVA que grava producción	213	3,59

La reversión en este caso sería de 560 millones de pesetas, el 9,44 por 100 del consumo privado, un 3,9 por 100 más en términos relativos que en el caso del consumo público.

Resultado del conjunto

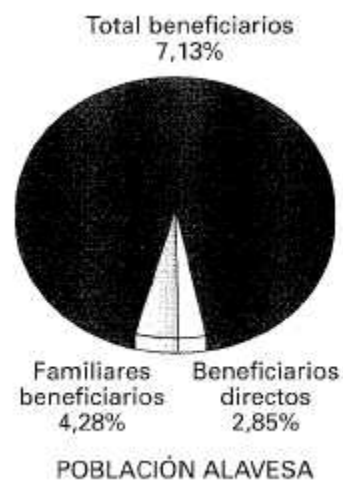
Concepto	Variación en M.P.	% Variación respecto al Consumo Total
sueldos y salarios brutos	984	11,33
cotizaciones sociales	300	3,46
imptos. ligados a la producción	10	0,12
- subv. de explotación	103	1,19
- IVA que grava producción	308	3,55

Total reversión 810 millones de pesetas, 9,33 por 100 de los consumos.

Tomando como referencia las remuneraciones medias de las personas ocupadas en la C.A.V., el empleo inducido derivado de este gasto puede estimarse en 494 personas.

6. BENEFICIARIOS Y TRABAJADORES

Simplificando, y considerando exclusivamente beneficiarios de los servicios sociales a todas aquellas personas que reciben prestaciones económicas periódicas o, cuando menos, atención domiciliaria o atención diaria en un centro especializado, esto es, considerando únicamente beneficiarios de estos servicios a aquellas personas que ven sensiblemente mejorada y condicionada su vida por las prestaciones más «pesadas» del campo de los servicios sociales, llegamos a una cifra de 7.777 beneficiarios directos, el 2,85 por 100 de la población alavesa. Si tenemos en cuenta además la trascendencia familiar de estas medidas, podríamos llegar a un total de 19.442 beneficiarios directos e indirectos.



Por otra parte, son en total 4.715 las personas que, a tiempo completo o parcial, de forma desinteresada o profesionalmente, trabajan en este ámbito. Reduciendo su actividad a términos de dedicación completa equivalente, obtendremos los siguientes resultados:

	Personas
• personal equivalente a dedicación completa remunerada	2.033
• ídem no remunerado	111
• ídem voluntario	152
TOTAL	2.286

Teniendo en cuenta, además, que la propia actividad del sector induce al mantenimiento de otros 492 puestos de trabajo fuera del mismo, nos encontraremos con un total de 2.515 puestos de trabajo remunerados como consecuencia de la

intervención del sector público en este ámbito.

Puede afirmarse a la vista de estos datos que entre 7.000 y 8.000 alaveses viven de rentas del trabajo procedentes directa o indirectamente del campo de los servicios sociales.

Considerando conjuntamente los datos expuestos en los dos puntos anteriores obtendremos el siguiente resultado:



- 7777 – Beneficiarios directos
- 11665 – Ídem familiares
- 2525 – Trabajadores remunerados
- 5000 – Familiares trabajadores
- Población total

En otras palabras, 10 de cada 100 alaveses ven su vida fuertemente condicionada por el gasto que la Administración realiza en este ámbito.

6.1. Beneficiarios de los servicios sociales

Aunque todos y cada uno de los alaveses, en mayor o menor grado, directa o indirectamente, se benefician de la existencia de los servicios sociales, es evidente que sólo una parte de ellos ven sustancialmente mejoradas sus condiciones de vida gracias a los servicios y prestaciones que ofrece este sector de la protección social. Es difícil, y siempre arbitrario, dibujar la frontera que separa al conjunto de la población de los más directamente beneficiados y, lógicamente, nuestra opción puede ser criticada desde muchos puntos de vista. Como beneficiarios direc-

tos, y beneficiados sustancialmente, por los servicios sociales hemos considerado exclusivamente las siguientes categorías de personas:

- las personas que reciben atención en centros, distinguiendo las siguientes categorías: servicios residenciales, centros de día, centros ocupacionales, centros especiales de empleo y guarderías;
- los beneficiarios de la atención domiciliaria;
- las personas receptoras de prestaciones económicas periódicas.

