

# THINK TANK

## ESPACIO DE DELIBERACIÓN SOBRE LOS FUTUROS DEL NUEVO ESTADO DEL BIENESTAR

### DOCUMENTO Nº 8

## Gasto, financiación y sostenibilidad de los Servicios Sociales

El incremento en la demanda de Servicios Sociales prevista para los próximos años traerá consigo, a medio y largo plazo, la necesidad de destinar un mayor volumen de recursos económicos a este sector de la protección social. Durante las últimas décadas el gasto en Servicios Sociales ha crecido en mayor medida que otras partidas de gasto público y en mayor medida que el PIB o la recaudación, debido tanto al crecimiento de la oferta y la demanda de servicios, como al crecimiento de los costes unitarios. En ese marco, parece necesario reflexionar sobre la sostenibilidad del gasto en este ámbito de los servicios públicos y, particularmente, en lo que se refiere al gasto vinculado al envejecimiento.

Ese debate debe en cualquier caso contextualizarse teniendo en cuenta otros elementos, como el crecimiento del conjunto del gasto público, el incremento de la demanda o los niveles de gasto que se realizan en otros países. También es necesario reflexionar sobre los factores que determinan el gasto público (coberturas, intensidades, costes unitarios y niveles retributivos, niveles de copago de las personas usuarias...) y sobre las estrategias que se han aplicado en otros países para la financiación de los servicios sociales y/o para hacer frente a las previsiones de incremento del gasto que se plantean: seguros públicos y privados, incremento de la presión fiscal, regulación de la participación económica de las personas usuarias, mejoras de eficiencia y productividad, refuerzo de la atención informal y de la responsabilidad individual sobre los cuidados, mejoras en la prevención de la dependencia... También es necesario reflexionar sobre el propio concepto de sostenibilidad y su aplicación en el ámbito de los Servicios Sociales: ¿de qué hablamos cuando hablamos de insostenibilidad del gasto? ¿Qué palancas deben tocarse para garantizar esa sostenibilidad?

### 1. Las razones que explican el incremento del gasto en los Servicios Sociales a lo largo de los últimos 20 años

#### 1.1. Mejora de la calidad asistencial

El incremento de servicios (diversificación de la oferta de servicios) y la mejora de la calidad de los servicios ha producido un incremento del gasto social y de los servicios sociales en particular. Esta mejora no solo implica el desarrollo de nuevos servicios sino la incorporación progresiva de personal altamente cualificado incrementando a su vez los costes y los gastos de los servicios sociales.

#### 1.2. Mejora en el desarrollo de los derechos sociales

En los últimos 20 años se ha desarrollado una legislación social importante que a la vez que mejora los derechos sociales de la población en general y de colectivos específicos en particular, ha incrementado el gasto en servicios sociales para atender a estos nuevos derechos. Por ejemplo, Ley de Dependencia.

#### 1.3. Cambio en el modelo del Estado del Bienestar

En los últimos 20 años se ha modificado el modelo de Bienestar Social no solo desarrollando los derechos sociales y mejorando la calidad asistencial sino también institucionalizando la atención y los cuidados, asumiendo funciones (con sus costes asociados) que antes se realizaban desde el Tercer Sector (de manera inequitativa y desigual) y desde las familias.

#### 1.4. Incremento de la población con mayores niveles de dependencia

El incremento del número de personas con diferentes niveles de dependencia (como un % del total de la población) ha modificado los parámetros del gasto en servicios sociales. Esta modificación no solo implica un incremento del gasto destinado a la dependencia (envejecimiento y cronificación) sino también una disminución relativa del gasto en otros colectivos sociales también vulnerables (exclusión social).

## 1.5. Incremento de la población en condiciones de vulnerabilidad social

El incremento de la población en condiciones de vulnerabilidad social derivada de las sucesivas crisis económicas (2008 y también la pandemia COVID-19) y la crisis migratoria, ha incrementado el gasto para garantizar un nivel aceptable de cohesión e integración sociales de personas vulnerabilizadas por las crisis y las migraciones.

