



EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA

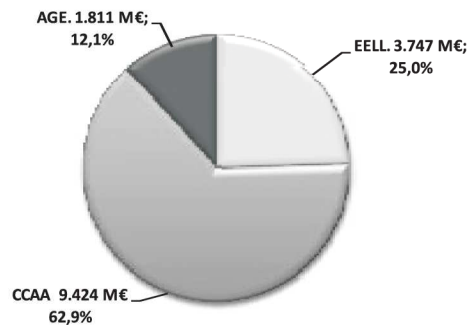
La estructura presupuestaria pública permite analizar separadamente la política de gasto denominada "Servicios Sociales y promoción social" ya que se identifica con el funcional "23" en todas las administraciones (Central, Autonómica y Local)

El presente análisis descriptivo recoge cuál ha sido el comportamiento de los presupuestos públicos destinados a Servicios Sociales por tipo de Administración desde el inicio de la crisis y durante la misma.

LOS PRESUPUESTOS PARA SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL DESCENDIERON EN PLENA CRISIS PARA TODAS LAS ADMINISTRACIONES, JUSTO CUANDO ERAN MÁS NECESARIOS.

El gasto en Servicios Sociales del conjunto de Administraciones Públicas representa el 1,5 del PIB (14.982 M€ en 2013), y la distribución de esfuerzos es muy desigual entre administraciones/

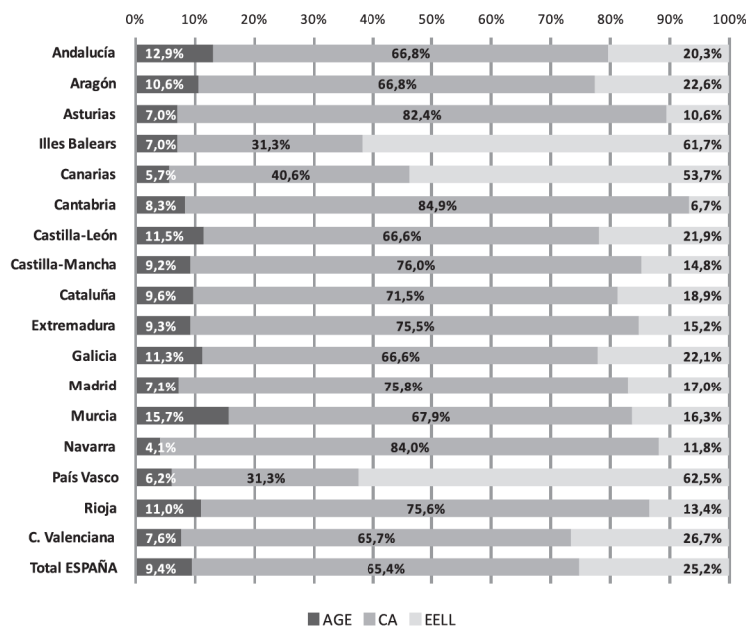
Distribución del gasto no financiero en Servicios Sociales y Promoción Social en España por Administraciones Públicas (2013).



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Hacienda y AA.PP (Estadísticas de PGE; presupuestos de las CCAA y presupuestos de las EE.LL). Los datos se han consolidado entre administraciones detrayendo las transferencias finalistas a los receptores. Se considera el gasto no financiero, siendo el gasto corriente el mayoritario (98%) y los gastos de inversión muy limitados (2%).

.. y por territorios:

Distribución del gasto consolidado en servicios sociales y promoción social por financiadores y territorios autonómicos. Base año 2012



Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Datos de presupuestos liquidados de las EELL, presupuestos liquidados de CCAA y PGE). **NOTA:** No se han podido adscribir territorialmente 400 millones de euros procedentes de la AGE, lo que le evaría su aportación total al 11,7%.

En términos de evolución del gasto público, **la década 2005-2014 puede ser considerada como una “montaña rusa” en Servicios Sociales** y existen dos factores determinantes que sin duda han impactado en esta política de gasto para el conjunto de administraciones en la última década:

- la puesta en marcha de la *Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia*
- el incremento exponencial de las demandas de la población a los servicios sociales a causa de la crisis con el consiguiente proceso de empobrecimiento a que se ha visto sometida una buena parte de la sociedad Española.

