

# MAPA DE SERVICIOS SOCIALES DE GIPUZKOA

## 2018-2021



**Diagnóstico preliminar**

Septiembre de 2018



# ÍNDICE

<b>1. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>4</b>
1.1. Objetivos.....	4
1.2. Metodología .....	5
<b>2. LAS NECESIDADES ATENDIDAS DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN .....</b>	<b>7</b>
2.1. Introducción.....	7
2.2. Datos sociodemográficos básicos: situación actual y perspectiva de evolución .....	7
2.2.1. Situación actual .....	7
2.2.2. Estimación de la población para el periodo 2018-2021 .....	11
2.3. Las situaciones de dependencia: situación actual y perspectivas de evolución .....	14
2.3.1. Situación actual .....	14
2.3.2. Estimación de la población en situación de dependencia en 2021 .....	16
2.4. Las situaciones de desprotección: situación actual y perspectivas de evolución.....	17
2.4.1. Situación actual .....	17
2.4.2. Estimación de la población en situación de desprotección en 2021.....	23
2.5. Las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social: situación actual y perspectivas de evolución .....	29
2.5.1. Situación actual .....	29
2.5.2. Estimación de la población en situación de exclusión social en 2021.....	32
<b>3. LA ADECUACIÓN DE LA RED DE RECURSOS A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN GUIPUZCOANA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES: ANÁLISIS CUANTITATIVO .....</b>	<b>35</b>
3.1. Introducción.....	35
3.2. Servicios Sociales en Gipuzkoa: una visión de conjunto desde el punto de vista evolutivo y comparado .....	38
3.2.1. Población atendida.....	38
3.2.2. Personal ocupado .....	39
3.2.3. Gasto público en Servicios Sociales .....	40
3.3. Los servicios para personas mayores en situación o riesgo de dependencia .....	42
3.3.1. Introducción .....	42
3.3.2. Los Servicios Sociales para personas mayores de Gipuzkoa en perspectiva comparada.....	42
3.3.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de las personas mayores y/o con dependencia .....	44
3.3.4. El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para personas mayores .....	47
3.3.5. El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para personas mayores .....	49

3.4. Los servicios para personas con discapacidad y enfermedad mental en Gipuzkoa .....	52
3.4.1. Introducción .....	52
3.4.2. Los Servicios Sociales para personas con discapacidad de Gipuzkoa en perspectiva comparada .....	52
3.4.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de las personas con discapacidad y enfermedad mental .....	53
3.4.4. El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para personas con discapacidad .....	56
3.5. Los servicios para menores en situación o riesgo de desprotección .....	65
3.5.1. Introducción .....	65
3.5.2. Los Servicios Sociales para menores en situación o riesgo de desprotección de Gipuzkoa en perspectiva comparada .....	66
3.5.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de los menores en situación o riesgo de desprotección .....	66
3.5.4. El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para menores en situación de riesgo de desprotección .....	69
3.5.5. El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para menores en situación o riesgo de desprotección .....	70
3.6. Los servicios para personas en situación o riesgo de exclusión social .....	71
3.6.1. Introducción .....	71
3.6.2. Los Servicios Sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social de Gipuzkoa en perspectiva comparada .....	71
3.6.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito personas en situación o riesgo de exclusión social .....	72
3.6.4. El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para personas en situación o riesgo de exclusión social .....	73
3.6.5. El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para personas en situación o riesgo de exclusión social .....	76
3.7. Los servicios para mujeres víctimas de violencia de género .....	80
3.7.1. Introducción .....	80
3.7.2. Los Servicios Sociales para mujeres víctimas de violencia de género de Gipuzkoa en perspectiva comparada .....	80
3.7.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de la atención a las mujeres víctimas de violencia de género .....	81
3.7.4. El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para mujeres víctimas de violencia de género .....	81
3.7.5. El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para mujeres víctimas de violencia de género .....	82
3.8. Conclusiones .....	84
<b>4. LA ADECUACIÓN DE LA RED DE RECURSOS A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN GUIPUZCOANA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES: ANÁLISIS CUALITATIVO.....</b>	<b>90</b>
4.1. Aclaraciones previas .....	90
4.2. Identificación de los principales ámbitos de mejora para de la red de Servicios Sociales de atención primaria y secundaria en Gipuzkoa.....	91
4.2.1. Aspectos generales.....	91
4.2.2. Dependencia y envejecimiento .....	93
4.2.3. Discapacidad y enfermedad mental .....	94
4.2.4. Menores en situación o riesgo de desprotección y en situación de vulnerabilidad....	95
4.2.5. Personas en situación o riesgo de exclusión social .....	96

# 1. PRESENTACIÓN

## 1.1. Objetivos

El presente informe se enmarca en el contrato suscrito entre el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa y el Centro de Documentación y Estudios SIIS de la Fundación Eguía Careaga para el diagnóstico de necesidades relativas a los Servicios Sociales del Territorio Histórico de Gipuzkoa. El principal objetivo del informe es el de ofrecer un diagnóstico en relación a las situaciones de necesidad que atiende el sistema de Servicios Sociales, y a su previsible evolución, así como en relación a la adecuación de la actual oferta de Servicios Sociales guipuzcoanos a los objetivos y recomendaciones establecidos en el Mapa de Servicios Sociales 2015-2017.

Más concretamente, los objetivos del informe realizado son:

- Identificar las necesidades existentes en el Territorio Histórico de Gipuzkoa en los ámbitos y contingencias cubiertos por los Servicios Sociales, su evolución a lo largo de los últimos años y las perspectivas de evolución en el corto y medio plazo.
- Contribuir al establecimiento de los elementos básicos de la red de atención y de los centros que la conforman, a partir de un análisis del cumplimiento de las propuestas y recomendaciones planteadas en el marco del anterior Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, del nivel de cobertura de los diferentes servicios que se registra tanto a nivel local como territorial, de la evolución de las listas de espera, y de la identificación de los principales ámbitos de mejora que existen en relación a la red de Servicios Sociales guipuzcoanos.

Para ello, en el primer capítulo del informe se analiza la prevalencia en Gipuzkoa de cada una de las situaciones cubiertas desde el Sistema de Servicios Sociales –dependencia, desprotección y exclusión social–, planteándose para cada una de estas contingencias una serie de previsiones o hipótesis que permitirán estimar el alcance de la demanda potencial de servicios y prestaciones sociales en 2021. Resulta preciso aclarar, como se indica posteriormente, que este análisis no pretende dimensionar la oferta de plazas o servicios necesarios en ese horizonte temporal sino, como se ha señalado, estimar la evolución que en el corto plazo tendrán las contingencias que cubre el sistema de Servicios Sociales y cuantificar el número de personas que se verán afectadas por cada una de ellas en 2021. Esta información debe complementarse con otros datos de demanda de los diversos servicios para así poder plantear una planificación de la red de servicios ajustada a las necesidades reales.

El siguiente capítulo tiene como objetivo analizar la situación de la red guipuzcoana de Servicios Sociales, especialmente desde el punto de vista de la respuesta a las necesidades y demandas de la población. Se analizan en ese sentido, básicamente, la cobertura y el despliegue territorial de los diversos servicios y, preferentemente, centros contemplados en el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa. Más concretamente, el capítulo se centra en el análisis del cumplimiento de los objetivos del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, tanto desde el punto de vista de los objetivos de gestión establecidos en el punto 5 del Mapa, como desde el punto de vista del cumplimiento de las coberturas recomendadas para los diversos centros, en los ámbitos territoriales considerados idóneos para su despliegue territorial.

Como se señala en el capítulo correspondiente, el objetivo de ese análisis no es el de evaluar el grado de cumplimiento del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017 –que, más allá de proponer unas tasas de cobertura específicas para los servicios y centros de la Cartera, establecía una serie de intervenciones prioritarias para centros de día y recursos residenciales de atención secundaria–, sino el de complementar el análisis realizado en el capítulo anterior de este informe con un análisis del despliegue territorial de los diversos recursos, al objeto de definir las prioridades del siguiente Mapa de Servicios Sociales. Para ello, se recogen en primer lugar algunos datos básicos sobre el alcance del sistema guipuzcoano de Servicios Sociales, entendido en su conjunto. Una vez realizado ese análisis, se analizan los servicios y centros orientados a los diversos colectivos o contingencias atendidas desde los Servicios Sociales: personas mayores y/o con dependencia, personas con discapacidad o enfermedad mental, menores en situación o riesgo de desprotección, personas en situación o riesgo de exclusión social y, finalmente, mujeres víctimas de violencia de género.

Finalmente, el objetivo del capítulo final es de identificar –desde una perspectiva básicamente cualitativa– las principales carencias o aspectos susceptibles de mejora en relación a la articulación de la red de Servicios Sociales de Gipuzkoa, de cara a la definición del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2018-2021. El análisis que se recoge en ese capítulo no hace referencia a la dotación de plazas ni al despliegue territorial de los recursos –aspectos ya recogidos en los capítulos anteriores–, sino, preferentemente, a los elementos que inciden en el funcionamiento de la red de Servicios Sociales y que podrían ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar el Mapa de Servicios Sociales. Más concretamente, este capítulo pretende contribuir a la definición de los objetivos para la mejora de la red pública de Servicios Sociales de Gipuzkoa, en la línea de los objetivos de mejora recogidos en el Mapa 2015-2017.

## 1.2. Metodología

La metodología utilizada para la realización de cada uno de los capítulos que integran este informe ha sido la siguiente.

En primer lugar y, en lo que se refiere a las necesidades de la población guipuzcoana en los ámbitos cubiertos por los Servicios Sociales (Capítulo 2), se ha recurrido a las fuentes estadísticas disponibles, tanto en lo que se refiere a la prevalencia actual de las situaciones de necesidad como a su previsible evolución. Concretamente, las operaciones estadísticas y estudios que se han tenido en cuenta para el análisis son:

- Consejo General del Poder Judicial. Estadística Judicial. Juzgados de violencia sobre la mujer, 2017.
- Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Macroencuesta de violencia contra la mujer, 2015
- Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco. La situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV, 2016.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. Registro de personas con valoración BVD vivas a fecha de 31 de diciembre de 2017.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. Serie de Memorias del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. Encuesta de Pobreza y Exclusión Social en Gipuzkoa (EPESG), 2017.
- Emakunde. Análisis e interpretación de datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres en la CAPV. Datos estadísticos 2016 y primer semestre 2017, 2017.
- Emakunde. Datos en relación con el alcance de la atención durante el 2016, a las mujeres víctimas de violencia en la CAPV, 2017.
- EUROSTAT. European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).
- EUSTAT. Cuentas Económicas.
- EUSTAT. Estadística de Movimientos Migratorios

- EUSTAT. Población en Relación con la Actividad (PRA).
- EUSTAT. Proyecciones demográficas 2031.
- Gobierno Vasco. Estadística de Demanda de Servicios Sociales - Encuesta de Necesidades Sociales. 2014.
- Hughes, K, et al. Prevalence and risk of violence against adults with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies. *The Lancet*, vol. 379, nº 9826, 2012.
- INE. Encuesta de Estructura Salarial.
- INE. Encuesta de Población Activa (EPA).
- INE. Estadística del Padrón Continuo
- INE. Índice de Precios de Consumo.
- Meil, G., Los malos tratos a las personas mayores. En: *Las personas mayores en España. Informe 2016. Datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas. Serie: Personas mayores. Documentos Técnicos y Estadísticos*, Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2017, p. 489-539
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Anuario de Estadísticas*.
- Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi;
- Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS), 2016.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. Departamento de Políticas Sociales. Encuesta de Pobreza y Exclusión social de Gipuzkoa (EPESG), 2017.
- Sancho, M. (dir.) Estudio de prevalencia de malos tratos a personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Serie: *Documentos de Bienestar Social-Gizartea Hobetuz*, nº 75, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 2011;

Respecto a la adecuación de la red de Servicios Sociales a las necesidades de la población guipuzcoana (Capítulo 3), las fuentes de datos que se han utilizado son básicamente el Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi, la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social realizada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y los datos proporcionados *ad hoc* por los ayuntamientos guipuzcoanos en relación a los servicios y centros de atención primaria.

## 2. LAS NECESIDADES ATENDIDAS DESDE LOS SERVICIOS SOCIALES: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN

### 2.1. Introducción

El análisis que se presenta en estas páginas tiene como objetivo estimar en el Territorio Histórico de Gipuzkoa la evolución de la población potencialmente afectada por alguna de las situaciones cubiertas por los Servicios Sociales en el horizonte de 2021, año previsto para el término de la vigencia del II Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 12/2008, los objetivos esenciales del Sistema vasco de Servicios Sociales son, además de prevenir y atender las necesidades personales y familiares originadas por las situaciones de emergencia, los siguientes:

- Promover la autonomía personal y prevenir y atender las necesidades personales y familiares derivadas de la dependencia.
- Prevenir y atender las necesidades originadas por las situaciones de desprotección.
- Prevenir y atender las situaciones de exclusión y promover la integración social de las personas, de las familias y de los grupos.

En este capítulo se analizará, por tanto, la prevalencia actual en Gipuzkoa de cada una de las situaciones señaladas –dependencia, desprotección y exclusión social–, planteándose para cada una de estas contingencias, una serie de previsiones o hipótesis que permitirán estimar el alcance de la demanda potencial de servicios y prestaciones sociales en 2021. Resulta preciso aclarar, en cualquier caso, que este análisis no pretende dimensionar la oferta de plazas o servicios necesarios sino, como se ha señalado, estimar la evolución que en el corto plazo tendrán las contingencias que cubre el sistema de Servicios Sociales y cuantificar el número de personas que se verán afectadas por cada una de ellas en 2021. Esta información debe complementarse con otros datos de demanda de los diversos servicios para así poder plantear una planificación de la red de servicios ajustada a las necesidades reales.

### 2.2. Datos sociodemográficos básicos: situación actual y perspectiva de evolución

#### 2.2.1. *Situación actual*

Actualmente, según los datos de la Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2017, Gipuzkoa cuenta con 719.282 habitantes –la población más alta registrada en nuestro territorio hasta el momento– y una densidad de población de 363 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que sitúa a Gipuzkoa –la provincia con una superficie más reducida de todo el Estado– como la cuarta provincia más poblada en relación a su superficie, tras Madrid, Barcelona y Bizkaia.<sup>1</sup>.

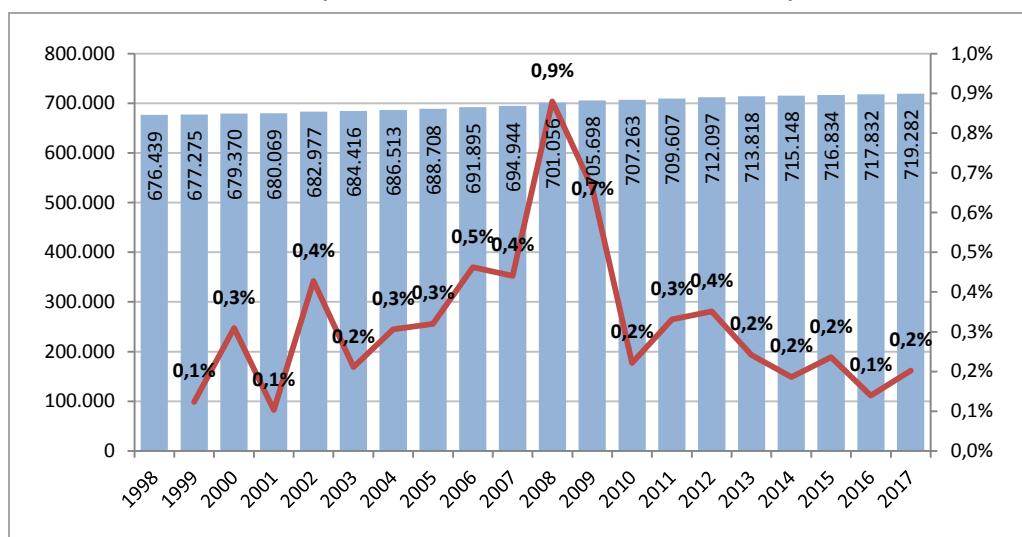
Desde un enfoque sociodemográfico, las principales tendencias y características de la población guipuzcoana son las siguientes.

Gipuzkoa cuenta con un volumen de población que se ha mantenido relativamente estable a lo largo de las últimas dos décadas. Entre 1998 y 2017 la población guipuzcoana ha crecido un 6,3%. En términos comparados puede decirse que este crecimiento ha sido algo superior al que ha experimentado el conjunto de la CAPV (4,6%) y Bizkaia (0,9%) pero muy inferior, en cambio, al registrado en Álava (14,6%) o, incluso, en el conjunto del Estado (16,9%). Cabe apuntar además que a lo largo del periodo el ritmo de crecimiento interanual se ha mantenido relativamente constante entre un 0,1% y 0,4%, con la salvedad del periodo 2006-2009, en el que el crecimiento de la población fue algo mayor.

<sup>1</sup> Estos datos proceden del Instituto Geográfico Nacional. No se han considerado las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Desde el punto de vista de la evolución reciente de la población guipuzcoana, también es preciso destacar que si se considera el periodo que va desde 2013 a 2017, se observa que Gipuzkoa no solo es una de las seis provincias de todo el Estado que no ha perdido población, sino también la tercera (tras Álava y Almería) en la que su volumen ha aumentado más en términos relativos. Este crecimiento ha sido solo del 0,8% –lo que en términos absolutos equivale a unas 5.500 personas– pero contrasta, por ejemplo, con el decrecimiento de la población de Bizkaia (-0,7%) y, en general, con el del conjunto del Estado (-1,2%).

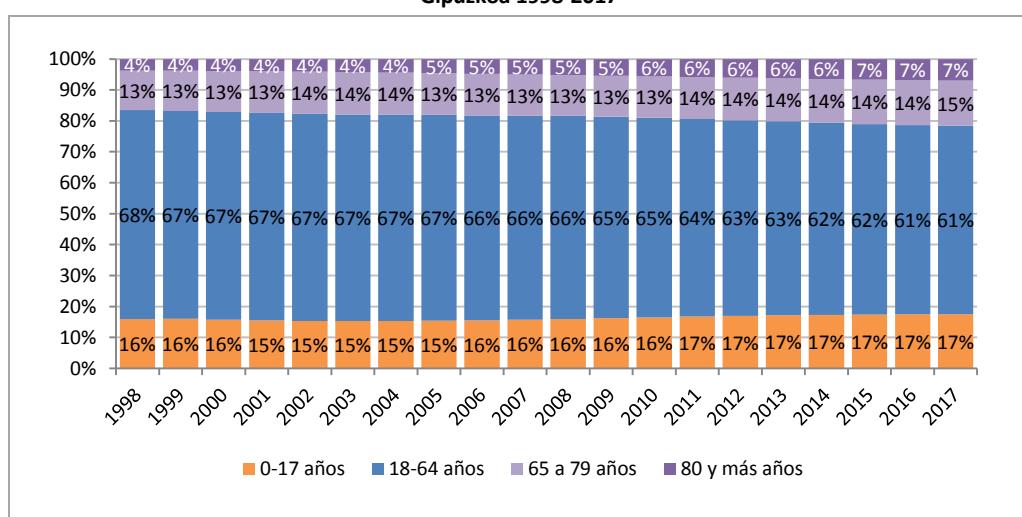
**Gráfico 1. Evolución de la población residente e incremento interanual. Gipuzkoa 1998-2017**



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo.

Con todo, y si bien en términos absolutos la población de Gipuzkoa no ha variado sustancialmente en las dos últimas décadas, sí se ha producido una **transformación notable** en lo que respecta a su **estructura de edad** como consecuencia, fundamentalmente, de las transformaciones que se han producido con respecto a la esperanza de vida, los patrones de fecundidad y, en menor medida, los flujos migratorios. Estos cambios han traído consigo un creciente peso, tanto relativo como absoluto, de la población de 65 y más años y, muy específicamente, de las personas de 80 y más años.

**Gráfico 2. Evolución de la distribución de población residente, por grupos de edad. Gipuzkoa 1998-2017**



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo.

Tal y como se observa en la siguiente tabla, la población guipuzcoana de 65 y más años ha aumentado en estos últimos 20 años en un 39,6%, frente al 6,3% mencionado para el conjunto de la población en el mismo periodo. Entre 1998 y 2017 las personas mayores, de 65 y más años, han pasado de representar el 16,5% de toda la población a suponer un 21,6% en la actualidad. De forma específica, la población de 80 y más años, ha pasado de suponer el 3,7% de la población a representar el 7%. En este periodo, su volumen prácticamente se ha duplicado, de tal manera que han pasado de 25.349 en 1998 a 50.254 en 2017. Entre las causas de este aumento, cabe destacar no solo el progresivo aumento de la esperanza de vida<sup>2</sup>, sino también, la incorporación a este grupo poblacional de generaciones nacidas en periodos de elevada natalidad.

**Tabla 1. Evolución de la población residente, por grupos de edad. Gipuzkoa 1998-2017**

	0-17 años	18-64 años	65 y más años	80 y más años	Total
1998	107.671	457.391	111.378	25.349	676.439
1999	108.245	455.071	113.957	25.472	677.275
2000	106.580	456.769	116.016	25.914	679.370
2001	105.331	456.177	118.561	26.941	680.069
2002	104.611	457.150	121.216	28.012	682.977
2003	104.459	457.241	122.716	29.196	684.416
2004	105.281	457.801	123.431	30.380	686.513
2005	106.090	458.661	123.957	31.809	688.708
2006	107.608	458.261	126.026	33.123	691.895
2007	109.480	458.044	127.420	34.828	694.944
2008	111.922	460.223	128.911	36.255	701.056
2009	114.366	459.721	131.611	37.907	705.698
2010	116.525	456.418	134.320	39.426	707.263
2011	118.680	453.062	137.865	41.233	709.607
2012	120.541	450.682	140.874	42.783	712.097
2013	122.288	447.658	143.872	44.572	713.818
2014	123.343	444.235	147.570	46.322	715.148
2015	124.434	441.809	150.591	47.926	716.834
2016	125.063	439.790	152.979	49.006	717.832
2017	125.653	438.176	155.453	50.254	719.282
Δ (%) 2017/1998	16,7%	-4,2%	39,6%	98,2%	6,3%
Δ (%) 2017/2012	4,2%	-2,8%	10,3%	17,5%	1,0%

Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo.

Se observa también, tras años consecutivos de decrecimiento<sup>3</sup>, un ligero repunte de la población menor de edad a partir de mediados de la década pasada. Entre 2005 y 2017 el número de personas menores de 18 años se ha incrementado en un 19%, mientras que en este periodo el crecimiento ha sido del 5% en lo tocante al conjunto de la población. Entre las causas de esta tendencia, cabe apuntar una ligera recuperación del índice sintético de fecundidad<sup>4</sup>, producto de una recuperación de la maternidad aplazada entre las mujeres por encima de los 30 años y de un repunte de la fecundidad entre mujeres menores de 25 años<sup>5</sup>, muy relacionado con la presencia de mujeres extranjeras con un patrón fecundo más joven.

<sup>2</sup> Según los indicadores demográficos que ofrece Eustat, entre 1995 y 2010 la esperanza de vida al nacimiento de los hombres ha pasado de 74,9 a 79,2 años y la de las mujeres de 82,8 a 85,6 años.

<sup>3</sup> Entre las causas cabe destacar no solo la existencia de unos índices de fecundidad particularmente bajos, sino también el progresivo descenso en este periodo del tamaño de las generaciones en edad reproductiva. Según los indicadores demográficos de Eustat, en el periodo 1975-1995, el índice sintético de fecundidad (el número medio de hijos/as por mujer) pasó en Gipuzkoa de 2,60 a 1,01. Este pronunciado descenso también se produjo en el resto de la CAPV. A partir de entonces el índice sintético de fecundidad ha ido aumentando ligeramente. Los datos más recientes relativos a Gipuzkoa lo fijan, en 2010, en 1,39 hijos/as por mujer.

<sup>4</sup> En 2016, el indicador coyuntural de fecundidad en Gipuzkoa, era, según el INE, de 1,44 hijos/as por mujer, mientras que en 1995 era de 1.

<sup>5</sup> Ilustran esta afirmación los datos sobre la tasa global de fecundidad por grupos de edad que proporciona el INE. Mientras en el año 2000 la tasa global de fecundidad de las mujeres de 25 años era del 1,97% de las mujeres de esta edad, en 2016 este indicador se sitúa en un 3,25%.

También han tenido un **impacto considerable** en el volumen y la **composición de la población guipuzcoana** los flujos migratorios y, concretamente, la **inmigración procedente del extranjero**. Desde 1999 – año en el que por primera vez en la década de los noventa el número de inmigraciones supera a las emigraciones–, el número de personas que han llegado a Gipuzkoa desde fuera de la CAPV, no ha parado de crecer hasta el año 2007. Tras el importante descenso registrado en 2009, lo que se observa en años sucesivos es una cierta estabilización, al menos hasta 2012, y un progresivo aumento a partir de entonces, de tal manera que actualmente el volumen de inmigraciones procedentes del exterior se sitúa en niveles similares a los registrados en 2008. Como consecuencia de lo anterior, la población residente en Gipuzkoa y nacida en el extranjero ha crecido de manera muy importante a lo largo de los últimos veinte años. Entre 2008 y 2017 su número ha pasado de 44 mil a más de 65 mil personas (el crecimiento ha sido del 48%), de tal manera que actualmente la población residente en Gipuzkoa y nacida en el extranjero representa un 9,1% de la población total<sup>6</sup>. Desde una perspectiva comparada, no puede decirse que estas cifras sean elevadas ya que la proporción de personas nacidas en el extranjero que residen en Gipuzkoa (9,1%), es similar a la de la media de la CAPV (9%) e inferior a la correspondiente al conjunto del Estado (13,3%).

**Tabla 2. Indicadores de migración y personas extranjeras en Gipuzkoa. 1998-2017**

	Emigraciones externas <sup>1</sup>	Inmigraciones externas <sup>2</sup>		Saldo migratorio externo <sup>3</sup>	Personas nacidas extranjero		Personas nacionalidad extranjera	
		Total	Del extranjero		Total	% sobre total	Total	% sobre total
1998	4.223	4.117	291	-106	5.243	0,8%	5.301	0,8%
1999	4.543	4.700	569	+157	6.964	1,0%	6.359	0,9%
2000	4.559	6.001	893	+1.442	9.458	1,4%	7.903	1,2%
2001	5.000	7.760	1.197	+2.760	12.428	1,8%	8.856	1,3%
2002	5.556	7.359	2.507	+1.803	15.860	2,3%	11.716	1,7%
2003	6.659	8.046	2.777	+1.387	19.620	2,9%	14.878	2,2%
2004	6.744	8.095	3.206	+1.351	23.450	3,4%	18.232	2,7%
2005	6.672	10.374	4.701	+3.702	28.604	4,2%	21.536	3,1%
2006	8.700	11.644	6.015	+2.944	32.861	4,7%	25.290	3,7%
2007	8.643	14.327	7.904	+5.684	36.916	5,3%	29.040	4,2%
2008	9.194	13.535	7.179	+4.341	44.097	6,3%	35.935	5,1%
2009	9.092	10.799	4.890	+1.707	49.416	7,0%	40.859	5,8%
2010	8.815	10.845	4.672	+2.030	51.319	7,3%	42.449	6,0%
2011	9.031	11.196	4.772	+2.165	53.548	7,5%	44.179	6,2%
2012	8.538	10.619	3.882	+2.081	56.184	7,9%	46.132	6,5%
2013	10.477	11.520	4.467	+1.043	57.590	8,1%	46.684	6,5%
2014	10.271	12.306	4.843	+2.035	59.060	8,3%	46.464	6,5%
2015	10.328	12.165	5.558	+1.837	60.907	8,5%	46.548	6,5%
2016	9.936	13.013	6.667	+3.077	63.017	8,8%	47.592	6,6%
2017	--	--	--	--	65.461	9,1%	48.652	6,8%

1. Se trata de aquellas migraciones originadas en un municipio de Gipuzkoa y con destino fuera de la CAPV (ya sea al resto del Estado o al extranjero). 2. Se trata de aquellas migraciones cuyo origen está en un municipio de fuera de la CAPV (ya sea dentro del Estado o en el extranjero) y cuyo destino es Gipuzkoa. 3.

Fuentes: EUSTAT. Estadística de Movimientos Migratorios y INE. Estadística de Padrón Continuo.

En lo que respecta a la composición de la población residente en Gipuzkoa en función del lugar de nacimiento, cabe decir que entre 2008 y 2017 la proporción de la población que reside en Gipuzkoa y ha nacido dentro de la CAPV se ha mantenido en un 75%. Ha variado, en cambio, la proporción de la población nacida en el resto del Estado, que ha pasado del 19% al 16%<sup>7</sup> y, como se ha mencionado, también la nacida en el extranjero que ha pasado del 6% al 9% en este periodo.

<sup>6</sup> Si en lugar del país de nacimiento se atiende al criterio administrativo de la nacionalidad, estas cifras se suavizan levemente. Entre 2008 y 2017, la población de nacionalidad extranjera en Gipuzkoa pasa de 35.935 personas a 48.652, lo que supone un aumento de su peso relativo de un 5,1% a un 6,8% en nueve años.

<sup>7</sup> El 75% de todas las personas que residen en Gipuzkoa y proceden de otras comunidades autónomas tienen 55 o más años.

Respecto a la población que ha nacido fuera del Estado (65.461 en 2017), puede señalarse que el 45,5% provienen de países americanos. De todas ellas, más de la mitad (el 57%) provienen de los siguientes cinco países: Nicaragua, Colombia, Ecuador, Honduras y Argentina. Además el 27,6% procede de países europeos, fundamentalmente, de aquellos que están integrados en la UE-28 (el 22,5% de todas las personas nacidas en el extranjero) y, entre ellas, en mayor medida, de Rumanía (7,1%), Portugal (5,3%) y Francia (4,2%). Por último, un 19,3% de las personas nacidas fuera del Estado y empadronadas en Gipuzkoa procede de África –el 58% de todas ellas, de Marruecos– y el 7,5% de Asia y, fundamentalmente, de Paquistán y China.

**Tabla 3. Distribución de la población nacida en el extranjero según país de origen, por Territorio Histórico. 2017**

	Gipuzkoa		Álava	Bizkaia
	Número	Distribución (%)	Distribución (%)	Distribución (%)
<b>+PAÍSES EUROPEOS</b>	<b>18.043</b>	<b>27,6%</b>	<b>18,9%</b>	<b>22,2%</b>
- UE	14.760	22,5%	14,5%	19,3%
Rumanía	4.651	7,1%	4,2%	9,8%
Portugal	3.448	5,3%	3,9%	2,3%
Francia	2.780	4,2%	1,9%	2,6%
Alemania	798	1,2%	1,2%	1,2%
- No UE	3.283	5,0%	4,4%	2,9%
Ucrania	1.460	2,2%	1,4%	0,6%
Rusia	705	1,1%	0,7%	1,0%
<b>+PAÍSES AFRICANOS</b>	<b>12.651</b>	<b>19,3%</b>	<b>32,2%</b>	<b>19,5%</b>
Marruecos	7.364	11,2%	15,6%	8,9%
Argelia	1.439	2,2%	6,0%	1,6%
Senegal	1.200	1,8%	1,2%	2,9%
Nigeria	683	1,0%	3,7%	1,4%
<b>+PAÍSES AMERICANOS</b>	<b>29.762</b>	<b>45,5%</b>	<b>41,3%</b>	<b>51,3%</b>
- CENTRAL Y CARIBE	10.887	16,6%	6,4%	7,9%
Nicaragua	4.271	6,5%	0,5%	2,9%
Honduras	2.920	4,5%	0,4%	1,3%
República Dominicana	1.858	2,8%	3,3%	1,3%
- NORTE	1.431	2,2%	1,1%	2,1%
- SUR	17.444	26,6%	33,8%	41,3%
Colombia	4.011	6,1%	12,2%	10,4%
Ecuador	3.312	5,1%	4,0%	3,8%
Argentina	2.384	3,6%	2,2%	2,5%
Brasil	1.841	2,8%	3,6%	3,2%
<b>+ PAÍSES ASIÁTICOS</b>	<b>4.888</b>	<b>7,5%</b>	<b>7,4%</b>	<b>6,7%</b>
Pakistán	2.174	3,3%	4,1%	1,3%
China	1.362	2,1%	2,3%	3,4%
<b>+ PAÍSES DE OCEANÍA</b>	<b>117</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,3%</b>
<b>TOTAL (% total)</b>	<b>65.461</b>	<b>9,1%</b>	<b>10,9%</b>	<b>8,3%</b>

Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo.

