

EL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES EN 1989 EN GIPUZKOA

Por tercer año consecutivo se ha realizado el trabajo "El Gasto Público en Servicios Sociales en los principales Municipios Guipuzcoanos", esta vez el correspondiente al ejercicio económico 1989. Al igual que los dos anteriores, también este informe ha sido elaborado por el SUS, Centro de Documentación y Estudios, y encargado y financiado por el Departamento de Salud y Bienestar Social de la Excm. Diputación Foral de Gipuzkoa.

Estos estudios, cuyo objetivo principal es la recopilación y ordenación de datos económicos se presentan divididos en tres partes:

- En la primera, de carácter introductorio, además de la presentación del trabajo, se explica la metodología seguida y se incluyen unos breves comentarios de las magnitudes más destacadas y su evolución a lo largo de estos años.*
- En la segunda parte aparecen, municipio a municipio, las cifras de gasto ordenadas por sector de población y entidad pública que financia; los principales resultados se reflejan de forma gráfica y en cifras absolutas, porcentuales y "per cápita", mientras que las cifras correspondientes a los desgloses de los programas son únicamente las absolutas.*
- En la última parte se recogen los gastos, con un mayor nivel de desglose ordenados esta vez por fuentes de financiación; son estos cuadros los que sirven de base para la realización de los capítulos anteriores.*

El artículo que ofrecemos en estas páginas de Zerbitzuan reproduce prácticamente la primera parte de ese trabajo y contiene además algunos comentarios añadidos que giran básicamente en torno al problema clave que el estudio pone de manifiesto, la desigual distribución municipal del gasto en servicios sociales.

ÁMBITO DEL ESTUDIO

Como período de referencia para este estudio, se ha tomado el ejercicio económico correspondiente al año 1989, siendo las cantidades que se recogen, prácticamente en todos los casos, gastos liquidados.

Los veintiún municipios investigados, los mismos que el año anterior, reúnen una

población de 561.405 habitantes, el 81,5% de la población guipuzcoana —nos vemos obligados a seguir trabajando con datos demográficos de 1986— y son los siguientes:

- Hondarribia e Irún que constituyen la Comarca Bajo Bidasoa;
- Eibar y Elgoibar en el Bajo Deba;

- Arrásate, Bergara y Oñati en el Alto Deba;
- Andoain, Donostia-San Sebastián, Lasarte-Oria, Pasaia y Rentería en la Comarca Donostia-San Sebastián;
- Beasain, Legazpia, Ordizia y Zumarraga en el Goierri;
- Tolosa, en la Comarca de su mismo nombre, y
- Azkoitia, Azpeitia y Zarautz en Urola Costa.

Visto desde otra perspectiva, puede decirse que se incluyen en el estudio todos los municipios guipuzcoanos con una población superior a nueve mil habitantes.

METODOLOGÍA

La metodología aplicada en la realización de este trabajo es idéntica a la empleada en los dos estudios anteriores. Definido el campo de sectores, programas y servicios que se consideran incluíbles en el área de los servicios sociales, han sido fundamentalmente los profesionales responsables de bienestar social de los distintos Ayuntamientos y entidades supramunicipales los que nos han proporcionado la información precisa en las entrevistas personales mantenidas con ellos.

Para la correcta interpretación de los datos es necesario, también, tener en cuenta las siguientes notas aclaratorias:

- El criterio de imputación de los gastos a los diferentes Ayuntamientos ha sido, siempre que ello resultaba lógico y posible, el del municipio de residencia del usuario del programa o servicio y, en el caso de personas que reciben atención residencial en un centro, el del municipio de residencia inmediatamente anterior al de su ingreso en la institución.
- Son numerosas las ocasiones en que la oferta de un servicio o programa determinado, no tiene destinatarios directos concretos domiciliados en éste o aquéi municipio —nos referimos en este caso a ofertas realizadas por entes supramunicipales—;

tanto en estos casos como cuando no se ha podido disponer de la información necesaria, se ha procedido a prorratear el total gastado en el Territorio entre los diferentes municipios en proporción directa al número de habitantes de cada uno de ellos.

- El nivel de desagregación contable con que trabajan los Ayuntamientos en el ámbito de los servicios sociales sigue siendo, también este año, menos elevado que el de los restantes organismos investigados lo que obliga, a la hora de poner en línea todos los resultados, a aceptar el nivel de desagregación más bajo, el de las entidades locales.
- La delimitación de lo que debe entenderse por servicios sociales, cuestión que cada Ayuntamiento solventa de manera diferente, y la ordenación de los mismos por sectores, servicios y programas se ha realizado tomando como referencia, básicamente, la estructura del Departamento de Salud y Bienestar Social de Diputación.

Estas advertencias aparecían ya recogidas en los dos trabajos anteriores. En relación a aquéllos, éste ofrece dos modificaciones de índole metodológica y, consecuentemente, de trascendencia práctica, a las que no debemos dejar de referirnos, siquiera de forma breve.

Hemos "dado de baja" del ámbito que habíamos convenido en definir como de servicios sociales a los Centros de Formación que aparecían incluídos en el sector de Infancia y Juventud. Dentro de este concepto se venían considerando toda una gama de centros y programas de reciente implantación —escuelas taller, casas de oficios, centros de iniciación profesional, centros oibupacionales— dirigidos fundamentalmente a paliar la situación de los jóvenes parados más especialmente marginados. Son tres las razones que nos han movido a tomar esta decisión:

- En los últimos años, y especialmente en el 89, se ha asistido a un crecimiento rapidísimo de este tipo de experiencias; de tener prácticamente un carácter anecdótico cuatro años antes, pasan a suponer en el pre-

senté un gasto corriente superior a los mil millones de pesetas, sólo si consideramos el principal organismo financiador, el INEM. Ya no se trata sólo de paliar aquellas situaciones extremas; estamos ante programas que tienen mucho más que ver con educación y con empleo y paro, especialmente con paro juvenil como sector específico pero incluido en el paro.

—Desde una perspectiva de principios, lo deseable es que los problemas se aborden en su marco natural y no en un marco "especial" como el de los Servicios Sociales. Estas medidas están destinadas a paliar una deficiente estructura del sistema educativo y unos fortísimos niveles de paro que afectan especialmente al que busca el primer empleo, a los jóvenes. Esos parecen ser sus marcos naturales.

—A nivel administrativo, si exceptuamos tres Ayuntamientos, en todos los demás organismos consultados a lo largo de este trabajo, este tipo de programas aparecen gestionados o financiados en las áreas de educación, trabajo o desarrollo económico.

La trascendencia práctica, mejor dicho, económica, de esta decisión no es importante, aunque sí es preciso tenerla en cuenta; aparece reflejada en el siguiente cuadro:

Y, dos últimas observaciones.

De la misma forma que en los dos anteriores trabajos, el gasto realizado por el Departamento de Salud y Bienestar Social de Diputación se considera un gasto financiado íntegramente por Diputación, sin tener en cuenta las aportaciones finalistas que, dentro del área de los Servicios Sociales, realizan otras instituciones. La puesta en marcha a comienzos de este año del Programa de Lucha contra la Pobreza, financiado básicamente por el Gobierno Vasco, no ha hecho que cambiemos de criterio para este ejercicio económico por una razón de orden eminentemente práctico: teniendo en cuenta las transferencias recibidas y las cantidades efectivamente gastadas Diputación aparecería como un organismo deudor del Gobierno Vasco por este concepto y este hecho dificultaría la interpretación de los resultados.

El estudio que en su día se distribuirá contiene un error que en la medida de lo posible (1) hemos subsanado en este artículo: no recoge la cifra de diecisiete millones seiscientos setenta mil pesetas, importante en términos absolutos y relativos, que el Aytto. de Eibar aporta a la Fundación de Ayuda Domiciliaria.

PRINCIPALES RESULTADOS

El Gasto Público Corriente (GPC) en Servicios Sociales (SS) en los veintinueve municipios en que se llevó a cabo el estudio

CUADRO N.º 1

EL GASTO EN CENTROS DE FORMACIÓN DEL SECTOR DE INFANCIA Y JUVENTUD (miles de pesetas)

	CENTROS DE FORMACIÓN			Total servicios sociales	% Centros de formación Total servicios sociales
	Aytos.	Otros	Total		
1987	28.934	209.021	237.955	5.777.000	4,11
1988	119.631	417.556	537.187	7.135.000	7,52

A la hora de analizar la evolución experimentada en estos tres años por las principales magnitudes, para homogeneizar los datos a comparar, hemos procedido a detraer de los resultados de los años 87 y 88 las cantidades correspondientes a estos Centros de Formación.

dio sobrepasó ligeramente en 1989 los siete mil quinientos millones de pesetas.

(1) Se corrigen las cifras absolutas correspondientes al municipio, pero no los gráficos ni los totales, ni los estadísticos más complejos.

7.509,7; esta cantidad, referida al número de residentes que estamos considerando, los 561.405 correspondientes al Censo de 1986, supone un gasto anual per cápita de 13.377 pesetas. Algo más de mil pesetas por habitante y mes gasta el Sector Público en SS en el ámbito de nuestro trabajo.

Para estimar el GPC en SS del conjunto de Gipuzkoa sólo tenemos que introducir el supuesto de que el gasto medio municipal per cápita en SS de los Ayuntamientos no investigados en el trabajo es idéntico al gasto medio municipal per cápita de los Ayuntamientos investigados. Procediendo de esta forma, llegamos a unas cifras de GPC en SS para todo el Territorio de 9.244,5 millones de pesetas en valores absolutos y 13.413 pesetas en términos relativos, per cápita.