Sorprendentemente, a pesar del incremento de la demanda y del necesario impulso a la atención a la dependencia en España, **la tendencia desde 2011 perfila un escenario de drástica reducción del gasto público en las tres Administraciones concernidas**. Si bien los recortes han sido la tónica para todas las políticas de gasto público, **cabe denunciar como absolutamente inoportuna la restricción presupuestaria en materia de servicios sociales por lo que ello comporta de miserable e injustificable abandono** a los ciudadanos en situación de mayor vulnerabilidad.

1. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL:

Evolución P.G.E. 2005-2014 para Servicios Sociales y Promoción Social
(política de gasto 23) - Millones de euros

Ejercicio	Atención a la Dependencia	Otros Servicios Sociales	Deuda IMSERSO con TGSS	TOTAL AGE
2005	-	1.378	-	1.378
2006	-	1.650	-	1.650
2007	303	1.530	-	1.833
2008	742	1.546	-	2.288
2009	1.517	992	-	2.509
2010	1.803	934	-	2.737
2011	1.568	945	-	2.513
2012	1.404	715	-	2.119
2013	1.207	604	1.034	2.845
2014(p)	1.317	493	-	1.810

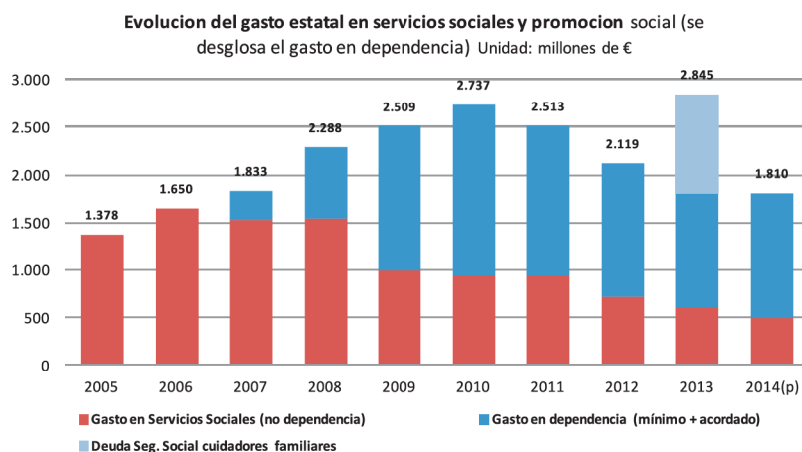
Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Hacienda y AA.PP (Estadísticas PGE consolidados 2005-2014). Los datos 2005-2013 se refieren a presupuestos liquidados. El dato de 2014(p) se refiere a presupuesto inicial. El gasto en dependencia 2005-2013 procede de memoria del IMSERSO y de informes del Tribunal de Cuentas.

El análisis del gasto de la AGE en Servicios Sociales y Promoción Social (Política de Gasto 23 de los PGE) nos lleva a constatar las siguientes claves:

- La irrupción de la política de **atención a la dependencia (2007) supuso importantes incrementos del gasto público estatal hasta el año 2010**.
- Dichos incrementos no fueron totalmente *ex novo* y, en parte, se produjeron en detrimento y/o sustitución de otros programas estatales de servicios sociales (p.ej: Plan Gerontológico, Plan Concertado de Prestaciones Básicas, etc.) que se reducen sensiblemente desde 2007.
- A partir de 2011 se han producido importantes recortes en el gasto total en servicios sociales de manera que **el gasto total previsto en 2014 es ya inferior al liquidado en 2007**.
- **El recorte presupuestario para el intervalo 2011-2014 ha sido del 34%**
- El incremento de gasto en 2013 se debe a que en dicho ejercicio se presupuestó la deuda acumulada por el IMSERSO con la Tesorería General de la Seguridad Social por las cotizaciones no abonadas de cuidadores familiares (1.034 M€), cuyo devengo se acumulaba año tras año desde 2007.



- En la actualidad (2014), el 72% del total presupuestado por la Administración General del Estado para servicios sociales se destina a la atención a la dependencia en forma de transferencias finalistas a las CCAA.
- Distribuyendo la deuda con la Tesorería de la Seguridad (cuidadores) en sus respectivos años de devengo, el cálculo de **recorte acumulado desde 2011 asciende a un total de 937 millones de euros**.
- Las afectadas en primera instancia por esta restricción presupuestaria han sido las Comunidades Autónomas, cuyos ingresos finalistas procedentes del Estado para prestar servicios sociales han sufrido una drástica reducción que se ha unido a la imposición de cumplir con los objetivos de déficit, estrangulando las posibilidades de atender con una mínima dignidad y solvencia los crecientes ámbitos de necesidad entre la población española.



Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Estadísticas PGE consolidados 2005-2014). IMSERSO y Tribunal de Cuentas. El dato de 2014(p) se refiere a presupuesto inicial.

Si se continúa en esta línea, **todo apunta a una retirada paulatina de la financiación estatal respecto a las necesidades en materia de servicios sociales en su conjunto y en particular en la atención a la dependencia**. Urge tratar con toda seriedad y detenimiento esta materia cuando se negocie el nuevo marco de financiación autonómica porque la retirada de la financiación estatal debe inexcusablemente ser compensada con incrementos netos en la financiación autonómica. (Y cuando decimos incrementos netos nos referimos a que el problema no es tanto el “método de reparto”, como la cuantía a repartir).

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO AUTONÓMICO:

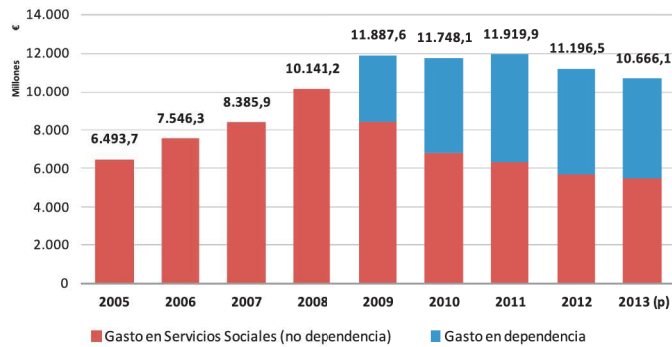
El gasto autonómico en materia de servicios sociales es el de mayor cuantía ya que con datos de 2013 representaba el 63% del gasto total, una vez deducidas las transferencias finalistas estatales.

El **recorte acumulado en el gasto no financiero entre los años 2012 y 2013 ascendió a 1.253 millones de euros**, lo que en términos porcentuales representa una disminución del gasto del 10,5%. Considerando lo duro de la situación social y económica y que son precisamente las Comunidades Autónomas los entes competencialmente concernidos en los servicios sociales, resulta dramático observar la tendencia iniciada en 2011.

Considerando el periodo 2005-2013, podríamos dividirlo en tres etapas:

- **Crecimiento** del gasto hasta 2009.
- **Freno** en el gasto 2010-2011.
- **Reducción** del gasto a partir de 2012.

Evolución del gasto no financiero de las Comunidades Autónomas en servicios sociales y promoción social 2005-2013



Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Hacienda y AA.PP. Datos de presupuestos liquidados de las CCAA y estimaciones del Observatorio Estatal para los datos de gasto en dependencia (disponibles a partir de 2009 y referidos únicamente a gasto en atenciones). El dato de 2013(p) es de presupuesto definitivo. Los datos de gasto incluyen las transferencias finalistas de la AGE. No se han considerado las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ni las Diputaciones Forales Vascas.

Sin duda la disminución del gasto autonómico en servicios sociales, en un momento tan delicado e inoportuno por la necesidad creciente de atención a la población, vino dada por las políticas estatales de restricción del gasto público contenidas en el Programa Nacional de Reformas (2012 y especialmente 2013).

Así se puede comprobar cómo la reducción del gasto autonómico de los años 2012 y 2013 es en buena medida fruto del impacto de la reducción de los 937 millones finalistas del Estado a los que se suma un "recorte autonómico" de otros 316 millones de euros.

Los derechos subjetivos reconocidos en las leyes de servicios sociales autonómicas (por ejemplo los referidos a rentas de inserción) y en la *Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia*, se ejercen y tutelan fundamentalmente en las CCAA. **La restricción en el gasto público en servicios sociales está provocando incumplimientos flagrantes por parte de las CC.AA.** que –como es obvio- no pueden soportar la creciente demanda por insuficiencia financiera. Si bien esta ha sido la tónica para otras políticas de bienestar (sanidad, educación y cultura), es notorio que el incremento de la presión de la demanda sobre los servicios sociales ha sido exponencial.