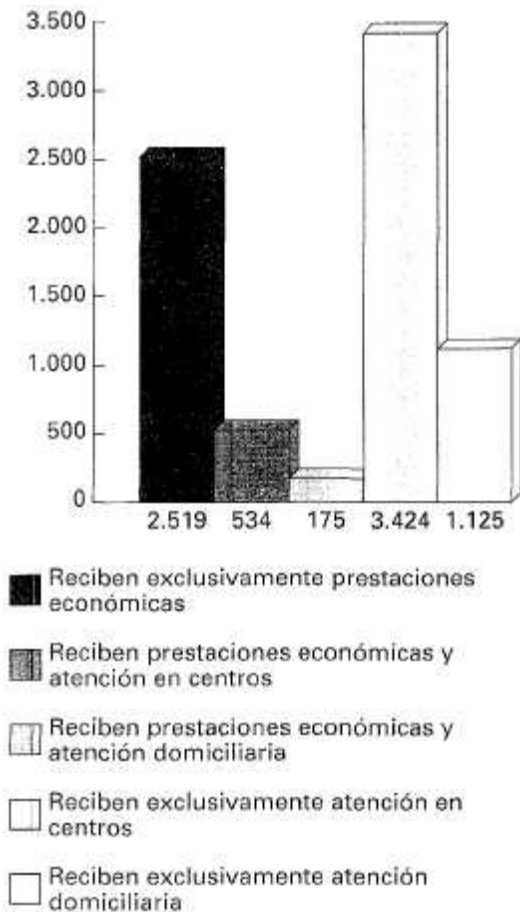
Al trazar esta línea divisoria, dejamos al margen a todas las personas directa o indirectamente relacionadas con todos los programas de promoción y prevención distintos del de asistencia domiciliaria, y a todos los beneficiarios de prestaciones económicas puntuales, incluidas las AES.

Los principales resultados son los siguientes:

- personas que reciben atención en centros:
 - residenciales 1.962
 - ocupacionales y de empleo 526
 - otros centros de atención diurna (incluidas guarderías, 1.315 plazas)
 - total 1.470
- beneficiarios de atención domiciliaria (hogares) 1.300
- beneficiarios de prestaciones económicas periódicas 3.228

Si bien resulta relativamente sencillo determinar el número de prestaciones, establecer el número total de beneficiarios es una tarea algo más complicada porque mientras las categorías A y B son excluyentes, la categoría C, los beneficiarios de prestaciones económicas periódicas pueden simultáneamente recibir atención en centros o en sus domicilios.

Los datos suministrados por el I.F.B.S., que hacen referencia a todas las prestaciones económicas pero sólo a los centros y servicios ofrecidos directamente por ese Instituto, nos indican que, aproximadamente, el trece y medio por ciento de sus atendidos reciben prestaciones económicas periódicas. Extendiendo este porcentaje a todo el territorio obtendríamos las siguientes cifras.



A partir de estos resultados, se deduce de forma inmediata que el 2,85 por cien de los habitantes de Alava tienen su vida directamente condicionada, y en buena medida —como mínimo están atendidos en una guardería—, por los servicios sociales.

Más lógico sería, teniendo en cuenta el carácter y la incidencia de estas prestaciones, hablar no de beneficiarios personas, sino de hogares beneficiarios, dada la trascendencia familiar de las intervenciones a las que nos referimos, pero no existen datos fiables que nos permitan el paso de uno a otro ámbito. No queda en este caso otra alternativa que renunciar al empeño o introducir algún tipo de hipótesis mínima, y nosotros hemos optado por lo segundo. Los mapas de Servicios Sociales realizados a mediados de los ochenta, a la hora de evaluar las necesidades, ponían de manifiesto un elevado grado de concentración de problemas en determinados sectores de población. Venían a decir de alguna forma, en lenguaje llano, que la miseria llama a la miseria, por lo que cabe esperar una gran concentración de recursos diversos puestos a disposición de escasas familias. En sentido contrario, el tipo de prestaciones que hemos decidido considerar a la hora de hablar de beneficiarios, tienen en muchos

casos carácter familiar (atención domiciliaria, IMI) y son, por otra parte, excluyentes en términos de beneficiarios ya que se han obviado la mayor parte de las duplicidades internas. Teniendo en cuenta unos y otros elementos, consideramos que puede razonablemente ser considerada como hipótesis mínima la proporción 1 beneficiario / 2,5 personas beneficiadas, frente a un tamaño familiar medio de 3,35 que con carácter general se da en el territorio.