Dos cuestiones de carácter puntual se suscitan a la vista de estos resultados:

- En términos globales las entidades supramunicipales que contribuyen a la financiación del GPC en SS aportan prácticamente la misma cantidad en pesetas per cápita a los Ayuntamientos grandes, los que son

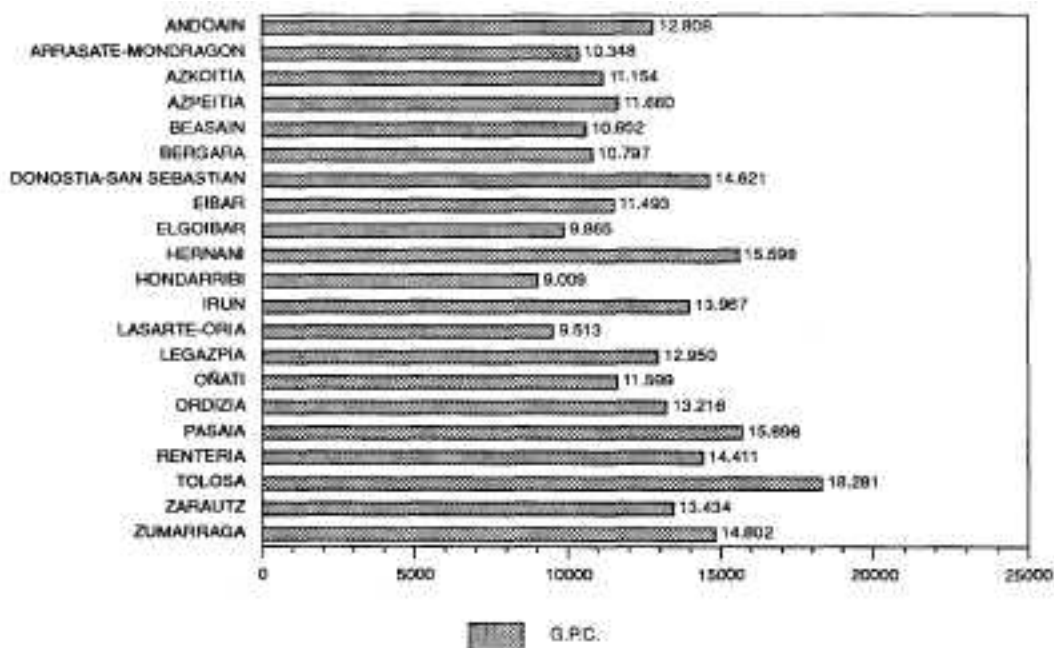
objeto de nuestro trabajo, que a los pequeños.

- Resultaría de interés para próximos estudios validar de una vez la hipótesis en que se sustenta el cálculo del gasto que se produce en todo el Territorio. Aunque sólo fuese a nivel de "cata", media docena de municipios, bueno sería investigar el gasto que efectivamente los Ayuntamientos pequeños están realizando en el área de los SS.

Cinco mil quinientos millones de pesetas en 1987, algo más de seis mil setecientos al año siguiente y más de nueve mil doscientos en 1989 son indicadores bastante expresivos de la evolución descrita por el sector de los SS en este Territorio en los tres últimos años. Entre 1987 y 1989 el GPC en SS se incrementa en un 67 %, siendo la tasa de crecimiento anual del último período 37 %, superior incluso a la alcanzada en el período anterior, 22 %.

Entre unos y otros municipios, dentro ya de los municipios investigados, se siguen presentando importantísimas diferencias relativas; estas diferencias, medidas lógicamente en pesetas per cápita, quedan expuestas en el gráfico n.º 1.

GRÁFICO N.º 1 EL GASTO PÚBLICO CORRIENTE EN SERVICIOS SOCIALES EN LOS MUNICIPIOS GUIPUZCOANOS



Entre el municipio en el que más gasto per cápita se produce, Tolosa, y el municipio en que menos gasto hay, Hondarribia, existe en 1 989 una diferencia de dos a uno.

Desde otra perspectiva, ponderando el peso demográfico de cada uno de los municipios, obtenemos los siguientes resultados:

se recoge en el cuadro n.º 2 y la representación gráfica a continuación.

En 1987 el valor que alcanza la desviación típica de la distribución de los Ayuntamientos atendiendo al gasto per cápita —entonces fueron estudiados sólo dieciséis municipios— es de 1.352; en los dos siguientes años, con veintiún municipios ya, la desviación típica pasa a alcanzar un

Gasto per cápita	Ayuntamientos	Población	% Población
Entre 9.000 y 9.999 ptas.	Elgoibar, Hondarribia y Lasarte	43.977	7,8
Entre 10.000 y 10.999 ptas.	Arrasate-Mondragón, Beasain y Bergara	54.493	9,7
Entre 11.000 y 11.999 ptas.	Azkoitia, Azpeitia, Eibar y Oñati	69.330	12,4
Entre 12.000 y 12.999 ptas.	Andoain y Legazpia	26.262	4,7
Entre 13.000 y 13.999 ptas.	Irún, Ordizia y Zarautz	79.895	14,2
Entre 14.000 y 14.999 ptas.	Donostia-San Sebastián, Rentería y Zumarraga	230.401	41,0
Entre 15.000 y 15.999 ptas.	Hemani y Pasaia	38.648	6,9
Entre 18.000 y 18.999 ptas.	Tolosa	18.399	3,4

A la vista de estos datos puede afirmarse asimismo que la mayor parte de los residentes en los municipios investigados, el 59,9 por 100, se sitúa en la franja comprendida entre las doce y las quince mil-pesetas de gasto medio per cápita; esta perspectiva más optimista, contribuiría en alguna manera a dar una visión más atemperada del problema.

Lo cierto es, sin embargo, que la desigualdad en la distribución geográfica del gasto —seguimos hablando lógicamente de gasto per cápita— parece tener un comportamiento oscilante en este Territorio, al menos en los tres años investigados. La representación numérica de este proceso

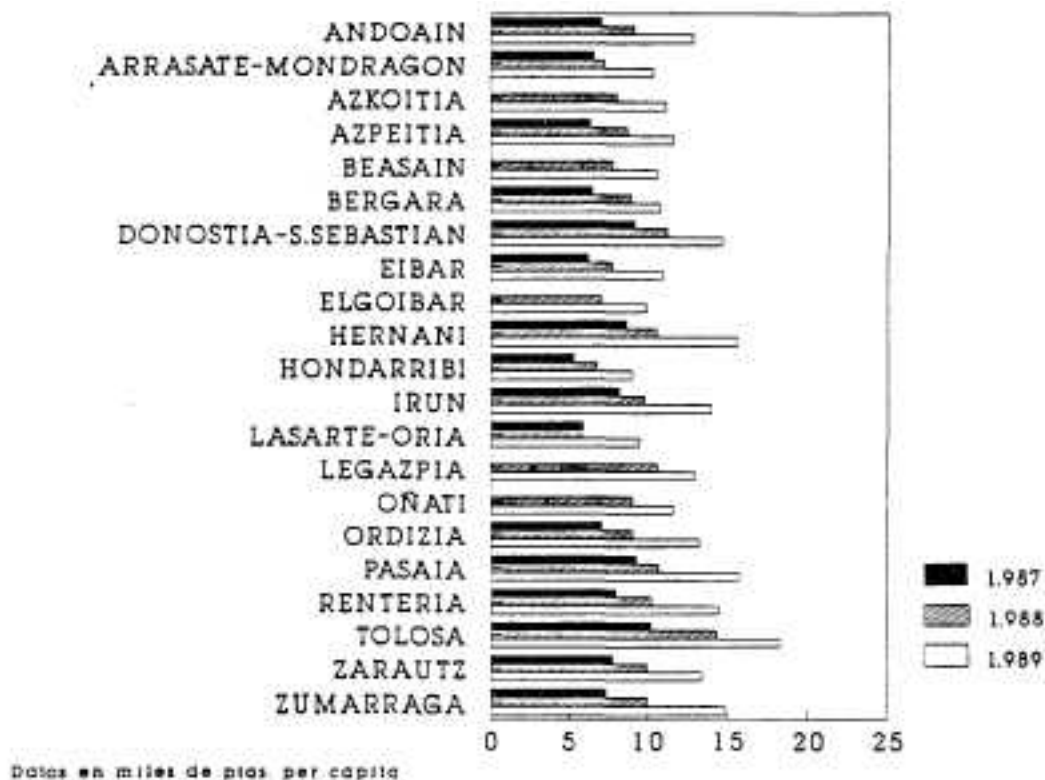
valor de 1.842 y, posteriormente, de 2.340; el coeficiente de variación, sin embargo, que resulta un estadístico más representativo de esta evolución obtiene en estos años los siguientes valores consecutivos, 0,18, 0,20 y 0,19.

Inmersos en un proceso general de rapidísimo desarrollo de los servicios sociales, todos los Ayuntamientos investigados en 1 987 ven crecer el gasto en el plazo de dos años un cincuenta y ocho por ciento como mínimo, mientras que los cinco Ayuntamientos que se incorporan al ámbito del estudio en 1 988 experimentan, también como mínimo, un crecimiento interanual del 22 %.

CUADRO N.º 2
EVOLUCIÓN DEL GASTO PER CAPITA EN LOS MUNICIPIOS INVESTIGADOS

Ayuntamiento	Población	GASTO PER CAPITA			VARIACIÓN		
		1987	1988	1989	1988 1987	1989 1988	1989 1987
Andoain Arrasate- Mondragón Azkoitia	15.961	7.044	9.114	12.808	1,29	1,41	1,82
	26.367	6.543	7.221	10.348	1,10	1,43	1,58
	10.704		8.038	11.154		1,39	
Azpeitia Beasain Bergara	13.205 1		8.726	11.660		1,34	
	2.408	6.349	7.782	10.602	1,37	1,36	1,84
	15.718		8.946	10.797		1,21	
Donostia-Sn.Sn. Eibar Elgoibar	175.138	6.477	11.197	14.621 1	1,38	1,31	1,67
	34.537	9.172	7.785	1.493	1,22	1,31	1,59
	12.346	6.237	7.040	9.865	1,25	1,48	1,84
Hernani Hondarribia Irún	19.096	8.686	10.566	15.598	1,22	1,48	1,80
	13.042	5.328	6.787	9.009	1,27	1,33	1,69
	54.043	8.223	9.797	13.967	1,19	1,43	1,70
Lasarte-Oria Legazpia Oñati	18.589	5.847	5.753	9.513	0,98	1,65	1,63
	10.301		10.603	12.950		1,22	
	10.884		9.042	11.599		1,28	
Ordizia Pasaia Rentería	9.448	7.048	9.036	13.216	1,28	1,46	1,87
	19.552	9.276	10.678	15.696	1,15	1,47	1,69
	43.676	7.980	10.224	14.411	1,28	1,41	1,27
Tolosa Zarautz Zumarraga	18.399 1	10.171	14.360	18.281	1,41	1,27	1,80
	6.404	7.814	9.981	13.434	1,28	1,35	1,72
	11.587	7.402	9.988	14.802	1,35	1,48	2,00
Media Varianza Desviación Típica s/x	-	7.475 1.755.572 1.325 0,1773	9.174 3.393.278 1.842 0,2008	12.634 5.474.132 2.340 0,1852	-	-	-

GRÁFICO N.º 2 EVOLUCIÓN DEL GPC EN SS EN
LOS AYUNTAMIENTOS GUIPUZCOANOS



Dentro del capítulo de lo positivo hay que considerar asimismo que, si bien la diferencia entre el municipio de mayor gasto y el de gasto menor es, como hemos señalado, de dos a uno, ese mismo ratio el año anterior, en 1988, alcanzaba un valor de 2,8 a 1.