## 1.6. Incremento del gasto social por ineficiencia

El incremento de gasto social en los últimos 20 años también puede asociarse a la ineficiencia general del sistema que no se ha desarrollado de manera ordenada y coherente puesto que los servicios sociales asumen gastos que no le son propios y que deberían financiarse desde la garantía de ingresos o otras fuentes de gasto público y privado. Adicionalmente, existe una tendencia a gastar más en los mismos tipos de servicios (desarrollo cuantitativo) sin atender a los problemas de eficiencia y eficacia (desarrollo cualitativo). En esta misma línea, el sistema ha carecido de un adecuado modelo de prevención / anticipación que ha trasladado las ineficiencias del pasado al futuro (es decir, hoy día).

## 1.7. Cambios en la estructura familiar

Los cambios en la estructura familiar afectan al sistema de cuidados (tanto formal como informal), y tienen un importante impacto en los recursos del sistema, tanto desde la perspectiva del pago (co-pago) como del gasto. Las tendencias en el cambio de la estructura familiar tienen tanta importancia como las tendencias del envejecimiento de la población.

## 1.8. El impacto de las crisis de la COVID-19

La crisis de la COVID-19, aunque tiene un carácter puntual en términos de gasto, puede representar en el futuro una fuente de gasto adicional para superar los impactos de la misma sobre todo en los entornos residenciales y las personas mayores con mayor nivel de dependencia.

## 2. Las fortalezas y las debilidades del modelo de Servicios Sociales desde el punto de vista del gasto realizado

### 2.1. Fortalezas

**Marco Foral.** La estructura institucional (marco foral) es una fortaleza del sistema con importantes márgenes competenciales para el diseño de políticas y servicios sociales. Aun cuando todas las potencialidades de las competencias no se hayan aprovechado al 100%.

**Prioridad Política.** Las Políticas Sociales constituyen uno de los ejes centrales de la política de la Diputación Foral de Gipuzkoa. La cohesión social es una prioridad política en el Territorio lo que representa una fortaleza a la hora de desarrollar y evaluar el modelo de servicios sociales desde el punto de vista del gasto. Adicionalmente se constata un alto consenso político sobre destinar recursos al envejecimiento y la discapacidad (no es el mismo consenso cuando se trata de incrementar los gastos en exclusión social, por ejemplo).

**Equilibrio entre prestaciones y servicios.** La prioridad política supone que la Diputación Foral de Gipuzkoa destine importantes recursos a la cohesión y los servicios sociales como porcentaje total de los recursos disponibles, y este gasto se ha realizado con un relativo equilibrio entre las prestaciones y los servicios sociales.

**Orientación del gasto al sector social.** Desde una perspectiva de la cohesión social, la orientación del gasto hacia los grupos más vulnerables es una fortaleza del sistema que focaliza el gasto en quienes más lo necesitan, incrementando la cohesión social.

**La red informal.** Una de las fortalezas del sistema de servicios sociales de Gipuzkoa es que cuenta con una importante red informal de cuidados, que debe ser a su vez fortalecida.

**Personal cualificado.** Una fortaleza para la gestión de los recursos de los servicios sociales es la existencia del personal cualificado para la gestión de los recursos del sistema social.

**Experiencia sólida en la gestión de la discapacidad.** Existe una experiencia sólida en el área de gestión de la discapacidad, ya sea en los recursos sociales destinados a domicilios como a centros.

**Consolidado modelo de gestión público-privado.** Los servicios sociales de Gipuzkoa tienen un modelo de gestión de los recursos ya consolidado, donde el sector público se apoya en el sector privado y social para la ejecución del gasto. Aun cuando este modelo necesita mejoras es una fortaleza del sistema guipuzcoano que puede facilitar el desarrollo de modelos eficientes de ejecución del gasto.

**Tercer Sector de calidad.** Es una fortaleza que algunas organizaciones del Tercer Sector prestatarias de servicios se han desarrollado juntamente con la demanda, y las necesidades de los servicios sociales ofreciendo servicios de calidad y bien orientados.

## 2.2. Debilidades

**Débil sistema tecnológico.** El desarrollo tecnológico del Tercer Sector, del sector residencial y en general de las políticas sociales es una debilidad que afecta al modelo de servicios sociales con consecuencias para el gasto. Ya sea porque las tecnologías podrían hacer más eficiente el gasto y producir ahorros, ya sea porque la inversión en tecnologías incrementaría el gasto. Este es un balance importante para el futuro.