## 2.2.2. Estimación de la población para el periodo 2018-2021

Las hipótesis de evolución de la población guipuzcoana, para el periodo comprendido entre los años 2018 a 2021, que se utilizan en este documento parten de las Proyecciones Demográficas publicadas por Eustat en 2017. En esta operación, Eustat ha realizado una estimación a corto y medio plazo, concretamente hasta el año 2031, de la estructura de población por sexo y edad de la CAPV y sus tres Territorios Históricos.

La estimación realizada por Eustat se ha basado en el método de componentes demográficos que consiste básicamente en establecer, partiendo de un año base, un horizonte temporal al que le son aplicadas hipótesis concretas asociadas a los principales fenómenos demográficos, es decir, la mortalidad, la fecundidad y los flujos migratorios. Esta proyección se ha asentado sobre la construcción de un

único escenario proyectado al horizonte del año 2031, y para su realización se han empleado las hipótesis de evolución consideradas como las más verosímiles para esos fenómenos.

Se resumen a continuación de un modo muy simple las principales hipótesis contempladas por Eustat para la elaboración de estas proyecciones:

- **Se mantiene la trayectoria ascendente de la esperanza de vida.** La extrapolación de las tendencias de evolución de la mortalidad, por sexo y edad, de los últimos 14 años, así como de la persistencia de las diferencias territoriales observadas en la actualidad, conducen en el caso de Gipuzkoa a un pronóstico de esperanza de vida al nacer para el año 2021 de 81,8 años para los hombres y de 87,52 para las mujeres. Considerando estas mismas estimaciones, la esperanza de vida al nacer se incrementaría entre 2017 y 2021 en 1,2 años en el caso de los hombres y en 0,82 años en el de las mujeres.
- **Aumento ligero de la fecundidad pero disminución de los nacimientos como consecuencia de la reducción del número de mujeres en edades fértiles.** Según las estimaciones realizadas por Eustat el número de nacimientos en Gipuzkoa se reducirá progresivamente en la medida en que la prevista recuperación de la fecundidad no compensará la disminución del número de mujeres en edades fértiles. En el caso de Gipuzkoa y para el período analizado, el número de personas nacidas, según estas estimaciones, se reduciría de 6.200 en 2017 a 5.800 en 2021, y todo ello a pesar del aumento previsto en el índice sintético de fecundidad que eventualmente pasará de 1,46 a 1,51 hijos/as por mujer.
- **El saldo migratorio será positivo y permitirá el aumento de la población:** las hipótesis sobre migraciones que Eustat plantea prevén en lo tocante los flujos de inmigración un mantenimiento de los niveles observados en años precedentes de la inmigración procedente del resto del Estado y un cierto mantenimiento también de los flujos inmigratorios procedentes del extranjero en niveles similares a los observados en 2012, periodo en el que éste tipo de inmigración aumenta. Aplicadas estas hipótesis, el número de inmigraciones se mantendrá en 14.100 al año en el período 2017-2021. Por otra parte, en lo que respecta a las emigraciones, Eustat prevé que su tasa seguirá siendo inferior a la de las inmigraciones y que entre 2017 y 2021 su volumen se reducirá de 11.400 a 11.100. En resumen, Eustat prevé en el período comprendido entre los años 2017 y 2021 un mantenimiento de las inmigraciones en niveles similares a los actuales (lo que supone la llegada de unas 14.100 personas al año), así como un comportamiento ligeramente decreciente de las emigraciones. En resumen, se prevé para todo el período contemplado un saldo migratorio positivo, que en 2021 alcanzaría una ganancia de unas 3.100 personas.

En la siguiente tabla se resumen los principales indicadores demográficos previstos para Gipuzkoa por Eustat en el período comprendido entre los años 2017 y 2021.

**Tabla 4. Indicadores de natalidad, mortalidad y migraciones para Gipuzkoa. 2017-2021**

	Natalidad			Mortalidad			Migraciones		
	Nacimientos (en miles)	Índice sintético de fecundidad	Edad media a la maternidad	Defunciones (en miles)	Esperanza de vida hombres	Esperanza de vida mujeres	Inmigraciones (en miles)	Emigraciones (en miles)	Saldo migratorio (en miles)
2017	6,2	1,46	32,77	6,7	80,80	86,87	14,1	11,30	2,80
2018	6,0	1,48	32,78	6,8	81,10	87,03	14,1	11,30	2,80
2019	5,9	1,49	32,80	6,8	81,30	87,20	14,1	11,20	2,90
2020	5,8	1,50	32,81	6,9	81,50	87,36	14,1	11,10	3,00
2021	5,8	1,51	32,82	6,9	81,80	87,52	14,2	11,10	3,10

Fuente: EUSTAT. Proyecciones demográficas 2031.

Los resultados globales de las proyecciones demográficas realizadas por Eustat para Gipuzkoa y correspondientes al período comprendido entre los años 2018 a 2021 se resumen en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Evolución de la población prevista (en miles) por grupos de edad. Gipuzkoa 2018-2021**

	2018			2021		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
0 - 4	16,7	16,0	32,7	15,9	15,2	31,1
5 - 9	19,0	17,9	36,9	17,7	16,9	34,6
10 - 14	18,2	17,3	35,5	19,6	18,4	38,0
15 - 19	16,8	15,5	32,3	18,4	17,4	35,8
20 - 24	15,8	14,9	30,7	17,1	16,2	33,3
25 - 29	16,6	16,2	32,8	16,5	16,0	32,5
30 - 34	20,3	19,9	40,2	17,8	17,8	35,6
35 - 39	26,5	26,0	52,5	21,8	21,7	43,5
40 - 44	30,8	29,0	59,8	28,3	27,6	55,9
45 - 49	28,5	27,3	55,8	30,2	28,8	59,0
50 - 54	27,1	27,4	54,5	28,0	27,2	55,2
55 - 59	25,0	25,7	50,7	26,3	26,9	53,2
60 - 64	21,7	22,8	44,5	23,9	25,0	48,9
65 - 69	20,1	21,8	41,9	20,0	22,1	42,1
70 - 74	16,9	19,6	36,5	18,5	21,1	39,6
75 - 79	11,3	14,4	25,7	13,8	17,5	31,3
80 - 84	9,8	15,2	25,0	9,0	13,1	22,1
85 - 89	5,5	10,7	16,2	6,4	11,8	18,2
90 - 94	1,8	5,2	7,0	2,5	6,4	8,9
95 - 99	0,3	1,3	1,6	0,5	1,9	2,4
100 y más	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2
Total	348,7	364,3	713	352,2	369,2	721,4

Fuente: EUSTAT. Proyecciones demográficas 2031.

Según las proyecciones demográficas de Eustat para Gipuzkoa, el volumen de población aumentará ligeramente en nuestro territorio en el período 2018-2021. Concretamente, en estos cuatro años se incrementará en un 0,8% lo que, expresado en términos constantes, supondría una tasa de crecimiento interanual del 0,28% y, por tanto, un incremento ligeramente superior al observado en el período 2013-2017 (0,19%). Los cambios más importantes en este lapso de tiempo se producirían, en todo caso, en la composición de la estructura por edades de la población guipuzcoana. Lógicamente, el período contemplado es reducido y, por tanto, los cambios demográficos, pequeños, con todo, los datos ofrecidos ponen de manifiesto un claro crecimiento del peso relativo de la población de 65 y más años, que en estos cuatro años pasaría de representar el 21,9% de la población total de Gipuzkoa a suponer un 22,8%. En términos absolutos, la población mayor de 65 años se incrementaría en unas 8.100 personas. Las proyecciones demográficas permiten visualizar, así mismo, que a diferencia de lo ocurrido en períodos previos, en este caso la población de 80 y más años crecerá a un ritmo menor que la del conjunto de la población de 65 y más años, lo que cabe atribuir al desplazamiento en estos años hacia edades más avanzadas de las cohortes nacidas durante la guerra civil e inmediata posguerra. Tal y como se observa en la siguiente tabla, entre 2018 y 2021 el número de personas de 80 y más años aumentará únicamente en 1.100 efectivos, cuando en el período inmediatamente previo (2014-2017) este aumento fue de 3.932 personas.

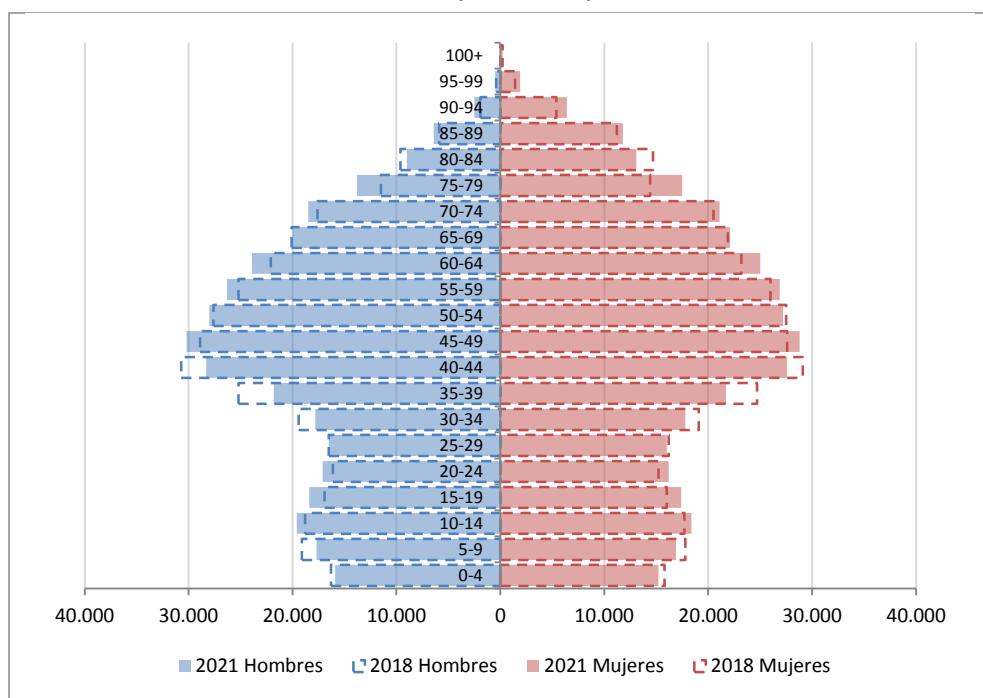
**Tabla 6. Evolución de la población prevista por grupos de edad. Gipuzkoa 2018-2021**

	Población total (en miles)			% sobre el total de la población	
	2018	2021	Diferencia	2018	2021
0-19	138,4	139,5	1,1	19,3%	19,3%
20-44	212,2	200,8	-11,4	29,7%	27,8%
45-64	208,1	216,3	8,2	29,1%	30,0%
65 y más	156,7	164,8	8,1	21,9%	22,8%
+80 y más	50,7	51,8	1,1	7,1%	7,2%
Total	715,4	721,4	6,0	100,0%	100,0%

Fuente: EUSTAT. Proyecciones demográficas 2031.

Por otra parte, también la población más joven experimentaría, según las proyecciones de población adoptadas, un muy ligero repunte. Entre 2018 y 2021 las personas de menos de 20 años pasarían así de 138.400 a 139.500. En cambio, la reducción será importante en lo tocante a la población de 20 a 44 años, con una reducción prevista del 11,4% de su volumen poblacional.

**Gráfico 3. Pirámide de población. Gipuzkoa 2018-2021**



Fuente: EUSTAT. Proyecciones demográficas 2031.

## 2.3. Las situaciones de dependencia: situación actual y perspectivas de evolución

### 2.3.1. Situación actual

La información que proporciona el registro foral sobre el número de personas con valoración de dependencia supone en el momento actual una buena aproximación a la prevalencia de la dependencia en nuestro territorio. Desde esta perspectiva cabe señalar que, si bien la información que proporciona expresa únicamente el número de personas a las que se les ha realizado la valoración de dependencia –y, por tanto, no reflejan en sentido estricto la prevalencia de esta contingencia–, sus datos son el resultado de un proceso, el de la valoración de la dependencia, que tras algo más de una década se encuentra suficientemente consolidado.

Según se desprende de los datos relativos al número de personas con valoración de dependencia extraídos del registro del Departamento para la Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa, a 31 de diciembre de 2017 hay en Gipuzkoa 28.366 personas con dependencia al menos de Grado I y 7.809 personas más, que aun no habiendo recibido una puntuación suficiente para ser valoradas con un Grado I, podría presuponerseles, al menos, algún tipo de limitación para las actividades básicas y/o instrumentales de la vida diaria.

**Tabla 7. Número de personas en riesgo o situación de dependencia por grado, en función del sexo y los grupos de edad. Gipuzkoa 2017**

	0-5 años	6-17 años	18-64 años	65-79 años	80+ años	Total
<b><i>Hombres</i></b>						
Riesgo	152	248	557	859	1.224	3.040
Dependencia	130	458	3.300	2.238	4.283	10.409
- Grado I	27	156	1.677	978	1.756	4.594
- Grado II	67	178	1.038	758	1.424	3.465
- Grado III	36	124	585	502	1.103	2.350
Total	282	706	3.857	3.097	5.507	13.449
<b><i>Mujeres</i></b>						
Riesgo	169	244	512	1.231	2.613	4.769
Dependencia	81	221	2.405	2.939	12.311	17.957
- Grado I	23	77	1.091	1.429	4.468	7.088
- Grado II	37	76	786	930	4.166	5.995
- Grado III	21	68	528	580	3.677	4.874
Total	250	465	2.917	4.170	14.924	22.726
<b><i>Ambos sexos</i></b>						
Riesgo	321	492	1.069	2.090	3.837	7.809
Dependencia	211	679	5.705	5.177	16.594	28.366
- Grado I	50	233	2.768	2.407	6.224	11.682
- Grado II	104	254	1.824	1.688	5.590	9.460
- Grado III	57	192	1.113	1.082	4.780	7.224
Total	532	1.171	6.774	7.267	20.431	36.175

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa. Registro de personas con valoración BVD vivas a fecha de 31 de diciembre de 2017.

Los datos expuestos más arriba ponen de manifiesto también que son mujeres el 63% de todas las personas valoradas como dependientes y que el 58% de todas las personas con algún grado de dependencia son personas de 80 y más años.

Si se pone en relación la información que proporciona el registro foral con los datos de población residente en Gipuzkoa en 2017, se obtiene una prevalencia de la dependencia que, tal y como puede observarse en la siguiente tabla, en Gipuzkoa alcanza al 3,94% de la población.

**Tabla 8. Tasa de prevalencia del riesgo o situación de dependencia por grado, en función del sexo y los grupos de edad. Gipuzkoa 2017**

	0-5 años	6-17 años	18-64 años	65-79 años	80+ años	Total
<b><i>Hombres</i></b>						
Riesgo	0,745	0,562	0,252	1,763	7,016	0,865
Dependencia	0,637	1,039	1,496	4,594	24,549	2,963
- Grado I	0,132	0,354	0,760	2,007	10,065	1,308
- Grado II	0,328	0,404	0,471	1,556	8,162	0,986
- Grado III	0,176	0,281	0,265	1,030	6,322	0,669
Total	1,382	1,601	1,748	6,357	31,564	3,829
<b><i>Mujeres</i></b>						
Riesgo	0,871	0,584	0,235	2,180	7,965	1,296
Dependencia	0,418	0,529	1,105	5,204	37,526	4,879
- Grado I	0,119	0,184	0,501	2,530	13,619	1,926
- Grado II	0,191	0,182	0,361	1,647	12,699	1,629
- Grado III	0,108	0,163	0,243	1,027	11,208	1,324
Total	1,289	1,113	1,341	7,383	45,490	6,175
<b><i>Ambos sexos</i></b>						
Riesgo	0,807	0,573	0,244	1,987	7,635	1,086
Dependencia	0,530	0,791	1,302	4,921	33,020	3,944
- Grado I	0,126	0,271	0,632	2,288	12,385	1,624
- Grado II	0,261	0,296	0,416	1,605	11,123	1,315
- Grado III	0,143	0,224	0,254	1,029	9,512	1,004
Total	1,337	1,364	1,546	6,908	40,655	5,029

Fuentes: Diputación Foral de Gipuzkoa. Registro de personas con valoración BVD vivas a fecha de 31 de diciembre de 2017; INE. Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2017.

### 2.3.2. *Estimación de la población en situación de dependencia en 2021*

Para estimar la prevalencia que las situaciones de dependencia tendrán en el corto plazo, se ha adoptado como hipótesis más factible el mantenimiento de las tasas de dependencia actuales. Esta hipótesis implica la aplicación de las tasas de dependencia actuales en función del sexo y de diferentes cohortes de edad (ver Tabla 8) a la población con las mismas características sociodemográficas estimada para el horizonte de 2021 (ver Tabla 5). Los resultados de esta operación se resumen en la siguiente tabla.

**Tabla 9. Número de personas en situación o riesgo de dependencia por grados, grupos de edad y sexo. Gipuzkoa 2021**

	0-5 años	6-17 años	18-64 años	65-79 años	80+ años	Total
<b><i>Hombres</i></b>						
Riesgo	145	252	549	922	1.291	3.158
Dependencia	124	465	3.250	2.402	4.517	10.759
- Grado I	26	158	1.652	1.050	1.852	4.738
- Grado II	64	181	1.022	814	1.502	3.582
- Grado III	34	126	576	539	1.163	2.439
Total	269	717	3.799	3.325	5.808	13.917
<b><i>Mujeres</i></b>						
Riesgo	162	247	504	1.323	2.660	4.897
Dependencia	78	224	2.367	3.159	12.534	18.361
- Grado I	22	78	1.074	1.536	4.549	7.259
- Grado II	35	77	774	1.000	4.241	6.127
- Grado III	20	69	520	623	3.743	4.976
Total	240	472	2.871	4.482	15.194	23.258
<b><i>Ambos sexos</i></b>						
Riesgo	307	499	1.053	2.245	3.951	8.055
Dependencia	201	689	5.617	5.561	17.050	29.120
- Grado I	48	237	2.725	2.586	6.401	11.996
- Grado II	99	258	1.796	1.813	5.743	9.709
- Grado III	54	195	1.096	1.162	4.907	7.414
Total	508	1.189	6.670	7.806	21.002	37.175

Fuente: elaboración propia.

Tal y como se desprende de los resultados obtenidos, se prevé que el número de personas con dependencia (Grados I a III) podría pasar en el periodo comprendido entre los años 2017 y 2021 de 28.366 a 29.120 personas, lo que supone un incremento moderado del 2,7%. Este aumento en el número de personas dependientes –en un escenario en el que la población en Gipuzkoa, según las proyecciones demográficas de Eustat crecerá en torno a un 1,2%– se deberá fundamentalmente al peso creciente de la población mayor, más expuesta al riesgo de dependencia. Según las estimaciones realizadas, entre 2017 y 2021, el número de personas en situación de dependencia podría incrementarse en 754 personas y el de aquellas afectadas por situaciones de riesgo en 246. Las diferencias entre ambos años, por grupos de edad y grado de dependencia pueden ser consultadas en la siguiente tabla.

**Tabla 10. Diferencia en el número de personas en situación o riesgo de dependencia por grados y grupos de edad. Gipuzkoa 2017-2021**

	Riesgo	Grados I, II y III				Total	
		Grado I	Grado II	Grado III	Total		
2017	0-5 años	321	50	104	57	211	532
	6-17 años	492	233	254	192	679	1.171
	18-64 años	1.069	2.768	1.824	1.113	5.705	6.774
	65-79 años	2.090	2.407	1.688	1.082	5.177	7.267
	80+ años	3.837	6.224	5.590	4.780	16.594	20.431
	Total	7.809	11.682	9.460	7.224	28.366	36.175
2021	0-5 años	307	48	99	54	201	508
	6-17 años	499	237	258	195	689	1.189
	18-64 años	1.053	2.725	1.796	1.096	5.617	6.670
	65-79 años	2.245	2.586	1.813	1.162	5.561	7.806
	80+ años	3.951	6.401	5.743	4.907	17.050	21.002
	Total	8.055	11.996	9.709	7.414	29.120	37.175
Diferencia 2021-2017	0-5 años	-14	-2	-5	-3	-10	-24
	6-17 años	+7	+4	+4	+3	+10	+18
	18-64 años	-16	-43	-28	-17	-88	-104
	65-79 años	+155	+179	+125	+80	+384	+539
	80+ años	+114	+177	+153	+127	+456	+571
	Total	+246	+314	+249	+190	+754	+1.000

Fuente: elaboración propia.

## 2.4. Las situaciones de desprotección: situación actual y perspectivas de evolución

### 2.4.1. Situación actual

En el ámbito de la desprotección, las situaciones objeto de intervención por parte de los Servicios Sociales pueden referirse a varios colectivos:

- Personas menores de edad en riesgo y en situación de desprotección.
- Mujeres víctimas de la violencia machista.
- Personas mayores en situación de desprotección
- Personas adultas, generalmente con diferentes grados de pérdida de autonomía, en situación de desprotección porque sufren malos tratos y/o una atención negligente.

A continuación se estima para cada uno de estos cuatro colectivos la prevalencia en el momento actual de las situaciones de desprotección.

#### 2.4.1.1. Personas menores de edad en riesgo y situación de desprotección

Una primera aproximación a la prevalencia de las situaciones de desprotección, y fundamentalmente aquellas que se caracterizan por una mayor gravedad, es la que permiten los datos del Servicio de Protección a la Infancia y a la Adolescencia del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Según estos datos, en el marco del servicio de valoración y orientación de situaciones de desprotección infantil se recibieron, en el año 2017, 971 notificaciones de personas menores de edad en posible situación de desprotección. El 37% de estas notificaciones (359) correspondió a menores de edad con referente familiar, el 18,5% a menores infractores (180 menores) y un 44,5% a menores extranjeros no acompañados (432). Desde una perspectiva evolutiva destaca el repunte observado en 2016 y 2017 en relación a las notificaciones correspondientes a menores extranjeros no acompañados, así como el paulatino descenso de las notificaciones relacionadas con menores infractores.

En lo que respecta, por su parte, a las situaciones de acogimiento, a finales de 2017, se encontraban en acogimiento un total de 685 niños, niñas y adolescentes, de los cuales 336 estaban siendo atendidos por el servicio de acogimiento residencial (49%) y 349 se hallaban en acogimiento familiar (51%).

A partir de los datos proporcionados por la Diputación Foral de Gipuzkoa, también es posible conocer que a 31 de diciembre de 2017 había un total de 1.112 personas menores de edad implicadas en los diferentes programas de intervención socioeducativa y psicosocial existentes.

**Tabla 11. Evolución de la población menor de edad en situación de desprotección atendida por el Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Gipuzkoa 2012-2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolución 2012-17(%)
<i>Menores implicados en notificaciones recibidas a lo largo del año</i>							
- Con referente familiar	306	312	367	375	385	359	17%
- Menores infractores	332	353	300	259	199	180	-46%
- MENAS	138	148	159	173	305	432	213%
- Total	776	813	826	807	889	971	25%
<i>Menores de edad en acogimiento a 31 de diciembre</i>							
- Acogimiento residencial	263	288	293	306	316	336	28%
- Acogimiento familiar	319	323	335	254	348	349	9%
- Total acogimiento	582	611	628	560	664	685	18%
<i>Menores implicados en programas de intervención socioeducativa y psicosocial a 31 de diciembre</i>	862	802	1.025	1.287	1.149	1.112	29%
<i>Total menores de edad atendidos por el sistema de protección infantil a 31 de diciembre</i>	s.d.	s.d.	1.127	1.402	1.481	1.435	--

Fuente: Memoria 2017 del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Diputación Foral de Gipuzkoa.

Si a partir de estas cifras se tratara de estimar la prevalencia que tienen en nuestro territorio las situaciones graves de desprotección podría afirmarse que su tasa podría alcanzar a en torno a un 1,142% de la población menor de edad si se considera el número de personas menores de edad que a 31 de diciembre de 2017 tenían abierto expediente por el Servicio de Protección a la Infancia y Adolescencia.

**Tabla 12. Tasa por cada 100 personas menores de 18 años de la población menor de edad en situación de desprotección atendida por el Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Gipuzkoa 2012-2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Menores implicados en notificaciones recibidas a lo largo del año</i>						
- Con referente familiar	0,254%	0,255%	0,298%	0,301%	0,308%	0,286%
- Menores infractores	0,275%	0,289%	0,243%	0,208%	0,159%	0,143%
- MENAS	0,114%	0,121%	0,129%	0,139%	0,244%	0,344%
- Total	0,644%	0,665%	0,670%	0,649%	0,711%	0,773%
<i>Menores de edad en acogimiento a 31 de diciembre</i>						
- Acogimiento residencial	0,218%	0,236%	0,238%	0,246%	0,253%	0,267%
- Acogimiento familiar	0,265%	0,264%	0,272%	0,204%	0,278%	0,278%
- Total acogimiento	0,483%	0,500%	0,509%	0,450%	0,531%	0,545%
<i>Menores implicados en programas de intervención socioeducativa y psicosocial</i>	0,715%	0,656%	0,831%	1,034%	0,919%	0,885%
<i>Total menores de edad atendidos por el sistema de protección infantil a 31 de diciembre</i>	s.d.	s.d.	0,914%	1,127%	1,184%	1,142%

Fuente: Memoria 2017 del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Diputación Foral de Gipuzkoa.

Más allá de las personas menores de edad atendidas por las instituciones competentes en materia de protección, existen también situaciones de desprotección de carácter leve y moderado o de riesgo elevado que o bien no son detectadas o bien están siendo atendidas por los Servicios Sociales de base. Es por esta razón que, suele ser conveniente recurrir a otro tipo de fuentes a la hora de estimar la prevalencia de los malos tratos a personas menores de edad. A partir de la Estadística de Demanda de Servicios Sociales –Encuesta de Necesidades Sociales 2014, del Gobierno Vasco, por ejemplo, puede estimarse, en base a la incidencia de diversos problemas graves de inserción educativa, comportamentales y de desatención familiar o maltrato, que la población de personas menores de edad necesitada de Servicios Sociales de atención primaria podría alcanzar en 2017 la cifra de unas 1.921, es decir, aproximadamente un 1,53% de la población menor de 18 años.

**Tabla 13. Estimación de la población menor de edad en situación de riesgo de desprotección por diferentes motivos. Gipuzkoa 2014-2017**

	Incidencia según la Encuesta de Demanda y Necesidades Sociales	Estimación del número de personas afectadas
	CAPV 2014	Gipuzkoa 2017
Absentismo o retraso escolar de dos o más años	0,402% de la población de 6 a 16 años	319
Algún problema grave de integración en la escuela	0,729% de la población de 6 a 16 años	578
Con problemas de comportamiento o actitud	0,612% de la población menor de 15 años y 0,894% de la de 15 a 17 años	825
Problemas de desatención/rechazo familiar o maltrato, acoso o violencia	0,146% de la población menor de 15 años y 0,223% de la de 15 a 17 años	199
Total riesgo de desprotección (estimación)	1,529% de la población menor de 17 años	1.921

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno Vasco. Estadística de Demanda de Servicios Sociales - Encuesta de Necesidades Sociales. 2014.

Además de los datos que proporciona la Estadística de Demanda de Servicios Sociales, el estudio realizado en 2017 a instancias del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral, respecto a la atención de los Servicios Sociales municipales de Gipuzkoa a niños, niñas y adolescentes en riesgo de desprotección proporciona también una buena aproximación a la incidencia del riesgo de desprotección leve y moderada. Según se desprende de este estudio<sup>8</sup>, cuya referencia es el año 2016, la tasa de atención conjunta de los Servicios Sociales de base a las situaciones de riesgo de desprotección leve y moderada es del 1,302% de la población menor de edad.

#### 2.4.1.2. *Mujeres víctimas de violencia machista*

Según los datos que ofrecen distintas fuentes estadísticas y administrativas, la prevalencia de las situaciones de violencia de género entre las mujeres podría oscilar, en el momento actual, entre un 0,31% y un 4,3%.

<sup>8</sup> Respondieron a la encuesta un total de 43 municipios, el 49% del total de municipios guipuzcoanos, que agrupan al 81% de la población total y el 80% de la población menor de 18 años residente en Gipuzkoa.

**Tabla 14. Prevalencia de la violencia machista entre las mujeres según diversas fuentes.  
Gipuzkoa 2015-2016**

Estudio/Registro	Macroencuesta de violencia contra la mujer Violencia física o sexual en los últimos 12 meses	Emakunde Número de víctimas de violencia contra las mujeres	Juzgados de Violencia sobre la mujer Mujeres víctimas de violencia de género en las denuncias recibidas
Año	2015	2016	2016
Colectivo	Mujeres 16 y más	Mujeres	Mujeres
Ámbito	España	Gipuzkoa	Gipuzkoa
Tasa por 100 mujeres	2,70%	0,308%	0,355%
Número de mujeres*	8.415	1.129	1.302

\*Nota: mientras la tasa expresa el valor que arrojan los distintos estudios o fuentes consultadas para un colectivo y ámbito concretos, el número de mujeres se refiere a la cifra resultante de aplicar esa tasa al número de mujeres residente en Gipuzkoa en el año al que hacen referencia los datos.

Fuentes: Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015; Emakunde. Análisis e interpretación de datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres en la CAPV. Datos estadísticos 2016 y primer semestre 2017; CGPJ. Estadística Judicial. Juzgados de violencia sobre la mujer.

Los datos para el conjunto del Estado que proporciona la última *Macroencuesta de violencia contra la mujer* realizada en 2015 ponen de manifiesto que un 2,7% de las mujeres de 16 y más años han sufrido violencia física y/o sexual en los últimos 12 meses de parejas o exparejas y que de todas las situaciones de violencia física o sexual, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado únicamente tuvieron conocimiento de la violencia de género en un 26,8% de los casos. En el 78% de los casos fue la propia víctima la que informó a la policía mientras que en el 20,1% fue otra persona la que informó.

Por otra parte, de acuerdo con los datos que anualmente publica Emakunde, en 2016, el número de víctimas de violencia contra las mujeres en Gipuzkoa fue de 1.129, lo que arrojaría una tasa del 0,308%. La Estadística Judicial proporciona asimismo una cifra muy similar. Según los datos de actividad de los Juzgados de Violencia sobre la mujer, en 2016 el número de mujeres en Gipuzkoa víctimas de violencia de género en las denuncias recibidas fue de 1.302, lo que supone una prevalencia del 0,355%.

