

LA DESPESA EN SERVEIS SOCIALS A BARCELONA

JÚLIA MONTSERRAT, JOSEP ILLA. Consultoria i Estudis en Economia Social (CEES)

Introducció

Quan l'Ajuntament de Barcelona es va plantejar l'elaboració del Pla Integral de Serveis Socials, un dels aspectes que es volia conèixer era quina quantitat de recursos es dedicava a serveis socials, qui ho feia i en quina proporció i a què es destinaven aquests recursos. Així, els resultats i les consideracions que es presenten en aquest article es deriven de l'esmentat estudi.

L'estudi econòmic dut a terme és una anàlisi transversal de la despesa realitzada en serveis socials a la ciutat de Barcelona per part de les administracions públiques i les entitats no lucratives l'any 1993. Les organitzacions que s'han considerat han estat: Generalitat de Catalunya, Ajuntament de Barcelona, Diputació de Barcelona, Creu Roja, Càritas i altres entitats no lucratives (ENL). Per al subconjunt d'altres entitats no lucratives, com que no es disposava de dades específiques es va dur a terme una extrapolació basant-se en la informació externa de les subvencions rebudes. El sector privat no ha estat considerat.

La metodologia utilitzada ha consistit a consolidar i analitzar la informació proporcionada per cada institució o entitat. Però, si bé les dades han estat proporcionades directament per les organitzacions, en alguns casos s'han de considerar estimatives, ja que la informació de què disposen aquestes no es troba tan desagregada com per permetre conèixer amb precisió les xifres econòmiques referides a Barcelona ciutat.

També cal tenir en compte altres restriccions efectuades en l'estudi, com el fet d'haver-se considerat la despesa que realitzen les organitzacions i no la població que se'n beneficia; és a dir, hi ha centres a Barcelona que acullen gent procedent de comarques o, fins i tot, de fora de Catalunya i, d'altra banda, hi ha centres de fora de Barcelona que atenen gent de la ciutat de Barcelona. Com a hipòtesi de l'estudi s'ha considerat que els fluxos de la població de fora de Barcelona atesa a la ciutat i els de la gent de Barcelona atesa fora de la ciutat es neutralitzaven.

Una altra restricció que cal fer constar és la manca d'homogeneïtat a l'hora de definir els programes d'actuació i de recollir les dades d'activitat; això ha fet que hagi calgut realitzar altres hipòtesis, com la de prendre com a punt de referència per a la classificació de la despesa els programes definits en la Llei de serveis socials i s'han agrupat en els epígrafs els diferents programes d'actuació desenvolupats per les institucions i entitats considerades.

Quant a la dimensió econòmica de la despesa en serveis socials, s'ha de fer constar que la visió presentada únicament és la financera, però no l'econòmica, ja que a més de la despesa gastada hi ha altres recursos que s'han utilitzat, com el voluntariat, el qual no ha estat valorat atès que no hi ha hagut un flux de sortida de diners i que no es disposava d'altres paràmetres de valoració, com ara el nombre real d'hores de dedicació d'aquest. Hi ha hagut altres recursos que

tampoc no han estat valorats monetàriament, com pot ser la utilització de locals cedits, de personal cedit o compartit amb altres institucions, entitats, etc.; és per tot això que cal tenir en compte que el volum de recursos reals utilitzats és superior a la xifra que resulta de l'estudi, atesa la utilització d'altres recursos no valorats financerament.

En aquest article es fa referència a l'import total gastat en serveis socials per les diferents administracions públiques i entitats privades no lucratives, els fluxos financers que es produeixen entre elles, la proporció de la despesa gestionada per cada una d'elles en relació al total i l'aplicació d'aquesta despesa als diferents programes d'actuació desenvolupats.

La magnitud de la despesa

El volum total de la despesa consolidada gastada pel conjunt de les institucions públiques i entitats no lucratives ha estat de 29.179,79 milions de ptes., dels quals el 81% correspon a les administracions públiques i el 19% restant a les entitats no lucratives (taula 1).