**Poca visibilidad del gasto y su impacto.** Existe un débil sistema de comunicación social sobre el gasto de los servicios sociales, así como su estructura de costes (incluyendo la contribución de la administración pública, las familias y el sector privado).

**Estructura de financiación heterogénea.** En comparación con otros Territorios Históricos de la CAPV, Gipuzkoa podría mejorar el gasto en servicios sociales en relación con el PIB territorial. A su vez, la administración central y los Ayuntamientos participan poco relativamente en el gasto total de los servicios sociales. Ir hacia un modelo de mayor equilibrio sería recomendable (incluso si eso implica modificar marcos competenciales).

**Áreas de los servicios sociales menos consolidadas.** Los servicios sociales no son homogéneos, tanto en su capacidad de intervención, como en su capacidad de ejecución y gasto. En particular, para desarrollar una Políticas de los Cuidados, que abarque al conjunto de los servicios sociales se observan debilidades en ciertas áreas como pueden ser infancia (menores), juventud e inclusión social.

**Coordinación del sistema socio-sanitario.** Las debilidades en el sistema de coordinación socio-sanitaria afectan a la asignación y ejecución de recursos ligados a los servicios sociales. Las ineficiencias en la coordinación afectan fuertemente a la ejecución del gasto, en términos de eficiencia, pero también en términos de impacto.

**Desequilibrio financiero – endeudamiento.** Una de las debilidades del sistema es cierto desequilibrio financiero de la Diputación Foral de Gipuzkoa, emergente de la crisis del 2008, con un endeudamiento medio que puede afectar a los servicios sociales a largo plazo.

**Falta de conciencia de lo “común”.** Los servicios sociales se basan en una cultura de lo común, en la solidaridad, y una economía compartida. En la actualidad, el impulso del individualismo afecta esa conciencia de lo común e impulsa una visión poco solidaria sobre los servicios sociales. Esta tensión tiene impactos en la concepción sobre inversiones y gastos en los servicios sociales.

**Privilegio de la inversión en infraestructuras antes que el ámbito comunitario.** Los servicios sociales han privilegiado la inversión en infraestructuras (edificios, etc.) antes que el ámbito comunitario y social, privilegiado las dimensiones intangibles del cuidado antes que las tangibles. Este cambio de orientación supone un nuevo modelo de inversión y gastos en los servicios sociales.

**Ausencia de políticas evaluación económica.** Hasta el presente no se dispone de un sistema de evaluación económica del sistema de servicios sociales, publica y transparente, que permita informar sobre la asignación de recursos y gastos efectuados para hacer seguimiento de las prestaciones y evaluación de los impactos del gasto en términos de mejora de la calidad de vida. Estas herramientas permitirían a su vez anticipar / prevenir situaciones críticas de futuro para corregir en el presente.

**Complejidad de los servicios sociales.** La complejidad de los servicios sociales con una multitud de figuras intermedias con una alta participación de las personas usuarias en la gestión y cobertura económica de los servicios, en lugar de tener sistemas simplificados que faciliten la autogestión de las personas usuarias mediante pagos directos.

## 3. Áreas prioritarias para que deben ser financiadas para impulsar un nuevo modelo de atención y cuidados (transiciones)

### 3.1. Reforzar la atención domiciliaria

Definir un nuevo marco para la financiación de la atención y cuidados en el domicilio, actualizado a las nuevas demandas y previendo que en el futuro la demanda será mayor y más diversa. En este marco, promover e impulsar los recursos (económicos e institucionales) para la atención en el domicilio con

carácter general, y del modelo de vida independiente para las personas con discapacidad, en particular, sobre la garantía del derecho a una vivienda accesible, la disposición de productos de apoyo para la autonomía personal, y los apoyos personales necesarios, con especial atención en la promoción de la asistencia personal. Adicionalmente, acompañar este desarrollo de la atención en el domicilio con una fuerte y transparente sistema de evaluación, que permita hacer público el gasto y los impactos.