Si bien es cierto que, tal y como se desprende de los datos anteriores, gran parte de las mujeres víctimas de violencia machista no denuncian a sus agresores y que, por tanto, la tasa de incidencia que se obtiene de los datos administrativos sobre mujeres víctimas –que es del 0,355%– es mucho menor de la que la que se obtiene de encuestas específicas realizadas al conjunto de la población femenina –del 2,7%, en la Macroencuesta de violencia contra la mujer–, a la hora de estimar la demanda potencial de Servicios Sociales por parte de mujeres que son víctimas de malos tratos debería tenerse en cuenta que, si bien el acceso a los Servicios Sociales no exige, necesariamente, presentar una denuncia contra el agresor, sí implica, al menos, el reconocimiento público, por parte de la mujer, de la existencia de una situación de maltrato. En este sentido, es probable que el número de mujeres que solicitan la ayuda de los Servicios Sociales, en un momento concreto, esté más próximo al número de mujeres que interponen una denuncia por violencia machista que a la prevalencia real del problema. Así, lo pondrían de manifiesto los datos correspondientes a 2016 que proporciona el informe de Emakunde *Datos en relación con el alcance de la atención durante el 2016, a las mujeres víctimas de violencia en la CAPV*. Según este informe, en 2016 la Diputación Foral de Gipuzkoa atendió, mediante diversos servicios especializados, un total de 447 nuevos casos<sup>9</sup> correspondientes a mujeres víctimas de violencia; mientras que los ayuntamientos atendieron por primera vez a 458 mujeres, fundamentalmente a través de los Servicios Sociales de base y, en menor medida, de los servicios de alojamiento.

De acuerdo con estas consideraciones, se opta por realizar las estimaciones sobre el número de futuras demandantes de Servicios Sociales para mujeres víctima de la violencia doméstica a partir de la

<sup>9</sup> Se incluyen en esta cifra los siguientes servicios: centros residenciales (70 mujeres), servicio de asesoramiento jurídico de las situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales a mujeres (45), servicio de atención psicológica de las situaciones de maltrato doméstico y agresiones sexuales a mujeres (234) y otros programas específicos (98).

tasa del 0,355% de la población femenina a la que se refieren las denuncias por violencia de género interpuestas en 2016.

#### 2.4.1.3. Personas mayores en situación de desprotección

Las personas de edad avanzada y, fundamentalmente aquellas que presentan una mayor falta de autonomía, están expuestas, en mayor medida que el resto, a situaciones de desprotección. Entre estas situaciones, las más frecuentes están relacionadas con la soledad y el aislamiento pero, también, aunque en menor medida con una mayor vulnerabilidad y exposición a abusos y posibles malos tratos.

En lo que respecta a la prevalencia de malos tratos a personas mayores en el espacio doméstico, el estudio más reciente llevado a cabo en el ámbito de la CAPV<sup>10</sup>, señala que el 0,9% de la población de 60 y más años de la CAPV declara ser víctima de algún tipo de maltrato. Según este mismo estudio, la incidencia del maltrato sería algo mayor entre las personas con edades comprendidas entre los 60 y 74 años, con una tasa del 1,1% frente a la del 0,6% que presentan las personas de edades más avanzadas. Esta prevalencia, aplicada a la población mayor guipuzcoana supondría que en 2017 podrían estar sufriendo malos tratos en torno a unas 1.400 personas mayores.

**Tabla 15. Prevalencia de las personas de 65 y más años en situación de desprotección según diversas fuentes y estimación del número de personas afectadas. Gipuzkoa**

Estudio/Registro	Estudio de prevalencia de malos tratos a personas mayores en la CAPV	Incidencia de problemas serios de soledad o tristeza según la Encuesta de Necesidades Sociales
<b>Año</b>	2010	2014
<b>Colectivo</b>	Personas de 60 y más años	Personas de 65 y más años
<b>Ámbito</b>	CAPV	CAPV
Tasa por 100 personas de 65 y más años	0,90%	3,83%
Número de personas*	1.399	5.954

\*Nota: mientras la tasa expresa el valor que arrojan los distintos estudios o fuentes consultadas para un colectivo y ámbito concretos, el número de personas se refiere a la cifra resultante de aplicar esa tasa sobre la población guipuzcoana pertinente correspondiente al año 2017.

Fuentes: elaboración propia a partir de Sancho, M. (dir.) Estudio de prevalencia de malos tratos a personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Serie: Documentos de Bienestar Social-Gizartea Hobetuz, nº 75, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 2011; y Estadística de Demanda de Servicios Sociales - Encuesta de Necesidades Sociales. 2014.

Respecto a las situaciones vinculadas al aislamiento y la soledad, la Encuesta de Necesidades Sociales realizada en 2014, señalaba que en torno a un 3,83% de la población vasca de 65 y más años referiría problemas graves de soledad o tristeza, y un 4,29%, algún tipo de problema social grave en las relaciones personales, familiares o sociales.

Dada la especificidad del *Estudio de prevalencia de malos tratos a personas mayores en la CAPV*, se ha optado por realizar las estimaciones de la futura demanda potencial de servicios para personas mayores en situación de desprotección utilizando como referencia la tasa que proporciona este estudio, es decir, el 0,9% de la población mayor.

<sup>10</sup> Sancho, M. (dir.). Estudio de prevalencia de malos tratos a personas mayores en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Serie: Documentos de Bienestar Social-Gizartea Hobetuz, nº 75, Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 2011, pp. 168.

#### 2.4.1.4. Personas de 18 a 64 años en situación de desprotección

Las situaciones de desprotección de personas menores de 65 años con discapacidad son muy difíciles de detectar y de cuantificar. Hasta hace poco no existían estudios epidemiológicos sobre el tema y los datos existentes sobre la incidencia de este tipo de problemáticas frecuentemente se refieren a un colectivo concreto de personas con discapacidad. Existe unanimidad, no obstante, a la hora de señalar que las personas con discapacidad son un colectivo especialmente vulnerable al abuso y al maltrato, en gran parte, por su menor capacidad para defenderse y para identificar determinados actos como abusivos o violentos.

Aunque los datos son escasos, un meta-análisis de estudios sobre la prevalencia de los malos tratos a personas con discapacidad publicado en la revista *The Lancet*<sup>11</sup> en 2012 estimaba la prevalencia combinada de cualquier tipo de violencia reciente (física, sexual, o de género) en un 24,3% entre las personas con enfermedades mentales, en un 6,1% entre aquellas con deficiencias intelectuales, y en el 3,2% en aquellas personas con otro tipo de discapacidades.

A partir de esta información y de los datos que aporta el registro foral de personas con discapacidad sobre el número de personas de 18 a 64 años con un grado de discapacidad del 65% o superior, en función del tipo de deficiencia principal, se puede estimar que en el momento actual, en torno a 912 personas de estas características podrían encontrarse en situación de desprotección en Gipuzkoa.

**Tabla 16. Prevalencia de las personas con discapacidad de 18 a 64 años en situación de desprotección y estimación del número de personas afectadas en Gipuzkoa en 2013**

	Número de personas con discapacidad (>=33%) por deficiencia principal	Prevalencia de las situaciones de desprotección para cada grupo	Prevalencia de las situaciones de desprotección sobre la población 18-64 años	Estimación del número de personas en situación de desprotección
	2017			
Discapacidad intelectual	1.157	6,1%	0,016%	71
Trastorno mental	2.766	24,3%	0,153%	672
Otras discapacidades	5.297	3,2%	0,039%	170
Total	9.220	--	0,208%	912

Fuentes: elaboración propia a partir de Hughes, K, et al. "Prevalence and risk of violence against adults with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies". *The Lancet*, vol. 379, nº 9826, 2012. El número total de personas con discapacidad en Gipuzkoa para el año 2017 se ha extraído a partir de una explotación de datos específica del registro de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

<sup>11</sup> Hughes K, Bellis MA, Jones L, Wood S, Bates G, Eckley L, McCoy E, Mikton C, Shakespeare T, Officer A. "Prevalence and risk of violence against adults with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies", *Lancet*, vol. 379, nº 9826 2012.

## 2.4.2. Estimación de la población en situación de desprotección en 2021

### 2.4.2.1. Personas menores de edad en riesgo y situación de desprotección

Estimar a medio plazo la evolución que registrarán las situaciones de desprotección infantil entraña una dificultad doble. En primer lugar, por la propia naturaleza de la problemática, que puede estar motivada por factores muy diversos y cambiantes, pero también, debido al carácter relativamente imprevisible de la llegada de personas menores de edad extranjeras no acompañadas, fenómeno que en Gipuzkoa ha tenido un repunte muy importante en 2016.

Si se atiende, por ejemplo, a la evolución reciente que han experimentado algunos indicadores de atención, se observa que entre 2012 y 2017, el número de menores implicados en las notificaciones recibidas de personas menores de edad en posible desprotección ha aumentado un 25%, mientras que su tasa lo ha hecho, menos pronunciadamente, en un 20%, en la medida en que la población menor de edad también ha aumentado. Considerando exclusivamente las tasas, puede observarse claramente como en este período se produce un aumento muy notable debido a las notificaciones de menores extranjeros no acompañados<sup>12</sup> (su tasa se ha triplicado) y, en mucha menor medida, a las de menores con referente familiar<sup>13</sup>, donde el incremento ha sido del 13%. Por el contrario, se ha reducido en un 48%, la tasa correspondiente a las notificaciones de personas menores infractoras<sup>14</sup>.

**Tabla 17. Evolución de la tasa por cada 100 personas menores de 18 años de la población menor de edad en situación de desprotección atendida por el Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Gipuzkoa 2012-2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolución 2012-16 (%)
<i>Menores implicados en notificaciones recibidas a lo largo del año</i>							
- Con referente familiar	0,254%	0,255%	0,298%	0,301%	0,308%	0,286%	13%
- Menores infractores	0,275%	0,289%	0,243%	0,208%	0,159%	0,143%	-48%
- MENAS	0,114%	0,121%	0,129%	0,139%	0,244%	0,344%	200%
- Total	0,644%	0,665%	0,670%	0,649%	0,711%	0,773%	20%
<i>Menores de edad en acogimiento a 31 de diciembre</i>							
- Acogimiento residencial	0,218%	0,236%	0,238%	0,246%	0,253%	0,267%	23%
- Acogimiento familiar	0,265%	0,264%	0,272%	0,204%	0,278%	0,278%	5%
- Total acogimiento	0,483%	0,500%	0,509%	0,450%	0,531%	0,545%	13%
<i>Menores implicados en programas de intervención socioeducativa y psicosocial</i>							
<i>Total menores de edad atendidos por el sistema de protección infantil a 31 de diciembre</i>	s.d.	s.d.	0,914%	1,127%	1,184%	1,142%	--

Fuente: Memoria 2017 del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Diputación Foral de Gipuzkoa.

<sup>12</sup> Se trata de personas menores de edad originarias de países extracomunitarios que no cuentan con acompañamiento de ningún familiar o responsable.

<sup>13</sup> Situaciones consideradas como incumplimiento o inadecuado cumplimiento de los deberes de protección por parte de los responsables de una persona menor: maltrato físico, abandono físico, maltrato emocional, abandono emocional, abuso sexual, u otros supuestos contemplados en el Instrumento Balora.

<sup>14</sup> En esta categoría se incluyen las remisiones de expedientes por parte de la Fiscalía de Menores de acuerdo con la Ley 5/2000 de Responsabilidad Penal de los menores, por la cual, todos aquellos casos de niños y niñas infractores cuya edad esté por debajo de los 14 años y aquellos que, estando por encima de esta edad, la Fiscalía lo considere oportuno, son remitidos a esta Diputación Foral para que adopte las medidas que considere pertinentes.

Por lo que respecta a las personas menores de edad acogidas, entre 2012 y 2017 se observa que la tasa de personas menores de edad en acogimiento familiar ha aumentado (el 23%) en mayor medida que la correspondiente al acogimiento familiar (un 5%).

A partir de la descripción de los datos anteriores la principal tendencia que cabe apuntar es que, sea cual sea el indicador que se escoja (notificaciones, acogimientos o programas especializados de intervención), la tasa de niños, niñas y adolescentes atendidos por el sistema de protección de menores ha ido aumentando paulatinamente en los últimos seis años. Esta circunstancia, unida al repunte observado a partir de 2016 en relación a las notificaciones recibidas de personas menores de edad extranjeras no acompañadas apoyaría la hipótesis de que en el corto plazo podría producirse un ligero aumento en el número de personas menores de edad que requerirán de una atención especializada por parte de la red de atención secundaria. Se estima que este aumento podría ser equivalente a un crecimiento interanual del 2,5%, similar a la evolución reciente de la tasa de menores en acogimiento y de notificaciones de casos que son valorados por el Servicio foral de valoración y diagnóstico de la desprotección infantil entre los años.

Por lo que a la prevalencia de las situaciones de desprotección leve o moderada se refiere, se considera que existen varios factores que podrían implicar, a corto y medio plazo, un incremento en el número de niños, niñas y adolescentes en riesgo de desprotección. Se enumeran a continuación algunos de estos factores.

*Incremento de las familias monoparentales, de personas divorciadas o separadas, y con menos recursos.* Según se desprende de la última Encuesta de Familias y Hogares Vascos (EFH), entre 2001 y 2015 el número de familias monoparentales con prole dependiente habría aumentado un 24%, de tal manera que actualmente, éstas representan en la CAPV en torno a un 17% de todas las familias con hijos/as a cargo. Según este mismo estudio estas familias se caracterizan por el destacado peso que las mujeres tienen como personas de referencia, ya que suponen el 87,2% de todas ellas. Tras esta transformación se encuentran, en buena medida, los procesos de divorcio o separación. Según se desprende de la Estadística Judicial en el periodo 2013-2016 se producen en Gipuzkoa una media de 750 divorcios y separaciones de parejas con hijos e hijas menores de edad. Según los datos de 2016, en el 64% de todos los casos la custodia de los hijos/as siguen ejerciéndola las madres y en el 31%, ésta es compartida por los dos progenitores. En términos generales, los hogares monoparentales están expuestos, además de a un mayor riesgo de pobreza y privación, a una mayor probabilidad de exclusión para la población menor integrada en ellos. En efecto, tal y como ponen de manifiesto los datos de la *Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa*, en el año 2017 frente a una tasa de exclusión severa del 4,7% para la población total, las familias integradas por un padre o una madre con algún hijo/a menor de 18 años contarían con una tasa del 12,4%. Podría pensarse, por tanto, que el aumento de estas familias llevaría asociado, a corto plazo, un incremento de menores que puedan verse eventualmente en alguna situación de riesgo o desprotección.

*El incremento en la población de origen extranjero, con redes de apoyo informal por lo general más débiles y en una situación socioeconómica más precaria,* puede tener un impacto similar, en el sentido de un aumento de la demanda de intervenciones desde el ámbito de los Servicios Sociales dirigidos al sector de infancia y adolescencia. En cualquier caso, a la vista de los niveles que actualmente presentan los flujos inmigratorios procedentes del extranjero, así como de la edad de aquellas personas que los protagonizan<sup>15</sup>, puede afirmarse que, entre la población infantil y adolescente atendida en el conjunto del sistema, ganará peso la de origen inmigrante. La información disponible sobre la evolución reciente de los movimientos migratorios externos pone de manifiesto que Gipuzkoa cuenta actualmente con una tasa de inmigración procedente del extranjero muy similar a la observada en el periodo pre-crisis y que, si bien es cierto que entre 2012 y 2014 las emigraciones al extranjero superaron a las inmigraciones, a partir de 2015 el saldo ha vuelto a ser positivo.

<sup>15</sup> Los datos acumulados del periodo 2012-2016 muestran que el 77% de todas las personas que inmigraron a Gipuzkoa procedentes del extranjero tienen menos de 40 años y que un 23% tienen menos de 20 años.

**Tabla 18. Evolución de los flujos migratorios externos con destino u origen del extranjero.  
Gipuzkoa 1998-2016**

	Inmigraciones del extranjero		Emigraciones al extranjero		Saldo migratorio extranjero
	Nº	Tasa por 1.000 habitantes	Nº	Tasa por 1.000 habitantes	
1998	291	0,43	11	0,02	+280
1999	569	0,84	33	0,05	+536
2000	893	1,31	78	0,11	+815
2001	1.197	1,76	288	0,42	+909
2002	2.507	3,67	384	0,56	+2.123
2003	2.777	4,06	1.078	1,58	+1.699
2004	3.206	4,67	1.549	2,26	+1.657
2005	4.701	6,83	1.327	1,93	+3.374
2006	6.015	8,69	3.027	4,37	+2.988
2007	7.904	11,37	2.485	3,58	+5.419
2008	7.179	10,24	3.589	5,12	+3.590
2009	4.890	6,93	3.821	5,41	+1.069
2010	4.672	6,61	3.630	5,13	+1.042
2011	4.772	6,72	3.858	5,44	+914
2012	3.882	5,45	3.890	5,46	-8
2013	4.467	6,26	5.257	7,36	-790
2014	4.843	6,77	5.081	7,10	-238
2015	5.558	7,75	4.032	5,62	+1.526
2016	6.667	9,29	4.172	5,81	+2.495

Fuente: EUSTAT. Estadística de movimientos migratorios

*Mayor incidencia de la pobreza en los hogares con hijos e hijas menores a cargo.* A pesar de que la incidencia de la pobreza se ha reducido en los últimos años, aún sigue situándose en valores superiores a los registrados en 2008 y su prevalencia sigue todavía siendo superior entre los niños y niñas. Según se desprende de los datos de la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa, en 2017 la tasa de riesgo de pobreza grave –indicador que refleja la proporción de personas que viven en hogares cuya renta neta equivalente es inferior al 40% de la renta mediana– se situaba en Gipuzkoa en un 5,3% considerando al conjunto de la población y en un 9,5% entre las personas menores de 18 años. Estos datos, comparados con los que recogía esta misma encuesta en 2014<sup>16</sup> pondrían, por tanto, de manifiesto la persistencia del problema de la pobreza infantil o lo que, en un sentido más amplio, puede entenderse como la pobreza entre las familias con hijos e hijas menores.

Los tres factores mencionados apuntan a un posible incremento de la incidencia de las situaciones de riesgo de desprotección en personas menores de edad. De cara a cuantificar dicho impacto, se plantea como hipótesis un crecimiento ligero del 2% interanual sobre la tasa registrada en el año 2016 en relación a la atención de los Servicios Sociales de base de Gipuzkoa a las situaciones de riesgo de desprotección leve y moderada.

<sup>16</sup> En 2014, la Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa, arrojaba una tasa de pobreza grave del 5,4% para el conjunto del Territorio y de un 8,8% para la población menor de 18 años.

**Tabla 19. Estimación de la evolución de la incidencia de las situaciones de desprotección en personas menores de edad. Gipuzkoa 2016-2021**

	2016-2017		2021	
	Tasa por cada 100 personas <18 años	Nº de personas	Tasa por cada 100 personas <18 años	Nº de personas
Desprotección grave	1,142%	1.435	1,303%	1.631
Desprotección leve/moderada o riesgo	1,302%	1.628	1,438%	1.799
Total	2,453%	3.068	2,740%	3.430

Fuente: elaboración propia.

A la hora de determinar para 2021, en función del género, el volumen de personas menores de edad en situación de desprotección se ha utilizado la proporción que se registra en la memoria de 2017 del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa, que expresa que el 60,1% de todas las personas menores de edad atendidas a 31 de diciembre por el sistema de protección infantil son varones.

#### 2.4.2.2. *Mujeres víctimas de violencia machista*

Según la información que proporciona la Estadística Judicial acerca de los Juzgados de Violencia Sobre La Mujer en Gipuzkoa, el número de mujeres víctimas de violencia de género en las denuncias recibidas ha aumentado entre 2012 y 2016 en torno a un 34%. Estos datos contrastan, por otra parte, con los que proporciona Emakunde sobre el número de víctimas de violencia contra las mujeres en la CAPV<sup>17</sup>, que sugieren que el número de mujeres víctimas en Gipuzkoa se habría mantenido relativamente constante a lo largo de este periodo<sup>18</sup>.

**Tabla 20. Evolución del número de mujeres víctimas de violencia de género según diversas fuentes de información. Gipuzkoa 2012-2016**

	2012	2013	2014	2015	2016	Evolución 2012-16 (%)
<i>Datos de Juzgados de Violencia sobre la Mujer</i>						
Número de mujeres	975	964	1.084	1.140	1.302	33,5%
Tasa por 100 mujeres	0,268%	0,265%	0,297%	0,311%	0,355%	32,3%
<i>Datos de número de víctimas de violencia contra las mujeres</i>						
Número de mujeres	1.166	1.142	1.226	1.224	1.129	-3,2%
Tasa por 100 mujeres	0,321%	0,314%	0,336%	0,334%	0,308%	-4,1%

Fuentes: CGPJ. Estadística Judicial. Juzgados de violencia sobre la mujer; Emakunde. Datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres en la CAPV.

A la hora de plantear una hipótesis de evolución, se considerará una previsión de crecimiento del 3,6% interanual para el periodo 2017-2021, equivalente a la mitad del incremento interanual observado en el periodo 2012-2016 de la tasa que arrojan los datos de los Juzgados de Violencia contra la Mujer.

<sup>17</sup> Los datos que se presentan recogen la información estadística relativa a violencia contra las mujeres conocida por la Ertzaaintza en el ámbito de su actuación y competencias y registrada en los documentos policiales. Se contabilizan como víctimas aquellas mujeres que han sido objeto de un ilícito penal a lo largo de un periodo. Los datos se refieren a violencia ejercida por hombres (pareja, expareja, un miembro de su familia u otro hombre).

<sup>18</sup> Aunque aún no se dispone de los datos definitivos correspondientes a 2017, Emakunde, en su avance de los datos del primer semestre de 2017, señala que se ha producido en el conjunto de la CAPV un incremento del 5,9% en el número de mujeres que han sufrido violencia durante dicho periodo.

**Tabla 21. Estimación de la prevalencia de la violencia machista en Gipuzkoa. 2016-2021**

	2016	2021
Tasa por 100 mujeres	0,355%	0,424%
Número de mujeres	1.302	1.566

Fuente: elaboración propia.

#### 2.4.2.3. Personas mayores en situación de desprotección

Actualmente no existen datos que permitan afirmar que la incidencia de las situaciones de desprotección de personas mayores vaya a incrementarse de manera importante en el corto plazo. En este sentido, los datos disponibles apuntan, por una parte, a un mantenimiento de las tasas de dependencia, que constituye el principal factor de riesgo frente a los malos tratos y la atención negligente y, por otra, a una cierta estabilidad también de las tasas de prevalencia de maltrato a personas mayores<sup>19</sup>. Lógicamente, aunque su incidencia se mantenga, el propio proceso de envejecimiento de la población sí que hará que en términos absolutos su número aumente.

De acuerdo con esta hipótesis en 2021, año para el que Eustat prevé una población de 65 y más años de 164.800 personas, el número de personas mayores que eventualmente podrían estar en una situación de desprotección asciende a 1.483 personas. Adicionalmente, se ha estimado también que, en el horizonte de 2021, un 70% de todas estas personas podrían ser mujeres. Esta estimación parte de los resultados obtenidos por el *Estudio de prevalencia de malos tratos a personas mayores en la CAPV* antes citado, que determina que el 72,6% de las personas que se perciben como maltratadas son mujeres. Con todo, esta proporción ha sido redondeada a la baja ya que el mismo estudio sugiere que entre los hombres podría estarse dando una menor disposición que entre las mujeres a declarar que están siendo víctimas de algún tipo de maltrato.

#### 2.4.2.4. Personas de 18 a 64 años en situación de desprotección

No resulta fácil estimar en qué medida podría evolucionar en el corto plazo la prevalencia de las situaciones de desprotección en personas adultas, con todo, se considera que existen distintas circunstancias personales, familiares y sociales, en general, que pueden incrementar el riesgo de que una persona con discapacidad y/o con enfermedad mental sea víctima de abusos, maltrato o de atención negligente por parte, fundamentalmente, de las personas dedicadas a su cuidado. Entre los factores de riesgo que, a menudo, suelen considerarse pueden enumerarse los siguientes:

- El grado de dependencia física, emocional y económica respecto a tercera personas. Las personas más dependientes son, en principio, más vulnerables al maltrato, siendo las que presentan discapacidades cognitivas o trastornos mentales las más desvalidas en este sentido.
- El aislamiento social, que sitúa a la persona en una posición extremadamente vulnerable, especialmente cuando depende precisamente de la persona que le infringe el maltrato para cubrir sus necesidades básicas de la vida diaria.
- El envejecimiento de las personas cuidadoras y el estrés por una excesiva carga de trabajo.
- La necesidad de compatibilizar trabajo remunerado y no remunerado. Hoy en día pocas familias pueden subsistir con un único salario, especialmente con el gasto añadido que supone cuidar de un hijo o hija con discapacidad. La necesidad de mantener un empleo al tiempo que se cuida de la persona dependiente puede ser fuente de estrés, y de riesgo de un trato negligente respecto a la persona cuidada.

<sup>19</sup> Meil, G., Los malos tratos a las personas mayores. En: Las personas mayores en España. Informe 2016. Datos estadísticos estatales y por comunidades autónomas. Serie: Personas mayores. Documentos Técnicos y Estadísticos, Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2017, p. 489-539.

- La existencia de estereotipos y actitudes negativas en la sociedad. Una sociedad que infravalora a las personas con discapacidad es mucho más propensa al abuso.
- La existencia de barreras en el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud y sociales

La mayoría de los factores mencionados no deberían evolucionar negativamente, al menos en el corto y medio plazo. Las personas con discapacidad son cada vez más independientes, están socialmente más integradas y llevan una vida más normalizada. Todo ello debería contribuir a reducir el riesgo de sufrir abusos. Por otra parte, si bien los factores relacionados con las circunstancias de las personas cuidadoras, su envejecimiento y la necesidad, en muchos casos, de compatibilizar el cuidado de la persona dependiente con un trabajo remunerado, podrían incrementar su efecto negativo en el futuro, no es previsible que eso ocurra a corto y medio plazo.

Se puede estimar, por lo tanto, que, en ausencia de otros datos que indiquen lo contrario, la incidencia de los abusos y los malos tratos a personas adultas con discapacidad podría mantenerse constante en el plazo de vigencia del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa. Bajo este supuesto se obtendría que para el año 2021 podría haber un número de 898 personas afectadas, cifra algo menor que la estimada para 2017 como consecuencia de la disminución que en términos absolutos las proyecciones demográficas prevén para la cohorte de 18 a 64 años. Asimismo, se ha estimado que, en el horizonte de 2021, este colectivo tendrá la misma proporción de hombres (59%) y de mujeres (41%) que la que se da en 2017 entre las personas de 18 a 64 años valoradas con un grado de discapacidad igual o superior al 65% en Gipuzkoa.

De acuerdo con las tasas de incidencia establecidas para 2016 y las hipótesis de evolución planteadas, el número y la incidencia correspondiente a la población eventualmente afectada por las contingencias señaladas serían los siguientes;

**Tabla 22. Estimación de la prevalencia de las situaciones de desprotección en Gipuzkoa.**  
**2016/17-2021**

	2016/17		2021	
	Nº personas	Tasa por 100	Nº personas	Tasa por 100
Personas menores de edad en situación de desprotección grave	1.435	1,142%	1.631	1,303%
Personas menores de edad en situación de desprotección leve o moderada o de riesgo	1.628	1,302%	1.799	1,438%
Mujeres víctimas de la violencia machista	1.302	0,355%	1.566	0,424%
Personas mayores de 65 años en situación de desprotección	1.399	0,900%	1.483	0,900%
Personas adultas, menores de 65 años, con discapacidad en situación de desprotección	912	0,208%	898	0,208%
Total	6.676	0,930%	7.377	1,023%

\*Las tasas de menores están expresadas en porcentajes sobre la población de 0 a 18 años; las de mujeres sobre el número total de mujeres; las de personas mayores sobre la población de 65 y más años; las de la población adulta sobre las personas de 18 a 64 años; y la tasa total por la población total.

Fuente: elaboración propia.

Se estima, por tanto, que el número de personas afectadas por situaciones de desprotección en el horizonte de 2021 podría ser de unas 7.400 personas, 3.400 de ellas personas menores de edad en situación de riesgo o de desprotección, 1.600 mujeres víctimas de la violencia machista, casi 900 personas con discapacidad adultas que sufrirían malos tratos o negligencia y 1.500 personas mayores desprotegidas.

## 2.5. Las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social: situación actual y perspectivas de evolución

### 2.5.1. Situación actual

Los últimos datos que proporciona para Gipuzkoa la Encuesta de Pobreza y Exclusión social para el año 2017 sugieren que, a pesar de que la coyuntura económica ha empezado a mostrar síntomas de reciente recuperación, se ha producido un estancamiento de los niveles de pobreza. Tal y como se puede observar en la siguiente tabla, las situaciones de pobreza más severas –que son las que mide el indicador de riesgo de pobreza grave, calculado a partir del umbral del 40% de la mediana equivalente de ingresos– seguirían afectando en 2017 a la misma proporción de personas que en 2014; mientras que las situaciones de pobreza relativa (60% de la mediana de los ingresos) habrían incrementado, aunque mínimamente, su prevalencia.

Tabla 23. Evolución de los principales indicadores de pobreza y desigualdad. Gipuzkoa 2012-2017

		2012	2014	2017	Evolución 2017-14
Indicadores EU-SILC	Riesgo de pobreza relativa	16,8%	15,6%	16,4%	+0,8
	Riesgo de pobreza grave	4,3%	5,4%	5,3%	-0,1
	Privación material severa	5,2%	5,2%	6,9%	+1,7
	Baja intensidad laboral	9,3%	8,4%	5,7%	-2,7
	Tasa AROPE	22,7%	19,5%	19,2%	-0,3
	Pobreza relativa población ocupada	7,0%	6,2%	10,2%	+4,0
Indicadores desigualdad	Índice de Gini	27,2	26,3	25,3	-1,0
	S80/S20	3,8	4,0	3,8	-0,2
Indicadores ingresos (euros/mes)	Renta mediana equivalente	1.404,2	1.420,6	1.533,3	+112,7
	Umbral de pobreza relativa	842,5	852,4	920,0	+67,6
	Umbral de pobreza severa	561,7	568,3	613,3	+45,0

Nota: en rojo, indicadores que han experimentado una evolución negativa y, en azul, los que muestran una evolución positiva.

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa.

A pesar de que la tasa de riesgo de pobreza relativa apenas ha variado, sí se ha producido en cambio una mejora de los ingresos de los hogares: la renta mediana equivalente ha aumentado en casi un 8% entre 2014 y 2017. Esta mejora, sin embargo, no ha sido uniforme, ya que cuando se analiza su impacto por quintiles de ingresos de los hogares, lo que se aprecia es que el grupo intermedio (quintil 3) ha visto aumentados sus ingresos en mayor medida que el resto de la población, lo que ha motivado una subida del umbral de pobreza que habría dejado por debajo a hogares de quintiles inferiores, que han experimentado un menor aumento de sus ingresos.

Con todo, los cambios han sido mínimos ya que los indicadores clásicos de desigualdad muestran que no se ha producido un aumento de la misma y que los niveles que se registran en Gipuzkoa siguen siendo sustancialmente menores que los existentes en el resto del Estado, donde el coeficiente de Gini es de 34,1 (frente a 25,3 en Gipuzkoa) y la relación S80/S20 (esto es, el cociente entre los ingresos totales percibidos por el 20% de las personas con unos ingresos equivalentes más altos y los percibidos por el 20% con unos ingresos más bajos) de 6,6, frente a una ratio en Gipuzkoa de 3,8.

En lo tocante a las situaciones de pobreza y privación material cabe señalar, por último, la evolución especialmente negativa que ha experimentado tanto el indicador de privación material severa –que ha pasado de un 5,2% en 2014 al 6,9% en 2017–, como el correspondiente a la tasa de trabajadores/as pobres. Tal y como puede observarse en la tabla anterior, la tasa de riesgo de pobreza relativa entre la población ocupada se sitúa en un 10,2% (frente al 6,2% de 2014%), lo que, sin duda, puede ser a un cierto deterioro que en el nivel de ingresos salariales de la población ocupada con salarios más bajos

En lo que atañe a la exclusión social, los resultados de la EPESG correspondientes a 2017 ponen de manifiesto, a partir de la metodología de cálculo desarrollada por la Fundación FOESSA<sup>20</sup>, que el 4,7% de la población –casi 33.300 personas pertenecientes a unos 15.700 hogares– se encontraban en una situación de exclusión severa y el 9,1% en situación de exclusión moderada, con lo que el porcentaje de personas afectadas, de una u otra forma, por la exclusión alcanzaría un 13,8%. El resto de la población se distribuiría entre el 29,3%, que se encuentra en una situación de integración precaria y casi el 57% que se situaría en un espacio de integración plena<sup>21</sup>.