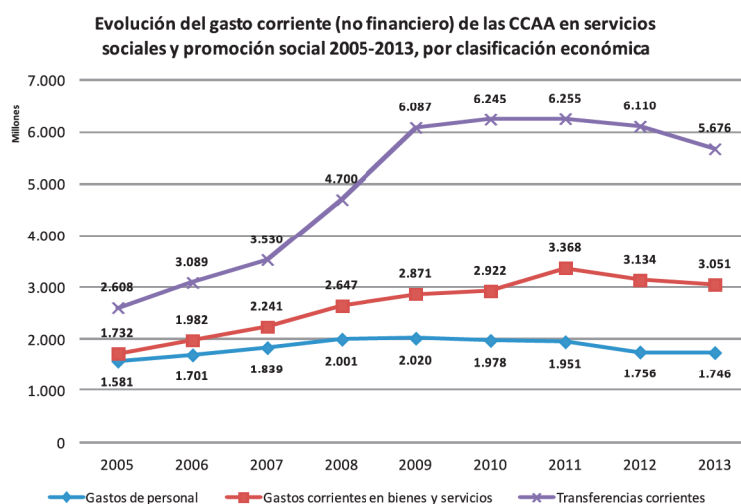
La manera de resolver la contradicción entre la escasez de recursos disponibles y las crecientes necesidades de financiación ha sido variopinta, pero generalmente dista mucho de ser sincera con los ciudadanos y, mucho menos, reivindicativa frente a las políticas de contención indiscriminada del gasto público impuestas por el Gobierno.

En demasiadas ocasiones se utilizan mecanismos de **dilación de las ayudas** u otros igualmente espurios, amparándose en un **uso fraudulento del derecho administrativo y en la escasa capacidad de reclamación –incluso por vía judicial- de los ciudadanos**, que ven cómo el ejercicio de sus derechos se dilata insoportablemente o cómo las prestaciones y servicios compensatorios de sus situaciones de necesidad se ven mermados tanto en calidad como en cantidad.

Si analizamos la evolución del gasto corriente no financiero de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales, según su clasificación económica podemos constatar los siguientes hechos:

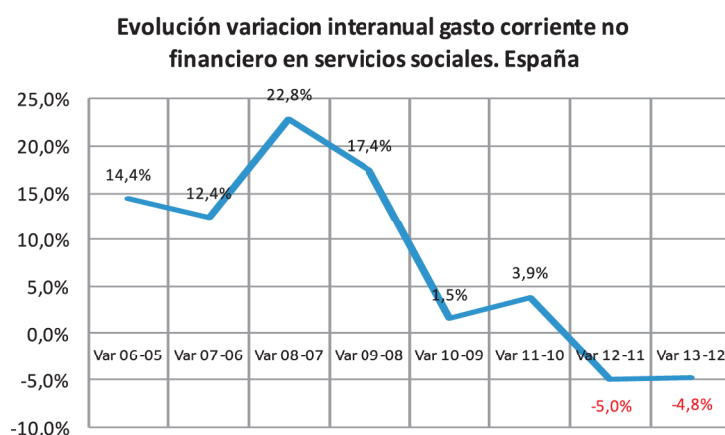
- En la fase de *expansión* 2005-2009, el incremento más fuerte se dio en las transferencias corrientes (transferencias a personas/familias y entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro). La preponderancia de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno derivadas de la Ley de dependencia tuvieron mucho que ver con este incremento superior al 130% en cuatro años. En el mismo periodo el gasto corriente en bienes y servicios creció un 66% y el gasto en personal un 28%.

- En los años de *estancamiento* 2010-2011 aún se incrementó el gasto corriente un 17%, mientras las transferencias corrientes crecían al 2,8% y el gasto en personal disminuía en un 3,5%.
- Finalmente, en los años de “*recorte*” generalizado 2012-2013, las transferencias corrientes mermaron un 9,3%, el gasto corriente en bienes y servicios se redujo en igual proporción (9,4%) y el gasto en personal resultó ser el más castigado con un 10,5% de merma.
- En este momento el gasto en personal se asemeja peligrosamente al de 2006 mientras que el volumen de gestión se habría incrementado en un 50%, lo que hace suponer una sobrecarga generalizada del personal técnico y administrativo. Los demás gastos corrientes (transferencias y gasto en bienes y servicios) se han reducido hasta llegar –por el momento- a los valores de 2008 y 2009.



Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Datos de presupuestos liquidados de las CCAA). El dato de 2013(p) es de presupuesto definitivo. No se han considerado las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ni las Diputaciones Forales Vascas.