L'import que resulta s'ha obtingut un cop s'han deduït les transferències de les administracions públiques entre elles i d'aquestes cap a les entitats no lucratives. El conjunt de les transferències realitzades ha estat de 3.620,94 milions de ptes., xifra que suposa un 11% del volum total pressupostat per les institucions i entitats considerades, i que s'ha de deduir de la xifra pressupostada per les administracions públiques; així, si tin-

monografies

Taula 1
Despesa consolidada en serveis socials

	Milions de pts.	%
Administracions públiques	23.545,32	81
Entitats no lucratives	5.634,45	19
Total	29.179,79	100

Taula 2
Despesa pressupostada en serveis socials

	Milions de pts.	%
Administracions públiques	27.166,28	83
Entitats no lucratives	5.634,46	17
Total	32.800,74	100

guéssim en compte el volum de la despesa pressupostada pel conjunt de les organitzacions que s'han tingut en compte (entitats no lucratives i administracions públiques), la despesa se situaria en els 32.800,74 milions de pts. (taula 2).

Així doncs, la despesa pressupostada és superior a la despesa "consolidada", ja que aquella incloïa les transferències entre administracions públiques i les subvencions dirigides per aquestes a les entitats no lucratives.

Tipus de despesa

Un cop delimitada la quantitat de despesa aplicada per les institucions públiques i entitats no lucratives, cal veure l'estructura de la despesa; és a dir, obtenir la classificació de la despesa per naturalesa.

Les institucions i les entitats no lucratives apliquen els seus pressupostos a finançar serveis socials, però això no sempre implica que aquests consisteixin en la provisió d'un servei a l'usuari, sinó que les organitzacions poden, alternativament, pagar amb diners el beneficiari perquè aquest triï el servei que més li convingui o perquè pugui satisfer una necessitat immediata; els subsidis per alimentació, allotjament, etc., són un exemple d'això.

A més de la prestació de serveis als usuaris hi ha, doncs, altres modalitats de cobertura de necessitats, com són les assignacions econòmiques. Les assignacions econòmiques poden ser de dos tipus; en primer lloc hi ha les pensions assistencials, els destinataris de les quals tenen el dret subjectiu de beneficiar-se'n (FAS, LISMI i no contributives) i, en segon lloc, els subsidis, que tenen la finalitat de cobrir determinats casos de necessitat i no tenen el caràcter de periodicitat de les pensions.

Així, es poden distingir dues varietats d'assignacions monetàries: les assignacions econòmiques periòdiques, com ara les pensions assistencials, i els subsidis. Les assignacions periòdiques, malgrat incloure's en els pressupostos de serveis socials (atès que són assignacions a persones necessitades), no es poden considerar estrictament com a prestació de serveis ni com a substituïtoris d'aquests.

Els subsidis, per la seva banda, no tenen el caràcter de periodicitat que tenen les pensions, sinó que es donen, moltes vegades, puntualment, a fi que

l'usuari pagui directament un servei rebut; en aquests casos els subsidis es poden considerar sinònims de la prestació de serveis, per la qual cosa els considerarem com a part d'aquests.

El conjunt de les assignacions econòmiques puja a 9.739,04 milions de pts., dels quals el 97% corresponen a les administracions públiques i el 3% a les entitats no lucratives; pel que fa a la seva naturalesa, del total d'assignacions econòmiques, un 75% (7.272,47 milions de pts.), són les pensions periòdiques (FAS, LISMI i no contributives), les quals corresponen exclusivament a la Generalitat, i el 25% restant són els subsidis.

Finalment, una part de la despesa es destina a inversions i es tracta de realització d'obres de nova construcció, remodelació d'altres, equipament de centres, etc. Cal dir que les operacions de capital representen un import relativament petit en el conjunt de la despesa en serveis socials.

Així doncs, la consideració de la despesa per naturalesa permet distingir tres grans grups d'aplicació d'aquella: la prestació de serveis, les pensions assistencials i subsidis i les inversions (taula 3 i gràfic 1).

Tal com es pot veure en el gràfic, les operacions de capital (inversions) concentren una part molt reduïda les despeses (només un 5% del total), sobretot en comparació amb la prestació de serveis; contràriament, les pensions periòdiques tenen una importància destacable, ja que representen el 25% del conjunt de la despesa. D'altra banda, si considerem

conjuntament les prestacions directes de serveis socials i els subsidis, l'import que resulta, d'una mica més de 20.000 milions de ptes., passa a representar el 70% del total de despeses.

La importància de les subvencions "a" i "en" les entitats no lucratives

Un dels instruments que utilitza l'Administració pública per a la provisió de serveis de responsabilitat pública és el de concedir subvencions a les entitats no lucratives per tal que elles atenguin els usuaris que no poden fer front (totalment o parcial) al cost del

servei. Amb aquest procediment s'aconsegueixen diversos objectius, entre els quals cal destacar el d'arribar a més usuaris i controlar més fàcilment el cost del servei.