**Tabla 24. Evolución de la incidencia de la exclusión social entre la población. Gipuzkoa 2012-2017**

	2012		2014		2017	
	Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº
Integración	58,4%	413.298	56,8%	405.856	56,9%	406.341
Integración precaria	29,7%	210.335	29,7%	212.389	29,3%	209.071
Exclusión moderada	7,0%	49.692	8,3%	59.421	9,1%	64.852
Exclusión severa	4,8%	339.50	5,1%	36.326	4,7%	33.273
<i>Total exclusión</i>	<i>11,8%</i>	<i>49.692</i>	<i>13,4%</i>	<i>95.747</i>	<i>13,8%</i>	<i>98.125</i>
Total	100,0%	707.276	100,0%	713.993	100,0%	713.537

Fuente: Diputación Foral de Gipuzkoa. Encuesta de Pobreza y Exclusión Social de Gipuzkoa.

El análisis de estos datos desde una perspectiva temporal sugeriría asimismo que entre 2014 y 2017 no se han producido cambios sustanciales en lo tocante a la distribución de la población a lo largo de la escala integración/exclusión social. Cabe destacar, en todo caso, un cierto trasvase, aunque mínimo, de las situaciones de exclusión severa a situaciones de exclusión más moderadas. De este modo, si en 2014 la prevalencia de estas situaciones alcanzaba a un 5,1% de la población guipuzcoana, los datos más recientes de la EPESG muestran una prevalencia actual del 4,7%.

El análisis de la incidencia de las situaciones de exclusión social en nuestro territorio, a falta todavía de poder contar con un número mayor de casos valorados utilizando el instrumento técnico de valoración de la exclusión social<sup>22</sup>, puede completarse con la información para Gipuzkoa disponible en los estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave de la CAPV<sup>23</sup>. De

<sup>20</sup> Laparra, M. y B. Pérez Eransus (coords.) (2010). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Colección de Estudios, nº 32, Madrid: Fundación FOESSA, Cáritas Española Editores; Renes Ayala, Víctor (coord.) (2008). *VI Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2008*. Madrid: Fundación FOESSA.

<sup>21</sup> El método de agregación utilizado por la Fundación FOESSA parte de la premisa de que las carencias que reflejan los indicadores se consideran más graves cuanto menos sean los hogares afectados y atribuye, por tanto, a cada caso un peso igual al número inverso de la proporción de hogares que están afectados en cada indicador. Una vez imputado dicho peso, la propiedad más relevante de los indicadores es que su media es 1 (o aproximadamente), no teniendo límite teórico en su mínimo y máximo (depende de la distribución). Partiendo, por tanto, de la base de que la media del índice de exclusión para el conjunto de la población (depende de la ponderación de la muestra) es 1, se considera que en una situación relativa de exclusión social se encuentran aquellos hogares con un índice de exclusión (i) superior al doble de la media ( $i > 2$ ). Dentro de este grupo de “hogares excluidos”, aquellos con un índice de exclusión (i) doble que el umbral anterior ( $i > 4$ ) se consideran en situación de exclusión severa. Los que se encuentran por debajo del mismo ( $2 < i < 4$ ) se identifican dentro de una situación de exclusión moderada. A su vez, los hogares afectados por alguno de los indicadores de exclusión, pero con índices inferiores al doble de la media ( $0 < i < 2$ ) se incluyen dentro de una situación de integración precaria y, por último quedan los hogares cuyo índice de exclusión es 0 (es decir, no presentan ninguna de las situaciones descritas en los 35 indicadores seleccionados), cuya situación puede catalogarse de integración.

<sup>22</sup> El Servicio de Valoración y Orientación de la exclusión social de la Diputación Foral de Gipuzkoa se puso en marcha en 2017. Desde marzo de ese año hasta marzo de 2018, han sido realizadas, en el caso de las nuevas solicitudes para recursos residenciales de atención secundaria, algo más de 160 valoraciones utilizando el instrumento técnico de valoración de la exclusión social. De todas ellas, el 36,6% han resultado valoraciones de riesgo de exclusión, el 40,4% de exclusión leve, el 18,6% de exclusión moderada, el 2,5% de exclusión grave y un 1,9% de inclusión.

<sup>23</sup> Los datos relativos al fenómeno de las personas sin hogar en Gipuzkoa provienen de los cuatro recuentos realizados hasta el momento en nuestro territorio (2011, 2012, 2014 y 2016) realizados por el grupo de trabajo Kale Gorrian, del que forman parte, el ayuntamiento de Donostia, la Diputación Foral y diversas entidades sociales. Promovido desde el ámbito autonómico por el Gobierno Vasco, estos recuentos se encuadran en la línea de los censos de personas en situación de exclusión residencial grave

acuerdo con los datos más recientes de este estudio, durante la noche en que se realizó el recuento (26 al 27 de octubre de 2016) fueron contabilizadas un total de 734 personas en situación de exclusión residencial grave. De todas ellas, 89 fueron localizadas en la calle<sup>24</sup> y 645 en los 117 recursos residenciales y de alojamiento, tanto de primaria<sup>25</sup> como de secundaria, ubicados en Donostia y en otros diecisiete municipios guipuzcoanos.

**Tabla 25. Incidencia de las situaciones de exclusión residencial grave en Gipuzkoa 2011-2016.**  
Tasa\* por 1.000 habitantes

	En centros de Servicios Sociales con alojamiento	En calle			Total	
		Nº municipios	Tasa (%)	Nº	Tasa (%)	Nº
2011	0,590	419	1	0,242	45	0,654
2012	0,624	444	1	0,354	66	0,716
2014	0,709	507	2	0,518	128	0,969
2016	0,899	645	9	0,222	89	0,102
						734

\*Las tasas correspondientes a la ocupación en recursos con alojamiento se calculan considerando población total de Gipuzkoa. Las correspondientes al número de personas localizadas en calle se calculan a partir, exclusivamente, de los municipios que, en cada edición, han participado en el recuento. La tasa total, por su parte, ha sido calculada considerando también la población total del territorio.

Fuente: La situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

A partir de estos datos, el estudio indica que la tasa de incidencia de las situaciones de exclusión residencial grave (es decir, considerando tanto a las personas localizadas en calle como a las que durmieron en recursos con alojamiento) alcanzaría en Gipuzkoa la cifra de 1,023 personas por cada 1.000 habitantes.

¿En qué medida han variado a lo largo del tiempo estas situaciones? A partir de los datos de evolución que se desprenden de los últimos cuatro recuentos realizados en Gipuzkoa pueden destacarse las siguientes conclusiones:

- En lo tocante a las personas localizadas en calle, los datos de evolución correspondientes a Donostia (el único municipio que ha participado en los cuatro recuentos) ponen de relieve que en el último año se ha producido un descenso notable en el número de personas localizadas. Tras el incremento continuado observado en años precedentes (45 personas en 2011, 66 en 2012 y 89 personas en 2014), la información recogida en 2016 (48 personas) revela una reducción del 46% con respecto a 2014 en el número de personas que duermen en calle.
- Los datos del último recuento también ponen de manifiesto que, si bien buena parte de las personas localizadas en calle pernoctaban en la capital (48 de un total de 89), el 46% restante fueron localizadas en otros municipios de menor tamaño, lo que sugiere que estas situaciones no se limitan en exclusividad a Donostia, y que municipios como Pasaia (0,247 por mil) o Irun (0,276) presentan una tasa de personas localizadas en calle muy similar a la de la capital (0,258).
- En el caso de las personas localizadas en recursos con alojamiento los datos de evolución muestran (si se consideran exclusivamente aquellos centros que han sido incluidos en las cuatro edi-

---

realizados en otras ciudades de nuestro entorno, siendo su principal objetivo cuantificar el número de personas que, en un día concreto del año, pernoctan en calle o bien en centros con alojamiento destinados a las personas sin hogar.

<sup>24</sup> Se realizaron recuentos nocturnos en calle en 9 municipios de Gipuzkoa (Donostia, Eibar, Errenteria, Hernani, Irun, Legazpi, Pasaia, Tolosa y Zarautz). De las 89 personas localizadas, 48 estaban en Donostia y las 41 personas restantes en los otros siete municipios.

<sup>25</sup> En el caso de los servicios de alojamiento de atención primaria el recuento solo fue efectuado en el caso de los 9 municipios que participaron en él

ciones del estudio<sup>26</sup>) que su número ha aumentado gradualmente desde el inicio de la serie (419 personas en 2011, 444 en 2012, 507 en 2014 y 547 en 2016), si bien su distribución entre albergues y otros recursos residenciales de inserción se ha mantenido prácticamente constante.

A la hora de estimar la futura demanda de Servicios Sociales dentro del ámbito de la exclusión social en el marco del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, se ha optado por considerar, por una parte, la tasa de personas en situación de exclusión social severa, tal y como resulta de aplicar para Gipuzkoa la metodología creada por la Fundación FOESSA, y, por otra, la de personas en situación de exclusión residencial grave que arroja para Gipuzkoa el último estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave. El resultado es, por tanto, una prevalencia del 5,202% para el conjunto del Territorio Histórico.

### **2.5.2. Estimación de la población en situación de exclusión social en 2021**

A pesar de la dificultad que entraña pronosticar la evolución en el corto plazo de las situaciones de exclusión social, parece razonable pensar que, al menos una parte de las situaciones de exclusión, las vinculadas más directamente a las condiciones económicas y/o de privación material de los hogares, puedan ir remitiendo, aunque lentamente, a lo largo de los próximos años.

En efecto, tal y como puede observarse en la Tabla 27, en la página 34 de este documento, la evolución que han experimentado en la última década algunos indicadores económicos y de pobreza ponen de manifiesto que sea cual sea la dimensión que se escoja, los valores más negativos de los indicadores seleccionados corresponden al periodo 2012-2014 y que a partir de 2015 se inicia una recuperación favorable de los mismos, más positiva, en todo caso, en unos casos que en otros.

Entre 2014 y 2017, por ejemplo, la tasa de paro ha pasado en Gipuzkoa del 13,9, según la PRA, a un 8,9%, reduciéndose el número de personas paradas en 18.300. Ahora bien, lo que se ha producido también ha sido una ligera disminución de la población activa y, por tanto, una reducción de la población ocupada de 9.900 personas entre 2014 y 2017. Se observa también una evolución reciente negativa en relación a la tasa de personas ocupadas con un contrato indefinido (el 71% en 2017, la cifra más baja de toda la serie) y una cierta recuperación a partir de 2014 de la ganancia media por trabajador que, en todo caso, sigue situándose por debajo de la existente en 2009 considerando estos cálculos en términos de euros constantes. A partir de 2014 comienza también por primera vez desde 2008 un crecimiento continuado del PIB. Entre 2013 y 2016 éste aumenta en un 8,5%, si bien sigue siendo un 5,4% inferior al registrado en 2008.

En lo tocante a las situaciones de pobreza, y en línea con lo apuntado en el subapartado previo, se observa que a pesar de que la coyuntura económica ha empezado a mostrar síntomas recientes de recuperación, se ha producido un estancamiento de los niveles de pobreza entre la población y un ligero aumento de las situaciones de privación material severa.

Por tanto, a efectos de estimar la evolución de la tasa de exclusión social severa –tal y como ha sido definida anteriormente a partir del enfoque propuesto por FOESSA–, se ha optado por tomar como referencia la reducción del 7,8% observada para Gipuzkoa entre 2014 y 2017. Según pone de manifiesto la EPESG este indicador habría pasado, en el periodo comprendido entre los años 2014 y 2017, de un 5,1% a un 4,7% de la población, lo que supone, expresado en términos constantes, una reducción interanual del 274% respecto a cada año anterior. A partir de estas cifras, se estima, por tanto, un

<sup>26</sup> Dado que en 2016, se incorporaron al censo de centros y del estudio los servicios de alojamiento de atención primaria correspondientes a los municipios que también participaron en el recuento de calle, éstos han sido eliminados de este análisis para hacer posible la comparabilidad de los datos. De las 645 personas localizadas en 2016 en recursos con alojamiento que recoge la Tabla 25, solo 547 estaban alojadas en recursos que habían sido incluidos también en años previos.

una reducción de la tasa de exclusión social severa a partir de 2017 correspondiente a una variación interanual del 2,7%.

Por lo que respecta a la tasa de personas en situación de exclusión residencial grave, se estima, por otra parte, un mantenimiento de su incidencia para el período 2016-2021. Este mantenimiento está basado en lo observado en el período 2014-2016 (en lo tocante a los datos estrictamente comparables entre sí) y en la previsión de que una parte de estas situaciones no disminuirán visto aumento reciente observado en los flujos inmigratorios procedentes del extranjero y, particularmente, en el caso de los menores extranjeros no acompañados.

A partir de la situación de partida definida previamente y las hipótesis de evolución planteadas, se cuantifica el colectivo susceptible de demandar los servicios englobados en el ámbito de la exclusión social en aproximadamente 31.200 personas, de las que algo menos de 30.500 estarían afectadas, en el horizonte de 2021, por situaciones de exclusión social severa y del orden de unas 700 se encontrarían en situación de exclusión residencial grave.

**Tabla 26. Tasa y número de personas afectadas por situaciones de exclusión social severa y de exclusión residencial grave, por grupos de edad. Gipuzkoa 2016/17-2021.**

	Exclusión social severa		Exclusión residencial grave		Total	
	Tasa (%)	Nº personas	Tasa (%)	Nº personas	Tasa (%)	Nº personas
2016/17	4,7	33.273	0,102	734	4,8	34.007
2021	4,2	30.407	0,102	738	4,3	31.145

Fuente: Estimación propia a partir de los datos que proporcionan diversos estudios.

Tabla 27. Evolución de diversos indicadores socioeconómicos. Gipuzkoa 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Indicadores del mercado laboral</b>										
Tasa de ocupación <sup>(1)</sup>	55,4	52,7	52,3	52,2	50,6	50,3	50,3	50,2	50,5	51,3
Personas de 16 y más años ocupadas <sup>(1)</sup>	328.000	312.900	309.100	309.000	299.700	297.800	297.800	297.900	300.700	306.200
Tasa de paro <sup>(1)</sup>	3,3	6,5	7,4	8,2	8,9	12,5	13,9	13	11	8,9
Personas de 16 y más años paradas <sup>(1)</sup>	11.200	21.700	24.700	27.600	29.300	42.500	48.200	44.400	37.000	29.900
Tasa de paro (IV Trimestre) <sup>(2)</sup>	6,74	9,15	7,67	10,86	13,24	13,8	14,05	10,16	9,95	8,43
Paro registrado <sup>(3)</sup>	30.059	38.494	39.449	41.133	47.688	46.612	46.007	41.335	36.965	30.059
Personas ocupadas asalariadas con contrato indefinido (%) <sup>(1)</sup>	74,0	75,7	76,1	74,9	76,5	78,0	74,3	72,1	72,1	71,0
Ganancia anual media/trabajador-a (€ constantes base 2008) <sup>(4)</sup>	27.897	28.483	28.469	27.381	26.933	26.888	27.703	27.571	--	--
Brecha de género de la ganancia anual media	-23,0%	-22,1%	-23,6%	-23,9%	-25,8%	-25,2%	-24,0%	-24,3%	--	--
<b>Indicadores macroeconómicos</b>										
PIB (en millones de euros constantes base 2008) <sup>(5)</sup>	24.688,0	23.140,5	23.543,9	22.926,1	22.140,8	21.532,1	21.936,8	22.667,9	23.367,1	--
PIB por habitante (en euros corrientes) <sup>(5)</sup>	35.215	32.791	33.289	32.308	31.092	30.165	30.674	31.622	32.552	--
Variación anual IPC <sup>(6)</sup>	4,2	0,2	1,5	3	2,3	1,6	0,2	-0,1	0	1,9
<b>Indicadores de pobreza y exclusión social</b>										
Tasa personas en hogares con baja intensidad laboral (CAPV) <sup>(7)</sup>	6,5	5,5	8,8	9,7	11,0	13,0	12,1	14,3	13,6	--
Tasa de privación material severa (CAPV) <sup>(8)</sup>	2,8	3,4	2,1	4,0	2,1	4,8	4,8	4,6	4,2	--
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (CAPV) <sup>(9)</sup>	13,9	14,8	16,3	18,9	17,7	16,8	15,3	17,6	15,9	--
Pobreza de mantenimiento (Gipuzkoa) <sup>(9)</sup>	3,9	--	--	--	6,3	--	6,6	--	5,1	--
Pobreza real (Gipuzkoa) <sup>(9)</sup>	2,5	--	--	--	3,8	--	4,2	--	4,0	--
<b>Personas beneficiarias de prestaciones económicas</b>										
Prestaciones de desempleo. Cobertura nivel contributivo <sup>(10)</sup>	17,0	18,0	24,6	22,4	19,8	20,1	18,7	17,9	16,8	--
Prestaciones de desempleo. Cobertura nivel asistencial <sup>(10)</sup>	1,0	1,0	1,4	1,8	1,6	2,0	2,3	2,4	2,2	--
Prestaciones de desempleo. Cobertura RAI <sup>(10)</sup>	55,4	65,3	69,7	63,3	57,4	58,5	51,6	47,6	45,5	--
Prestaciones de desempleo. Cobertura total <sup>(10)</sup>	17,9	23,8	25,2	27,3	26,0	30,2	33,3	36,5	40,7	--
Cobertura RGI (titulares por cada 100 hab.) <sup>(11)</sup>	0,77	1,30	1,40	1,58	1,74	1,97	2,14	2,10	2,10	--

Fuentes: (1) EUSTAT. Población en Relación con la Actividad. PRA. (2) INE. Encuesta de Población Activa. EPA. (3) LANBIDE. Datos correspondientes al IV Trimestre de cada año. (4) Elaboración propia a partir de INE. Encuesta de Estructura Salarial. Dato para el conjunto de la CAPV. (5) EUSTAT. Cuentas Económicas. (6) INE. Índice de Precios de Consumo. (7) EUROSTAT. EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) Este indicador expresa, como porcentaje con respecto a la población total, la proporción de personas de 0 a 59 años que viven en hogares con una baja intensidad laboral. Así se consideran los hogares en los que las personas de 18 a 59 años han trabajado menos de un 20% del total de su trabajo potencial. (8) EU-SILC. Este indicador agrupa a personas que viven en hogares que declaran no poder permitirse, debido a dificultades económicas, al menos 4 elementos de una lista de 9 ítems, entre los que se encuentran pagar unas vacaciones al menos un semana al año, mantener la casa adecuadamente caliente o poder disponer de lavadora o coche. (9) Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2012. (10) Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Prestaciones desempleo. Anuario de Estadísticas. Media anual. Las coberturas están calculadas sobre el total de personas paradas registradas. (11) Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa para los años 2008 a 2011. A partir de 2012, los datos proceden de LANBIDE. Las coberturas están calculadas sobre el número de titulares a finales de cada año.

### 3. LA ADECUACIÓN DE LA RED DE RECURSOS A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN GUIPUZCOANA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES: ANÁLISIS CUANTITATIVO

#### 3.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar la situación de la red guipuzcoana de Servicios Sociales, especialmente desde el punto de vista de la respuesta a las necesidades y demandas de la población. Se analizan en ese sentido, básicamente, la cobertura y el despliegue territorial de los diversos servicios y, preferentemente, centros contemplados en el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa. Más concretamente, el capítulo se centra en el análisis del cumplimiento de los objetivos del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, tanto desde el punto de vista de los objetivos de gestión establecidos en el punto 5 del Mapa, como desde el punto de vista del cumplimiento de las coberturas recomendadas para los diversos centros, en los ámbitos territoriales considerados idóneos para su despliegue territorial.

Es importante señalar que el objetivo de este análisis no es el de evaluar el grado de cumplimiento del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017 –que, más allá de proponer unas tasas de cobertura específicas para los servicios y centros de la Cartera, establecía una serie de intervenciones prioritarias para centros de día y recursos residenciales de atención secundaria–, sino el de complementar el análisis realizado en el capítulo 2 de este informe con un análisis del despliegue territorial de los diversos recursos, al objeto de definir las prioridades del siguiente Mapa de Servicios Sociales.

La estructura del capítulo es la siguiente:

- En primer lugar, se recogen algunos datos básicos sobre el alcance del sistema guipuzcoano de Servicios Sociales, entendido en su conjunto.
- Una vez realizado ese análisis, se analizan los servicios y centros orientados a los diversos colectivos o contingencias atendidas desde los Servicios Sociales: personas mayores y/o con dependencia, personas con discapacidad o enfermedad mental, menores en situación o riesgo de desprotección, personas en situación o riesgo de exclusión social y, finalmente, mujeres víctimas de violencia de género.
- La información para cada uno de estos colectivos se articula de la misma forma:
  - Se ofrecen en primer lugar algunos datos básicos, comparando la situación de los servicios y centros orientados a cada una de esas poblaciones en el Territorio Histórico de Gipuzkoa con la situación en los otros dos territorios de la CAPV.
  - Posteriormente, se recoge un análisis del cumplimiento de los objetivos establecidos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa (capítulo 5) en relación a esos colectivos. No se valoran todos los objetivos de gestión establecidos en el Mapa, sino únicamente los que tienen relación directa con la estructuración, la dotación y el despliegue territorial de los diversos servicios y centros.
  - Se analiza seguidamente, en la medida en que ha sido posible, el despliegue territorial de los servicios y centros de atención primaria, comparando las coberturas registradas en 2017 (o en años previos, dependiendo de la disponibilidad de datos) con las señaladas como referencia en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa. La comparación de las coberturas alcanzadas con las establecidas como referencia se realiza tanto a nivel del conjunto del Territorio como a nivel de los ámbitos territoriales (área, comarca o sector) considerados idóneos para el despliegue de tales centros. Al analizar esos datos, hay que te-

ner en cuenta en cualquier caso que ni el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa ni el Mapa autonómico establecen que las coberturas señaladas deban alcanzarse en todos y cada uno de esos ámbitos territoriales. Más bien, el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa planteaba esos objetivos –especialmente en lo que se refiere a la atención primaria– en términos de propuesta y como elemento de referencia para la planificación en las diversas áreas y comarcas.

- Posteriormente, se analiza el despliegue territorial de los recursos de atención secundaria. En este caso, se analizan tanto las listas de espera para los diferentes centros como el cumplimiento de los objetivos de cobertura establecidos, tanto a nivel de Territorio Histórico como a nivel del ámbito territorial considerado como idóneo para cada centro. Como en el caso de las referencias establecidas para los servicios y centros de atención primaria, también debe señalarse aquí que el Mapa de Servicios Sociales no establece coberturas obligatorias para los diversos ámbitos territoriales, sino indicaciones que deberán tenerse en cuenta a la hora de la planificación de los recursos<sup>27</sup>.
- El capítulo se cierra con un apartado de conclusiones.

Las fuentes de datos que se han utilizado son básicamente el Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi, la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social realizada por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco y los datos proporcionados *ad hoc* por los ayuntamientos guipuzcoanos sobre el número de plazas existente en los principales centros y Servicios Sociales.

La primera de las dos fuentes ofrece información muy completa que alcanza hasta el año 2017, si bien está limitada, en general, a los servicios de competencia foral. La segunda de las fuentes ofrece también información sobre los servicios de competencia municipal, pero los datos más recientes se refieren a 2015 y no siempre es posible identificar en esa estadística los diversos centros y servicios que se establecen en el Mapa de Servicios Sociales. Por esta razón, se han utilizado también los datos proporcionados por los ayuntamientos guipuzcoanos sobre las plazas disponibles en 2018 en los principales centros y servicios de atención primaria.

Debido, entre otras razones, a la utilización de estas fuentes de datos, el análisis realizado tiene una serie de limitaciones:

- Una de estas particularidades se debe a los diversos períodos de tiempo a los que hacen referencia los datos que sirven para dimensionar la actual red de recursos. Mientras en el caso de los datos relativos a los servicios de atención secundaria de titularidad foral, extraídos del Observatorio Social de Gipuzkoa, se refieren a 2017, los proporcionados por los ayuntamientos sobre los servicios de atención primaria hacen referencia al año en curso, el 2018. Por otra parte, la mayoría de los datos utilizados en este documento, que permiten la comparación con otros Territorios, se refieren a 2015 y provienen de la mencionada Estadística de Servicios Sociales y Acción Social del Gobierno Vasco.

---

<sup>27</sup> En ese sentido, el Mapa autonómico señala que “*si bien el despliegue de los servicios en el territorio, junto a la garantía del acceso efectivo a los servicios y prestaciones económicas a quienes tienen derecho a ellas (en el que también incide), constituye un aspecto fundamental para avanzar en la universalización del SVSS, se deberán tener en cuenta las necesarias adaptaciones a la realidad de cada territorio (del Territorio Histórico o de otras delimitaciones geográficas en las que operan las diputaciones y los entes locales) y atendiendo también, en la planificación y despliegue de la red de atención, a los principios de eficiencia, aprovechamiento de recursos y colaboración con la iniciativa privada (aprovechando, en este sentido, los recursos que ya existan)*”. Desde ese punto de vista, se señala en el Mapa que “*los centros se habilitarán siempre que exista una necesidad y demanda que permita garantizar una ocupación suficiente de los mismos*”. También se indica en el Mapa con relación a las delimitaciones geográficas establecidas que “*se trata de orientaciones o recomendaciones, puesto que cada institución es autónoma para establecerlas y el Mapa de la Comunidad Autónoma de Euskadi deberá adecuarse a las que establezca cada institución*”. La consecuencia más clara de estas disposiciones es que las coberturas mínimas establecidas no han necesariamente de aplicarse en los ámbitos territoriales considerados idóneos para la prestación de cada servicio y que podría ser suficiente con que sean garantizadas a nivel del conjunto del territorio.

- Es también importante señalar que no se han tenido en cuenta en el análisis todos los servicios y centros recogidos en el Mapa sino, preferentemente, los centros de día y los ocupacionales y residenciales, tanto de atención primaria como de secundaria. Con todo, también se ofrecen algunos datos sobre la cobertura y la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, la cobertura de los servicios de intervención socioeducativa, etc.
- Aunque el análisis se ha articulado en función de los diversos colectivos o contingencias, la información disponible –sobre todo la relativa a otros Territorios Históricos– se refiere en ocasiones a los servicios en su totalidad. Esa es la razón de que, en el caso de las prestaciones económicas de dependencia, no se haya podido diferenciar a las personas beneficiarias en función de su edad.
- Por otra parte, la desagregación entre diversas prestaciones o modalidades de centros que ofrecen las fuentes de información disponibles no siempre se corresponden con la establecida en el Mapa de Servicios Sociales.

La principal limitación del análisis realizado se refiere, en cualquier caso, a la dificultad de estimar la demanda de los diversos servicios y centros de atención, con los datos disponibles, a nivel territorial. Desde ese punto de vista, los indicadores relativos a las listas de espera ofrecen una imagen parcial de la realidad, en la medida en que la demanda real, y por tanto las listas de espera, están condicionadas por las características de la oferta (en relación, por ejemplo, al copago, la ubicación física, la calidad del servicio, etc.). Por otra parte, la realidad pone de manifiesto que la aplicación de una tasa de cobertura estándar al conjunto de los ámbitos territoriales que conforman el Territorio Histórico de Gipuzkoa permite una cierta homogeneidad o equilibrio en la distribución territorial de los recursos, pero no puede ser el único criterio a tener en cuenta para la planificación de los centros de atención. Todo ello hace que este análisis tenga un carácter básicamente orientativo de cara a la determinación de las prioridades del próximo Mapa de Servicios Sociales.

Cabe, por último, hacer una precisión metodológica en cuanto a la clasificación utilizada en este diagnóstico a la hora de analizar el despliegue territorial de los centros y servicios sociales. En términos generales se utilizan en este documento las agrupaciones municipales en áreas, comarcas y sectores, tal y como se definieron en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017. Con todo, se han introducido dos pequeñas modificaciones.

- Los municipios de Errezil y Beizama, que según el Mapa de Gipuzkoa 2015-2017, quedaban adscritos al área de Iraurgi y a la comarca de Urola kosta, se han incluido en este análisis dentro de Tolosaldea (área y comarca), tal y como corresponde a su situación actual.
- Por otra parte, siempre que se analizan las coberturas por el ámbito territorial correspondiente a la comarca, se ha optado por desagregar la información en 9 comarcas, en lugar de las 7 comarcas que se previeron inicialmente en el Mapa de Gipuzkoa. En esta nueva clasificación, la comarca de Donostialdea (que agrupa actualmente un 46% de la población) se ha desagregado en las ‘comarcas’ de Donosita, Oarsoaldea y Buruntzaldea, más parecidas al resto de comarcas en términos poblacionales.

## 3.2. Servicios sociales en Gipuzkoa: una visión de conjunto desde el punto de vista evolutivo y comparado

### 3.2.1. Población atendida

En 2015, el conjunto de los Servicios Sociales guipuzcoanos atendía a unas 38.100 personas, sumando las plazas disponibles en los centros residenciales, diurnos asistenciales y ocupacionales, las personas usuarias del servicio de ayuda a domicilio y las personas beneficiarias de las diferentes prestaciones de dependencia y de las Ayudas de Emergencia Social. Si bien este dato sólo tiene carácter orientativo<sup>28</sup>, pone de manifiesto la capacidad de actuación de los Servicios Sociales guipuzcoanos y su evolución a lo largo de los últimos años. Como se observa en la tabla, entre 2008 y 2015 el número de plazas y/o personas usuarias ha pasado de 27.000 a 38.100, en números redondos, lo que supone un incremento del 41%. Los datos también ponen de manifiesto que la mayor parte del incremento se debe a la extensión de las prestaciones económicas por dependencia, si bien otros servicios –como las plazas residenciales o de atención diurna– se han incrementado en un 13% y un 17%, respectivamente.

**Tabla 28. Evolución del número de plazas y/o personas usuarias de diferentes servicios y prestaciones de Servicios Sociales en Gipuzkoa (2008-2015)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-15 Δ (%)
Centros residenciales <sup>(1)</sup>	7.471	8.147	8.329	8.350	8.487	8.344	8.421	8.469	13,4%
Centros de día asistenciales <sup>(1)</sup>	2.184	2.335	2.485	2.467	2516	2571	2570	2563	17,4%
Centros ocupacionales <sup>(1)</sup>	890	929	905	914	777	871	753	863	-3,0%
Servicio de ayuda a domicilio <sup>(2)</sup>	5.856	5.853	5.517	5.510	5.288	4.904	4.927	5.041	-13,9%
Prestaciones económicas de dependencia <sup>(3)</sup>	4.533	8.321	9.777	11.482	11.299	11.447	11.678	13.755	203,4%
Ayudas de Emergencia Social <sup>(4)</sup>	6.102	9.198	5.597	5.008	6.502	6.393	7.092	7.431	21,8%
Total	27.036	34.783	32.610	33.731	34.869	34.530	35.441	38.122	41,0%

(1) Plazas; (2) Personas usuarias a lo largo del año; (3) Personas beneficiarias a 31 de diciembre de cada año; (4) Unidades convivenciales perceptoras a lo largo del año.

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; Diputaciones Forales; Dirección de Servicios Sociales. Gobierno Vasco.

Desde el punto de vista del porcentaje de población atendida, los Servicios Sociales guipuzcoanos llegarían a 53,2 de cada 1.000 habitantes, es decir, a un 5,3% de la población. Se trata de una tasa de cobertura ligeramente superior a la de Bizkaia y ligeramente inferior a la de Álava, debido sobre todo a la menor cobertura en Gipuzkoa de las plazas residenciales y de las AES.