CUADRO N.º 3
VALORES MÁXIMOS Y MÍNIMOS DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO

Período	Tasa Máxima	Tasa Mínima
1987-1988	41	-2
1988-1989	65	21
1989-1987	100	58

Las fuentes de financiación del GPC en SS

Las entidades públicas que, en muy diferente proporción, contribuyen a la financiación del GPC en SS son las siguientes:

- el Departamento de Salud y Bienestar Social de la Excm. Diputación Foral de Gipuzkoa (Diputación) que aporta (2) prácticamente setenta y una de cada cien pesetas públicas que se gastan;
- los Ayuntamientos, cuyo gasto propio, esto es, sin considerar las transferencias finalistas que recibe, representa el 15,7 % del gasto total;
- la Dirección de Bienestar Social del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, 2,4 % del total, y
- un capítulo de "otros" en el que se recogen los programas interdepartamentales de otras Direcciones y Departamentos del Gobierno Vasco destinados a luchar contra las drogodependencias y las aportaciones del INEM a los centros especiales de empleo, cuyo gasto conjunto supone el 10,7 % del total.

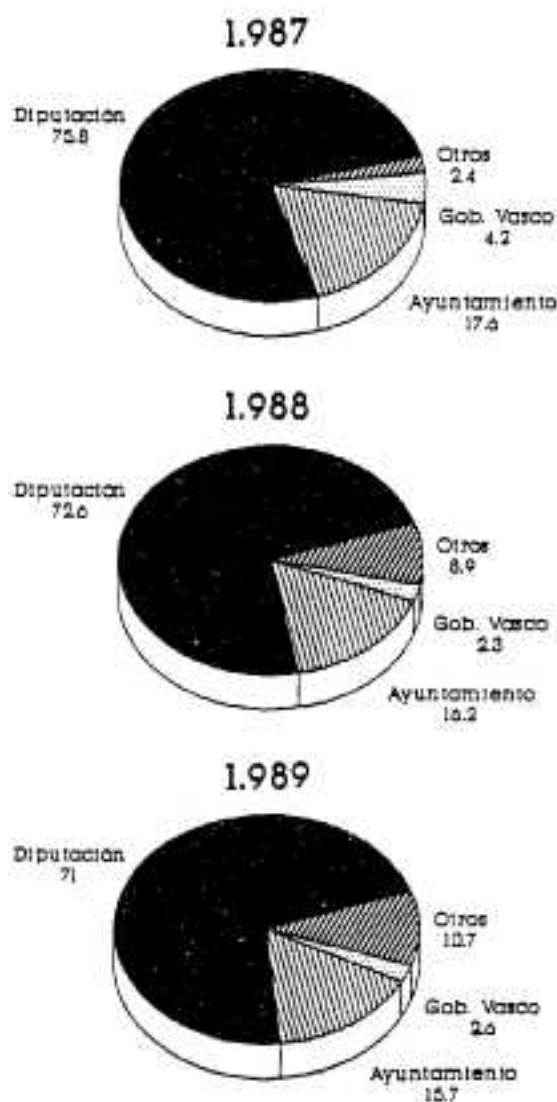
Esta ha sido básicamente la distribución observada en los tres últimos años, si

(2) V. apartado metodológico.

bien, como puede apreciarse en los gráficos que aparecen a continuación, se han producido ligeras modificaciones con el transcurso del tiempo.

Los cambios que se advierten en la estructura de financiación tienen un origen claro: los incrementos experimentados por los programas de lucha contra las drogodependencias, que constituyen el capítulo más importante del apartado "otros", han alcanzado valores muy superiores a la media general —15,7 % entre el ochenta y siete y el ochenta y ocho y 90 % entre el ochenta y ocho y el ochenta y nueve— y han hecho disminuir ligeramente, puesto que su peso relativo no era alto, la importancia

GRÁFICO N.º 3
DISTRIBUCIÓN DEL GPC EN SS POR FUENTES DE FINANCIACIÓN



relativa de las restantes fuentes de financiación.

En pesetas per cápita y municipio por municipio los resultados que se obtienen, atendiendo a las fuentes de financiación son los que aparecen recogidos en la tabla n.º 4. Teniendo en cuenta que, por un lado, el capítulo "otros" recoge principalmente —ya lo hemos indicado— el gasto de los programas de promoción, prevención y reinserción social del área de drogodependencias y prácticamente la mayor parte de dicho gasto, dada la inespecificidad de muchos de estos programas, ha sido prorrateado entre los Ayuntamientos en proporción al número de habitantes y, por otro lado, que la entidad financiera de la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco es escasa, nos detendremos básicamente en el análisis del gasto de los Ayuntamientos, del gasto de Diputación y de las relaciones que se puedan apreciar entre ellos.

sociales, es sin duda el de la enorme dispersión del gasto público municipal entre unos y otros municipios. Considerando de forma exclusiva la aportación propia de los Ayuntamientos al gasto, se observa que el que más gasta, Pasaia, cuadruplica, con 3.496 pesetas per cápita, la reducida cifra 820 pesetas destinada a servicios sociales por el Ayuntamiento de Azpeitia. Además de este Ayuntamiento, los de Azkoitia, Azpeitia, Eibar y Hondarribia gastan menos del 50% de la media del Territorio, mientras que volviendo al otro extremo con el de Pasaia, que dobla la media, Hernani, Donostia-San Sebastián y Zumarraga la rebasan en más de un 50 %.

Da una idea más precisa de la gran variedad del gasto municipal al que seguimos refiriéndonos la medida de la desviación típica de la distribución municipal 812,8 para una media de 1.706,7, lo que equivale a un coeficiente de variación del 47 %.

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ATENDIENDO A LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN

	Ayttos.	DF	GV	Otros	Total
Andoain Arrasate-	1.886	8.957	572	1.392	12.808
Mondragón Azkoitia	1.032	7.642	269	1.046	10.348
	822	8.430	429	1.472	11.154
Azpeitia	820	9.105	332	1.403	11.660
Beasain	1.638	7.382	170	1.412	10.602
Bergara	1.875	7.319	298	1.305	10.797
Donostia-Sn.Sn.	2.856	9.941	336	1.487	14.621 1
Eibar Elgoibar	1.043	8.830	250	1.370	1.493
	898	7.190	422	1.356	9.865
Hernani	3.068	10.708	389	1.434	15.598
Hondarribia	838	6.701	170	1.301	9.009
Irún	2.488	9.716	353	1.411	13.967
Lasarte-Oria	1.557	6.514	170	1.272	9.513
Legazpia	1.355	9.724	305	1.567	12.950
Oñati	969	8.935	170	1.525	11.599
Ordizia	1.562	9.680	582	1.392	13.216
Pasaia	3.496	10.271	434	1.494	15.696
Rentería	2.045	10.615	359	1.392	14.411
Tolosa	1.827	14.374	530	1.550	18.281
Zarautz	1.508	9.891	621	1.414	13.434
Zumarraga	2.769	9.987	608	1.438	14.802
TOTAL MUNICIPIOS	2.096	9.494	353	1.433	13.377

El gasto en Servicios Sociales de los Ayuntamientos

El dato más relevante de cara al análisis del esfuerzo institucional en servicios

Evidentemente tales diferencias no se corresponden con las que pueden observarse en los gastos totales de los Ayuntamientos, ya que el presupuesto municipal más elevado, que es el de Tolosa con

69.627 pesetas por habitante, con lo que sólo dobla el presupuesto más modesto que es el de Arrasate-Mondragón. La desviación típica de esta serie, alcanza un valor de 9.822 para una media de 44.489, es decir, un coeficiente de variación del 22 %, inferior por tanto en más de la mitad al correspondiente al gasto exclusivo en servicios sociales.

dispersión del presupuesto municipal por habitante siempre en relación al detectado en la distribución del gasto social.

Considerando ambas magnitudes en números índice resulta que los Ayuntamientos que mayor esfuerzo social realizan Pasaia 204,8 —destina a Servicios Sociales el 9,27%— Hernani 179,8 —da el mismo

CUADRO N.º 5 EL GASTO DE LOS AYUNTAMIENTOS

EN SERVICIOS SOCIALES: PRINCIPALES MAGNITUDES

	Gto. Munpal. cte. (miles de ptas.)	Gto. Munpal. cte. SS (miles de ptas.)	Gto. Munpal. cte. (ptas. per cepita)	Gto. Munpal. cte. SS (ptas. per cápita)	% Gto. SS s/ Gto. total
Andoain	526.973	30.104	33.016	1.886	5,71
Arrasate-Mondragón	856.747	27.209	32.493	1.032	3,18
Azkoitia	424.157	8.804	39.626	822	2,07
Azpeitia	502.592	10.834	38.061	820	2,15
Beasain	404.980	20.323	32.639	1.638	5,02
Bergara	708.872	29.476	45.099	1.875	4,16
Donostia-Sn.Sn.	11.466.366	500.270	65.470	2.856	4,36
Eibar	1.470.560	18.370	42.579	532	1,25
Elgoibar	416.148	1.086	33.707	898	2,66
Hernani	902.608	58.579	47.267	3.068	6,49
Hondarribia	629.937	10.923	48.301	838	1,73
Irún	2.745.698	134.466	50.806	2.488	4,90
Lasarte-Oria	685.673	28.949	36.886	1.557	4,22
Legazpia	426.959	13.953	41.448	1.355	3,27
Oñati	624.773	10.545	57.403	962	1,68
Ordizia	443.393	14.755	46.930	1.562	3,33
Pasaia	736.976	68.362	37.693	3.496	9,27
Rentería	1.909.753	89.333	43.725	2.045	4,68
Tolosa	1.281.060	33.609	69.627	1.827	2,62
Zarautz	741.085	24.734	45.177	1.508	3,34
Zumarraga	536.565	32.091	46.307	2.769	5,98
TOTAL	28.441.875	1.176.765	50.662	2.096	4,14

En relación a este último aspecto es de destacar la inexistencia de una relación apreciable entre el volumen del presupuesto municipal en su conjunto y la parte de aquél destinada a Servicios Sociales. En otros términos, no cabe decir que los ayuntamientos más fuertes, o más ricos, dedican más dinero a la solución de los problemas sociales de sus habitantes. En consecuencia, sí puede suponerse una mayor voluntad política de hacer frente a los problemas —otra cosa sería hablar de su relativa eficiencia— en aquellos términos municipales donde se produce un mayor gasto.