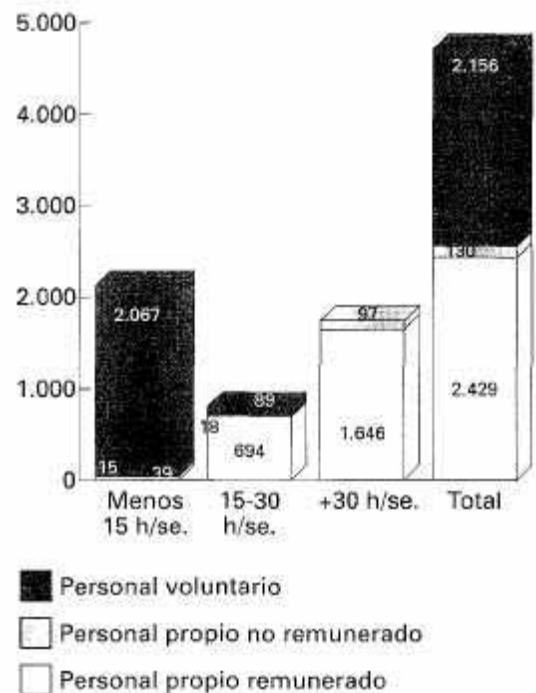
En base a este coeficiente, podemos establecer que el total de beneficiarios directos e indirectos (familiares sustancialmente beneficiados por las medidas) asciende a 19.442 personas, lo que eleva la proporción al 7,2 por ciento de la población alavesa, porcentaje más representativo del impacto real de los servicios sociales en ese territorio.

6.2. Los recursos humanos que emplea el sector

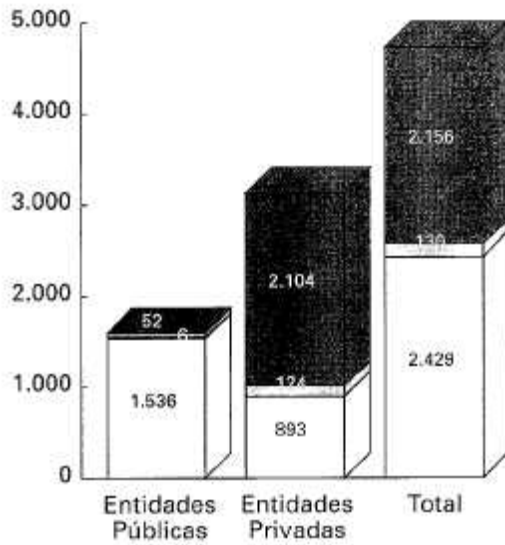
Al mantenimiento de los servicios sociales alaveses dedican su atención, a título de personal propio de las entidades —remunerado o no—, o de personal voluntario, y con muy diversos grados de dedicación, un total de 4.715 personas, el 1,73 por 100 de la población alavesa.




En este caso, resulta más necesario, si cabe, establecer los siguientes desgloses significativos:

— Relación con la entidad y tiempo de dedicación



— Relación con la entidad y carácter público o privado de la misma



-  Personal voluntario
-  Personal propio no remunerado
-  Personal propio remunerado

Como cifras sintéticas del esfuerzo humano dedicado a este campo, en términos de personal equivalente a tiempo completo, obtenemos los siguientes resultados⁵:



El personal propio equivalente supone el 2,19 por 100 de la población ocupada alavesa.

JULIO DÍAZ

⁵ Para el cálculo del personal voluntario se ha optado por hipótesis mínimas:

- Menos de 15 h/semana = 2 h. semana = 1/20 dedicación.
- Más de 15 h/semana = 20 h. semana = 1/2 dedicación.