### **3.2. Mejorar las tecnologías al servicio de las personas mayores**

La tecnología ha demostrado ser una aliada importante para hacer más eficiente la gestión de los servicios sociales, así como para impulsar nuevas formas de personalización de los servicios sociales, por ejemplo, utilizando la Inteligencia Artificial y otras tecnologías afines. Impulsar en este proceso nuevos modos de financiación estratégica como es la digitalización del Tercer Sector y los propios servicios sociales, orientados a mejorar la prevención e intervención comunitaria, y a la utilización de la inteligencia de datos como soporte de la gestión eficiente y diseño de políticas sociales.

### **3.3. Mejorar la prevención de la dependencia**

Una adecuada de prevención de la dependencia (envejecimiento activo y saludable, por ejemplo) es una adecuada estrategia para reducir gastos en los servicios sociales y facilitar la mejora en la asignación de los recursos para los grupos más vulnerables de la sociedad. Se trata de impulsar un enfoque integral para el envejecimiento (rediseño de la atención primaria, prescripciones sobre la actividad física, modos de alimentación sana, terapias clínicas entre otras dimensiones).

### **3.4. Redefinir el modelo residencial**

Impulsar un nuevo modelo residencial con el objeto de garantizar los derechos elementales de las personas usuarias, su libertad de elección sobre los distintos aspectos de su vida, su participación en la comunidad, su participación en la gestión del recurso, así como la posibilidad de transitar a la atención en el domicilio.

### **3.5. Reforzar el modelo comunitario y de cohesión social**

Frente al avance de una cultura de corte individualista es necesario reforzar los modelos comunitarios y solidarios sobre el cuidado, tanto a nivel horizontal (entre pares) como a nivel vertical (inter-generacional). El desarrollo del modelo comunitario no solo permite atenuar las tendencias individualistas, sino también mejorar la cohesión social, pero desde la participación de la propia sociedad (no solo como impulso de la administración pública).

### **3.6. Reforzar los cuidados informales**

Impulsar y formalizar la atención y cuidados informales puede ser una estrategia que beneficie y alivie el gasto de los servicios sociales en el futuro. Esta estrategia de fortalecimiento de los cuidados informales debe realizarse teniendo en cuentas las cuestiones de feminización del cuidado sin negar el relevante papel que tiene la administración pública en la atención de las personas más frágiles.

### **3.7. Redefinir la “estructura” de la financiación de los servicios sociales**

Impulsar un debate abierto sobre la estructura de la financiación de los servicios sociales (abordando las dimensiones fiscales), que incluya redefinir la participación de los diferentes niveles de la administración pública (estatal, autonómico, provincial y municipal), las familias y sector privado con el fin de garantizar el equilibrio a largo plazo de sistema de servicios sociales. Reestructurar asimismo los instrumentos de asignación y evaluación de recursos tomando en cuenta los modelos de pagos directos, autogestión de las personas usuarias, sobre los servicios que necesita.

### **3.8. Mejorar la focalización de la financiación**

En un contexto de creciente presión a los servicios sociales, sobre todo derivados de la tendencia demográfica y el incremento de la población inmigrante, es necesario hacer un esfuerzo por focalizar mejor las poblaciones objetivos a las que se dirigen los servicios sociales.

### **3.9. Fomento de la corresponsabilidad en los cuidados**

Impulsar instrumentos de gestión que facilite la flexibilidad en los horarios de trabajo (presencial – teletrabajo) para personas cuidadoras informales, con nuevos modelos de prestaciones para personas cuidadoras, redefiniendo un nuevo modelo de gestión de inversión y gastos.

### **3.10. Impulsar la formación de la ciudadanía**

Desarrollar programas de formación en productos y tecnologías de apoyo para la adaptación de los hogares para fortalecer los cuidados en el domicilio. Adicionalmente, incluir en estos programas estrategias de aprendizaje en el autocuidado y el envejecimiento saludable.

### **3.11. Privilegiar los ecosistemas de cuidados**

Impulsar los ecosistemas locales de cuidados, que privilegian las dimensiones sociales, culturales y conectivas del cuidado antes que las infraestructuras físicas (edificios) y tecnológicas. Apostar por la

dimensión local reconsiderando el papel de los Ayuntamientos en este proceso (incluso modificando su marco competencial y dotando de recursos para facilitar la generación de estos ecosistemas).