Algo de esto nos venía a indicar el hecho anteriormente señalado de la escasa

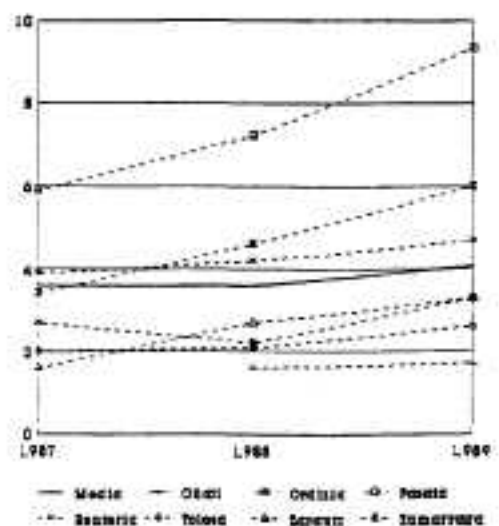
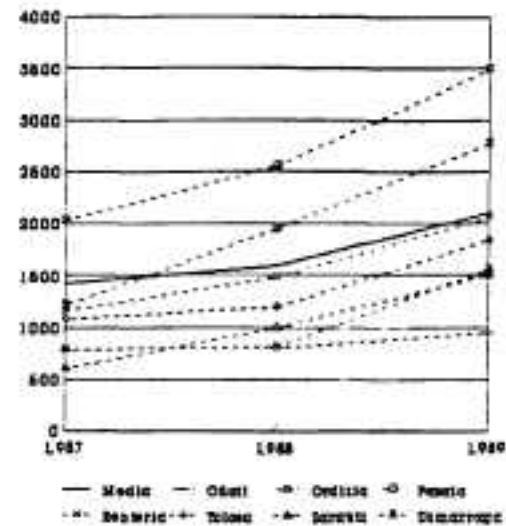
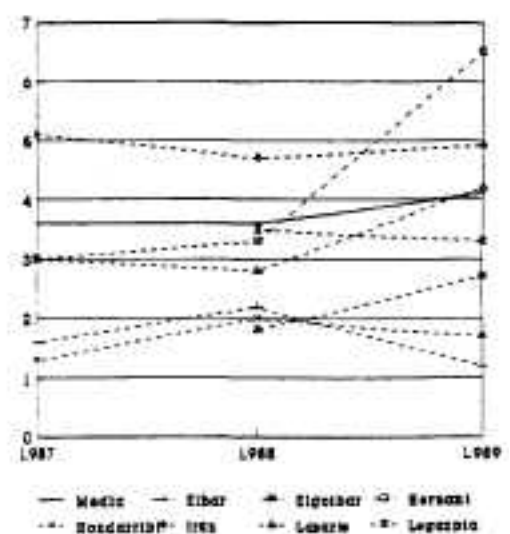
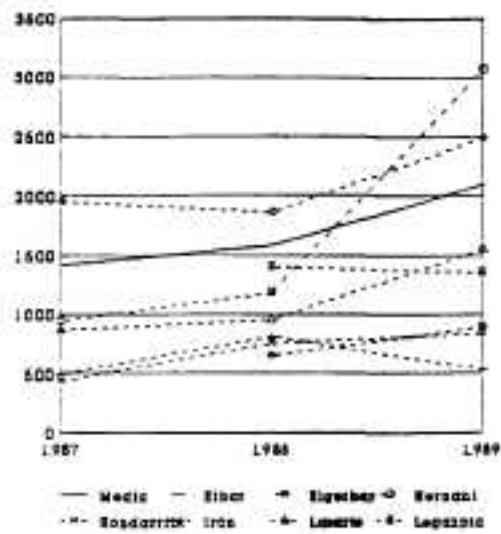
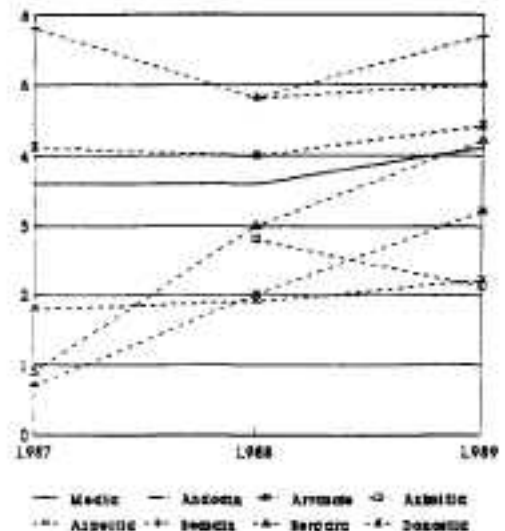
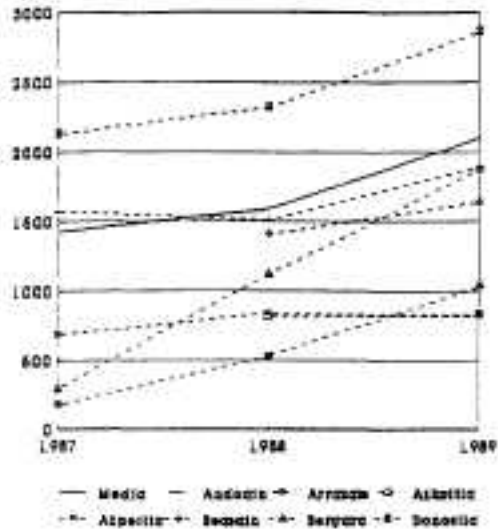
destino al 6,49% - Donostia 167,3 -el 4,36- o Zumarraga 162,2 -5,98% del presupuesto— no resultan ser siempre los de mayor presupuesto per cápita. En efecto, a Pasaia le corresponde un índice de 84,7 en ese concepto, a Hernani 106,2, a Donostia 147,2 ya Zumarraga 104,1. Es decir que concretamente Hernani, Pasaia y Zumarraga realizan un esfuerzo que está por encima de sus posibilidades teóricas medias. El caso contrario sería el de Oñati que situándose muy por encima de la media guipuzcoana en relación a su presupuesto —129 sobre cien de media— es sin embargo de los que menos dinero destina a Servicios Sociales —un índice 56,8 respecto a la media cien de gasto social por habitante— exactamente el 1,68 por ciento

GRÁFICO N.º 4

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN SERVICIOS SOCIALES

Ptas. per capita

% Presupuesto



del gasto total en todos los conceptos. Hay que reconocer sin embargo que, en términos generales, los Ayuntamientos que menor esfuerzo social realizan son aquéllos que tienen un presupuesto que podría considerarse de tipo medio —índices entre 85 y 110— como Azkoitia que destina a Servicios Sociales el 2,07 % de presupuesto, Azpeitia el 2,15, Eibar el 1,25 y Hondarribia el 1,73 por ciento.

Algo de esto muestra el valor obtenido por la r de Pearson cuando se relacionan estas dos variables, $r=0,2515$, inferior incluso al que se logra cuando se relacionan el gasto per cápita de los Ayuntamientos en Servicios Sociales y el tamaño demográfico de los municipios, $f=0,3653$, grado de correlación que refuerza la tesis de que puede ser interesante ampliar el ámbito del estudio a unos cuantos municipios pequeños. A la misma constatación se llega si se considera que:

- de los seis Ayuntamientos con mayor nivel de gasto global per cápita, tres están entre los seis de mayor nivel de gasto per cápita en servicios sociales, uno está en la zona intermedia y dos se encuentran entre los seis de menor gasto per cápita;
- de los seis Ayuntamientos con menor nivel de gasto global per cápita, uno está entre los seis de mayor nivel de gasto per cápita en servicios sociales, cuatro en la zona intermedia y sólo uno en la zona inferior en cuanto a gasto en Servicios Sociales.

El valor medio ponderado que alcanza el porcentaje de presupuesto municipal destinado al área asistencial alcanza en 1989 el 4,17 %. Son cinco en este ejercicio económico los municipios que sobrepasan la barrera del 5 % —Andoain, Beasain, Hernani, Pasaia y Zumarraga— mientras que en el extremo opuesto, por debajo del 2,5 %, se encuentran otros cinco: Azkoitia, Azpeitia, Eibar, Hondarribia y Oñati.

La primera conclusión que cabe deducir es bien sencilla: el gasto en servicios sociales sigue teniendo un carácter discrecional, es decir, libre y prudente, como quiere el diccionario, excesivamente prudente quizá en algún caso, y posiblemente poco ajustado a las necesidades reales de la población.

La segunda conclusión, más aventurada de momento, viene directamente ligada a la anterior: todavía no existe una auténtica conciencia social del derecho a la percepción de servicios sociales, factor éste que explica, y hace posible, que algunos Ayuntamientos puedan mantener su reducido nivel de gasto, cosa que probablemente es más difícil que acontezca, —al menos sin que la ciudadanía, o algunos colectivos específicos, perciban primero, y reaccionen después, ante el agravio comparativo—, en áreas con respecto a las cuales sí existe una conciencia de la necesidad formada y formulada en demanda. Apoyan esta hipótesis hechos que cabe dar por ciertos, como el relativo menor peso específico, tanto en términos políticos como económicos y sociales, de los sectores de población que, por lo general, constituyen la demanda satisfecha o frustrada —en el primer caso agradecida y en el segundo poco reivindicativa— de los servicios sociales municipales.

Para mostrar los cambios experimentados por estas magnitudes presentamos, en la página siguiente, dos series de gráficos que merecen ser consideradas conjuntamente: la de la evolución del gasto per cápita en servicios sociales de todos los municipios, que incluye asimismo la media ponderada del conjunto, y la de la evolución del porcentaje del presupuesto total gastado en este área, también con su media ponderada.

Veamos lo que ocurre con los valores medios que figuran explícitamente en esos gráficos o pueden deducirse directamente de ellos:

	1987		1988		1989
— Presupuesto total municipal (ptas. per cápita)	39.528		44.056		51.122
— Presupuesto destinado a SS (otas. per cápita)	1.423		1.586		2.096
— Incremento absoluto Presupuesto total		4.528		7.066	
— Incremento absoluto Presupuesto destinado a SS		163		510	
— Incremento porcentual Presupuesto total		11,5		16,0	
— Incremento porcentual Presupuesto destinado a SS		11,5		32,2	
— % del Presupuesto total destinado a SS	3,6		3,6		4,1
— % del Incremento del gasto total destinado a SS		3,6		7,2	

A nivel de conjunto de los municipios el gasto per cápita en Servicios Sociales muestra una evolución desigual. En una primera etapa, 1987-1988, esta magnitud crece, pero crece al mismo ritmo que lo hace el gasto per cápita municipal; por decirlo de alguna forma, los servicios sociales "mantienen su cuota de gasto" dentro de unos presupuestos que aumentan un 11,5%. En la segunda etapa, 1988-1989, el gasto per cápita en servicios sociales crece a mayor ritmo que el gasto per cápita municipal, 32,6 y 16,0% respectivamente; mientras los SS representan dentro del gasto total el 3,6 por 100, dentro del incremento total de gasto que se produce entre uno y otro año suponen el 7,2 % y esto hace que su participación, su cuota, al año siguiente alcance un valor de 4,1. Crecen en este último período los servicios sociales porque crecen todos los servicios municipales, pero el de los servicios sociales crece muy por encima de la media de los restantes.