En términos de variación anual el panorama global ofrece una tendencia a la baja sin paliativos aunque haya que reconocer que los incrementos de años anteriores, especialmente 2008 y 2009 fueron muy importantes:



Elaboración propia. Fuente: Ministerio de Hacienda y AAPP (Datos de presupuestos liquidados de las CCAA). El dato de 2013(p) es de presupuesto definitivo. No se han considerado las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ni las Diputaciones Forales Vascas.

Cuestión diferente es el análisis de esta evolución del gasto por Comunidades Autónomas. Si bien la tendencia a la reducción del gasto es generalizada, no todas han actuado en los mismos tiempos y con las mismas intensidades.

Para el **periodo 2006-2009**, los datos de gasto (referido únicamente a gasto corriente no financiero) reflejan el crecimiento generalizado que decíamos con notables diferencias entre territorios. Es en el **periodo 2010-2013** en el que los recortes de gasto se hacen sentir en todas las CCAA.

Presupuestos autonómicos liquidados y variación interanual en Servicios Sociales y Promoción Social 2005-2009.

Se computa la suma de gasto liquidado en capítulos 1, 2 y 4 del funcional 23. Unidad: Millones de euros. Fuente MINHAP

	2005	2006	Var 06/05	2007	Var 07/06	2008	Var 08/07	2009	Var 09/08
Andalucía	1.008,7	1.196,3	18,6%	1.378,4	15,2%	1.950,7	41,5%	2.179,3	11,7%
Aragón	150,2	168,6	12,2%	191,2	13,4%	251,1	31,4%	331,8	32,2%
Asturias	153,9	171,2	11,3%	203,8	19,0%	257,1	26,2%	295,5	14,9%
Illes Balears	30,2	42,9	42,1%	60,6	41,1%	61,5	1,5%	107,7	75,2%
Canarias	199,2	227,6	14,3%	245,5	7,8%	287,3	17,0%	291,3	1,4%
Cantabria	94,9	108,9	14,7%	126,5	16,2%	167,8	32,6%	208,0	24,0%
Castilla-León	395,5	429,7	8,6%	498,0	15,9%	540,3	8,5%	659,7	22,1%
Castilla-Mancha	327,8	471,9	44,0%	506,9	7,4%	697,6	37,6%	866,1	24,2%
Cataluña	1.196,9	1.298,0	8,4%	1.385,6	6,8%	1.721,0	24,2%	2.008,6	16,7%
Extremadura	164,7	185,9	12,9%	211,2	13,6%	255,6	21,0%	335,6	31,3%
Galicia	320,2	343,8	7,4%	390,3	13,5%	487,9	25,0%	661,6	35,6%
Madrid	895,8	1.018,4	13,7%	1.118,4	9,8%	1.193,9	6,8%	1.277,5	7,0%
Murcia	134,1	155,1	15,6%	180,3	16,3%	243,1	34,9%	307,0	26,3%
Navarra	147,3	145,5	-1,3%	232,9	60,1%	271,5	16,6%	291,0	7,2%
País Vasco	241,3	308,3	27,8%	326,2	5,8%	363,2	11,3%	447,5	23,2%
Rioja	44,9	51,2	14,0%	59,2	15,8%	77,9	31,5%	98,1	25,9%
C. Valenciana	415,3	447,6	7,8%	494,9	10,6%	519,7	5,0%	611,3	17,6%
TOTAL	5.920,9	6.770,7	14,4%	7.609,8	12,4%	9.347,2	22,8%	10.977,6	17,4%

Presupuestos autonómicos liquidados y variación interanual en Servicios Sociales y Promoción Social 2010-2013.

Se computa la suma de los capítulos 1, 2 y 4 del funcional 23 de los presupuestos liquidados excepto para el año 2013 (presupuesto definitivo).