Depassa les possibilitats d'aquest article proposar arguments en la polèmica de subvencions contra concerts; no més volem posar de manifest una de les polítiques seguida per l'Administració pública, en el període considerat, ha estat la de subvencionar entitats no lucratives i que ho ha fet per un import global de gairebé tres mil milions de ptes. (2.798,94 milions de ptes.) (taula 4 i gràfic 2).

S'ha de remarcar el pes específic de

les subvencions dins dels pressupostos de les administracions públiques, pel fet de representar aquestes un 10% del total de la despesa pressupostada (abans de consolidar) d'aquests organismes.

L'Administració pública que en major part utilitza l'instrument de les subvencions és la Generalitat (77%), seguida de l'Ajuntament (22%); la Diputació, al contrari, només la utilitza en un 1%.

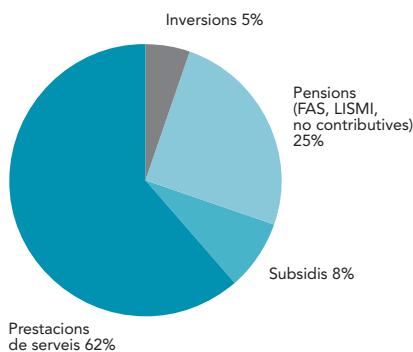
Al mateix temps, les subvencions representen un 50% del total de les despeses de les ENL, cosa que posa de manifest la fragilitat de la situació financera d'aquestes entitats pel fet de dependre la meitat dels seus ingressos d'una font de finançament que és incerta, per les pròpies característiques de les subvencions, i que es mou al compàs de les variacions dels pressupostos públics, i poden posar en perill la continuïtat de la prestació dels serveis de les entitats no lucratives quan hi ha restriccions en les polítiques de l'Administració (taula 5).

Tanmateix, cal dir que el percentatge del 50% de subvencions en els ingressos de les entitats no lucratives seria superior si no consideréssim les grans organitzacions no lucratives (Creu Roja i Càritas), ja que aquestes no depenen tant

Taula 3
La despesa per naturalesa

	Milions de ptes.
Prestacions de serveis	17.925,32
Subsidis	2.466,59
Pensions (FAS, LISMI, no contributives)	7.272,47
Inversions	1.515,41
Total	29.179,79

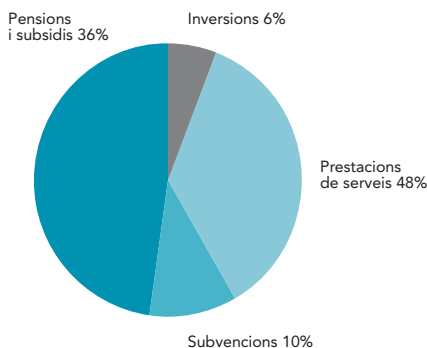
Gràfic 1
La despesa per naturalesa



Taula 4
Les subvencions en els pressupostos de les administracions públiques

	Milions de ptes.
Prestacions de serveis	12.627,11
Subvencions	2.798,94
Pensions i subsidis	9.402,80
Inversions	1.515,42
Total	26.344,27

Gràfic 2
Les subvencions en els pressupostos de les administracions públiques



Taula 5
Fonts de finançament de les entitats no lucratives

	Milions de ptes.	%
Subvencions	2.798,95	50
Altres ingressos	2.835,51	50
Total	5.634,45	100

de l'esmentada font de recursos perquè disposen de capacitat de captar ingressos del sector privat (col.lectes, donatius, loteries, etc.).

Qui gestiona la despesa

Una qüestió és qui pressuposta la despesa i una altra qui la gestiona. En aquest apartat s'analitza quin és el pes específic en la gestió real de serveis (17.925,32 milions de ptes.) entre els diferents grups d'organitzacions (taula 6).

La prestació de serveis en les administracions públiques inclou diferents formes de gestió: directa (la direcció és portada per personal propi de l'Administració) i indirecta (quan la gestió la delega a una altra empresa -pública o privada-, com s'esdevé amb els contractes de gestió). És així que no hi ha una coincidència estricta entre la titularitat de la gestió i l'organisme que realment gestiona, i es dona el cas que el volum de recursos gestionats directament per les administracions públiques és inferior al que els correspondria d'acord amb els centres dels quals són titulars.