Teniendo en cuenta fundamentalmente el porcentaje de gasto municipal destinado a SS y su evolución a lo largo de los años considerados podemos establecer la siguiente tipología de municipios:

- a) Ayuntamientos que aumentan continuamente la participación de los servicios sociales en el presupuesto:
 1. Pasaia y Rentería, situados inicialmente por encima de la media general
 2. Arrasate-Mondragón, Azpeitia, Bergara, Eibar, Hernani, Tolosa, Zarautz y Zumarraga, situados inicialmente por debajo de la media; en

1989 Bergara, Hernani y Zumarraga superan ya esa barrera.

3. Beasain, Elgoibar y Oñati, municipios de los que no disponemos de información en 1987.

b) Ayuntamientos cuya participación oscila:

1. Andoain, Donostia-San Sebastián e Irún, colocados por encima de la media en los tres años considerados.
2. Hondarribia, Lasarte-Oria y Ordizia, situados todos ellos por debajo de la media al comienzo del período y que se mantienen así, excepto Lasarte-Oria, al término del mismo.

c) Ayuntamientos cuya participación disminuye en el período 1988-89 sin que se disponga de información para ellos en 1987: Azkoitia y Legazpia.

El gasto en Servicios Sociales de Diputación

La Diputación es la instancia administrativa de mayor peso en la financiación de los SS de este Territorio, 6.586 millones de gasto corriente en 1989, lo que representa 9.556 pesetas de gasto por habitante y año en el conjunto del Territorio.

La evolución descrita por el gasto de Diputación en los tres años investigados queda de manifiesto en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 6
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SERVICIOS SOCIALES DE DIPUTACIÓN

	1987(1)		1988		1989
Gto. corriente total devengado por Diputación sin obligaciones institucionales (millones ptas)	12.898,2		15.450,2		21.771,4
Gto. corriente en SS (millones ptas.)	4 176 8		4 902 2		6 586 1
% Gto. en SS/Gto. Total	32 4	19,8	31 7	40,9	30 3
Crecimiento relativo gasto total					
Crecimiento relativo gasto SS		17,4		34,4	

(1) Se imputan los gastos del INSERSO de 1987 a Diputación.

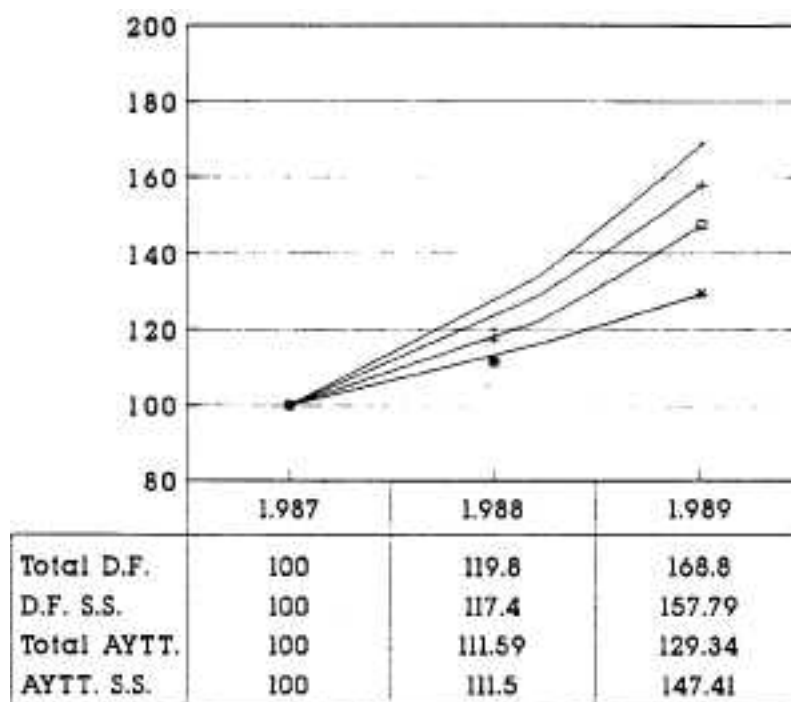
El gasto en SS, como se aprecia inmediatamente, aumenta en las dos ocasiones, con mucha mayor intensidad entre 1988 y 1989, aunque siempre lo hace por debajo del aumento del gasto total de la Diputación que se ha tomado como referencia, disminuyendo lógicamente su importancia relativa en relación a éste.

La comparación entre estos datos y los correspondientes a las medias de los veintidós municipios investigados se refleja en este gráfico:

La distribución que hace Diputación de los fondos destinados a SS entre los distintos municipios, medida también en pesetas per cápita, merece también unos breves comentarios.

Entre el municipio que más recibe de esta Institución —Tolosa, 14.374 pesetas per cápita— y el que recibe menos —Lasarte-Oria, 6.514— existe una relación de 2,2 a 1, inferior a la que se observaba el año anterior, 3,01 a 1, y algo superior a la del 87, 1,9 a 1; la desviación típica de esta

GRÁFICO N.º 5
EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL Y DEL GASTO EN SS DE DIPUTACIÓN Y AYUNTAMIENTOS



— Total D.F. — D.F. S.S.
— Total AYTT. — AYTT. S.S.

distribución aumenta sin embargo de valor año tras año, 1.012 en 1987, 1.532 el año siguiente y 1.721 en 1989. En los tres períodos considerados los dos municipios que más reciben, Tolosa y Hernani, ocupan idéntica posición relativa de la misma forma que ocurre con los dos municipios que menos reciben, Lasarte-Oria y Hondarribia.

Tampoco este año se aprecia en la distribución de recursos que hace Diputación entre los distintos municipios el propósito de equilibrar las fuertes diferencias que se observan en el gasto de unos y otros Ayuntamientos. En efecto, de los seis municipios con Ayuntamientos que gastan más en SS, cuatro están entre los que más reciben de Diputación y los otros dos en la zona intermedia. En el extremo opuesto, de los seis municipios con Ayuntamientos que gastan menos en SS, dos están entre los seis que menos reciben de Diputación y los cuatro restantes en la zona intermedia.

Para obtener una visión algo más completa de las variables que pueden influir en la distribución espacial de los fondos de Diputación, se han calculado los coeficientes de correlación R de Pearson entre las siguientes distribuciones:

Tiene interés consignar asimismo la evolución descrita por el coeficiente de correlación en estos tres años cuando lo que se compara es la distribución del gasto de Diputación con la distribución del gasto de los Ayuntamientos en el mismo ejercicio económico: 0,2753 en el año 87, 0,2656 al año siguiente y 0,4488 en 1989. El "salto" que experimenta el coeficiente de correlación en este último ejercicio parece sugerir la existencia de una cierta política de esta Institución Territorial tendente a apoyar en mayor medida a los Ayuntamientos que más "ponen" en el tema ya, que el valor que toma este coeficiente el último de los años considerados sugiere un grado de relación considerable entre una y otra distribución.

Siguiendo los criterios marcados por Diputación, los gastos de este Organismo han sido clasificados en tres categorías:

- Tdos: Transferencias realizadas a los Ayuntamientos.
- Tbles: Gastos que Diputación estaría dispuesta a transferir a los Ayuntamientos.

	Coeficiente de correlación
-Gto. Diputación 87 y Gto. Ayuntamientos 87	0,2753
-Gto. Diputación 87 v Población 86	0,2056
-Gto. Diputación 88 v Gto. Ayuntamientos 87	0,2494
-Gto. Diputación 88 v Gto. Ayuntamientos 88	0,2656
-Gto. Diputación 88 v Población 86	0,1458
-Gto. Diputación 88 v Gto. Diputación 87	0,9131
— Gto. Diputación 89 v Gto. Ayuntamientos 87	0,4147
-Gto. Diputación 89 v Gto. Ayuntamientos 88	0,3910
-Gto. Diputación 89 v Gto. Ayuntamientos 89	0,4488
-Gto. Diputación 89 v Gto. Diputación 87	0,8613
-Gto. Diputación 89 v Gto. Diputación 88	0,9361
-Gto. Diputación 89 y Población 86	0,1576

En tres casos el coeficiente de correlación, la R de Pearson, alcanza valores claramente significativos, cuando se relaciona el gasto de Diputación en un año determinado con el gasto de esa misma Institución en años anteriores; estas correlaciones, que como mínimo alcanzan un valor de 0,86, cuando se compara el 89 con el 87, ponen de manifiesto un elevadísimo grado de "inercia" —se trata más bien de mantener los compromisos contraídos— en la forma en que la Diputación Foral distribuye los recursos entre los distintos municipios.

- Propios: Gastos propios de Diputación, intransferibles por disposición legal.

La evolución experimentada por los gastos de la Diputación Foral —estamos hablando de gastos en todo el Territorio Histórico en este caso— ordenados de acuerdo con estos criterios, queda puesta de manifiesto en el siguiente cuadro

El hecho más llamativo que se observa en este cuadro es el fortísimo incre-

CUADRO N.º 7
EVOLUCIÓN DEL GASTO DE DIPUTACIÓN

		Propios	Tbles	Tdos	TOTAL
Absolutos (millones de ptas.)	1987(1)	3.225,1	546,7	404,9	4.176,7
	1988	3.621,7	860,6	419,9	4.902,2
	1989	4.794,6	832,8	958,6	6.586,0
% Horizontales	1987	77,2	13,1	9,7	100,0
	1988	73,9	17,5	8,6	100,0
	1989	72,8	12,6	14,6	100,0
Crecimiento interanual	88/87	12,3	57,4	3,7	17,4
	89/887	32,4	-3,2	128,3	34,3

(1) Distribución estimada.

mentó del dinero transferido a los Ayuntamientos, fenómeno que se explica en lo fundamental, no por el descenso de los gastos transferibles, sino por la implantación a comienzos del ochenta y nueve del segundo nivel del programa de lucha contra la pobreza, las ayudas de emergencia social. Parece evidente, por otra parte que, a pesar de los ligeros descensos que experimentan en términos relativos los gastos propios, su importancia resulta decisiva, poniendo de manifiesto la vocación protagonista de Diputación en la gestión de los SS.

En definitiva, y como resumen, queremos resaltar que Diputación "corrige" en cierta medida las diferencias municipales tan importantes que se han señalado. En realidad, el destino del gasto de esta Institución supramunicipal debe seguir, necesariamente, direcciones contradictorias, en la medida que, por un lado, están obligadas a asumir un rol equilibrador, evitando que los ciudadanos de determinados ayuntamientos se vean perjudicados por el simple hecho de serlo —lo que teóricamente lleva a gastar más en los municipios donde los Ayuntamientos gastan menos, pero, por otro, debe estimular el esfuerzo social municipal mediante la cofinanciación de acciones compartidas, lo que evidentemente conduce a aumentar el gasto en función de la aportación municipal. En consecuencia, mantenerse fiel al principio de equidad en el gasto, resulta desde Diputación un difícil ejercicio.