<sup>28</sup> Por una parte, no tiene en cuenta a las personas usuarias de diversos servicios como los programas de intervención socioeducativa y psicosocial forales o municipales, o las personas que acuden a los Servicios Sociales de base. Por otra, no hace referencia al número de personas diferentes usuarias de esos servicios y centros, pues una misma persona o familia puede utilizar más de uno de forma simultánea.

**Tabla 29. Cobertura de diferentes servicios y prestaciones de Servicios Sociales (por 1.000 habitantes) por Territorio Histórico (2015)**

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa		CAPV	
	Nº	Cobertura (%)	Nº	Cobertura (%)	Nº	Cobertura (%)	Nº	Cobertura (%)
Centros residenciales <sup>(1)</sup>	4.517	13,96	14.204	12,36	8.469	11,81	27.190	12,42
Centros de día asistenciales <sup>(1)</sup>	988	3,05	2.877	2,50	2.563	3,58	6.428	2,94
Centros ocupacionales <sup>(1)</sup>	469	1,45	1.455	1,27	863	1,20	2.787	1,27
Servicio de ayuda a domicilio <sup>(2)</sup>	3.046	9,41	7.493	6,52	5.041	7,03	15.580	7,12
Prestaciones económicas de dependencia <sup>(3)</sup>	4.688	14,48	13.537	11,78	13.755	19,19	31.980	14,61
Ayudas de Emergencia Social <sup>(4)</sup>	4.503	13,91	19.002	16,54	7.431	10,37	30.936	14,13
Total	18.211	56,27	58.568	50,98	38.122	53,18	114.901	52,48

(1) Plazas; (2) Personas usuarias a lo largo del año; (3) Personas beneficiarias a 31 de diciembre de cada año; (4) Unidades convivenciales perceptoras a lo largo del año.

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; Diputaciones Forales; Dirección de Servicios Sociales. Gobierno Vasco.

### 3.2.2. Personal ocupado

El personal ocupado en el ámbito de los Servicios Sociales en Gipuzkoa asciende a entre 10.500 y 13.300 personas, en función de la definición de personal ocupado y de la fuente de datos que se utilicen. Desde el punto de vista evolutivo, tanto la Estadística de Servicios Sociales del Gobierno Vasco como los datos de afiliación a la Seguridad Social indican un crecimiento importante del personal ocupado en este sector, de entre el 27% y el 32% a lo largo de los últimos ocho años.

**Tabla 30. Evolución del número de personas ocupadas en el ámbito de los Servicios Sociales en Gipuzkoa, en función de diversas fuentes (2008-2016)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2008-15 Δ (%)
Personal medio ocupado (ESSEC)	10.509	11.298	11.518	11.416	11.460	12.180	12.908	13.347	-	27,0
Personas afiliadas a la Seg. Social	-	9.301	9.821	9.743	9.834	10.690	11.252	11.606	12.327	32,5
Personas ocupadas (EPA)	12.400	10.800	15.500	9.000	9.100	9.800	11.100	10.500	-	-15,3

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; Tesorería General de la Seguridad Social. Datos de afiliación a Diciembre de cada año; INE, Encuesta de Población Activa (INE). Datos II Trimestre.

Tal y como puede observarse en la siguiente tabla, en Gipuzkoa se encuentran ocupadas en el ámbito de los Servicios Sociales entre 14 y 18 personas por cada mil habitantes, dependiendo de la fuente de información elegida. Desde una perspectiva comparada, los datos correspondientes a 2015/2016 muestran que la ocupación en Servicios Sociales en Gipuzkoa es superior a la media de la CAPV.

**Tabla 31. Número de personas ocupadas en el ámbito de los Servicios Sociales (por cada 1.000 habitantes) por Territorio Histórico, en función de diversas fuentes. CAPV 2015-16**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Personal medio ocupado. ESSEC (2015)	18,0	15,7	18,6	17,0
Personas afiliadas a la Seguridad Social (2016)	18,2	13,3	17,2	15,3
Personas ocupadas. EPA (2015)	12,7	9,7	14,6	11,8

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social 2015. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; Tesorería General de la Seguridad Social. Datos de afiliación a Diciembre de 2016; INE, Encuesta de Población Activa (INE). Datos del II Trimestre de 2015; INE. Estadística del Padrón Continuo.

### 3.2.3. Gasto público en Servicios Sociales

En 2015, las instituciones públicas destinaron en Gipuzkoa un total de 349 millones de euros –487 euros por habitante– a los centros, servicios y prestaciones que, de acuerdo con la Estadística de Servicios Sociales, constituyen el núcleo de los Servicios Sociales<sup>29</sup> y pueden equipararse a las prestaciones contempladas en la Ley de Servicios Sociales. Desde 2012, el gasto en el núcleo de los Servicios Sociales se ha incrementado en un 4,7% en términos absolutos.

**Tabla 32. Evolución del gasto público corriente en el núcleo central de los Servicios Sociales en Gipuzkoa (2012-2015)**

	2012	2013	2014	2015	2012-15 Δ (%)
Gasto en miles de euros	333.234	326.125	353.145	349.124	4,77%
Gasto en euros por habitante	468,0	456,9	493,8	487,0	4,08%

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; INE. Estadística del Padrón Continuo.

Como se observa en la tabla siguiente, casi un 61% de ese gasto se destina a centros y servicios y, más concretamente, el 34,8% a centros y servicios para las personas mayores. Tras el gasto total en centros y servicios, habría que añadir el gasto en prestaciones económicas (14,5% del gasto público total en Servicios Sociales) y, fundamentalmente, el destinado a prestaciones de dependencia (70,2 euros por habitante).

**Tabla 33. Gasto público corriente en el núcleo central de los Servicios Sociales en Gipuzkoa (2015)**

	Gasto (miles euros)	Gasto (euros/habitante)	Distribución (%)
<b>Gasto total estructura</b>	<b>49.232</b>	<b>68,7</b>	<b>14,1%</b>
- Estructura general	18.993	26,5	5,4%
- Estructura específica	30.239	42,2	8,7%
<b>Gasto total en centros y servicios</b>	<b>212.507</b>	<b>296,5</b>	<b>60,9%</b>
- Personas mayores	121.563	169,6	34,8%
- Personas con discapacidad/enfermedad mental	49.553	69,1	14,2%
- Infancia, juventud, familia, mujer	27.364	38,2	7,8%
- Exclusión social	14.027	19,6	4,0%
<b>Gasto total en programas</b>	<b>36.842</b>	<b>51,4</b>	<b>10,6%</b>
- Programas dependencia	22.393	31,2	6,4%
- Programas familia y otros	14.449	20,2	4,1%
<b>Gasto total en prestaciones</b>	<b>50.542</b>	<b>70,5</b>	<b>14,5%</b>
- Prestaciones dependencia	50.351	70,2	14,4%
- Otras prestaciones	192	0,3	0,1%
<b>Total núcleo central</b>	<b>349.124</b>	<b>487,0</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

<sup>29</sup> Este concepto de núcleo central de Servicios Sociales tiende a coincidir en su práctica totalidad con la estructura de Cartera de los Servicios Sociales aunque no necesariamente de forma absoluta. Concretamente, el núcleo central de los Servicios Sociales incluye:

(1) Los servicios de la estructura general de los Servicios Sociales o servicios centrales de las instituciones públicas competentes en materia de Servicios Sociales. (2) Los servicios de la estructura específica de los Servicios Sociales: Servicios Sociales de base, servicios de urgencia social y servicios técnicos especializados de los Servicios Sociales. (3) El conjunto de centros y servicios, residenciales o no residenciales, destinados a la atención social de los siguientes colectivos: personas mayores; personas con discapacidad o enfermedad; menores, jóvenes y familias; mujeres en situación de riesgo (por violencia de género, maltrato u otros problemas sociales); y otras personas en situación de exclusión. (4) Los programas especializados de atención a las personas con problemas de dependencia: ayuda a domicilio, teleasistencia y apoyo a personas cuidadoras. (5) Los programas especializados de atención a la familia y a las mujeres afectadas por la violencia de género: servicios de atención a las personas con problemas de violencia de género o maltrato (incluye SATEVI), acogimiento familiar, adopción y conjunto de programas de intervención familiar. (6) Prestaciones económicas de dependencia. (7) Otras prestaciones específicas del núcleo central de los Servicios Sociales, incluyendo las prestaciones económicas a personas con problemas de violencia de género o maltrato.

Desde el punto de vista comparativo, el gasto público guipuzcoano en Servicios Sociales se sitúa a medio camino entre el alavés y el vizcaíno, con un gasto superior a la media de la CAPV en centros y servicios para personas mayores, centros y servicios de infancia, familia y mujer, centros y servicios para la exclusión, y, sobre todo, prestaciones económicas de dependencia.

**Tabla 34. Gasto público corriente por habitante en el núcleo central de los Servicios Sociales, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
<b>Gasto total estructura</b>	<b>92,6</b>	<b>75,7</b>	<b>68,7</b>	<b>75,9</b>
- Estructura general	22,6	34,7	26,5	30,2
- Estructura específica	70,0	41,0	42,2	45,7
<b>Gasto total en centros y servicios</b>	<b>369,4</b>	<b>249,9</b>	<b>296,5</b>	<b>282,8</b>
- Personas mayores	217,0	130,1	169,6	155,9
- Personas con discapacidad/enfermedad mental	83,2	76,8	69,1	75,2
- Infancia, juventud, familia, mujer	48,0	28,2	38,2	34,4
- Exclusión social	21,2	14,8	19,6	17,3
<b>Gasto total en programas</b>	<b>59,2</b>	<b>54,4</b>	<b>51,4</b>	<b>54,1</b>
- Programas dependencia	42,7	37,0	31,2	36,0
- Programas familia y otros	16,5	17,3	20,2	18,1
<b>Gasto total en prestaciones</b>	<b>44,2</b>	<b>41,4</b>	<b>70,5</b>	<b>51,4</b>
- Prestaciones dependencia	43,4	41,0	70,2	50,9
- Otras prestaciones	0,8	0,4	0,3	0,4
<b>Total núcleo central</b>	<b>565,4</b>	<b>421,4</b>	<b>487,0</b>	<b>464,2</b>

Fuente: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

En lo que se refiere a las fuentes de financiación del gasto público destinado al núcleo de los Servicios Sociales, la Diputación Foral guipuzcoana aportó en 2015 364,5 euros por habitante –un 8% menos que la alavesa, y un 22% más que la vizcaína–, mientras que la aportación municipal, la más baja de los tres territorios, es de 63,2 euros por habitante. Como consecuencia, el 85% del gasto foral y municipal en el núcleo de los Servicios Sociales es financiado en Gipuzkoa por la administración foral, frente al 78% en Álava y el 80% en Bizkaia.

**Tabla 35. Gasto público corriente foral y municipal por habitante en el núcleo central de los Servicios Sociales, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Araba	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Gasto foral (en miles de euros)	128.147	343.124	261.319	732.591
Gasto municipal (en miles de euros)	36.558	85.188	45.301	167.046
Gasto foral por habitante	395,9	298,7	364,5	334,6
Gasto municipal por habitante	113,0	74,2	63,2	76,3
% de financiación foral	77,8%	80,1%	85,2%	81,4%
% de financiación municipal	22,2%	19,9%	14,8%	18,6%
Gasto total (foral y municipal) por habitante	508,9	372,8	427,7	410,9

Los datos de la tabla no incluyen el gasto realizado por administraciones supra autonómicas, ni por el Gobierno Vasco.

Fuente: Estadística de Servicios Sociales. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

### 3.3. Los servicios para personas mayores en situación o riesgo de dependencia

#### 3.3.1. Introducción

Se analizan en este epígrafe los datos relativos a la dotación y el despliegue territorial de los servicios y centros destinados a las personas mayores en Gipuzkoa. Como se ha indicado en la introducción del capítulo, las principales fuentes de datos para el análisis realizado son el Observatorio Social de Gipuzkoa (behagi.eus) y la Encuesta de Servicios Sociales que elabora el Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Servicios Sociales. Se ha intentado, por otra parte, ofrecer información en relación a los diferentes servicios y centros contemplados en el Mapa, tanto en el ámbito de la atención primaria como de la atención secundaria, si bien, dada la disponibilidad de datos, el análisis se ha centrado muy específicamente en los siguientes centros y servicios de la Cartera:

- Servicio de ayuda a domicilio (1.2)
- Servicios de atención diurna para personas mayores (1.7)
- Servicios de alojamiento para personas mayores (1.9.3 y 1.9.4)
- Centro de día para personas mayores (2.2.1)
- Centros residenciales para personas mayores (2.4.1)

En este epígrafe se ofrece, en primer lugar, una visión de conjunto de los Servicios Sociales para personas mayores en Gipuzkoa, a partir de los datos de la Estadística de Servicios Sociales, comparando los indicadores guipuzcoanos con los que se registran en los otros dos Territorios Históricos. Tras este primer análisis, se evalúa el grado de cumplimiento de los indicadores de evaluación del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en lo que se refiere a los elementos más directamente relacionados con los servicios para las personas mayores y/o con dependencia. Los dos últimos apartados analizan el despliegue territorial de los servicios y centros para las personas mayores:

- El análisis de los centros de primaria se centra en los servicios de alojamiento para personas mayores y en el servicio de ayuda a domicilio. En el caso de este último, la información se ha recogido del Observatorio Social de Gipuzkoa, mientras que la información sobre los servicios de alojamiento se ha recogido, para 2015, de la Encuesta de Servicios Sociales. De acuerdo con lo establecido en el Mapa de Servicios Sociales, el análisis de la cobertura de estos servicios y centros se realiza a nivel de área o subcomarca.
- El análisis de los centros de atención secundaria se ofrece también a nivel de área y se centra en los centros de día y los centros residenciales para personas mayores, tanto en lo que se refiere a las listas de espera de tales centros, como en lo que se refiere a las tasas de cobertura que se registran en cada área o subcomarca. Toda la información se ha recogido del Observatorio Social de Gipuzkoa y se encuentra actualizada hasta 2017.

#### 3.3.2. Los Servicios Sociales para personas mayores de Gipuzkoa en perspectiva comparada

De acuerdo con los datos que ofrece la Estadística de Servicios Sociales, en el año 2015 existían en Gipuzkoa 5.245 plazas residenciales para personas mayores (incluyendo las plazas públicas y las concertadas), así como 1.601 plazas con financiación pública en centros de día para esta población. Además, se registraron casi 4.500 personas usuarias del servicio de ayuda a domicilio a lo largo del año. Sumadas, estas plazas y personas usuarias equivalen al 7,5% de la población mayor de 65 años. Se trata de una tasa de cobertura superior a la de Bizkaia (6,1%), aunque sensiblemente inferior a la de Álava (9,5%). A esas personas habría que añadir 10.751 personas mayores usuarias de prestaciones de dependencia<sup>30</sup>, con lo que la suma de personas atendidas y plazas disponibles ascendería a 22.012.

<sup>30</sup> Los datos disponibles no permiten diferenciar, para los tres Territorios Históricos, las personas beneficiarias de prestaciones de dependencia dirigidas a mayores de 65 y más años, por lo que se ha optado por recoger la cifra total de personas beneficiarias.

**Tabla 36. Número de plazas y personas usuarias de los principales servicios para personas mayores, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Plazas residenciales (públicas y privadas concertadas)	2.003	6.794	5.245	14.042
Plazas en centros de día (públicas y privadas concertadas)	1.328	1.683	1.601	4.612
Personas mayores usuarias SAD a lo largo del año	2.663	6.693	4.415	13.771
Personas perceptoras de prestaciones económicas de dependencia a 31 de diciembre	4.688	13.537	13.755	31.980
- PEVS	701	700	116	1.517
- PECEF	3.879	12.769	10.397	27.045
- PEAP	108	68	3.242	3.418
Total (plazas y personas usuarias y beneficiarias)	10.682	28.707	25.016	64.405

Nota: la información consignada se refiere a centros y servicios destinados a personas mayores salvo en el caso de las prestaciones económicas, cuyos datos corresponden al total de personas beneficiarias independientemente de la edad.

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; Diputaciones Forales.

Como se observa en la siguiente tabla, la cobertura residencial pública y privada-concertada guipuzcoana es superior a la media, mientras que la cobertura de centros de día y SAD se sitúa en torno a la media de la CAPV. La cobertura de las prestaciones económicas es, por otra parte, más elevada, debido a la extensión en el territorio de la Prestación Económica de Asistencia Personal y también al mayor alcance de la Prestación Económica de Cuidados en el entorno Familiar. Por ello, en relación a las prestaciones económicas, los servicios de atención directa suponen en Gipuzkoa un porcentaje más bajo del conjunto de la atención prestada.

**Tabla 37. Coberturas por cada 100 personas de 65 y más años de los principales servicios para personas mayores, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
+ Cobertura de atención directa	9,49	6,10	7,48	7,01
- Plazas residenciales (públicas y concertadas)	3,17	2,73	3,48	3,04
- Plazas centros de día (públicas y concertadas)	2,10	0,68	1,06	1,00
- Personas usuarias de SAD a lo largo del año	4,22	2,69	2,93	2,98
+ Cobertura prestaciones de dependencia a 31 diciembre*	7,42	5,44	9,13	6,91
- PEVS	1,11	0,28	0,08	0,33
- PECEF	6,14	5,13	6,90	5,85
- PEAP	0,17	0,03	2,15	0,74
Cobertura total (atención directa y prestaciones)	16,91	11,54	16,61	13,93
+ % Atención directa	56,1%	52,8%	45,0%	50,3%
+ % Prestaciones económicas	43,9%	47,2%	55,0%	49,7%
+ % Residencias frente a total	18,8%	23,7%	21,0%	21,8%

Nota: la información consignada se refiere a centros y servicios destinados a personas mayores salvo en el caso de las prestaciones económicas, cuyos datos corresponden al total de personas beneficiarias independientemente de la edad.

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; Diputaciones Forales; INE. Estadística del Padrón Continuo.

rias de estas prestaciones. En el caso de Gipuzkoa, el número total de personas beneficiarias a 31 de diciembre de 2015 asciende a 13.755, de las que son personas de 65 y más años, 10.751, esto es un 78,2%.

### **3.3.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de las personas mayores y/o con dependencia**

Como se ha indicado en la introducción, para este análisis se han seleccionado los objetivos del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa que están más directamente relacionados con la dotación y el despliegue de los servicios de atención a las personas mayores y/o con dependencia.

- 1) **Reducir las listas de espera y mantenerlas hasta los niveles de listas técnicas (1.5).** En lo que se refiere al primero de los objetivos, y más concretamente a la atención residencial para personas mayores, no puede decirse que el objetivo inicialmente previsto se haya alcanzado. De hecho, se ha producido en estos años un sustancial incremento en este indicador, que pasa de 98 personas a finales de 2013 a 377 en 2016. Sí, se ha producido, en cambio una mejora en lo tocante a los centros de día y, consecuentemente, el cumplimiento de la meta propuesta.
- 2) **Reducir el tiempo medio de las personas en las listas de espera (3.1).** En el caso de los centros residenciales, tampoco se han cumplido los objetivos inicialmente previstos en lo que se refiere a la reducción del tiempo medio de las personas en listas de espera, puesto que se ha pasado de 64 días de media a 116, cuando el objetivo se situaba en 50. En el caso de los centros de día, el tiempo medio de espera alcanzado en 2017 (45 días), sí logra alcanzar la meta propuesta, fijada en este caso en 45 días.
- 3) **Mantener en 2017 el % actual de cobertura de la población en situación de dependencia (1.6).** En cuanto al mantenimiento de las tasas de cobertura de la población en situación de dependencia, de acuerdo a los datos disponibles, el 81,7% de la población en situación de dependencia está cubierta por al menos una prestación o servicio incluido en la Cartera de Servicios Sociales, frente al 73,9% de 2013, planteado como meta para 2017. Tanto hombres (80,6%), como mujeres (82,3%) superan ampliamente el objetivo propuesto.
- 4) **Incrementar el % de personas atendidas con dependencia de grados 2 y 3 (1.7).** También se ha incrementado, aunque en este caso no se ha llegado al cumplimiento de los objetivos establecidos, el porcentaje de personas con grados 2 y 3 atendidas, que ha pasado del 88,0% a finales de 2013 al 90,1% en 2017. La meta establecida, no obstante, se sitúa únicamente seis centésimas de punto porcentual por encima (90,7%).
- 5) **Aumentar la asistencia personal a través de la PEAP (1.8).** Se ha incrementado también, muy sustancialmente y de manera gradual, el peso que la Prestación de Asistencia Personal (PEAP) tiene en relación a la suma de la PEAP y la PECEF, pasando del 16,5% a finales de 2013 al 33,2% en 2016, con lo que se supera con creces el objetivo del 22% establecido inicialmente.
- 6) **Reducir la demanda no necesaria que se atiende en la actualidad (2.2).** En 2017 no se ha logrado alcanzar el objetivo de reducir al menos hasta el 8% el porcentaje de personas atendidas en el sistema de Servicios Sociales con un grado de dependencia bajo (menos de 25 puntos en el baremo BVD). El porcentaje registrado en 2017 (9,4%) se sitúa lejos de la meta propuesta (8%) y resulta incluso superior a la proporción registrada en 2013 (9,1%).
- 7) **Reducir la oferta de servicios no demandados (2.3).** En lo que se refiere a esta cuestión, el objetivo establecido era el de reducir la oferta de servicios no demandados, para lo que se tienen en cuenta las tasas de ocupación de los diversos tipos de servicios. De acuerdo a los datos, en el caso de los centros de día para personas mayores, la ocupación ha pasado del 93,6% al 94,6%, mientras que en el caso de los centros residenciales para personas mayores ha pasado del 97,7% al 98,7%. En los dos casos, el indicador se sitúa en 2016 muy por encima del objetivo establecido.

- 8) **Favorecer la permanencia en su domicilio de las personas mayores con necesidades de atención (3.3).** Más allá de la capacidad de dar una respuesta a la demanda presentada, es también necesario valorar las características de esa oferta. Desde ese punto de vista, uno de los objetivos del Mapa se centra en favorecer la permanencia en el domicilio de las personas mayores con necesidades de atención. Para ello, se establece como indicador el porcentaje de personas de 65 y más años atendidas que residen en su domicilio en relación al total de personas mayores atendidas en todos los servicios. A finales de 2013, ese porcentaje era del 71,85% y se ha incrementado hasta el 76,2% en 2017, superándose la meta establecida, que era del 75%.

**Tabla 38. Cumplimiento de los indicadores previstos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en relación a los servicios y centros para personas mayores y/o con dependencia 2013/2017**

Objetivos operativos e indicadores		2013	2014	2015	2016	2017	Meta	Cumplimiento
1.5. Reducir las listas de espera y mantenerlas hasta los niveles de listas técnicas ( <i>indicador: diferencia entre lista de espera real y lista técnica</i> )	Residencias	98	225	297	419	377	74	<span style="color: red;">X</span> -303
	CD	46	77	44	58	0	32	<span style="color: green;">✓</span>
3.1. Reducir el tiempo medio de las personas en las listas de espera ( <i>indicador: media de días de las personas que se han inscrito y han entrado en centros durante el año</i> )	Residencias	64	73	78	99	116	50	<span style="color: red;">X</span> -66
	CD	51	47	53	50	43	45	<span style="color: green;">✓</span>
1.6. Mantener en 2017 el % actual de cobertura de la población en situación de dependencia ( <i>indicador: % de personas atendidas</i> )	Total	73,9	73,9	78,2	80,5	81,7	73,9	<span style="color: green;">✓</span>
1.7. Incrementar el % de personas atendidas con dependencia de grados 3 y 2 ( <i>indicador: % de personas con grados 3 y 2 atendidas</i> )	Total	88,0	88,4	87,6	89,1	90,1	90,7	<span style="color: red;">X</span> -0,6
1.8. Aumentar la asistencia personal a través de la PEAP ( <i>indicador: % de personas beneficiarias de PEAP sobre total PECEF y PEAP</i> )	Total	16,5	21,5	23,7	31,1	33,2	22,0	<span style="color: green;">✓</span>
2.2. Reducir la demanda no necesaria que se atiende en la actualidad ( <i>indicador: % de personas de &lt;25 puntos BVD atendidas en servicios de dependencia sobre el total servicios de dependencia</i> )	Total	9,1	9,0	8,2	7,7	9,4	8,0	<span style="color: red;">X</span> -1,4
2.3. Reducir la oferta de servicios no demandados ( <i>indicador: porcentaje de ocupación</i> )	Residencias	97,7	99,1	98,9	98,6	98,7	92,0*	<span style="color: green;">✓</span>
	CD	93,6	93,5	94,8	97,6	94,6	92,0*	<span style="color: green;">✓</span>
3.3. Favorecer la permanencia en su domicilio de las personas mayores con necesidades de atención ( <i>indicador: % de personas de 65+ años atendidas que residen en su domicilio sobre el total de atendidas</i> )	Total	71,8	72,3	74,2	75,8	76,2	75,0	<span style="color: green;">✓</span>

\* Se trata de la meta general para el conjunto de los centros contemplados en este objetivo.

Fuente: Evaluación de indicadores del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017. Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa.

### 3.3.4. *El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para personas mayores*

#### 3.3.4.1. *Servicio de ayuda a domicilio (1.2)*

En lo que se refiere al servicio de ayuda a domicilio, los datos comparados disponibles para el año 2015 ponen de manifiesto que la cobertura de Gipuzkoa resulta ligeramente superior a la que se registra en Bizkaia, pero algo inferior a la de la CAPV. La intensidad<sup>31</sup>, en cambio, que se registra en Gipuzkoa es superior a la de los otros dos territorios.

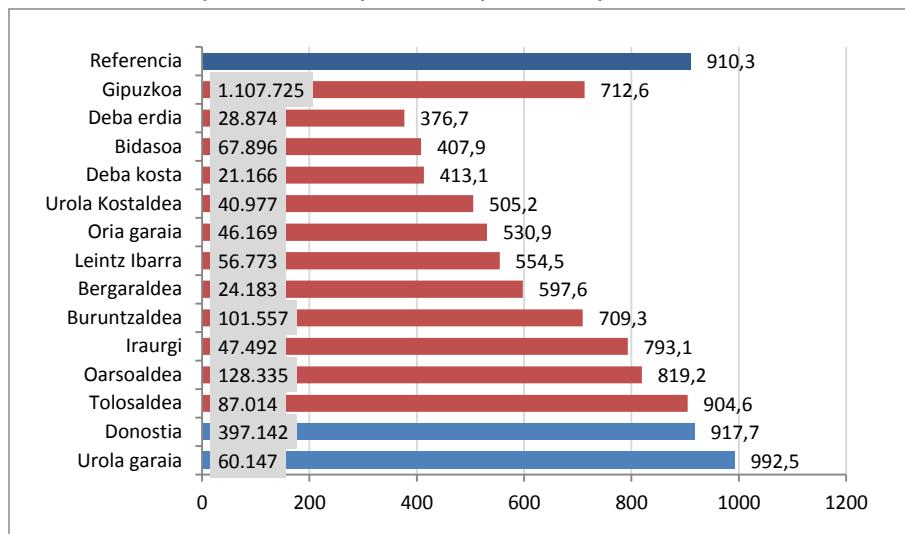
**Tabla 39. Cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) en intensidad (horas por persona usuaria) del SAD para personas mayores por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Nº de personas mayores beneficiarias a lo largo del año	2.663	6.693	4.415	13.771
Cobertura (nº de personas mayores beneficiarias a lo largo del año por cada 100 personas de 65 y más años)	4,217	2,690	2,932	2,977
Intensidad (horas anuales por persona usuaria)	205,6	190,6	230,5	206,5

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. INE. Estadística del Padrón Continuo.

Más allá de los datos que proporciona la Estadística de Servicios Sociales a nivel territorial, la información que proporciona el Observatorio Social de Gipuzkoa resulta mucho más útil para determinar hasta qué punto se ha alcanzado el objetivo establecido en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, que fijaba para 2017 un total de 910,3 horas autorizadas por cada 100 personas de 65 y más años. Según la información disponible, el número total de horas de SAD prestadas en Gipuzkoa<sup>32</sup>, ascendió en el año 2017 a 1.107.725 horas, lo que implica una cobertura de 712,6 horas por cada 100 personas de 65 y más años.

**Gráfico 4. Número de horas de atención del servicio de ayuda a domicilio por cada 100 personas de 65 y más años, por área. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

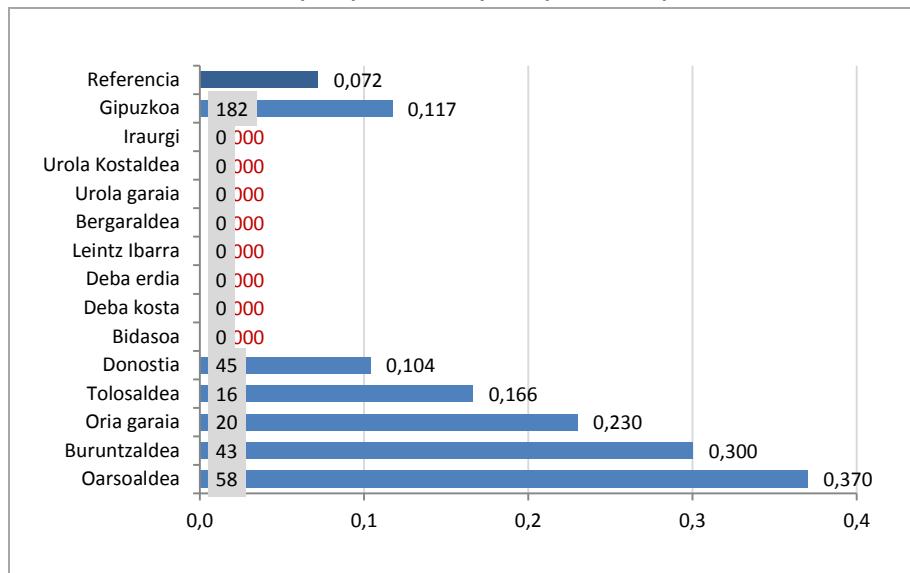
<sup>31</sup> Esta medida ha sido calculada a partir de los datos globales de servicio de ayuda a domicilio que recoge la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. No se trata, por tanto, de la intensidad específica del servicio recibido por personas mayores sino de la intensidad general del servicio, considerando todos los grupos destinatarios del mismo a partir del número total de horas prestadas.

<sup>32</sup> La cifra que se ha tomado como referencia corresponde al número total de horas del servicio de ayuda a domicilio prestadas, independientemente de la edad de las personas beneficiarias.

### 3.3.4.2. Servicios de atención diurna para personas mayores (1.7)

El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece, para este tipo de servicios, una cobertura de 0,072 plazas por cada 100 personas de 65 y más años. Asimismo, desde la perspectiva de su despliegue territorial establece como ámbito el área de Servicios Sociales. A tenor de la información proporcionada por los ayuntamientos guipuzcoanos en 2018, ese año contaban con recursos de ese tipo cinco de las trece áreas de Servicios Sociales, resultando la cobertura para el conjunto del territorio (0,117) superior a la establecida como objetivo para Gipuzkoa en 2017 (0,072).

**Gráfico 5. Cobertura (plazas por cada 100 personas de 65 y más años) de servicios de atención diurna para personas mayores, por área. Gipuzkoa 2018**



Nota: en los datos mostrados, se han incluido las plazas de Bidania-Goiatz y Errezil (8 en cada municipio, pertenecientes al área de Tolosaldea) si bien se trata de recursos que únicamente ofrecen atención entre 2 y 3 tardes al mes. Si no se hubieran incluido, la cobertura de Tolosaldea sería inexistente y la cobertura conjunta de Gipuzkoa de 0,107 plazas por cada 100 personas de 65 y más años, en lugar de 0,117.

Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo (2017).