Unidad: Millones de euros. Fuente MINHAP

	2009	2010	Var 10/09	2011	Var 11/10	2012	Var 12/11	2013	Var 13/12
Andalucía	2.179,3	2.021,5	-7,2%	2.181,0	7,9%	2.096,8	-3,9%	1.951,5	-6,9%
Aragón	331,8	352,8	6,3%	326,7	-7,4%	298,1	-8,8%	300,2	0,7%
Asturias	295,5	310,3	5,0%	335,5	8,1%	330,5	-1,5%	332,3	0,5%
Illes Balears	107,7	112,5	4,4%	81,8	-27,2%	97,4	19,0%	90,2	-7,3%
Canarias	291,3	266,8	-8,4%	250,2	-6,2%	232,7	-7,0%	250,4	7,6%
Cantabria	208,0	226,3	8,8%	230,9	2,0%	215,2	-6,8%	208,0	-3,4%
Castilla-León	659,7	755,9	14,6%	681,7	-9,8%	655,3	-3,9%	666,9	1,8%
Castilla-Mancha	866,1	786,2	-9,2%	891,0	13,3%	612,4	-31,3%	624,8	2,0%
Cataluña	2.008,6	2.251,2	12,1%	2.176,2	-3,3%	2.039,0	-6,3%	2.138,8	4,9%
Extremadura	335,6	420,4	25,3%	398,9	-5,1%	323,7	-18,8%	344,8	6,5%
Galicia	661,6	601,0	-9,2%	578,3	-3,8%	519,9	-10,1%	510,9	-1,7%
Madrid	1.277,5	1.079,4	-15,5%	1.435,7	33,0%	1.632,3	13,7%	1.288,4	-21,1%
Murcia	307,0	352,9	14,9%	313,0	-11,3%	287,3	-8,2%	270,0	-6,0%
Navarra	291,0	309,8	6,4%	305,2	-1,5%	240,6	-21,1%	230,4	-4,2%
País Vasco	447,5	520,7	16,4%	561,5	7,8%	556,7	-0,9%	454,6	-18,3%
Rioja	98,1	107,8	9,9%	98,6	-8,5%	102,6	4,0%	103,9	1,3%
C. Valenciana	611,3	670,2	9,6%	729,1	8,8%	759,2	4,1%	707,1	-6,9%
TOTAL	10.977,6	11.145,6	1,5%	11.575,1	3,9%	10.999,7	-5,0%	10.473,1	-4,8%

La dosificación de la *austeridad* en los presupuestos para servicios sociales ha sido paulatina en algunos casos (p.e. Andalucía, Canarias, Cantabria o Cataluña) o más brusca en otros (balears 2011 -27,2%- o Castilla La Mancha 2012 con un recorte del 31,3%).

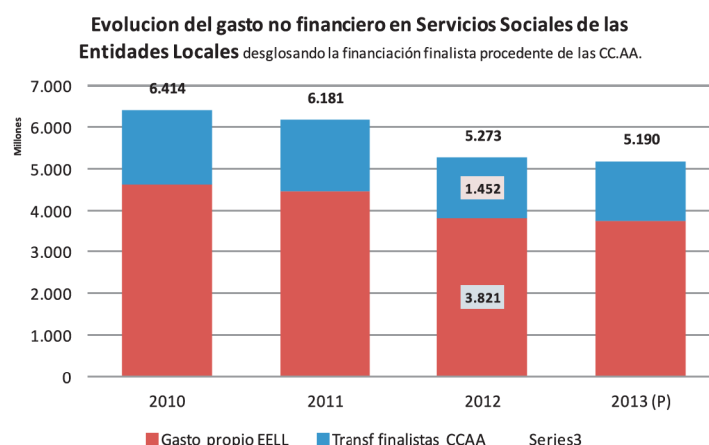
No hay ninguna Comunidad que no haya tenido algún año de recorte, si bien La Rioja, Valencia y, muy especialmente, Asturias, han procurado incrementar o mantener el nivel de gasto.

3. EVOLUCIÓN DEL GASTO LOCAL:

Finalizamos este recorrido con el análisis del gasto realizado por las EELL españolas en materia de Servicios Sociales. Como indicábamos al inicio, éste comportó en 2013 (detráidas las transferencias finalistas) un 25% del total (0,37% del PIB) aunque el total gestionado no financiero ascendió a 5.190 millones de euros.

En este caso **solo disponemos de datos a partir del año 2010** ya que para los anteriores ejercicios las EELL manejaban otra estructura de presupuesto que no contenía el funcional 23 con los servicios sociales separados de otras políticas de gasto.