Independientemente pues, de los factores que hayan intervenido en la elección de las fórmula de distribución finalmente utilizada, lo cierto es que, existe una relación significativa pero baja entre el gasto municipal y el de Diputación —el coeficien-

te de correlación de ambas distribuciones es 0,44— ya que éste último, al contrario que el primero, presenta una dispersión relativamente pequeña. En efecto, la desviación típica de la distribución del gasto foral es de 1.721 pesetas en relación a una media de 9.139 pesetas per cápita, y el porcentaje de dispersión del 18 %. Recuérdese como referencia que la municipal alcanza casi el 50 %.

Las restantes fuentes de financiación

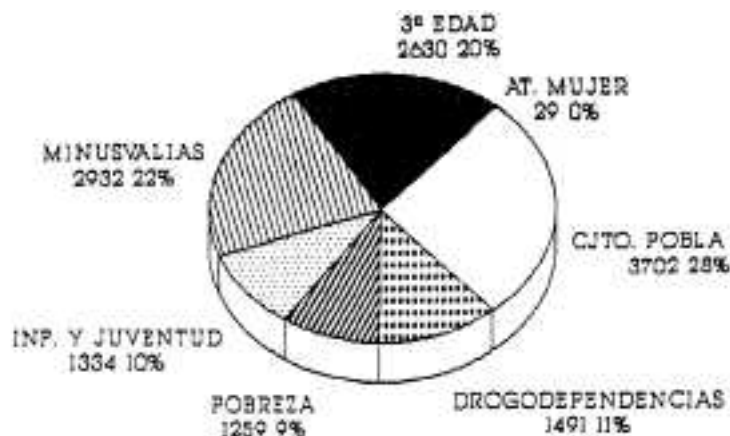
El análisis de las demás instituciones que participan en el gasto social tiene un interés menor, al margen de saber que financian el 13,3% del mismo, ya que por su propia naturaleza prestan su atención preferentemente a servicios supramunicipales y en consecuencia, se ha optado por el criterio metodológico de imputar su aportación municipalmente en función del tamaño de la población.

El destino del GPC en SS

Al igual que en anteriores trabajos el GPC en SS se clasifica, atendiendo a su destino en siete sectores: tercera edad, minusválías, infancia y juventud, atención a la mujer, marginación y pobreza (antes adultos marginados), drogodependencias y servicios generales, también llamado conjunto de población.

La distribución del GPC en SS por sectores en el ámbito de los municipios investigados y con las magnitudes expresadas en pesetas per cápita queda de manifiesto en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 6 DISTRIBUCIÓN
DEL GASTO POR SECTORES



Merece la pena detenerse brevemente en los cambios que se observan en esta distribución a lo largo de los tres ejercicios económicos considerados. Los datos para este análisis aparecen recogidos en el cuadro y el gráfico que figuran a continuación:

tancia habiendo perdido 1,1 puntos en la distribución.

- Infancia y juventud, que pierde 3,6 puntos en la distribución y se desplaza del cuarto al quinto puesto.

CUADRO N.º 8
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL GPC EN SS POR SECTORES

	PTAS. PER CAPITA			% VERTICAL			CRECIMIENTO INTERANUAL		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1988 1987	1989 1988	1989 1987
3.ª edad	1.503	2.019	2.630	18,6	20,6	19,7	34,3	30,3	75,0
Minusvalías	1.861	2.392	2.932	23,0	24,4	21,9	28,5	22,6	57,5
Inf. v Juv.	1.098	1.207	1.334	13,6	12,3	10,0	9,9	10,5	21,5
At. Mujer	22	34	29	0,3	0,3	0,2	54,5	-14,7	31,8
Marq. y Pob.	133	238	1.259	1,6	2,4	9,4	78,9	429,0	846,6
Drogodep.	305	784	1.491	3,8	8,0	11,1	157,4	90,2	388,8
Servs. Grales.	3.156	3.141	3.702	39,1	32,0	27,7	-0,5	17,9	17,3
TOTAL	8.078	9.815	13.377	100,0	100,0	100,0	21,5	36,3	65,6

El primer aspecto a subrayar es el crecimiento general experimentado por el gasto en todos los sectores entre 1987 y 1989; como mínimo han crecido un 17 %.

Los sectores que han visto disminuir su importancia relativa dentro del conjunto en el transcurso de estos años, esto es, que han crecido por debajo de la altísima tasa general del 65,6 %, son los siguientes:

— Minusvalías, que mantiene su segundo puesto en orden de impor-

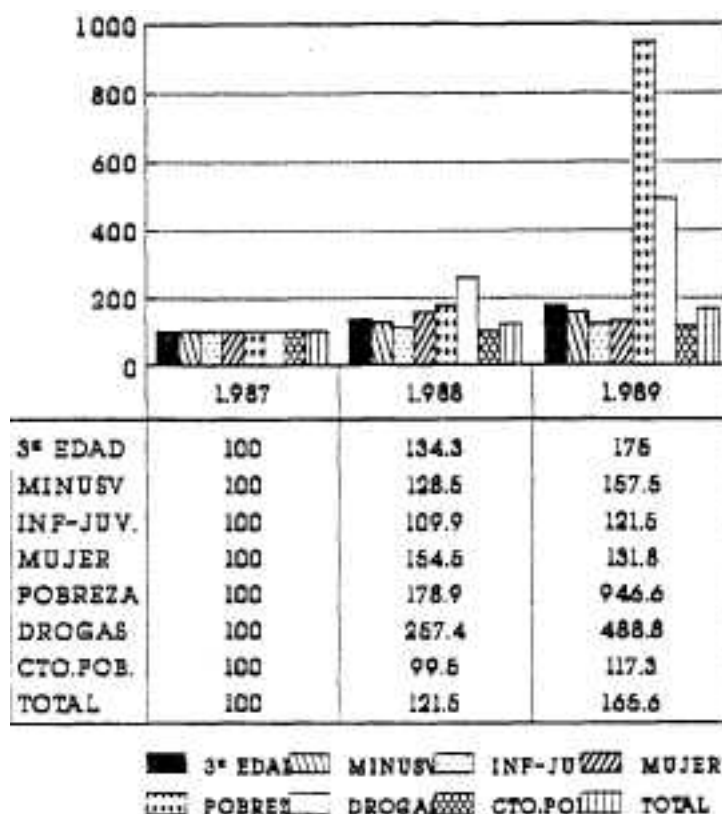
— Atención a la mujer, sector muy marginal dentro del conjunto y

— Servicios generales que desciende 11,4 puntos en su participación, si bien sigue manteniendo su primera posición.

Los tres restantes sectores han visto incrementar su gasto por encima de la media general. Tercera edad, con una posición de partida muy fuerte, crece diez puntos por encima de esa media mientras que dos sectores —Marginación y Pobreza y

GRÁFICO N.º 7

EVOLUCIÓN DEL GPC EN LOS DISTINTOS SECTORES



Drogodependencias— con una importancia relativa escasa en 1987 ven dispararse sus gastos de forma espectacular; si en 1987 absorbían en conjunto el 5,4 % del gasto, en 1989 suponen el 20,5 %.

Existe un elevado grado de especialización en la financiación de los distintos sectores; para mostrarlo, con datos relativos a los veintidós municipios, hemos elaborado la siguiente tabla:

CUADRO N.º 9

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR SECTORES Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

		Ayttos.	Diputación	Dir. BS del GV	Otros	Total
Miles de ptas.	3.ª edad	312.908	1.163.566	—	—	1.476.474
	Minusvalías	24.916	1.483.055	—	137.959	1.645.930
	Inf. y Juv.	237.970	486.244	24.442	—	748.656
	At. Mujer	7.385	8.905	—	—	16.290
	Marg. y Pob.	97.622	609.337	—	—	706.959
	Drogodep.	41.204	12.915	116.561	666.605	837.285
	Servs. Grales.	454.760	1.566.121	57.220	—	2.078.101
	TOTAL	1.176.765	5.330.143	198.223	804.564	7.509.695
% Horizontales	3.ª edad	21,2	78,8	—	—	100,0
	Minusvalías	1,5	90,1	—	8,4	100,0
	Inf. y Juv.	31,8	64,9	3,3	—	100,0
	At. Mujer	45,3	54,7	—	—	100,0
	Marg. y Pob.	13,8	86,2	—	—	100,0
	Drogodep.	4,9	1,6	13,9	79,6	100,0
	Servs. Grales.	21,9	75,4	2,7	—	100,0
	TOTAL	15,7	71,0	2,6	10,7	100,0

Los Ayuntamientos, cuya participación media en el GPC en SS alcanza casi, como se sabe, el 16%, están especialmente interesados —dejando al margen el área de atención a la mujer por su escasa incidencia económica— en los sectores de infancia y juventud, servicios generales y tercera edad, sectores a los que destinan en conjunto el 85 % de sus recursos.

Diputación por su parte, la fuente de financiación más importante, 71 % del GPC en SS, monopoliza prácticamente la financiación del sector de minusvalías, 90,1 %, y del sector de pobreza y marginación, 86,2 %, siendo además superior a la media su participación en tercera edad y servicios generales —estos cuatro sectores consumen el 90,5 por o 100 del gasto de Diputación—, mientras que su intervención en el área de las drogodependencias es prácticamente testimonial.

La Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco y los otros Organismos muestran el grado de especialización más

alto, cifrándose la primera a su intervención en tres sectores y los segundos en dos, en uno de los cuales, el de drogodependencias, resulta su actuación determinante.

La distribución del gasto por sectores y municipios, expresada en pesetas per cápita, aparece recogida en el Cuadro n.º 10. Este cuadro sirve de base informativa para el desarrollo de los siguientes epígrafes, destinados a analizar individualmente los tres principales sectores en que se produce el gasto.

La distribución interna del gasto en los municipios varía de forma considerable en relación a la media general de manera que cambia incluso el sentido de la estructura interna. De hecho, mientras en algunos pueblos como Tolosa o Legazpia se destina a la Tercera Edad la mayor parte del gasto social global, en torno a un treinta por ciento, en otros como Azpeitia, Oñati o Zarautz es el de Minusvalías el que destaca por su mayor coste relativo.