A la inversa ocorre en les entitats privades no lucratives. En aquestes, la prestació de serveis inclou la gestió pròpia (serveis propis) i la gestió per compte d'altri (contractes de gestió). En aquest subgrup, a l'inrevés del que succeeix en les administracions públiques, el volum global de recursos gestionats és superior al que són, estrictament, serveis propis.

De la taula 6 es dedueix que el 70% del total de la despesa és gestionada per

Taula 6
Gestió de la prestació de serveis socials

	Milions de ptes.	%
Administracions públiques	12.627,10	70
Entitats no lucratives	5.298,22	30
Total	17.925,32	100

les administracions públiques (12.627,10 milions de ptes.) i el 30% restant per les entitats no lucratives, que gestionen una proporció més gran de recursos (30%) que la xifra que apareix com a despesa pressupostada (19%) a la taula 1. És a dir, hi ha un traspass de la gestió de alguns centres de titularitat pública a les entitats no lucratives.

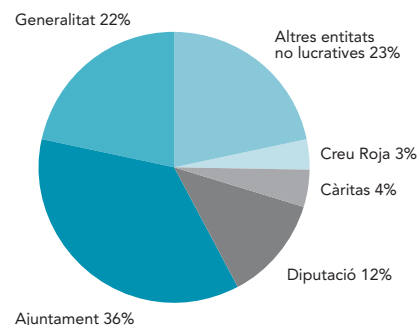
La taula 7 i el gràfic 3 mostren el pes específic de la gestió real duta a terme per cada una de les organitzacions, un cop fetes les transferències que es deriven de la delegació de funcions (contractes de gestió) entre administracions públiques i entitats no lucratives; aquestes xifres s'han de considerar des de la perspectiva de la despesa consolidada. És així que els serveis de titularitat de les administracions públiques que són gestionats per empreses privades no han estat deduïts d'aquestes, en no haver-se considerat el sector privat en aquest estudi. Això implica que el volum de despesa gestionada per les administracions públiques podria ser menor si es tinguessin en compte els contractes de gestió amb empreses privades lucratives.

L'organització que dedica més recursos a la gestió directa és l'Ajunta-

Taula 7
Importància de les organitzacions en la gestió dels serveis socials

	Milions de ptes.
Generalitat	3.933,37
Ajuntament	6.450,96
Diputació	2.242,77
Càritas	801,69
Creu Roja	624,41
Altres ENL	3.872,10
Total	17.925,32

Gràfic 3
Importància de les organitzacions en la gestió dels serveis socials



ment (36%), seguit de les entitats no lucratives que, en conjunt, gestionen el 30% dels recursos globals; a continuació se situarien la Generalitat (22%) i, finalment, la Diputació (12%).

La despesa per programes

En quins programes de serveis socials es gasten els recursos les administracions públiques i les entitats no lucratives? Aquesta és l'aproximació que es vol efectuar un cop conegut el volum consolidat de recursos que es gasten en serveis socials a Barcelona i la naturalesa

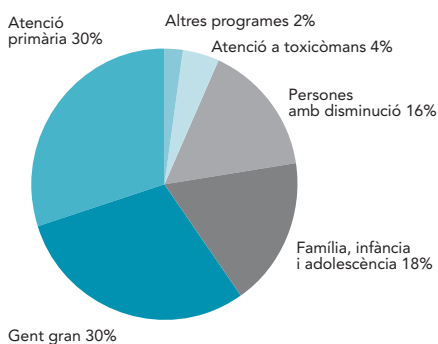
d'aquesta despesa (serveis, assignacions econòmiques, inversions).

La distribució de la despesa entre els diferents programes que a continuació d'urem a terme, s'ha fet sobre les da-

Taula 8
La despesa per programes

	Milions de ptes
Atenció primària	6.556,33
Gent gran	6.386,07
Família, infància i adolescència	3.858,04
Persones amb disminució	3.467,17
Atenció a toxicòmans	945,63
Altres programes	442,91
Total	21.656,16

Gràfic 4
La despesa per programes



des de la despesa administrada, ja que no s'ha pogut disposar d'aquesta informació sobre la despesa consolidada. Això es produeix, principalment, perquè les transferències i subvencions es realitzen segons la naturalesa de la despesa i no es coneix el programa al qual s'apliquen, la qual cosa fa impossible l'anàlisi amb dades consolidades.