En todo caso, se aprecia en la evolución del gasto cómo la tendencia a la restricción del gasto en servicios sociales se inició en las EELL también en 2011 y con especial dureza en 2012:

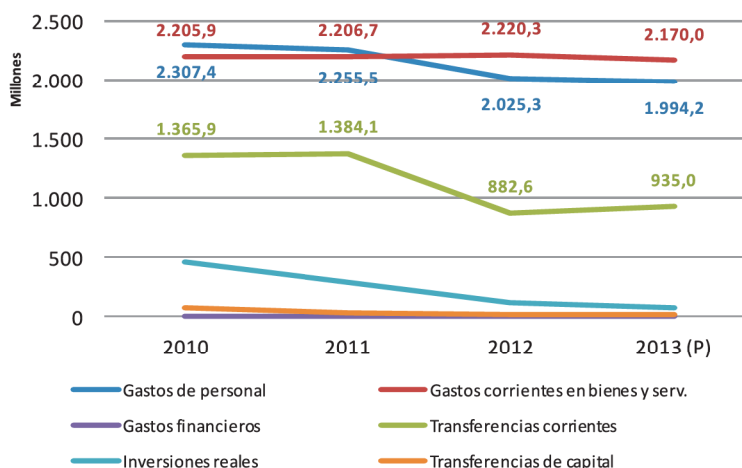


Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Datos de presupuestos liquidados de las EELL). El dato de 2013(p) es de presupuesto definitivo. El dato de aportación finalista de las CCAA 2012 es real y para el resto de años se trata de una estimación al no disponer de información detallada.

Es muy preocupante observar cómo las administraciones públicas que conforman la primera línea de contención y satisfacción de las necesidades más elementales de la población a través de los servicios sociales comunitarios han sufrido una merma en el gasto en el periodo 2010-2013 del 19,1%, con un recorte acumulado de 1.224 millones de euros.

Como ocurría con los presupuestos autonómicos, por su clasificación económica, la partida de gasto más castigada ha sido la de las transferencias corrientes a familias y entidades, con una reducción del 32,4% entre 2001 y 2013 seguida de la de personal, con una merma del 11,6% para el mismo periodo. El gasto corriente en bienes y servicios, apenas ha sufrido reducción en ese periodo (-1,7%). Las consecuencias habrían sido la pérdida de unos 10.000 puestos de trabajo directos en el sector público local en tres años y, lo que es peor, una peligrosa deriva hacia el abandono de las personas que han padecido los efectos de la crisis y para las que su administración más cercana cuenta cada vez con menos recursos capaces de dar respuesta.

Evolución del gasto no financiero en Servicios Sociales de las Entidades Locales por clasificación económica



Elaboración propia. Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Datos de presupuestos liquidados de las EELL). El dato de 2013(p) es de presupuesto definitivo.

CUESTIONES DE FONDO PARA LA REFLEXIÓN

- **Los Servicios Sociales son una actividad estratégica esencial en el contexto europeo** y más en estos momentos. La estrategia Europa 2020 contempla la lucha contra la exclusión social como objetivo preferente y los contenidos del *Social Investment Packet* (SIP)¹ reflejan esta prioridad sin ambages. No obstante, el discurso oficial del Consejo y de algunos países como España, ha venido acompañada de actuaciones reales en el sentido contrario: se está destruyendo el sistema de servicios sociales añadiendo a los recortes, reformas estructurales como la de la Administración Local sin haber analizado con un mínimo de rigor y conocimiento las consecuencias.
- El cálculo del gasto en servicios sociales no puede ofrecer información sobre la EFICIENCIA del mismo. El índice DEC es una buena aproximación a la demostración de que **no siempre es quien más gasta quien es capaz de ofrecer mayores coberturas y mejores garantías de derechos**. La Administración Central y las Administraciones Autonómicas tienen la obligación de poner encima de la mesa estrategias solventes de EFICIENCIA del gasto público en servicios sociales que, lógicamente, se deberán adaptar territorialmente dada la heterogeneidad de las Comunidades Autónomas.
- **La retirada paulatina de la financiación estatal de los servicios sociales destruye por completo toda posibilidad de garantizar derechos reconocidos** (p.e. atención a la dependencia), de la misma manera que la retirada de financiación autonómica impacta negativamente en los derechos subjetivos contenidos en las leyes de servicios sociales.
- **LO QUE ESTÁ EN JUEGO en los próximos dos años SON LOS SERVICIOS SOCIALES EN SU CONJUNTO** si consideramos el impacto de la Reforma Local y el debate sobre el modelo de financiación autonómica.

Los servicios sociales representan una inversión inteligente y sostenible ya que no sólo ayudan a las personas sino que también tienen una función preventiva y habilitadora si están bien diseñados

¹ Communication from the Council, the European Economic Committee and the Committee of the Regions. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. COM (2013) 83 final. Brussels, 20.2.2013.