CUADRO N.º 10
DISTRIBUCIÓN DEL GPC EN SS POR SECTORES Y MUNICIPIOS (PTAS. PER CAPITA)

	3. ^a Edad	Minusv.	Infanc. y Juv.	At. Mujer	Margin. y Pobr.	Drogo-dep.	Conj. Pobl.	Total
Andoain Arrasate-	1.865	2.515	2.032	40	1.599	1.691	3.067	12.808
Mondragón Azkoitia	2.138	2.609	544	10	817	1.387	2.842	10.348
	1.865	2.863	599	9	1.085	1.501	3.232	11.154
Azpeitia	1.836	3.503	516	10	754	1.553	3.489	11.660
Beasain	2.436	2.509	674	79	725	1.285	2.894	10.602
Bergara	2.442	1.963	836	4	652	1.567	3.332	10.797
Donostia-Sn.Sn.	2.538	3.241	1.721	9	1.370	1.401	4.342	14.621
Eibar Elgoibar	2.702	2.467	257	30	1.075	1.360	3.603	11.493
	1.551	2.350	726	4	596	1.618	3.020	9.865
Hemani	2.719	3.445	2.617	9 4	1.669	1.829	3.311	15.598
Hondarrribia	1.820	1.729	450	26	440	1.257	3.309	9.009
Irún	3.287	2.934	1.631		1.654	1.487	2.949	13.967
Lasarte-Oria	1.338	1.513	425	94	1.514	1.369	3.259	9.513
Legazpia	4.157	3.075	504	53	429	1.370	3.361	12.950
Oñati	2.122	3.258	269	15	767	1.248	3.919	11.599
Ordizia	3.525	2.298	1.099	4 30	940	1.823	3.527	13.216
Pasaia	2.945	3.598	1.323	142	1.410	1.721	4.668	15.696
Rentería	2.873	2.708	2.223		1.500	1.582	3.348	14.411
Tolosa Zarautz Zu	5.609	3.390	520	6	1.607	1.678	5.470	18.281
márraga TOTAL	2.265	3.868	1.604	26	995	1.754	2.923	13.434
MUNICIPIOS	1.711	3.277	1.615	4	1.632	1.712	4.850	14.802
	2.630	2.932	1.334	29	1.259	1.491	3.702	13.377
Media Varianza	2.559	2.815	1.056	29	1.106	1.533	3.535	12.634
Desviación Típica	921.616	382.874	470.914	1.230	178.453	32.807	486.235	5.474.135
	960	619	686	35	422	181	697	2.340
Coefficiente de variación s/x	0,3751	0,2199	0,6496	1,2069	0,3816	0,1181	0,1972	0,1852
Valor máximo	5.609	3.868	2.617	142	1.669	1.829	5.470	18.281
Valor mínimo	1.338	1.513	257	4	429	1.248	2.842	9.009
V máx/V min	4,19	2,55	10,18	35,5	3,89	1,46	1,92	2,03

Por otra parte si, como venimos de ver, la dispersión de las cifras que se observa en el gasto en función de la institución que lo financia es muy importante, en el desglose por capítulos llega a ser espectacular. En el sector de Infancia y Juventud concretamente, la diferencia entre los municipios de mayor y menor gasto, Hernani y Eibar respectivamente, es ni más ni menos, de diez a uno alcanzando el coeficiente de variabilidad de la serie el 65 %. Por otra parte en el sector de Tercera Edad la diferencia es de cuatro a uno entre Tolosa, donde el gasto alcanza la cifra, más alta y Lasarte-Oria municipio con el menor nivel de gasto en ese capítulo.

Las diferencias son mucho mayores todavía si consideramos los Programas destinados a la Mujer —la relación entre valor máximo y mínimo en este caso es de 35,5— aunque en este caso, el hecho de que las cifras de gasto sean, como hemos venido repitiendo, reducidas resta significatividad al fenómeno. Lo que probablemente ocurre es que algunos Ayuntamientos han iniciado una tímida acción en este terreno —el de Rentería resulta el caso más destacable— y está sin realizarse nada todavía en el resto de los municipios. Pero no es éste el caso, insistimos, de los sectores "tradicionales" en los que cabría esperar un mayor y más uniforme asentamiento de los programas y, en consecuencia, un mayor equilibrio en la distribución del gasto.

En este sentido podemos considerar que el sector Marginación y Pobreza es, efectivamente, un sector "tradicional" si nos atenemos al tiempo de implantación del Programa de Lucha contra la Pobreza y al importante apoyo político y administrativo que ha recibido. Sin embargo llama la atención la reducidísima cifra de gasto que se constata en municipios como Hondarribia o Legazpia —menos de quinientas pesetas anuales per cápita— sobre todo si la comparamos con las que se han realizado en Hernani, Irún, Tolosa o Zumarraga municipios todos ellos que superan las mil seiscientas.

Sin entrar en demasiadas profundidades, resulta cuando menos "chocante" que en un término municipal guipuzcoano residan cuatro veces más pobres que en el vecino, hablando siempre en términos proporcionales, y sin embargo ésa es la relación que resulta —3,89 exactamente— entre los municipios de mayor y de menor

gasto en el capítulo correspondiente a Pobreza y Marginación.

No vamos a aventurar ninguna hipótesis en relación a las causas de la variabilidad observada que, por otra parte, reclaman la necesidad de un análisis, más serio, pero sí creemos pertinente realizar las siguientes consideraciones:

Los coeficientes de variabilidad en el gasto social municipal observables en el Estudio difícilmente se justifican, dada su magnitud, en razón de hipotéticas diferencias en la prevalencia de problemas.

En consecuencia los Servicios Sociales guipuzcoanos muestran diferencias en su nivel de eficacia en el abordaje de la problemática social de sus habitantes que hacen incuestionable la necesidad de su estudio y abordaje.

La persistencia del fenómeno podría poner en entredicho el rol equilibrador de los servicios sociales en la medida en que la acción indiscriminada, la ausencia de objetivos que insinúan las diferencias municipales y sectoriales, bien podrían, en última instancia, ahondar las diferencias más que reducirlas.

Tales diferencias indican, como poco, discrepancias en cuanto a procedimientos, en la medida que se puede pensar que el mayor gasto en algunos municipios es consecuencia de la aplicación de tratamientos más costosos —como el mayor recurso a la residencialización por ejemplo— o en los criterios de selección de usuarios, aspectos ambos que reclaman una puesta en común urgente.

Obviamente las diferencias deben reflejar también con mayor o menor intensidad la influencia del distinto grado de compromiso de cada corporación, de su eficacia, así como la de sus equipos técnicos, en el desarrollo de los Servicios Sociales de sus comunidades respectivas.

Servicios generales destinados al conjunto de la población

Los servicios generales ocupan, como hemos indicado, el primer lugar entre los sectores en cuanto al gasto, si bien su importancia relativa no ha hecho sino descender en los últimos años.

Se incluye dentro de este sector los siguientes programas:

- Dirección general del área y departamentos de servicios sociales municipales, 22,9 % del gasto del programa.
- Ayuda domiciliaria, 24,9%.
- Pensiones del Fondo de Bienestar Social, 47,5 %.
- Otros, en donde se recogen las subvenciones a asociaciones de carácter general y las ayudas para el pago de tasas municipales, 4,7 % del total.

La evolución descrita por los principales programas a lo largo de estos tres años queda recogida gráficamente a continuación:

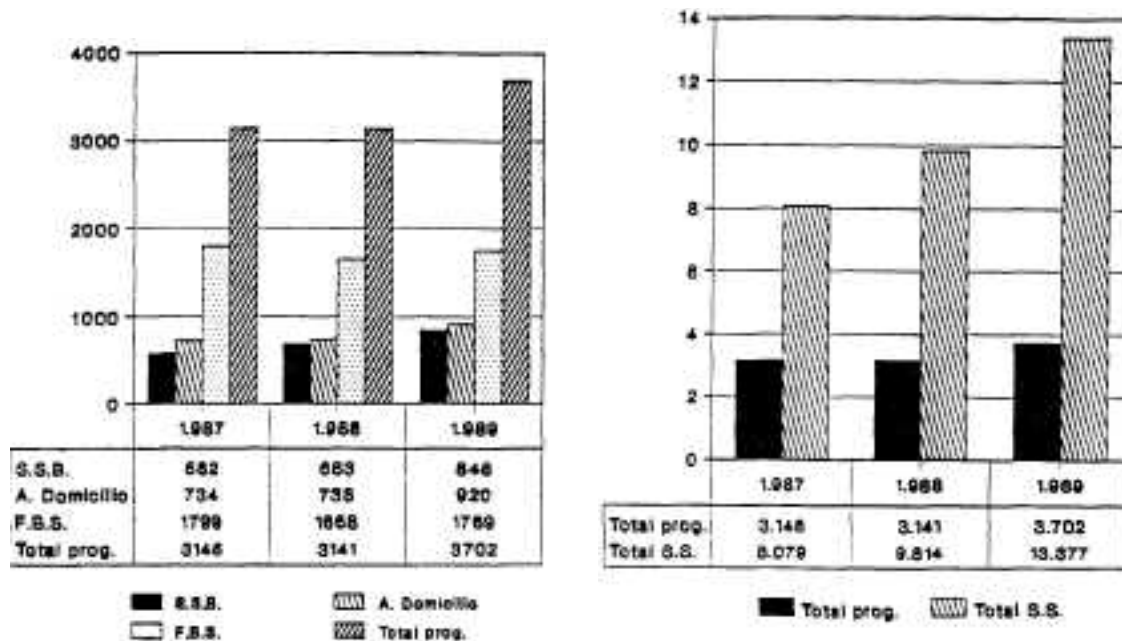
del área y Departamentos de SSB municipales, habría que matizar que mientras el gasto en la Dirección general creció durante estos años a un ritmo relativamente muy bajo, el correspondiente a los SSB lo hizo con unas tasas muy similares a las del conjunto de los SS.

A nivel municipal, ver Cuadro n.º 10, se aprecia una variabilidad relativamente baja en este sector, sólo superior a la de drogodependencias, con una relación mayor gasto/menor gasto de 1,92 y un coeficiente de variación de 0,1972, valores ambos que han mantenido un comportamiento oscilante, si bien alcanzan al término de los tres años valores superiores a los del comienzo.

Entre 1987 y 1989 hubo tres Ayuntamientos, Arrasate-Mondragón, Hernani e Irún que vieron descender, en cantidades

GRÁFICO N.º 8

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS PROGRAMAS, DEL SECTOR Y DEL CONJUNTO DE LOS SS



Los cambios a que se ve sujeto este sector están fuertemente determinados por el estancamiento de las Pensiones del Fondo de Bienestar Social y por el crecimiento, algo inferior a la media general, de los gastos de Dirección general del área y Departamentos de SSB y, muy inferior a la media general de la ayuda domiciliaria. Con respecto al epígrafe de Dirección general

poco apreciables eso sí, el gasto en servicios generales y, en el extremo opuesto, sólo dos experimentaron un aumento de su gasto por encima del 40 %, Ordizia y Zumarraga.