### 3.3.4.3. Servicios de alojamiento para personas mayores (1.9.3 y 1.9.4)

Los datos de la Encuesta de Servicios Sociales y Acción Social permiten recoger, para cada Territorio Histórico de la CAPV, el número de plazas y la cobertura de los apartamentos tutelados y las viviendas comunitarias de competencia municipal. Desde una perspectiva comparada, los datos disponibles ponen de manifiesto que la cobertura de los servicios de alojamiento para personas mayores en Gipuzkoa, si bien resulta algo inferior a la de Álava, es muy superior a la media de la CAPV.

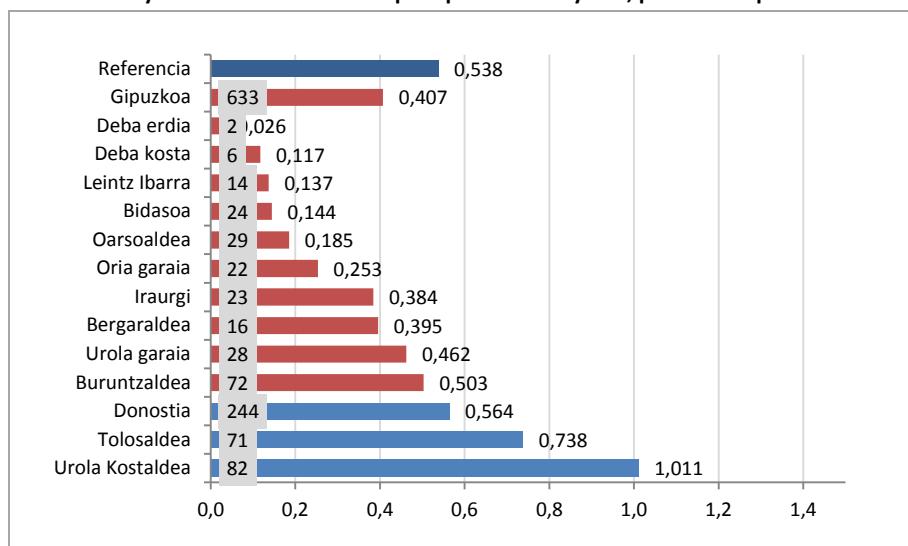
**Tabla 40. Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los apartamentos tutelados y viviendas comunitarias de competencia municipal, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Nº de plazas de apartamentos tutelados	220	58	307	585
Nº de plazas de viviendas comunitarias	44	23	271	338
Número total de plazas	264	81	578	923
Cobertura (plazas por cada 100 personas de 65 y más)	0,418	0,033	0,384	0,200

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. INE. Estadística del Padrón Continuo.

Si en lugar de utilizar la Estadística de Servicios Sociales, se emplean los datos disponibles para 2018 facilitados por los ayuntamientos guipuzcoanos, las coberturas resultantes a nivel de área son las que se muestran en el siguiente gráfico<sup>33</sup>.

**Gráfico 6. Cobertura (plazas por cada 100 personas de 65 y más años) de apartamentos tutelados y viviendas comunitarias para personas mayores, por área. Gipuzkoa 2018**



Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo (2017).

De acuerdo con la información recogida, la cobertura total de este tipo de servicios de alojamiento sería en 2018 de 0,407 plazas por cada 100 personas de 65 y más años, por debajo del objetivo establecido en el Mapa vasco para 2017, que es de 0,538 plazas para el conjunto de Gipuzkoa. Algunas subcomarcas, en todo caso, ya alcanzan o superan ese objetivo (como Urola Kostaldea, Tolosaldea o Donostia); otras se acercan a él (Buruntzaldea y Urola garaia), quedando el resto claramente por debajo del objetivo.

### **3.3.5. El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para personas mayores**

Como se ha señalado en la introducción, en este epígrafe se analiza en qué medida se está atendiendo, en las diferentes comarcas y áreas de Servicios Sociales del Territorio, la demanda de centros de atención secundaria para personas mayores –esto es, los centros de día asistenciales y los centros residenciales– y en qué medida se están cumpliendo los objetivos establecidos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa. Para ello se analiza en primer lugar la evolución de las listas de espera<sup>34</sup> de este tipo de centros, por comarcas y, en segundo lugar, el cumplimiento de las coberturas de referencia establecidas en el Mapa, en este caso desde la perspectiva subcomarcal, dado el ámbito territorial que en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV se atribuye a estos centros.

<sup>33</sup> Según esta fuente de información, en 2018 había en Gipuzkoa un total de 633 plazas correspondientes a los servicios 1.9.3 (apartamentos tutelados) y 1.9.4 (viviendas comunitarias) destinados a personas mayores. De estas 633 plazas, 452 eran plazas de apartamentos tutelados y 181 de viviendas comunitarias.

<sup>34</sup> En este caso, se trata del total de personas en lista de espera, y no de la diferencia entre la lista de espera real y la lista de espera técnica. La medida utilizada en este epígrafe hace referencia al número de personas en lista de espera a diciembre de cada año.

### 3.3.5.1. Centros de día asistenciales para personas mayores (2.2.1)

Como se observa en la Tabla 41, a fecha de diciembre de 2017 la lista de espera total ascendía a 133 personas, un número sensiblemente inferior al registrado en años previos. Desde el punto de vista territorial, si bien la comarca que concentra el mayor número de personas en lista de espera es Donostialdea, por su mayor población, los mayores desajustes se dan en Debagoiena y Debabarrena, donde las personas en lista de espera equivalen a al 19% y el 12% del total de plazas forales existentes<sup>35</sup>.

**Tabla 41. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros de día de personas mayores, por comarcas (2014-2017)**

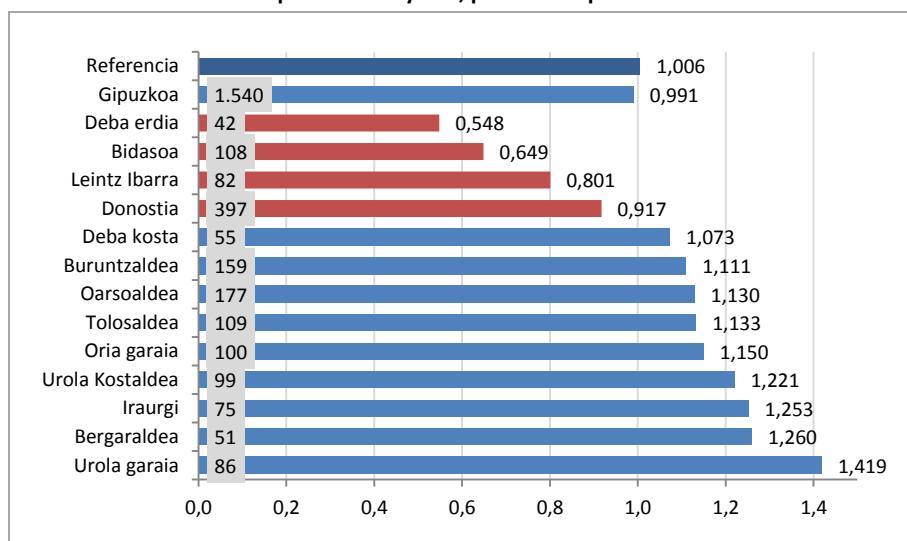
	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Δ (%) 2014-17		
Bidasoa	11	12	11	11	0%	108	10,2%
Debabarrena	15	12	14	12	-20%	97	12,4%
Debagoiena	17	23	60	25	47%	133	18,8%
Donostialdea	151	110	94	44	-71%	733	6,0%
Goierrí	10	23	23	15	50%	186	8,1%
Tolosaldea	4	0	3	7	75%	109	6,4%
Urola Kosta	15	11	16	19	27%	174	10,9%
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>191</b>	<b>221</b>	<b>133</b>	<b>-40%</b>	<b>1.540</b>	<b>8,6%</b>

Nota: los datos de esta tabla hacen referencia únicamente a las plazas de atención diurna de entre semana.

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

En cuanto a la cobertura de los centros de día para personas mayores, determinada a nivel de área, el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa establecía como objetivo una cobertura de 1.006 plazas por cada 100 personas de 65 y más años. Tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, este valor se alcanza o se supera en 9 de las 13 áreas, localizándose las carencias más evidentes en Deba erdia (0,548) y Bidasoa (0,649). Si la cobertura se calcula para el conjunto del Territorio, la registrada en 2017 (0,991) es prácticamente equivalente a la prevista como objetivo para 2017.

**Gráfico 7. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 65 y más años) de los centros de día de personas mayores, por área. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

<sup>35</sup> Aunque en este informe no se ofrecen los datos de listas de espera por meses, de su análisis se desprende que las diferencias observadas son similares cuando en lugar de tener en cuenta la lista de espera de diciembre se tiene en cuenta la lista de espera media de los 12 meses del año.

### 3.3.5.2. Centros residenciales para personas mayores (2.4.1)

En lo tocante a las listas de espera para centros residenciales de personas mayores, algo más de la mitad de las personas en lista de espera (54%) se ubican en la comarca de Donostialdea, si bien es sólo en Debabarrena y Tolosaldea donde se puede hablar de un incremento claro del número de personas en lista de espera. Por otro lado, si el número de personas en lista de espera de 2017 se relaciona con las plazas forales disponibles en cada comarca, se observa que los déficits teóricos oscilan entre el 11,5% del total de plazas disponibles en Debagoiena y el 21,7% en Donostialdea.

**Tabla 42. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros residenciales de personas mayores, por comarcas (2014-2017)**

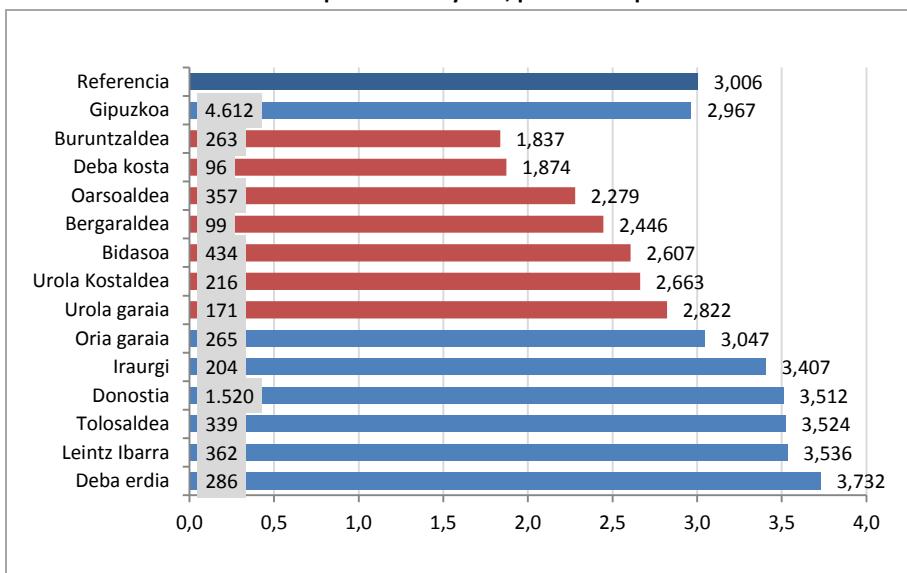
	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Δ (%) 2014-17		
Bidasoa	93	74	83	93	0%	434	21,4%
Debabarrena	23	53	70	62	170%	382	16,2%
Debagoiena	71	70	80	53	-25%	461	11,5%
Donostialdea	369	386	476	464	26%	2.140	21,7%
Goierrri	57	65	83	71	25%	436	16,3%
Tolosaldea	38	50	47	68	79%	339	20,1%
Urola Kosta	50	54	60	51	2%	420	12,1%
<b>Total</b>	<b>701</b>	<b>752</b>	<b>899</b>	<b>862</b>	<b>23%</b>	<b>4.612</b>	<b>18,7%</b>

Nota: los datos de esta tabla hacen referencia al total de plazas forales. Se incluyen las plazas básicas (3.911 plazas), las psicogeriatrías (585 plazas), las sociosanitarias (100) y las temporales (16).

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

En lo que se refiere a las coberturas de los centros residenciales para personas mayores, el Mapa de Servicios Sociales establecía un objetivo genérico de cobertura de 3,006 plazas por cada 100 personas de 65 y más años. El ámbito territorial establecido por el Mapa para el despliegue territorial de los centros residenciales es el área de Servicios Sociales.

**Gráfico 8. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 65 y más años) de los centros residenciales de personas mayores, por área. Gipuzkoa 2017**



Nota: las coberturas han sido calculadas a partir del número total de plazas forales. Se incluyen tanto las plazas básicas (3.911 plazas), como las psicogeriatrías (585 plazas), sociosanitarias (100) y temporales (16).

Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Como se observa en el Gráfico 8, si se suma la cobertura de las plazas forales básicas, psicogeriatrías, sociosanitarias y temporales de las diversas subcomarcas<sup>36</sup>, se observa que están por debajo de esta cifra 7 de las 13 subcomarcas: Buruntzaldea (1,837), Deba kosta (1,874), Oarsoaldea (2,279), Bergaraldea (2,446), Bidasoa (2,607), Urola Kostaldea (2,663) y Urola garaia (2,822). Si se tiene en cuenta, en cualquier caso, el dato correspondiente al conjunto del Territorio (2,967), la cobertura resultante equivale, prácticamente, a la establecida como objetivo en el Mapa.

### 3.4. Los servicios para personas con discapacidad y enfermedad mental en Gipuzkoa

#### 3.4.1. Introducción

El objetivo de este apartado es el de describir la oferta de Servicios Sociales para personas con discapacidad y con enfermedad mental en Gipuzkoa, especialmente en lo que se refiere a la dotación y el despliegue territorial de los principales centros y servicios de atención. A diferencia del análisis realizado en el apartado relativo a las personas mayores, en este caso todos los centros y servicios analizados son de atención secundaria, dado que el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV no establece servicios de atención primaria específicamente orientados a las personas con discapacidad.

Así, el análisis se ha centrado muy específicamente en los siguientes centros y servicios de la Cartera:

- Centro de día para personas con discapacidad (2.2.1);
- Centro ocupacional (2.2.2);
- Centros residenciales para personas con discapacidad (2.4.2)
- Vivienda con apoyos para personas con discapacidad (2.4.2. a)
- Centros residenciales para personas con enfermedad mental (2.4.3)
- Vivienda con apoyos para personas con enfermedad mental (2.4.3.a)
- Servicio de intervención social en atención temprana (2.7.4)

Como en el epígrafe anterior se ofrece, en primer lugar, una visión de conjunto de los Servicios Sociales para personas con discapacidad en Gipuzkoa, a partir de los datos de la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social, comparando los indicadores guipuzcoanos con los que se registran en los otros dos territorios de la CAPV. Tras este primer análisis, se examina el grado de cumplimiento de los indicadores de evaluación del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en lo que se refiere a los elementos más directamente relacionados con los servicios para las personas con discapacidad o enfermedad mental.

El último apartado analiza el despliegue territorial de los servicios y centros para para las personas con discapacidad en el ámbito de la atención secundaria, tanto en lo que se refiere a las listas de espera para acceder a esos servicios como en lo que se refiere a las tasas de cobertura que se registran en cada ámbito territorial.

#### 3.4.2. Los Servicios Sociales para personas con discapacidad de Gipuzkoa en perspectiva comparada

De acuerdo con los datos de la Estadística de Servicios Sociales, en 2015 se contabilizaban en Gipuzkoa 827 plazas<sup>37</sup> en centros residenciales y viviendas para personas con discapacidad, 836 plazas en cen-

<sup>36</sup> Como se ha señalado anteriormente, las subcomarcas coinciden, en lo esencial, con las áreas de Servicios Sociales.

<sup>37</sup> Se han computado únicamente las plazas de titularidad pública y las privadas concertadas, en los casos de los centros residenciales y en los centros de día asistenciales.

etros de día y 863 plazas en centros ocupacionales. Además, un total de 415 personas con discapacidad fueron usuarias del servicio de ayuda a domicilio a lo largo del año<sup>38</sup>. La suma de personas atendidas mediante este servicio y de plazas disponibles en los centros de atención directa asciende a casi 3.000, el 0,65% de la población de 18 a 65 años residente en Gipuzkoa en 2015. Esa tasa es más alta que la de Bizkaia, pero sustancialmente más baja que la de Álava.

**Tabla 43. Número de plazas, personas usuarias y coberturas (por cada 100 personas de 18 a 64 años) de los principales servicios para personas con discapacidad, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
- Centros residenciales (plazas)	720	1.165	827	2.712
- Centros de día (plazas)	145	1.063	836	2.044
- Centros ocupacionales (plazas)	469	1.455	863	2.787
- SAD (personas usuarias en el año)	266	690	415	1.371
Total (plazas y personas usuarias)	1.600	4.373	2.941	8.914
- Cobertura residencial	0,352	0,162	0,187	0,199
- Cobertura centros de día	0,071	0,148	0,189	0,150
- Cobertura centros ocupacionales	0,229	0,202	0,195	0,204
- Cobertura SAD	0,130	0,096	0,094	0,100
Total cobertura (por 100 personas de 18 a 64 años)	0,781	0,608	0,666	0,653
Proporción de personas atendidas en centros de día, ocupacionales y SAD sobre el total de personas atendidas (%)	55,0%	73,4%	71,9%	69,6%

Nota: los datos sobre plazas de los centros residenciales y de día que aparecen en esta tabla se refieren únicamente a las plazas públicas y privadas concertadas. En los centros ocupaciones se incluyen todas las plazas.

Fuente: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.

Cabe señalar, por otra parte, que el 71,9% de las plazas y servicios ofertados se destinan a personas que residen en sus domicilios, frente al 55% en Álava, cuya cobertura residencial es sustancialmente mayor que la guipuzcoana.

### **3.4.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de las personas con discapacidad y enfermedad mental**

Como se ha indicado en la introducción, para este análisis se han seleccionado los objetivos del Mapa de Servicios Sociales que están más directamente relacionados con la dotación y el despliegue de los servicios de atención a las personas con discapacidad, teniendo en cuenta las limitaciones que se acaban de señalar en relación a la disponibilidad de datos. Los objetivos del Mapa que se han tenido en cuenta en este análisis y su cumplimiento en 2017 se resumen a continuación.

- 1) **Reducir las listas de espera y mantenerlas hasta los niveles de listas técnicas (1.5).** En lo que se refiere a las listas de espera, se dispone de información para los centros residenciales para personas con discapacidad y para personas con enfermedad mental. Los datos ponen de manifiesto que en 2017 se ha alcanzado la meta propuesta en relación a los centros residenciales para personas con trastorno mental pero no la relativa a los centros residenciales para personas con discapacidad.

<sup>38</sup> A estos datos habría que añadir en torno a unas 3.700 personas con discapacidad usuarias de prestaciones económicas del sistema de atención a la dependencia menores de 65 años. Al no estar disponibles los datos referidos a este colectivo para los tres territorios, se ha optado por no incluirlos en la tabla.

- 2) **Reducir el tiempo medio de las personas en las listas de espera (3.1).** Desde el punto de vista del tiempo que las personas pasan por término medio a la espera de acceder al centro demandado el único recurso, de los cuatro contemplados que alcanza la meta propuesta es el relativo, nuevamente, a los centros residenciales para personas con trastorno mental.
- 3) **Reducir la oferta de servicios no demandados (2.3).** A lo largo de todo el periodo analizado, con alguna salvedad, las tasas de ocupación de todos los servicios considerados en el ámbito de la discapacidad han tenido una ocupación superior al 92%, establecido como objetivo de ocupación mínima para el conjunto de los centros, alcanzando en algunos casos el 100%.
- 4) **Ampliación de la atención en viviendas y residencias para personas con discapacidad a todos los días del año (3.4).** Los objetivos de seguimiento y evaluación del Mapa de Servicios Sociales también establecen, en el ámbito de la discapacidad, el de ampliar la atención en viviendas y residencias para personas con discapacidad a todos los días del año. En 2017, el porcentaje de plazas que ofrecen atención durante los 365 días del año alcanza el 41,2% y, por tanto, cumple sobradamente el objetivo fijado en un 40%.
- 5) **Favorecer la permanencia en su domicilio de las personas con discapacidad con necesidades de atención (3.6).** El último de los objetivos del Mapa que se han tenido en cuenta hace referencia a la permanencia en su domicilio de las personas con discapacidad con necesidades de atención y tiene en cuenta el porcentaje de personas con discapacidad atendidas que residen en su domicilio en relación al total de personas con discapacidad atendidas. Como se observa en la siguiente tabla, el porcentaje se ha situado a lo largo de todos los años analizados entre el 80% y el 81%, salvo en 2017 que se ha reducido a un 78,8%, quedando por debajo de la meta fijada en un 81%.

**Tabla 44. Cumplimiento de los indicadores previstos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en relación a los servicios y centros para personas con discapacidad o enfermedad mental 2013/2017**

Objetivos operativos e indicadores		2013	2014	2015	2016	2017	Meta 2017	Cumplimiento 2017
1.5. Reducir las listas de espera y mantenerlas hasta los niveles de listas técnicas ( <i>indicador: diferencia entre lista de espera real y lista técnica</i> )	Res. discapacidad	19	40	26	28	23	5	✗ -18
	Res. trastorno mental	45	47	34	43	31	35	✓
3.1. Reducir el tiempo medio de las personas en las listas de espera ( <i>indicador: media de días de las personas que se han inscrito y han entrado en centros durante el año</i> )	Res. discapacidad	156	85	87	152	175	120	✗ -55
	CD discapacidad	96	99	106	105	87	75	✗ -12
	Res. trastorno mental	107	71	81	78	55	75	✓
	CD trastorno mental	30	41	54	51	50	30	✗ -20
2.3. Reducir la oferta de servicios no demandados ( <i>indicador: porcentaje de ocupación</i> )	Res. discapacidad	100,0	99,8	99,5	100,0	99,8	92,0*	✓
	Viv. discapacidad	97,5	95,8	99,5	94,9	97,6	92,0*	✓
	Res. trastorno mental	97,9	98,0	95,2	93,1	98,4	92,0*	✓
	Viv. trastorno mental	93,6	100,0	94,2	98,1	98,1	92,0*	✓
	CD discapacidad	96,8	98,4	98,6	99,9	97,7	92,0*	✓
	CD trastorno mental	95,2	97,8	95,2	94,7	95,3	92,0*	✓
	Centro ocupacional	90,4	91,4	94,0	92,7	100	92,0*	✓
3.4. Ampliación de la atención en viviendas y residencias para personas con discapacidad a todos los días del año ( <i>indicador: porcentaje de plazas con atención 365 días sobre el total</i> )	Total	35,3	31,2	31,2	38,8	41,2	40,0	✓
3.6. Favorecer la permanencia en su domicilio de las personas con discapacidad con necesidades de atención ( <i>indicador: % de personas con discapacidad atendidas que residen en su domicilio sobre el total de atendidas</i> )	Total	80,3	80,1	81,6	81,8	78,8	81,0	✗ -2,2

\* Se trata de la meta general para el conjunto de los centros contemplados en este objetivo.

Fuente: Evaluación de indicadores del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017. Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa.

### 3.4.4. *El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para personas con discapacidad*

En el nivel de atención secundaria, el mapa de Servicios Sociales contempla los siguientes tipos de centros y servicios para las personas con discapacidad o con enfermedad mental:

- Centro de día para personas con discapacidad (2.2.1) [Sector];
- Centro ocupacional (2.2.2) [Área];
- Centros residenciales para personas con discapacidad (2.4.2) [Sector]
- Vivienda con apoyos para personas con discapacidad (2.4.2. a) [Comarca]
- Centros residenciales para personas con enfermedad mental (2.4.3) [Sector]
- Vivienda con apoyos para personas con enfermedad mental (2.4.3.a) [Comarca]
- Servicio de intervención social en atención temprana (2.7.4) [Territorio Histórico]

A continuación se recoge para cada uno de los servicios mencionados el análisis de la evolución reciente de las listas de espera para acceder a ellos y del cumplimiento de las coberturas de referencia establecidas en el Mapa.

#### 3.4.4.1. *Centro de día para personas con discapacidad*<sup>39</sup> (2.2.1)

En el caso de los centros de día para personas con discapacidad, los datos disponibles<sup>40</sup> muestran que las listas de espera se han mantenido estables a lo largo de los últimos años y que, salvo en Urola Kosta, que dispone de un número muy reducido de plazas, la relación entre las plazas disponibles y las personas en lista de espera es baja. En el conjunto de Gipuzkoa, las personas que se encuentran en lista de espera representan un 6,2% de las plazas existentes.

**Tabla 45. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros de día de personas con discapacidad, por comarcas (2014-2017)**

	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2014-17		
Bidasoa	2	5	3	2	0	81	2,5%
Debabarrena	2	4	4	2	0	23	8,7%
Debagoina	6	9	8	8	+2	98	8,2%
Donostialdea	23	23	25	22	-1	382	5,8%
Goierrí	7	6	1	1	-6	54	1,9%
Tolosaldea	2	2	2	2	0	29	6,9%
Urola Kosta	2	2	5	5	+3	13	38,5%
<b>Total</b>	<b>44</b>	<b>51</b>	<b>48</b>	<b>42</b>	<b>-2</b>	<b>680</b>	<b>6,2%</b>

Nota: los datos sobre lista de espera de esta tabla, así como las plazas consignadas incluyen exclusivamente la información relativa a los centros de día para personas con discapacidad diferentes de los centros de día para personas con enfermedad mental.

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

En lo tocante a los centros de día asistenciales de personas con enfermedad mental, la información disponible no muestra cambios sustanciales en las listas de espera, que a lo largo de los últimos cuatro años apenas se han reducido en 6 personas. Actualmente, las personas en lista de espera para acceder a este servicio representan únicamente un 6,8% de todas las plazas disponibles, siendo esta proporción algo más elevada en Debagoina, Goierri y Urola Kosta.

<sup>39</sup> El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, a la hora de considerar este servicio, contempla dentro de él una modalidad de centro específica. Se trata de los centros de día asistenciales para personas con enfermedad mental.

<sup>40</sup> Los datos sobre lista de espera hacen referencia a los de día para personas con discapacidad diferentes a los centros de día para personas con enfermedad mental.

**Tabla 46. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros de día de personas con enfermedad mental, por comarcas (2014-2017)**

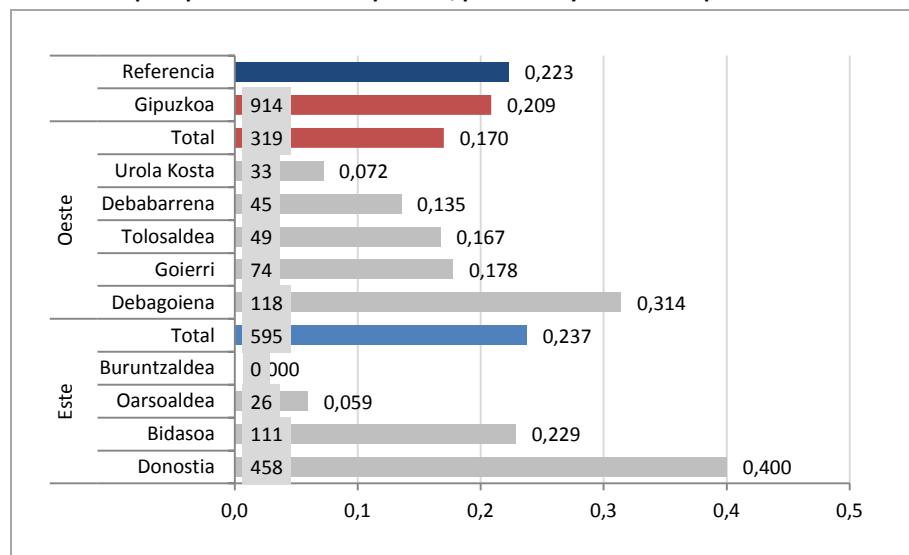
	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2014-17		
Bidasoa	4	3	4	2	-2	30	6,7%
Debabarrena	0	2	0	0	0	22	0,0%
Debagoina	4	3	2	2	-2	20	10,0%
Donostialdea	8	6	9	8	0	102	7,8%
Goierrí	5	5	5	2	-3	20	10,0%
Tolosaldea	0	0	1	0	0	20	0,0%
Urola Kosta	1	2	3	2	+1	20	10,0%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>-6</b>	<b>234</b>	<b>6,8%</b>

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

Tal y como se ha mencionado, el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV diferencia dentro de este servicio una modalidad de centro específica, la destinada a personas con enfermedad mental. De este modo, fija una cobertura global para Gipuzkoa, en el horizonte de 2017, de 0,223 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años y una cobertura específica (incluida en la cobertura global) de 0,053 para los centros de día dirigidos a personas con enfermedad mental.

En lo que se refiere globalmente a los centros de atención diurna para personas con discapacidad –cuyo ámbito territorial idóneo es, de acuerdo al Mapa de Servicios Sociales, el sector–, la cobertura total existente en Gipuzkoa es de 0,209 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, la cobertura propuesta en el Mapa (0,223) se supera en el sector Este (0,237) pero no en el Oeste (0,170).

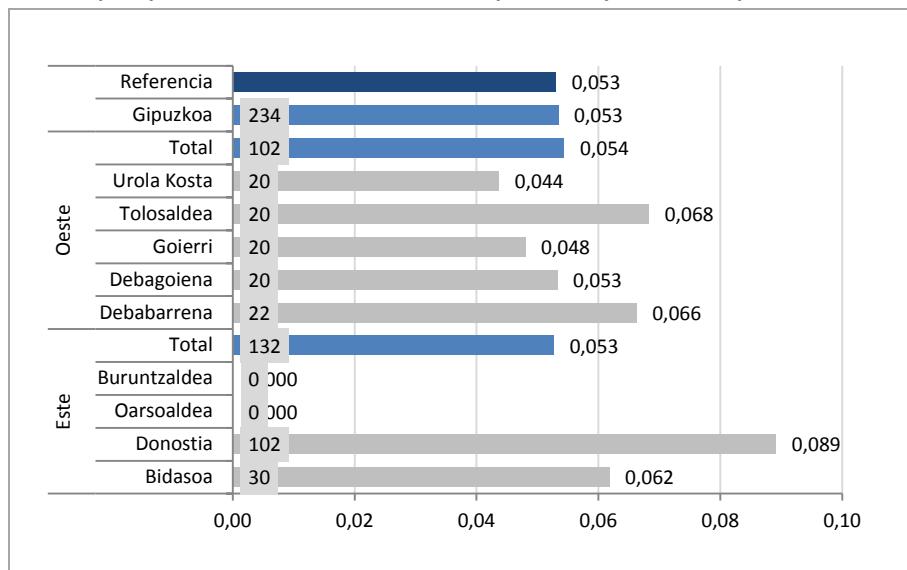
**Gráfico 9. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los centros de día para personas con discapacidad, por sector y comarca. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Por su parte, los centros de atención diurna para personas con enfermedad mental tienen una tasa de cobertura relativamente homogénea en las diferentes comarcas. En este caso, el objetivo de cobertura (0,053) se alcanza, tanto en el sector Este (0,053), como en el sector Oeste (0,054).