En la taula 8 i el gràfic 4 es mostra la distribució de la despesa per programes aplicada a la prestació específica de serveis (un cop excloses les pensions periòdiques). Tal com es pot veure, el primer programa en importància relativa és el d'atenció primària (30% del total) seguit, a molt poca distància, pel de gent gran (30%); a una distància més gran se situen els programes de família, infància i adolescència (18%) i de persones amb disminució (16%). Els programes d'atenció a toxicòmans i altres programes tenen una importància quantitativa molt menor (4% i 2%, respectivament).

Si consideréssim les pensions periòdiques, el primer programa quant a volum de despesa seria el de gent gran, amb un 35% del total de la despesa,

seguit del de persones amb disminució, amb un 24% i en tercer lloc se situaria el programa d'atenció primària, amb un 23% del total; això és així a causa de la inclusió de les pensions no contributives, LISMI i pensions assistencials en els corresponents programes de gent gran i de disminuïts de la Generalitat.

La consideració de la importància relativa de la despesa que realitza en cadascun dels programes cadascuna de les organitzacions considerades, la podem veure en la taula 9. Cal fer constatar que en el subgrup de les entitats no lucratives només s'hi han inclòs els pressupostos de la Creu Roja i de Càritas, atès que no es disposava d'informació sobre l'aplicació de la despesa per programes de la resta de d'aquestes entitats.

Del quadre anterior es dedueix que la Generalitat és la institució que dedica més recursos al programa de disminuïts (66%), família, infància i adolescència (42%) i gent gran (41%), mentre que l'Ajuntament és qui dedica més recursos al programa de atenció primària (64% del total), d'atenció a toxicòmans (51%) i a altres programes (49%). La complemen-

Taula 9
Les organitzacions i les despeses per programes

	Atenció primària (%)	Gent gran (%)	Disminuïts (%)	Família, infància (%)	Toxicòmans	Altres programes
Generalitat	24	41	66	42	26	31
Ajuntament	64	33	23	33	51	49
Diputació	-	19	10	15	12	-
Entitats no lucratives (*)	12	7	1	10	11	20
Total	100	100	100	100	100	100

(*) Creu Roja i Càritas

tarietat de la despesa per programes que es detecta entre la Generalitat i l'Ajuntament de Barcelona es deriva, principalment, de la distribució de competències entre ambdues entitats, en la qual la Generalitat és responsable de la provisió de serveis especialitzats i l'Ajuntament de l'atenció primària i, tal com es pot veure, d'aquells programes no considerats per la Generalitat.

No obstant això, cal fer notar que l'Ajuntament també dedica una elevada proporció de recursos als programes de gent gran (33%) i família, infància i adolescència (33%), tot i que cal fer constar que es tracta de programes la competència dels quals és de la Generalitat.

D'altra banda, les entitats no lucratives (Creu Roja i Càritas), sense ser majoritàries en cap dels programes, al que dediquen més recursos és al conjunt d'altres programes (20%), seguit d'atenció primària (12 %) i família, infància i adolescència (10%). Es constata, amb això, que les grans entitats no lucratives apliquen més recursos en aquells programes en què la Generalitat té un menor pes específic.

Indicadors de la despesa

Les magnituds absolutes són necessàries per conèixer la quantia dels recursos que s'empren en un determinat sector, però aquestes no serveixen com a punt de referència si volem comparar la despesa amb altres ciutats, comunitats autònomes, etc. És per això que s'ha utilitzat l'indicador "ptes./habitant".

A partir dels resultats obtinguts en l'estudi per al *Pla integral de desenvolupament dels serveis socials a la ciutat de Barcelona* es poden obtenir, d'una banda, les dades de l'indicador de despesa desglosada per naturalesa (taula 10) i, en segon lloc, entre la despesa gestionada en la provisió de serveis per les administracions públiques i les entitats no lucratives (taula 11).

Tal com podem veure en la taula 10, del conjunt de la despesa en serveis socials, el 70% s'aplica a la provisió de serveis (inclosos els subsidis), el 25% a prestacions econòmiques periòdiques i el 5% restant, a inversions.

La taula 11 mostra l'indicador (ptes./habitant) de la despesa gestionada i la seva distribució entre administracions públiques i entitats no lucratives.

Tal com podem veure, aquest indicador mostra com el 70% de la despesa és gestionada per les administracions públiques, mentre que el 30% ho és per les entitats no lucratives. Aquest indicador concorda amb el que es presentava en la taula 6.

L'indicador de la despesa total "ptes./habitant" permet dur a terme anàlisis comparades amb estudis que es refereixen a altres àmbits territorials.