Si relacionamos la distribución municipal del gasto en servicios generales con las distribuciones municipales de gasto en

CUADRO N.º 11
EVOLUCIÓN DE LA VARIABILIDAD DE LOS
SERVICIOS GENERALES

	s/x	Máx/Min.
1987	0,18	1,70
1988	0,16	1,69
1989	0,20	1,62

los restantes sectores, obtenemos los siguientes resultados:

- Coeficiente r de Pearson negativo, relación muy poco intensa, con los siguientes sectores:
Tercera Edad (-0,0488), Infancia y Juventud (-0,0401), Atención a la Mujer (-0,1399) y Pobreza y Marginación (-0,1454).
- Coeficiente r positivo, relación muy poco intensa, con Drogodependencias (0,0162).
- Coeficiente r positivo, relación pequeña pero apreciable, con Minus-valías (0,3350).

El gasto en minusvalías

El gasto en minusvalías ocupa el segundo lugar por la importancia del gasto entre todos los sectores, experimentando entre 1988 y 1989 un ligero descenso en su peso relativo dentro del total.

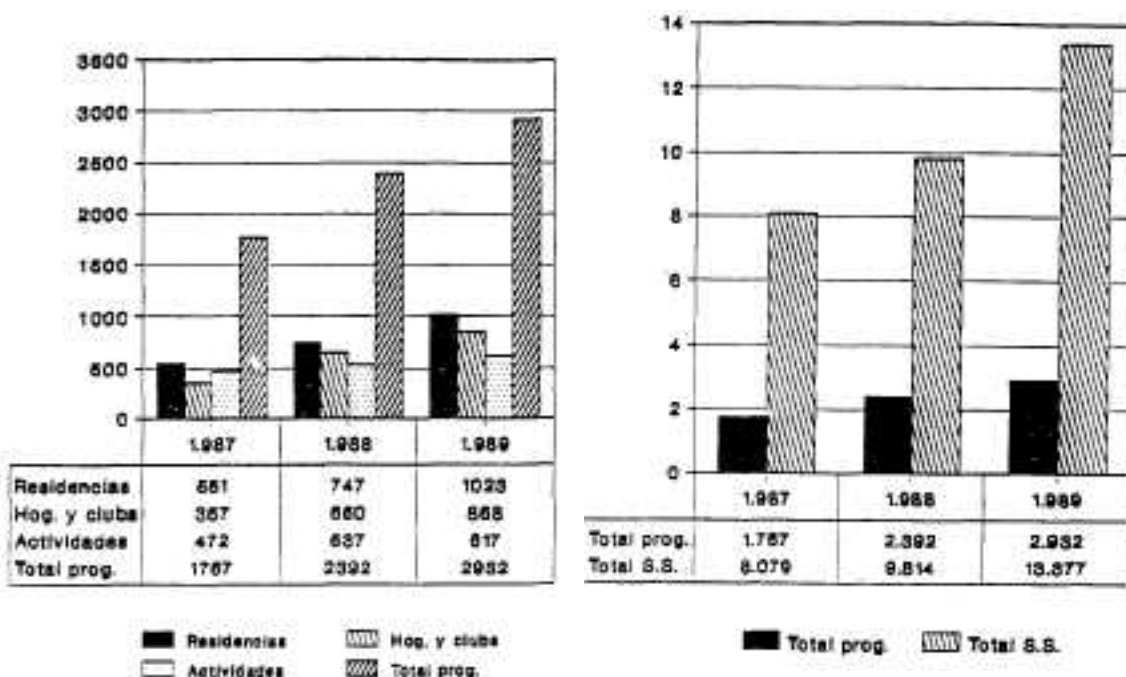
Se incluyen dentro de este sector los siguientes programas:

- Servicios asistenciales y residenciales, cuyo gasto representa el 34,9 % del gasto total.
- Ayudas individuales, prácticamente en su totalidad de carácter legal, 29,3 %.
- Integración laboral, 21 %.
- Un capítulo de Otros programas, 14,8%, integrado por los siguientes conceptos: Dirección (1,5%), Centros de Día (1,8%), Rehabilitación y Diagnóstico (5,5, %), Ocio y Tiempo Libre (1,9%) y Movimiento Asociativo (4,1 %).

La evolución seguida por los principales programas en estos tres años queda gráficamente representada a continuación:

GRÁFICO N.º 9

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS PROGRAMAS, DEL SECTOR Y DEL CONJUNTO



Los programas que determinan básicamente el crecimiento del sector son el de servicios asistenciales y residenciales, cuyo gasto aumenta en un 85% entre 1987 y 1989, y el de ayudas individuales, 140% de incremento entre uno y otro año; el crecimiento del gasto destinado a integración laboral, 30,7 % en este lapso de tiempo, resulta inferior a la media general del sector y del conjunto de los SS.

A nivel municipal, ver Cuadro n.º 10, el grado de variabilidad del gasto en minusvalías se encuentra en una zona intermedia, supera únicamente a los correspondientes a drogodependencias y servicios generales. La evolución de los indicadores de variabilidad es la siguiente:

CUADRO N.º 12
EVOLUCIÓN DE LA VARIABILIDAD EN EL SECTOR DE LAS MINUSVAÚAS

	s/x	Máx/Min
1987	0,63	2,18
1988	0,22	2,51
1989	0,22	2,55

Sólo un municipio, Lasarte-Oria, experimenta a lo largo de estos tres años un

descenso en términos absolutos en el gasto en minusvalías. Por encima del crecimiento medio del sector se sitúan Azpeitia, 140% de incremento, Eibar 78%, Hernani 95 %, Irún 67 %, Tolosa 93 % y Zumarraga 80 %.

Relacionando la distribución municipal del gasto en minusvalías con las distribuciones municipales de gasto en los restantes sectores se alcanzan correlaciones bajas que ponen de manifiesto una relación pequeña pero apreciable entre este sector y el de la tercera edad ($r=0,3154$), el de infancia ($r=0,3439$), el de pobreza ($r=0,2758$), el de drogodependencias ($r=0,3919$) y el sector de servicios generales, relación esta última a la que ya nos hemos referido en el anterior epígrafe.

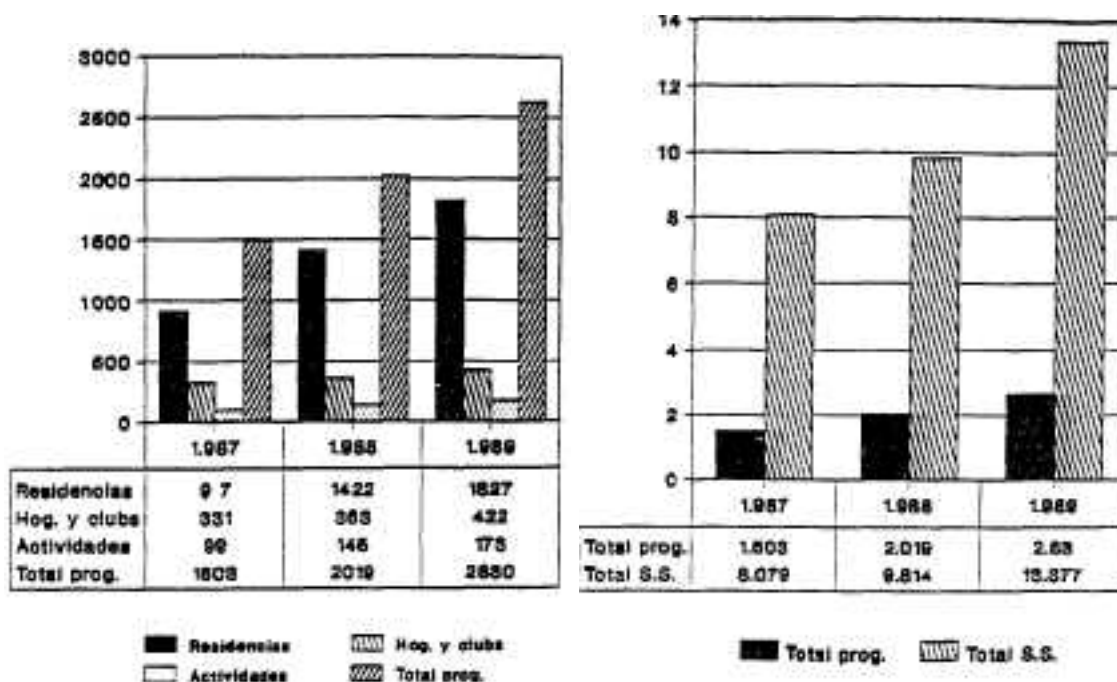
El gasto en Tercera Edad

A continuación de las minusvalías, en orden de importancia encuanto al gasto aparece el sector de la tercera edad, integrado por los siguientes programas:

- Servicios residenciales, que suponen el 69,5 % del gasto total del sector.
- Hogares y Clubs, 16,1 %.

GRÁFICO N.º 10

EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS PROGRAMAS, DEL SECTOR Y DEL CONJUNTO



—Actividades de esparcimiento, 6,5 %.

—Un grupo de Otros programas de tercera edad, 7,9 %, en el que se consideran la Dirección del Programa, 3,6 %, los Centros de Día, 3,3, y las ayudas al movimiento asociativo, 1,0%.

También en este caso hemos recogido de forma gráfica la evolución experimentada por los principales programas.

Son fundamentalmente los servicios residenciales, especialmente en la etapa 87-88, los que favorecen el elevado crecimiento, por encima de la media general, del sector.

A nivel municipal, ver Cuadro n.º 10, se aprecia en este sector un grado de variabilidad sensiblemente mayor que el detectado en los dos anteriores. Estos son los resultados obtenidos en los tres años de referencia.

CUADRO N.º 13
EVOLUCIÓN DE LA VARIABILIDAD DEL GASTO
EN TERCERA EDAD

	s/x	Máx/Min
1987	0,46	4,35
1988	0,54	6,61
1989	0,38	4,19

Todos los ayuntamientos experimentan en el transcurso de estos tres años un crecimiento por lo menos del 26 %. Por encima del crecimiento medio del sector se sitúan Andoain, Arrasate-Mondragón, Azpeitia, Eibar, Hernani, Hondarribia, Lasarte-Oria, Pasaia, Rentería, Tolosa, Zarautz y Zumarraga.

Aparte de la correlación hallada entre este sector y el de minusvalías, sólo cabe mencionar la también pequeña correlación ($r = 0,2065$) existente entre la distribución municipal del gasto en tercera edad y en drogodependencias.

Julio Díaz