**Gráfico 10. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los centros de día para personas con enfermedad mental, por sector y comarca. Gipuzkoa 2017**

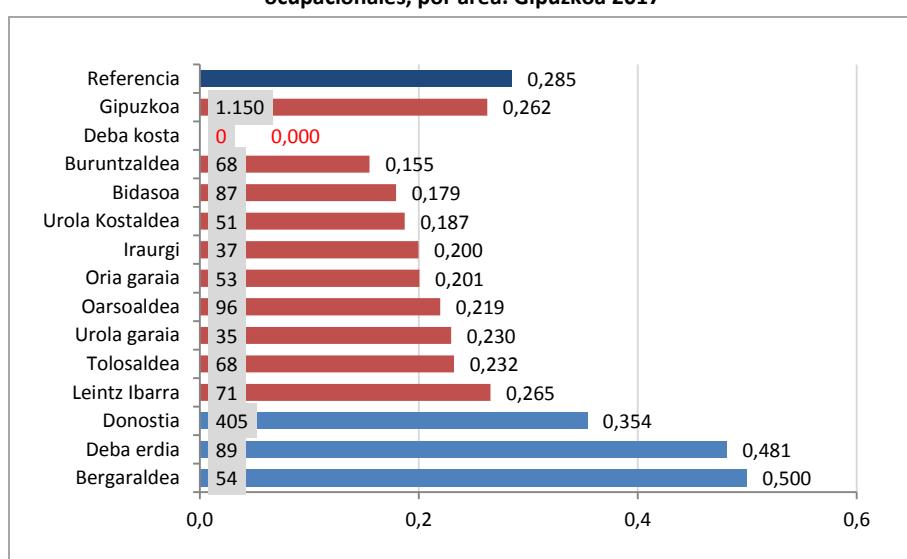


Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

#### 3.4.4.2. Centro ocupacional (2.2.2)

En el caso de los centros ocupacionales la información disponible sobre su despliegue territorial es limitada. En primer lugar porque no se registra la información sobre listas de espera y en segundo lugar porque los datos disponibles para determinar su cobertura por áreas de Servicios Sociales deben ser considerados de manera orientativa. El único dato enteramente fiable es el correspondiente a las 1.050 plazas de centro ocupacional convenidas en 2017 por la Diputación Foral de Gipuzkoa. De acuerdo con esta cifra, la cobertura total existente en Gipuzkoa alcanzaría las 0,262 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años, cobertura que se sitúa ligeramente por debajo de la fijada por el Mapa para 2017 (0,285).

**Gráfico 11. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los centros ocupacionales, por área. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Asimismo, desde la perspectiva de su despliegue territorial, puede indicarse también que solo en 3 de las 13 áreas (Bergaraldea, Deba erdia y Donostia) la cobertura de centros ocupacionales se sitúa por encima de la cobertura propuesta por el Mapa. Las coberturas registradas en Deba kosta, Buruntzaldea, Bidasoa y Urola Kostaldea resultan especialmente bajas, con valores por debajo del 0,2%.

#### 3.4.4.3. *Centros residenciales para personas con discapacidad (2.4.2)*

Los centros residenciales para personas con discapacidad, tal y como se contempla en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV pueden tener dos modalidades, las viviendas con apoyo y los centros residenciales. El análisis que se muestra a continuación a partir de la información sobre las listas de espera hace referencia al conjunto de centros residenciales para personas con discapacidad y en él se incluyen las dos modalidades mencionadas. En cambio, en el análisis posterior, relativo a la cobertura de estos centros, los datos harán referencia de manera diferenciada a estas dos modalidades.

**Tabla 47. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros residenciales de personas con discapacidad, por comarcas (2014-2017)**

	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2014-17		
Bidasoa	11	8	12	15	+4	106	14,2%
Debabarrena	2	2	1	0	-2	8	0,0%
Debagoina	11	12	9	10	-1	51	19,6%
Donostialdea	67	67	74	61	-6	500	12,2%
Goierrí	10	7	7	9	-1	34	26,5%
Tolosaldea	5	4	6	3	-2	104	2,9%
Urola Kosta	10	5	2	2	-8	22	9,1%
<b>Total</b>	<b>116</b>	<b>105</b>	<b>111</b>	<b>100</b>	<b>-16</b>	<b>834</b>	<b>12,0%</b>

Nota: los datos sobre lista de espera de esta tabla, así como las plazas consignadas incluyen exclusivamente la información relativa a los centros residenciales para personas con discapacidad. No se incluyen en la tabla los datos relativos a los centros residenciales para personas con enfermedad mental.

Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

En el caso de los centros residenciales para personas con discapacidad tomados en conjunto, el hecho más destacable es que la lista de espera se ha mantenido relativamente estable entre 2014 y 2017 en el conjunto de Gipuzkoa. Actualmente el número de personas que esperan para acceder a una plaza de este tipo equivalen al 12% de las plazas disponibles. Asimismo, y aunque más de la mitad de las personas en lista de espera se concentran en la comarca de Donostialdea, es en Goierri donde la relación entre las personas en lista de espera y las plazas disponibles es, con diferencia, mayor (26,5%).

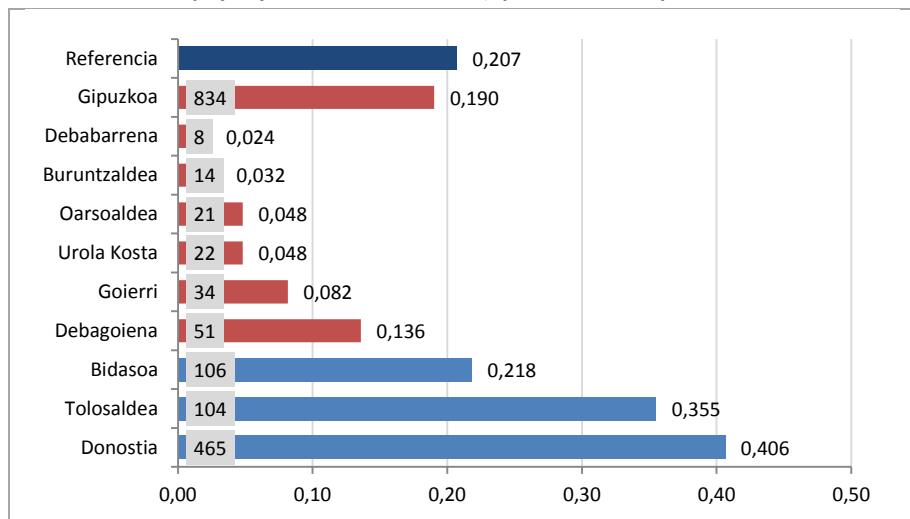
En lo que se refiere a la cobertura de plazas residenciales para personas con discapacidad, cabe hacer una aclaración inicial para comprender adecuadamente las coberturas que el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece para el año 2017. Cuando en el Mapa de Servicios Sociales se fija una cobertura de 0,271 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años para Gipuzkoa, este valor comprende no solo las plazas propias del centro 2.4.2 (centros residenciales para personas con discapacidad), sino también las del centro 2.4.3 (centros residenciales para personas con enfermedad mental) a pesar de ser un centro diferenciado del anterior tanto en el Catálogo de Servicios Sociales, como en el Decreto de Cartera. Por tanto, dado que la cobertura que asigna el Mapa de Servicios Sociales al centro 2.4.3 es de 0,064 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años, la cobertura neta que corresponde al centro 2.4.2 es de 0,207.

Asimismo, y como paso previo al análisis de las coberturas de estos centros, cabe hacer una precisión más ya que, según se establece en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa debe diferenciarse entre la cobertura de los centros residenciales para personas con discapacidad –cuyo ámbito territorial es el sector– y la cobertura de las viviendas con apoyo –cuyo ámbito territorial es la comarca–. Atendiendo a las coberturas establecidas en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, referidas exclusivamente a los recursos residenciales para personas con discapacidad, se obtendría que éste fija una cobertura idónea del 0,020% para las viviendas con apoyo y del 0,187% para los centros residenciales, de tal manera que, a la hora de examinar el grado de cumplimiento de las coberturas propuestas en el mapa, los valores precisos que deben ser considerados son los siguientes:

- Centros residenciales para personas con discapacidad (2.4.2): 0,207
  - Vivienda con apoyos (tipo 1 o 2.4.2.a): 0,020 [Comarca]
  - Centros residenciales (tipo 2 o 2.4.2.b): 0,187 [Sector]

Si se examinan los datos a nivel global, esto es, en función de la cobertura que el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV atribuye a los centros residenciales para personas con discapacidad (2.4.2)<sup>41</sup>, los resultados que se observan muestran que la cobertura existente en 2017 para el conjunto del territorio (0,190) resulta ligeramente inferior a la que se deduce del Mapa (0,207), si bien los déficits se observan en 6 de las 9 comarcas definidas, con coberturas especialmente bajas en Debabarrena (0,024), Buruntzaldea (0,032), Oarsoaldea y Urola Costa (ambas, con 0,048 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años).

**Gráfico 12. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los centros residenciales para personas con discapacidad (se incluyen las modalidades de viviendas con apoyos y centros residenciales), por comarca. Gipuzkoa 2017**



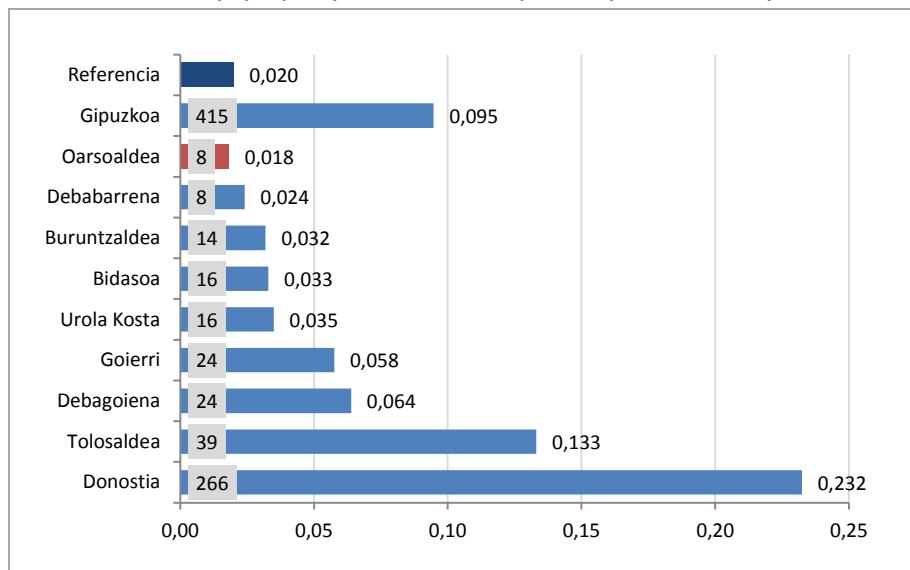
Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

En lo tocante a las viviendas con apoyos, los datos indican que la cobertura recomendada por el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa<sup>42</sup> para esta modalidad (0,020) es superada ampliamente tanto en el conjunto de Gipuzkoa (0,095), como en 8 de las nueve comarcas definidas. La excepción, en este caso, es Oarsoaldea, con tan solo 8 plazas y una cobertura de 0,018.

<sup>41</sup> Como se ha mencionado, el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV contempla una cobertura general del 0,271% en la que se incluirían tanto las plazas del centro 2.4.2, como las del centro 2.4.3. Sin embargo, en este epígrafe se analiza exclusivamente la cobertura propia de los centros 2.4.2 que, como se ha señalado, ascendería al 0,207%.

<sup>42</sup> El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV no establece coberturas por modalidad de centro.

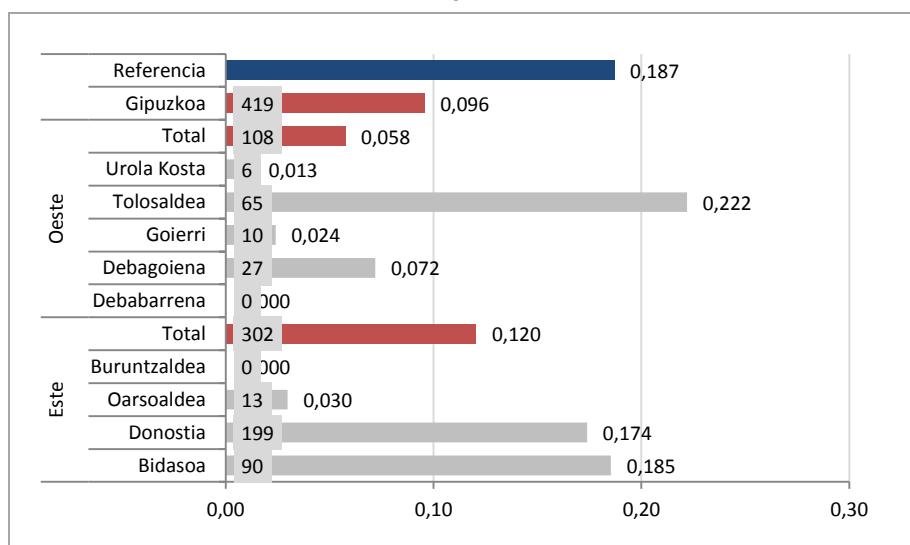
**Gráfico 13. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de la modalidad de las viviendas con apoyos para personas con discapacidad, por comarca. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Por otra parte, en cambio, al examinar la cobertura propia de la modalidad de centros residenciales para personas con discapacidad, se observa que ninguno de los sectores se acerca a la cobertura recomendada para estos centros, si bien las carencias más claras se concentran en el sector Oeste.

**Gráfico 14. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de la modalidad de centros residenciales para personas con discapacidad, por comarca y sector. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

### 3.4.4.4. Centros residenciales para personas con enfermedad mental (2.4.3)

Al igual que ocurre con los centros residenciales para personas con discapacidad (2.4.2), en los residenciales para personas con enfermedad mental, el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV contempla la existencia de dos modalidades, las viviendas con apoyo (tipo 1) y los centros residenciales (tipo 2). El análisis que se muestra a continuación, a partir de la información sobre las listas de espera, hace referencia al conjunto de centros residenciales para personas enfermedad mental y en él se incluyen, por tanto, los datos relativos a las dos modalidades mencionadas. En cambio, en el análisis posterior, relativo a la cobertura de estos centros, los datos harán referencia de manera diferenciada a estas dos modalidades.

**Tabla 48. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros residenciales de personas con enfermedad mental, por comarcas (2014-2017)**

	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2014-17		
Bidasoa	7	3	3	3	-4	44	6,8%
Debabarrena	6	6	8	7	+1	24	29,2%
Debagoina	5	4	6	4	-1	12	33,3%
Donostialdea	33	32	31	25	-8	100	25,0%
Goierrri	3	1	4	6	+3	17	35,3%
Tolosaldea	8	4	5	8	0	32	25,0%
Urola Kosta	4	4	2	4	0	0	--
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>54</b>	<b>59</b>	<b>57</b>	<b>-9</b>	<b>229</b>	<b>24,9%</b>

Nota: los datos sobre lista de espera de esta tabla, así como las plazas consignadas incluyen exclusivamente la información relativa a los centros residenciales para personas con enfermedad mental. Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

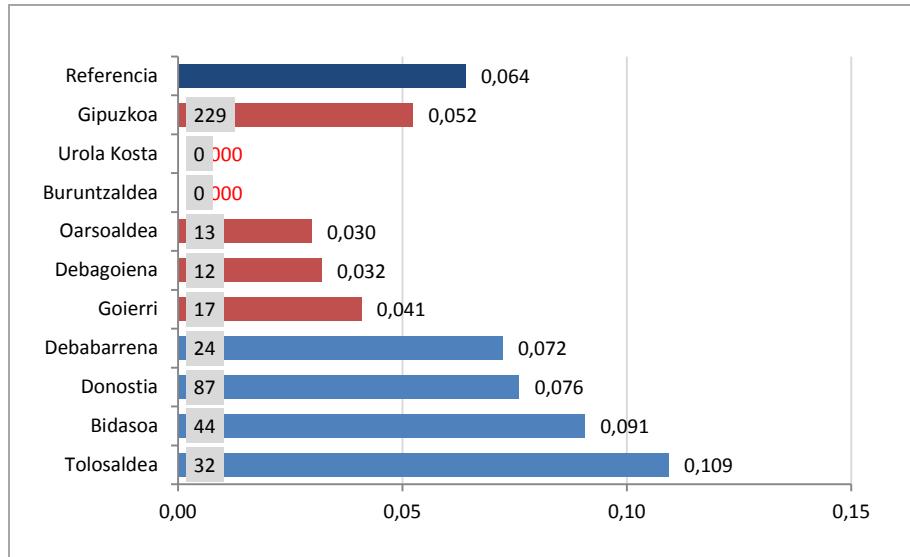
Como ocurre con el resto de los servicios, no puede decirse que las listas de espera para acceder a los centros residenciales para personas con enfermedad mental se hayan incrementado sustancialmente en los últimos años. Sí se observa, sin embargo, que la relación entre las plazas demandadas y las existentes es más elevada que en el resto de los recursos analizados, y equivale, en casi todas las comarcas, salvo Bidasoa, a entre el 25% y el 35% de las plazas disponibles.

De acuerdo al Mapa de Servicios Sociales, el ámbito territorial de las viviendas con apoyo para personas con enfermedad mental (tipo 1) es la comarca, con una cobertura objetivo de 0,014 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. En el caso del centro residencial para personas con enfermedad mental (tipo 2), cuyo ámbito es el sector, la cobertura recomendada ascendería a un 0,05. Se obtendría, por tanto, una cobertura global recomendada para este tipo de centro (2.4.3) de 0,064.

- Centros residenciales para personas con enfermedad mental (2.4.3): 0,064
  - Vivienda con apoyos (tipo 1 o 2.4.3.a): 0,014 [Comarca]
  - Centros residenciales (tipo 2 o 2.4.3.b): 0,05 [Sector]

Como se observa en el siguiente gráfico, al analizar la cobertura general existente en los centros residenciales para personas con enfermedad mental, lo que se observa es que en 2017 asciende a 0,052 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años, situándose por tanto por debajo de la cobertura propuesta por el Mapa (0,064). Desde el punto de vista de su despliegue territorial, solo cuatro de las nueve comarcas guipuzcoanas (Tolosaldea, Bidasoa, Donostia y Debabarrena) alcanzan esta cobertura.

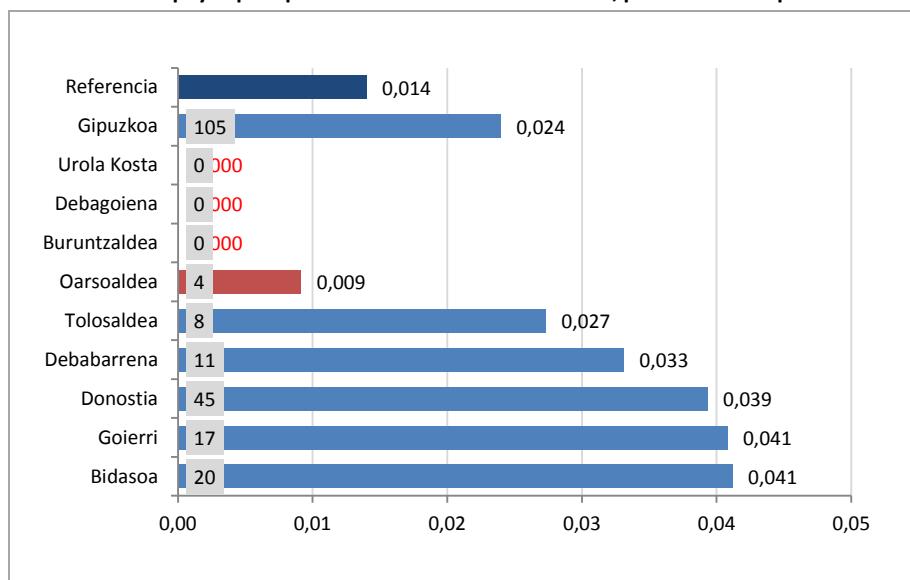
**Gráfico 15. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los centros residenciales para personas con enfermedad mental (se incluyen las modalidades de viviendas con apoyos y centros residenciales), por comarca y sector. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

En lo tocante a las viviendas con apoyos para personas con enfermedad mental, la cobertura existente para el conjunto de Gipuzkoa (0,024) supera ampliamente la propuesta en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa (0,014). Territorialmente, cinco de las nueve comarcas superan esa cobertura, sin embargo el resto no: tres de ellas carecen de plazas (Urola Kosta, Debagoiena y Buruntzaldea) y Oarsoaldea, con 4 plazas, se sitúa muy por debajo (0,009).

**Gráfico 16. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de la modalidad de viviendas con apoyos para personas con enfermedad mental, por comarca. Gipuzkoa 2017**

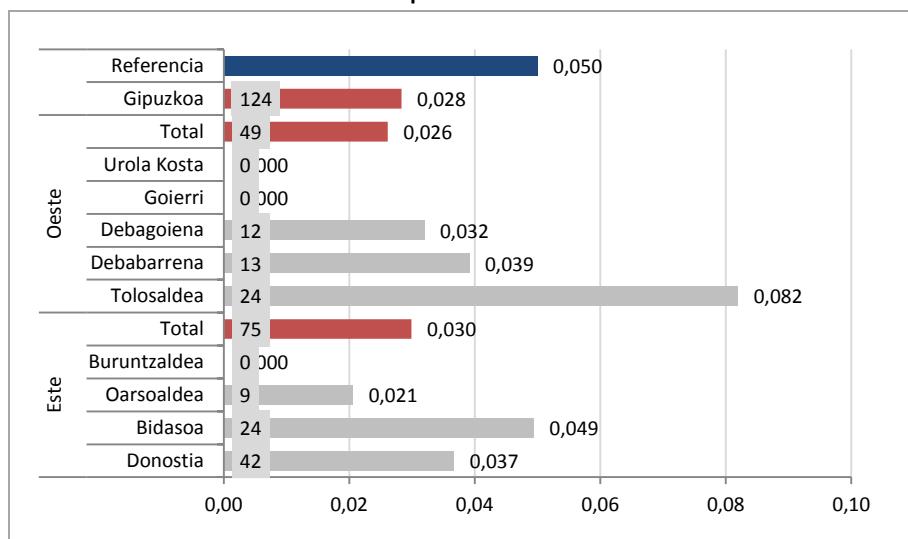


Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Respecto a la modalidad de los centros residenciales para personas con enfermedad mental, la situación actual de Gipuzkoa –en la que claramente se ha primado la primera modalidad, las viviendas con

apoyos– queda lejos de la cobertura de referencia del Mapa. En este caso, ninguno de los dos sectores alcanzaría la cobertura propuesta de 0,050 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años.

**Gráfico 17. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de la modalidad de centros residenciales para personas con enfermedad mental, por comarca y sector.**  
Gipuzkoa 2017



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

#### 3.4.4.5. Servicio de intervención social en atención temprana (2.7.4)

Además de los diversos tipos de centros mencionados, en el ámbito de la atención secundaria el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece objetivos de cobertura para diversos servicios entre los que se encuentra el de intervención social en atención temprana, para el que se determina como ámbito de despliegue el Territorio Histórico.

En este caso, la cobertura que el Mapa de Servicios Sociales establece para 2017 es de 1.723 personas de 0 a 6 años atendidas por cada 100 niños y niñas de dicha edad. Sin embargo, la información disponible pone de manifiesto que Gipuzkoa se encuentra lejos de alcanzar dicha meta. Según los datos proporcionados por el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, a lo largo de 2017 fueron atendidos un total de 420 niños y niñas en este servicio, lo que supone una cobertura del 0,888%, es decir, prácticamente la mitad de lo que se establece en el Mapa de Servicios Sociales.

A modo de resumen, la siguiente tabla ofrece la información relativa al grado de cumplimiento de las coberturas propuestas en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa para los servicios destinados a las personas con discapacidad y enfermedad mental. En la tabla anexa, únicamente se considera el cumplimiento de la cobertura total fijada para el conjunto del territorio pero no el despliegue territorial que correspondería a la delimitación geográfica propuesta en cada caso. Asimismo, en lo tocante a los centros residenciales, las cifras que se consignan hacen referencia a cada uno de los tipos de centro existentes en este ámbito (2.4.2 y 2.4.3) considerados en su conjunto, tal y como hace el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV.

**Tabla 49. Objetivos de cobertura establecidos en el Mapa de Servicios Sociales para los servicios destinados a las personas con discapacidad y enfermedad mental**

	Objetivo de cobertura 2017	Cobertura 2017	Plazas 2017	Cumplimiento 2017
2.2.1. Servicio o centro de día para limitaciones en la autonomía: adultos y discapacidad	0,223	0,209	914	✗
2.2.1. Centro de día para personas con enfermedad mental (desagregada del anterior)	0,053	0,053	234	✓
2.2.2. Servicio o centro ocupacional	0,285	0,240	1.050	✗
2.4.2. Centros residenciales para personas con discapacidad	0,207	0,190	834	✗
2.4.3. Centros residenciales para personas con enfermedad mental	0,064	0,052	229	✗
2.7.4. Servicio de intervención social en atención temprana*	1,723	0,888	420	✗

\*La cobertura de este servicio se calcula a partir de la población de 0 a 6 años. Los datos consignados hacen referencia al número de personas menores atendidas durante el año.

Fuentes: Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa; Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

### 3.5. Los servicios para menores en situación o riesgo de desprotección

#### 3.5.1. Introducción

En este apartado se analizan básicamente dos tipos de centros y servicios:

- En lo que se refiere a los servicios de atención primaria, se analiza la cobertura del servicio de intervención socioeducativa para menores en riesgo de desprotección, a partir de los datos de una investigación específica impulsada por el Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral de Gipuzkoa y que recoge la situación en el 49% de los municipios guipuzcoanos (que concentran en cualquier caso el 80% de la población infantil y adolescente).
- En lo que se refiere a los servicios de atención secundaria, el análisis se centra tanto en los centros residenciales para menores en situación de desprotección como el servicio de intervención socioeducativa e intervención social con familias y el servicio de intervención social en atención temprana. Sólo los centros residenciales se analizan, en cualquier caso, desde la óptica territorial (en este caso, comarcal).

La estructura de este apartado es similar a la utilizada en el resto de apartados: se analizan en primer lugar las características básicas del sistema en Gipuzkoa, en relación a la realidad de Álava y Bizkaia (incluyéndose también, en esta comparación, algunos datos sobre la cobertura del acogimiento familiar). Seguidamente, se describe el cumplimiento de los objetivos del Mapa de Servicios Sociales en relación a este tipo de servicios y, después, se analiza la cobertura y, en algunos casos, la distribución territorial de estos centros y servicios. No se ofrecen sin embargo, como en los demás apartados, datos sobre las listas de espera para acceder a los centros de atención secundaria, en la medida en que son muy reducidas y no ofrecen una imagen de lo que podría ser la demanda no atendida en este colectivo.

### 3.5.2. Los Servicios Sociales para menores en situación o riesgo de desprotección de Gipuzkoa en perspectiva comparada

De acuerdo a los datos de la Estadística de Servicios Sociales, Gipuzkoa contaba en 2015 con un total de 351 plazas residenciales para menores en situación de desprotección, lo que supone una cobertura de 0,28 plazas por cada 100 menores de edad, por debajo de las coberturas que registran Álava y Bizkaia. Además, a 31 de diciembre de 2015 se contabilizaban 277 menores en acogimiento residencial y 377 en acogimiento familiar. Tal y como puede comprobarse, la tasa de acogimiento familiar registrada en Gipuzkoa resulta superior a la de los otros territorios y la de acogimiento residencial, por el contrario, más reducida. Como consecuencia de ello, los acogimientos familiares representan casi un 58% de todos los acogimientos, frente al 40% en Álava y el 37% en Bizkaia.

**Tabla 50. Número de plazas, personas usuarias y cobertura de los principales servicios para personas menores en situación de desprotección, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
<b>Acogimiento residencial</b>				
Nº de plazas	190	530	351	1.071
Cobertura (plazas por 100 <18 años)	0,341	0,293	0,282	0,297
Número de menores a 31 de dic.	194	569	277	1.040
Cobertura (menores por 100 <18 años)	0,348	0,315	0,223	0,288
<b>Acogimiento familiar</b>				
Número de menores a 31 de dic.	130	327	377	834
Cobertura (menores por 100 <18 años)	0,233	0,181	0,303	0,231
<b>Total</b>				
Número de menores a 31 de dic.	324	896	654	1.874
Cobertura (menores por 100 <18 años)	0,582	0,496	0,526	0,519
% Acogimiento familiar sobre residencial	40,1%	36,5%	57,6%	44,5%

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; Diputaciones Forales.

### 3.5.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de los menores en situación o riesgo de desprotección

El mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa establece cuatro objetivos concretos en lo que se refiere a los servicios específicamente orientados a las personas menores de edad en situación o riesgo de desprotección. Los objetivos que se han tomado en cuenta para este análisis son los siguientes:

- 1) **Reducir la oferta de servicios no demandados (2.3).** En lo que se refiere al primero de los objetivos establecidos, el nivel de ocupación de los centros residenciales para personas ha oscilado entre el 88,8% de 2015 y el 95,7% de 2017, superior al objetivo general establecido, que se sitúa en el 92%.
- 2) **Establecer, como pauta general, que el acogimiento de los menores autóctonos se produzca en familia de acogida (3.7).** En 2017, el acogimiento del 90,1% de los menores autóctonos de 0 a 7 años y el 53,3% de los menores autóctonos de 8 a 17 años se produjo en familias de acogida. En ambos casos, la evolución de los indicadores ha sido positiva, alcanzándose en 2017 los objetivos propuestos.

- 3) **Potenciación del acogimiento familiar profesionalizado (3.8).** La evolución de este indicador ha sido, sin embargo, menos positiva, como se observa en la tabla siguiente. La evolución del porcentaje de menores acogidos en familias de acogida profesionalizadas se ha ido reduciendo progresivamente –del 7,3% al 3%– y queda lejos del objetivo establecido inicialmente, que era del 9%.
- 4) **Potenciar los servicios de intervención socioeducativa y/o psicosocial con familias (3.9).** Finalmente, en lo que se refiere a la potenciación de los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial con familias, se ha producido a lo largo de los tres años analizados un incremento importante, pasando de 1.387 a finales de 2013 a 1.790 en 2017, con lo que se supera el objetivo de 1.500 menores atendidos durante el año en este tipo de programas.

**Tabla 51. Cumplimiento de los indicadores previstos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en relación a los servicios y centros para menores en situación o riesgo de desprotección 2013/2017**

Objetivos operativos e indicadores		2013	2014	2015	2016	2017	Meta	Cumplimiento 2016
2.3. Reducir la oferta de servicios no demandados ( <i>indicador: porcentaje de ocupación</i> )	Res. menores	92,7	93,9	88,8	95,1	95,7	92,0*	✓
3.7. Establecer, como pauta general, que el acogimiento de las personas menores de edad autóctonas se produzca en familia de acogida. ( <i>indicador: % menores sobre total de menores acogidos</i> )	Menores 0-7 años	79,5	83,0	88,5	88,0	90,1	81,0	✓
	Menores 8-17 años	48,4	46,8	51,1	46,6	53,3	50,0	✓
3.8. Potenciación del acogimiento familiar profesionalizado ( <i>indicador: % de menores acogidos</i> )	Menores 0-17	7,3	6,7	6,1	5,4	3,0	9,0	✗ -6,0
3.9. Potenciar los servicios de intervención socioeducativa y/o psicosocial con familias ( <i>indicador: nº de personas menores atendidas durante el año en los programas de intervención familiar</i> )	Menores 0-17	1.387	1.392	1.642	1.783	1.790	1.500	✓

\* Se trata de la meta general para el conjunto de los centros contemplados en este objetivo.

Fuente: Evaluación de indicadores del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017. Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa.