Dissortadament, només l'estudi del pla integral mostra una visió global del sector de serveis socials consolidant les dades de les administracions públiques i les entitats no lucratives; els altres estudis només fan referència a un dels dos sectors que intervenen en l'assistència i prestació de serveis socials. Així, l'anàlisi

Taula 10
Despesa per habitant en serveis socials

Despesa/habitant	17.892 ptes.(100 %)
En serveis	12.504 ptes.(70 %)
En prestacions econòmiques	4.459 ptes.(25 %)
En inversions	929 ptes.(5 %)

Taula 11
Despesa en prestació de serveis

Despesa/Habitant	10.991 ptes.(100 %)
Despesa/Habitant (AP)	7.743 ptes.(70%)
Despesa/Habitant (ENL)	3.248 ptes.(30 %)

continguda en el llibre *Las entidades voluntarias en España* (1996) fa referència a la despesa en serveis socials de les entitats no lucratives, excloses les administracions públiques. Per contra, el *Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE* (1987) i el *Gasto público en servicios sociales en España* (1990) ofereixen estimacions de la despesa en les administracions públiques.

Es presenta una taula comparativa dels resultats obtinguts pels tres estudis (taula 12). D'acord amb els resultats del quadre anterior, en referència a l'indicador a les "ptes./habitant" de les administracions públiques, l'estudi per al *Pla integral* presenta unes despeses molt semblants a les que resulten en l'*Estudio comparado del gasto*, si es prenen pesseges constants del 1993; s'obté una despesa més gran a Barcelona en comparació del conjunt de l'Estat espanyol.

Tal com es pot veure, la despesa de les administracions públiques a Barcelona és sempre superior; de tota manera

Taula 12
Anàlisi comparativa dels indicadors en serveis socials (ptes./habitant)

	Administracions públiques	Entitats no lucratives
Ciutat de Barcelona (*) (a) <i>Pla integral de desenvolupament dels serveis socials</i> . Dades de l'any 1993	9.984	3.449
Estat espanyol (b) <i>Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE</i> . Dades de l'any 1987 extrapolades a l'any 1993	9.142	
Estat espanyol (c) <i>El gasto público en servicios sociales</i> . Dades de l'any 1980 extrapolades a l'any 1993	7.697	
Estat espanyol (d) <i>Las entidades voluntarias en España</i> . Dades de l'any 1992		9.148

* Dades consolidades entre administracions públiques i entitats no lucratives. S'exclou la despesa en prestacions econòmiques


cal fer la distinció que, com que la metodologia emprada pels diferents estudis no és plenament homogènia, els resultats obtinguts són comparables, només, d'una manera indicativa, i les xifres es podrien matisar més si aquesta homogeneïtat fos superior.

La diferència de magnituds de la despesa entre dos estudis que comprenen el mateix àmbit territorial, en els casos exposats, podria ser atribuïda a la diferent base de referència de les dades estudiades, ja que mentre que l'*Estudio comparado* pren com a referència dades

de l'any 1987, el *Gasto público* es basa en xifres del 1980. Això mostra la necessitat de disposar de dades actualitzades per tal de copsar les variacions en les polítiques de les institucions estudiades.

Pel que fa a les despeses realitzades per les entitats no lucratives a Barcelona, el *Pla integral* presenta unes xifres sensiblement menors que a l'Estat espanyol, segons l'estudi *Entidades voluntarias*. Una possible explicació és que, en referir-se aquest darrer estudi a les entitats que operen en tot l'Estat, inclou organitzacions d'envergadura que tenen un

àmbit d'actuació estatal, amb seu social, generalment, a Madrid, i que tenen uns pressupostos molt elevats.

Com a conclusió volem fer ressaltar la necessitat d'establir una metodologia homogènia per a la recollida de la informació econòmica, tant pel que fa a les administracions públiques com a les entitats no lucratives; i la conveniència de considerar el sector en la seva globalitat per tal d'eliminar les transferències de les unes a les altres, com també la utilitat d'implantar sèries estadístiques continuades que permetin realitzar estudis macroeconòmics del sector de serveis socials i analitzar les relacions intersectorials i intrasectorials. 

Referències:

- *Pla integral de desenvolupament dels serveis socials a la ciutat de Barcelona* (1994). Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Montserrat, J. i Rodríguez Cabrero, G. (1996). *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, G. (1990). *El gasto público en servicios sociales en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rovira, J.; Costa, M. i Montserrat, J. (1990). *Estudio comparado del gasto en servicios sociales en los países de la CEE*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.