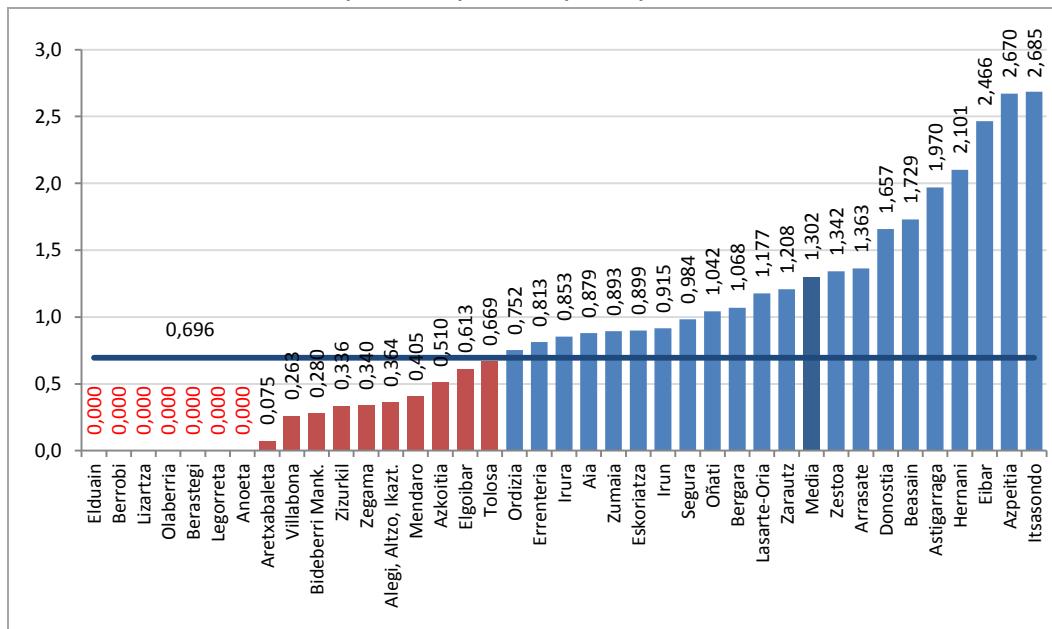
### 3.5.4. *El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para menores en situación de riesgo de desprotección*

El Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, de acuerdo con lo establecido por el Mapa autonómico, no recoge la existencia de centros de atención para menores en situación de riesgo o de vulnerabilidad ante la desprotección, y contempla únicamente el servicio de intervención socioeducativa, orientado, entre otros colectivos, a la población infantil en riesgo de desprotección.

No existen datos conjuntos, ni en la Encuesta de Servicios Sociales ni en el Observatorio Social de Gipuzkoa que permitan comparar la cobertura de este tipo de servicios en los municipios o áreas de Servicios Sociales de Gipuzkoa. Sí se dispone, sin embargo, de los datos que se derivan de un estudio realizado en 2017, a instancias del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral, respecto a la atención de los Servicios Sociales municipales de Gipuzkoa a niños, niñas y adolescentes en riesgo de desprotección<sup>43</sup>.

De acuerdo con los datos de ese estudio, cuya referencia es el año 2016, la tasa de atención conjunta en los 42 municipios respecto a los que se dispone de datos es del 1,302% de la población menor de edad. El objetivo establecido en el Mapa de la CAPV es de 0,696 casos por cada 100 menores de 18 años. Es importante señalar que el 37% de todos los casos, corresponde a menores atendidos por los Servicios Sociales municipales de Donostia (que concentra el 29% de la población menor). Además, de los 42 municipios consultados 7 señalan que no atienden a ninguna persona menor de edad. Todos son municipios de menos de 2.000 habitantes. Como se observa en el gráfico anexo, si se excluyen los datos de Donostia y los de aquellos municipios que no atienden a ningún menor, la tasa de atención por cada 1.000 habitantes varía entre una tasa de 0,075 y otra de 2,686.

**Gráfico 18. Cobertura del servicio de intervención socioeducativa con menores en situación de riesgo de desprotección por municipios. Gipuzkoa 2016**



Fuente: *La atención de los Servicios Sociales municipales de Gipuzkoa a niños, niñas y adolescentes en riesgo de desprotección (2016)*. SIIS. Centro de Documentación y Estudios / Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia. Diputación Foral de Gipuzkoa.

<sup>43</sup> Respondieron a la encuesta un total de 43 municipios, el 49% del total de municipios guipuzcoanos, que agrupan al 81% de la población total y el 80% de la población menor de 18 años residente en Gipuzkoa.

### 3.5.5. *El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para menores en situación o riesgo de desprotección*

En el ámbito de la atención secundaria, el Mapa de Servicios Sociales establece objetivos de cobertura para un solo centro destinado a las personas menores en situación de desprotección –el centro residencial para menores en situación de desprotección (2.4.4)–, así como para dos servicios –el servicio de intervención socioeducativa e intervención social con familias (2.7.3.1) y el servicio de promoción y apoyo técnico al acogimiento familiar (2.7.6.1).

La siguiente tabla recoge, para el conjunto de Gipuzkoa, tanto los objetivos de cobertura establecidos para estos centros y servicios, como las tasas de cobertura registradas en 2017. Como se observa en ella, solo en el caso del servicio de intervención socioeducativa e intervención social con familias la cobertura actual supera el objetivo de cobertura establecido por el Mapa.

**Tabla 52. Objetivos de cobertura establecidos en el Mapa de Servicios Sociales para los servicios destinados a personas menores de edad en situación de desprotección**

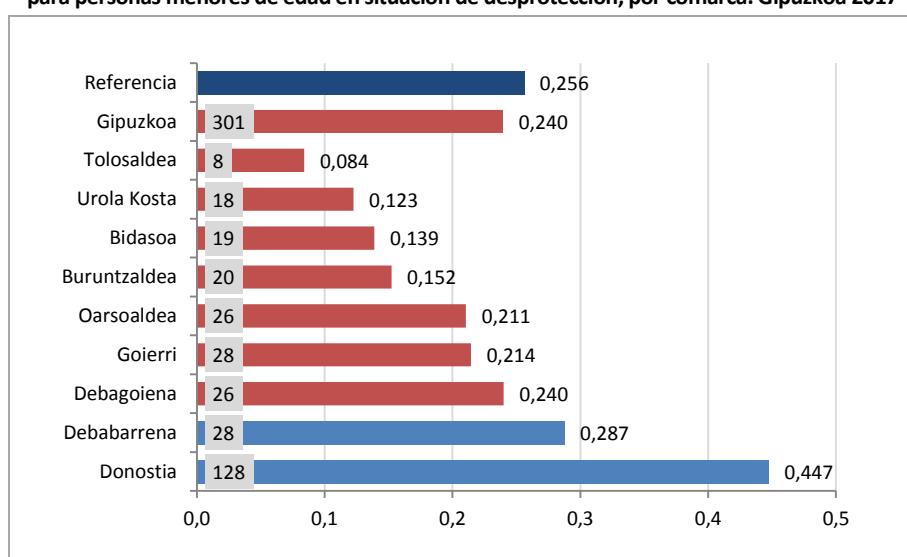
	Objetivo de cobertura 2017	Cobertura 2017	Datos 2017	Cumplimiento 2017
2.4.4. Centros residenciales para menores de edad en situación de desprotección	0,256	0,240	301	✗ -0,016
2.7.3.1. Servicio de intervención socioeducativa e intervención social con familias	1,228	1,425	1.790	✓
2.7.6.1. Servicio de promoción y apoyo técnico al acogimiento familiar*	0,061	0,049	350	✗ -0,012

\*Los datos de 2017 se corresponden con el número total de personas menores de edad en acogimiento familiar (incluido el acogimiento familiar profesionalizado) a 31 de diciembre. De acuerdo con el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, la cobertura está calculada sobre la población total de Gipuzkoa.

Fuentes: Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa; Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Desde el punto de vista de la distribución territorial, los centros residenciales para menores en situación de desprotección, tienen un ámbito comarcal y se plantea, como acaba de decirse, una cobertura objetivo de 0,256 plazas por cada 100 personas menores de 18 años. Como se observa en el siguiente gráfico, la tasa de cobertura que se alcanza en el conjunto del territorio (0,240) resulta inferior a la cobertura propuesta para 2017. Asimismo, de las nueve comarcas guipuzcoanas, únicamente dos Donostia y Debabarrena superan la cobertura propuesta de 0,256 plazas por cada 100 personas menores de 18 años.

**Gráfico 19. Cobertura (plazas por cada 100 personas de 0-17 años) de los centros residenciales para personas menores de edad en situación de desprotección, por comarca. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

### 3.6. Los servicios para personas en situación o riesgo de exclusión social

#### 3.6.1. Introducción

Como en los apartados anteriores, en este se analiza la cobertura y la dotación de los centros de atención diurna, acogida nocturna y alojamiento existentes en el Territorio Histórico de Gipuzkoa para las personas en situación o riesgo de exclusión social. También en este caso la información se refiere tanto a los centros de atención primaria como de atención secundaria y se han obtenido de la Estadísticas de Servicios Sociales, con información para 2015, y del Observatorio Social de Gipuzkoa, con datos hasta 2017. Concretamente, los servicios que se analizan en este epígrafe son los siguientes:

- Servicios de atención diurna: exclusión (1.7)
- Servicios de acogida nocturna: exclusión (1.8)
- Piso de acogida para la atención de situaciones de urgencia social (1.9.1.1)
- Vivienda tutelada: exclusión (1.9.2)
- Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3)
- Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social (2.3.2)
- Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5)

Se describen en primer lugar los datos básicos relativos a los servicios residenciales y de atención diurna existentes en el conjunto del Territorio, comparando las coberturas guipuzcoanas con las que se registran en los otros dos territorios de la CAPV. Se analiza posteriormente el cumplimiento de los objetivos del Mapa de Servicios Sociales más directamente relacionados con los servicios para la inclusión social y, finalmente, el despliegue territorial de los centros de atención primaria y de atención secundaria, a partir de las fuentes señaladas.

#### 3.6.2. Los Servicios Sociales para personas en situación o riesgo de exclusión social de Gipuzkoa en perspectiva comparada

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Servicios Sociales –que recoge tanto los centros públicos o concertados como los enteramente privados– Gipuzkoa cuenta con 1.180 plazas de alojamiento para personas en situación o riesgo de exclusión social –de las que 195 son plazas en centros de acogida nocturna– y otras 223 plazas en centros de día para esta población. La cobertura residencial es superior a la de los otros dos territorios de la CAPV, mientras que la cobertura de atención diurna se sitúa por debajo.

**Tabla 53. Número de plazas y cobertura (por cada 100 habitantes) de los principales servicios para personas en situación o riesgo de exclusión social, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Servicios residenciales (plazas)	498	1.055	1.180	2.733
Servicios residenciales (cobertura)	0,154	0,092	0,165	0,125
+ Centros de acogida nocturna (plazas)	99	247	195	541
+ Centros de acogida nocturna (cobertura)	0,031	0,022	0,027	0,025
+ Alojamiento y centros residenciales (plazas)	399	808	985	2.192
+ Alojamiento y centros residenciales (cobertura)	0,123	0,070	0,137	0,100
Centros de día de inclusión social (plazas)	126	753	223	1.102
Centros de día de inclusión social (cobertura)	0,039	0,066	0,031	0,050

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; INE. Estadística del Padrón Continuo.

### 3.6.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito personas en situación o riesgo de exclusión social

El cuadro de mando establecido para el seguimiento de la aplicación del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, establece dos objetivos relacionados con los servicios y centros orientados a las personas en situación de exclusión social:

- 1) **Reducir las listas de espera y mantenerlas hasta los niveles de listas técnicas (1.5).** En relación a los centros de día para la inserción y en claro contraste con lo que ocurría en 2013, se ha producido una clara reducción de la lista de espera, de tal manera que en 2017 la lista de espera se sitúa en el mismo nivel que la lista de espera técnica. Desde ese punto de vista, se ha logrado la superación del mínimo previsto para 2017 (16).
- 2) **Reducir la oferta de servicios no demandados (2.3).** Las tasas de ocupación de los centros de día para la inserción se han reducido ligeramente a lo largo de los últimos años, pasando del 94,8% al 88,1%, al contrario de lo que ha ocurrido en los centros residenciales para personas en situación de exclusión cronicada, cuyas tasas de ocupación eran en 2017 del 100%. En el caso del centro residencial para la inclusión social, la tasa de ocupación ha crecido, pero sigue siendo en 2017 inferior a la establecida como objetivo.

**Tabla 54. Cumplimiento de los indicadores previstos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en relación a los servicios y centros para personas en situación o riesgo de exclusión 2013/2017**

Objetivos operativos e indicadores		2013	2014	2015	2016	2017	Meta	Cumplimiento 2017
1.5. Reducir las listas de espera y mantenerlas hasta los niveles de listas técnicas (indicador: diferencia entre lista de espera real y lista técnica)	Centro de día inserción	23	1	-2	1	0	16	✓
2.3. Reducir la oferta de servicios no demandados (indicador: porcentaje de ocupación)	Centro de día inserción	94,8	94,1	91,8	89,3	88,1	92,0*	✗ -3,9
	Centro residencial exclusión cronicada	87,1	87,1	97,4	100,0	100,0	92,0*	✓
	Centro residencial inclusión social	82,4	92,3	95,8	90,8	90,8	92,0*	✗ -1,2

\* Se trata de la meta general para el conjunto de los centros contemplados en este objetivo.

Fuente: Evaluación de indicadores del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017. Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa.

### 3.6.4. El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para personas en situación o riesgo de exclusión social

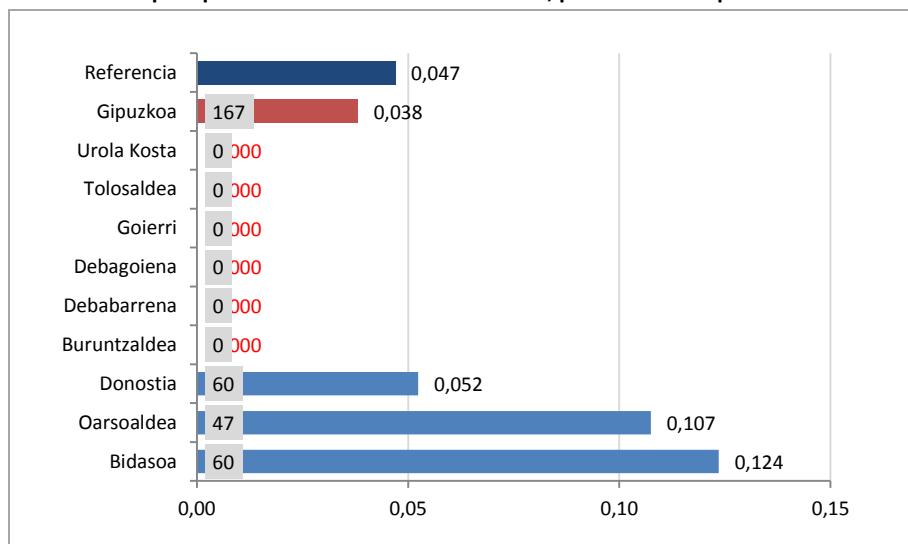
Los datos que se proporcionan a continuación sobre la cobertura de centros y servicios de atención primaria para las personas en situación o riesgo de exclusión social corresponden al año 2018 y han sido recopilados por la Diputación Foral de Gipuzkoa a partir de la información aportada por los diversos municipios guipuzcoanos.

#### 3.6.4.1. Servicios de atención diurna: exclusión (1.7)

El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece una cobertura de 0,047 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años para los servicios de atención diurna dirigidos a personas en situación de exclusión. Asimismo, el ámbito territorial establecido para el despliegue de estos centros es la comarca.

A partir de los datos disponibles, la situación de Gipuzkoa en el año 2018 está lejos de la cobertura propuesta por el Mapa. En 2018, la cobertura resultante para el conjunto del territorio es de 0,038, frente a la cobertura propuesta para 2017 de 0,047. Desde la perspectiva de su despliegue territorial, solo las comarcas de Bidasoa, Oarsoaldea y Donostia se sitúan por encima de la cobertura propuesta, mientras que el resto de las comarcas seguirían careciendo en 2018 de este tipo de servicios.

**Gráfico 20. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18-64 años) de servicios de atención diurna para personas en situación de exclusión, por comarca. Gipuzkoa 2018**



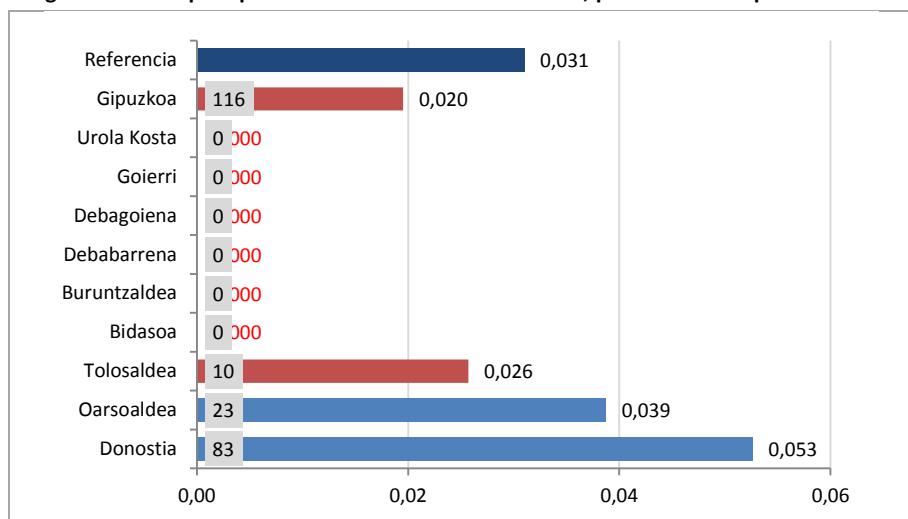
Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo.

Además de los centros de día para personas en situación de exclusión social, el Mapa de Servicios Sociales establece una cobertura adicional de 0,005 plazas por cada 100 personas de 18 o más años en comedores sociales. Esta cobertura, equivale en 2017, a 30 plazas. Estas 30 plazas coincidirían actualmente con el único comedor social de responsabilidad pública y gestión indirecta existente en el territorio, ubicado en el municipio de Irún.

### 3.6.4.2. *Servicios de acogida nocturna: exclusión (1.8)*

En lo que respecta a los servicios de acogida nocturna para personas en situación de exclusión, el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece una cobertura de 0,031 plazas por cada 100 personas de 18 y más años. El Mapa dispone asimismo, que el ámbito territorial idóneo para el despliegue de estos servicios es la comarca.

**Gráfico 21. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18 y más años) de servicios de acogida nocturna para personas en situación de exclusión, por comarca. Gipuzkoa 2018**



Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo (2017).

Tal y como se desprende de la información recogida para el año 2018<sup>44</sup>, la cobertura existente para el conjunto del territorio (0,020) se sitúa claramente por debajo de la cobertura objetivo para 2017 (0,031). En este caso, las únicas comarcas que superan el objetivo son Donostia y Oarsoaldea, con unas coberturas de 0,053 y 0,039 plazas por cada 100 personas de 18 y más años, respectivamente.

### 3.6.4.3. *Piso de acogida para la atención de situaciones de urgencia social<sup>45</sup> (1.9.1.1)*

El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV no establece directamente un objetivo para este servicio. En su lugar, determina una cobertura agregada del 0,066 para los servicios 1.9.1.1 y 1.9.2<sup>46</sup>, si bien al mismo tiempo establece que con las viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión debe alcanzarse una cobertura de 0,020 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. De manera indirecta, por tanto, la cobertura para los pisos de acogida de urgencia social quedaría determinada en 0,046. Al margen de la cobertura prevista para Gipuzkoa, el Mapa determina que ámbito territorial idóneo para este tipo de centro sea el área.

De acuerdo con la información proporcionada por los municipios guipuzcoanos, en 2018 la cobertura de Gipuzkoa en su conjunto (0,063) supera la propuesta para 2017 (0,046). También superan esta

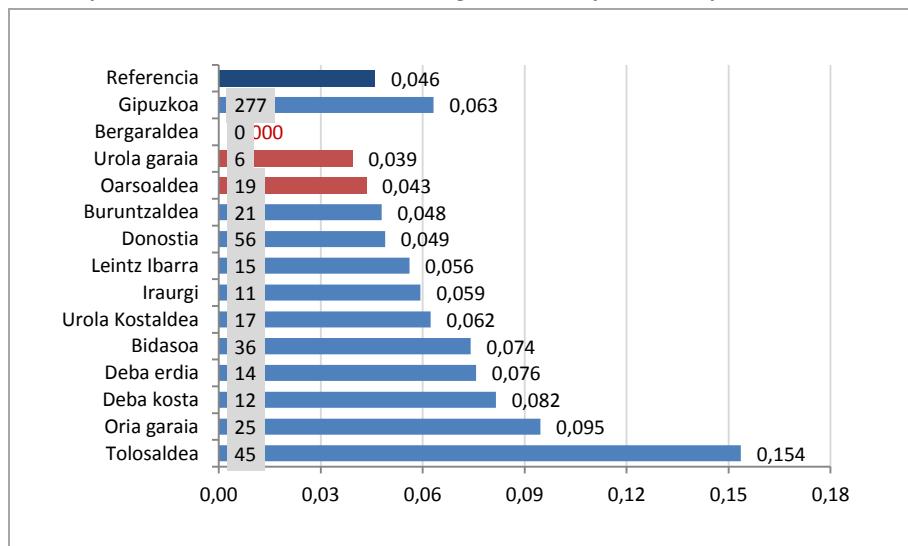
<sup>44</sup> Entre las 116 plazas computadas en Gipuzkoa, no se han incluido 15 plazas correspondientes a un centro ubicado en Zarautz que, pese a haber estado abierto durante el invierno de 2017/2018, ha sido cerrado definitivamente.

<sup>45</sup> Si bien esta modalidad de servicio se dirige a personas que afrontan situaciones de crisis determinadas por la carencia de un alojamiento derivada de situaciones de urgencia social y, por tanto, no necesariamente en una situación de exclusión social, al no haberse dispuesto un apartado específico para los centros o servicios dirigidos al conjunto de la población, se ha optado por incluir este tipo de servicio dentro del apartado 3.6. de este estudio ('Los servicios para personas en situación o riesgo de exclusión social').

<sup>46</sup> Se trata de la vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión, que se analiza más adelante.

cobertura diez de las trece áreas, mientras que Bergarakoaldea, Urola Garaia y, en menor medida, Oarsoaldea quedaría aún por debajo de la misma.

**Gráfico 22. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18-64 años) de pisos de acogida para la atención de situaciones de urgencia social, por área. Gipuzkoa 2018**

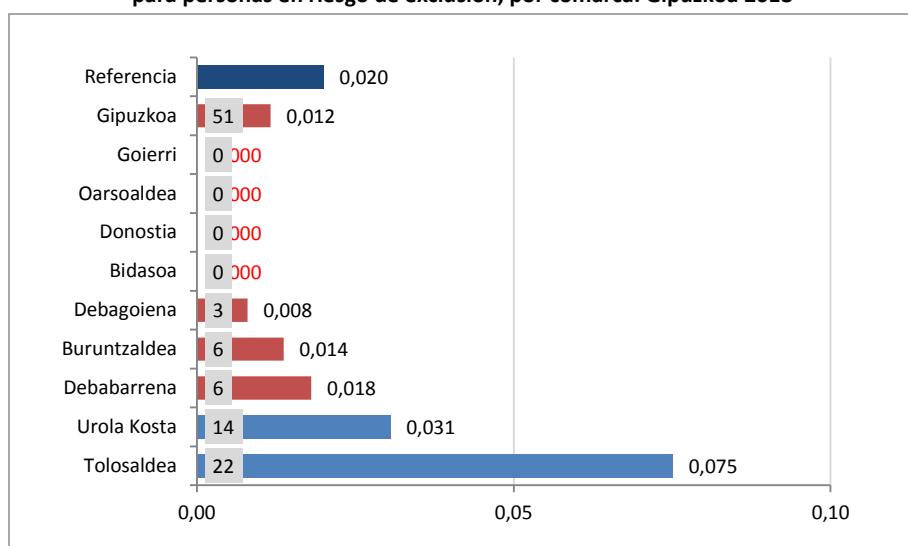


Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo (2017).

### 3.6.4.4. Vivienda tutelada: exclusión (1.9.2)

Según se desprende del Mapa de Servicios Sociales de la CAPV, la cobertura objetivo para este tipo de servicios residenciales asciende, en el horizonte de 2017, a 0,02 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. Al igual que en los servicios de atención diurna previos mencionados, el ámbito territorial establecido es también la comarca.

**Gráfico 23. Cobertura (plazas por cada 100 personas 18-64 años) de viviendas tuteladas para personas en riesgo de exclusión, por comarca. Gipuzkoa 2018**



Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo.

Los datos relativos a 2018 muestran que la cobertura existente para este tipo de recursos con alojamiento en el conjunto del territorio (0,012) es menor que la cobertura objetivo fijada para 2017 (0,020). Por comarcas, solo dos de ellas, Tolosaldea y Urola Kosta alcanzan en 2018 la cobertura propuesta. El resto se distribuye entre las comarcas que cuentan con plazas de este tipo pero no alcanzan la cobertura propuesta (Debabarrena, Buruntzaldea y Debagoiena) y aquellas que carecen de plazas (Goierrri, Oarsoaldea, Donostia y Bidasoa).

### **3.6.5. El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para personas en situación o riesgo de exclusión social**

La información que se recoge a continuación hace referencia, para cada uno de los dos tipos básicos de centros de atención secundaria<sup>47</sup>, a las listas de espera y la disponibilidad de plazas forales existente en 2017.

#### **3.6.5.1. Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social (2.2.3)**

En el caso de los centros de día, la lista de espera registrada a finales de 2017 equivalía al 9,5% de las plazas forales disponibles en todo el territorio. Tal y como se observa en la siguiente tabla, la situación de las diversas comarcas es en cualquier caso poco comparable ya que, mientras en algunas de ellas no hay personas en lista de espera, pero sí plazas (Debabarrena), en otras ocurre justamente lo contrario (Bidasoa y, Goierri y Urola Kosta).

**Tabla 55. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros de día para atender necesidades de inclusión social, por comarcas (2014-2017)**

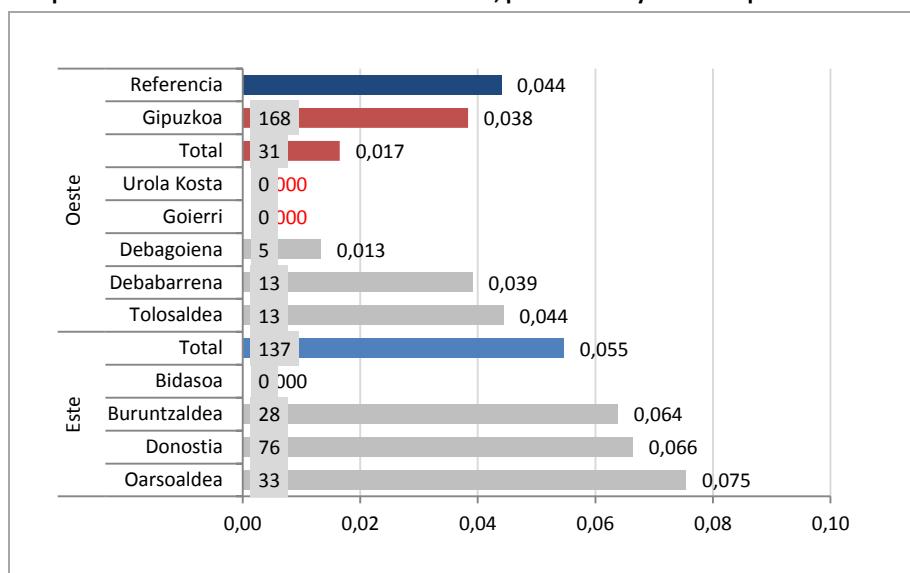
	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2014-17		
Bidasoa	1	0	0	1	0	0	--
Debabarrena	0	1	1	0	0	13	0,0%
Debagoiena	0	0	0	5	5	5	100,0%
Donostialdea	10	7	10	6	-4	137	4,4%
Goierrri		1	1	2	2	0	--
Tolosaldea	5	3	1	1	-4	13	7,7%
Urola Kosta		1	1	1	1	0	--
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>168</b>	<b>9,5%</b>

Nota: los datos sobre lista de espera de esta tabla, así como las plazas consignadas incluyen exclusivamente la información relativa a los centros residenciales para personas con enfermedad mental. Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

El servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social define, desde el punto de vista de su ámbito territorial, a partir del sector de Servicios Sociales, con una cobertura objetivo de 0,044 plazas por cada cien personas de 18 a 64 años. En 2018, tal y como puede observarse en el siguiente gráfico, solo la cobertura del sector Este (0,055) supera la cobertura objetivo, mientras que la del sector Oeste (0,017) permanece muy alejada.

<sup>47</sup> Como se ha señalado previamente, la información relativa a las listas de espera de los centros de secundaria se ofrece para dos tipos de centros: centros de día de inserción social y centros residenciales de inserción social

**Gráfico 24. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de centro de día para atender necesidades de inclusión social, por comarca y sector. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

### 3.6.5.2. Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social (2.3.2)

En lo tocante al Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social, el Mapa de Servicios Sociales fija una cobertura para el conjunto del Territorio Histórico de 0,003 plazas por cada 100 personas de 18 y más años. Actualmente, la Diputación Foral de Gipuzkoa financia un total de 8 plazas de este tipo en el Centro de acogida para personas sin hogar Aterpe de Cáritas, con lo que la cobertura actual se situaría en 0,001 plazas por cada 100 personas de 18 y más años.

### 3.6.5.3. Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5)

La lista de espera registrada a finales de 2017 equivale al 26,5% de las plazas disponibles, un porcentaje superior al que existe en el ámbito de la discapacidad o las personas mayores. Se podría decir que la mejor situación corresponde a Tolosaldea (9,7%) y Donostialdea (24,4%), las comarcas con más plazas y con una relación más favorable entre personas en lista de espera y plazas disponibles. En las demás comarcas, aunque el número de personas en lista de espera es reducido, al ser también pocas (o inexistentes) las plazas disponibles, la insuficiencia, al menos teórica, de plazas parece más clara.

**Tabla 56. Evolución del número de personas en lista de espera a diciembre de cada año para los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación, por comarcas (2014-2017)**

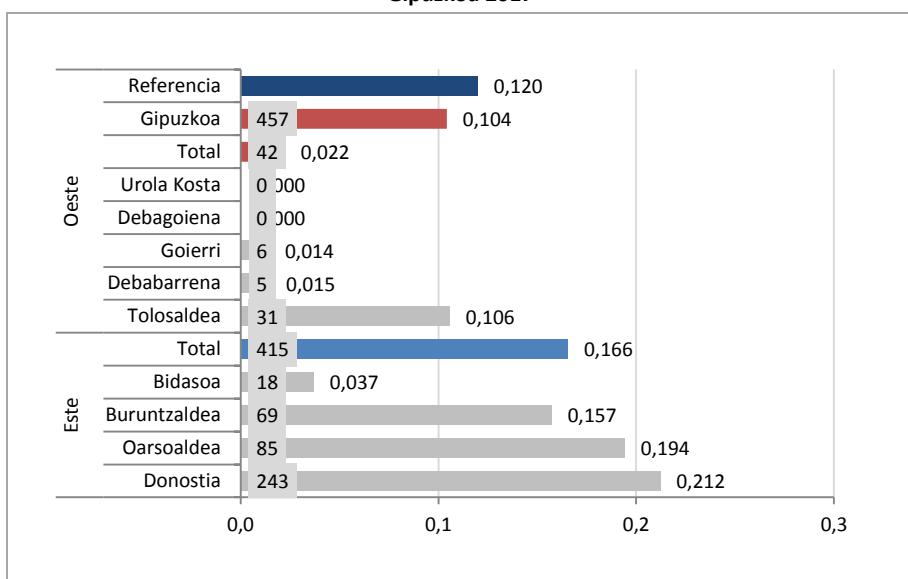
	Nº de personas en lista de espera					Plazas 2017	% Lista espera sobre plazas 2017
	2014	2015	2016	2017	Diferencia 2014-17		
Bidasoa	1	2	11	8	+7	18	44,4%
Debabarrena	1	4	5	5	+4	5	100,0%
Debagoiena	0	2	3	4	+4	0	--
Donostialdea	27	66	111	97	+70	397	24,4%
Goierrri	2	3	1	2	0	6	33,3%
Tolosaldea		2	4	3	+3	31	9,7%
Urola Kosta	2	1	4	2	0	0	--
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>80</b>	<b>139</b>	<b>121</b>	<b>+88</b>	<b>457</b>	<b>26,5%</b>

Nota: los datos sobre lista de espera de esta tabla, así como las plazas consignadas incluyen exclusivamente la información relativa a los centros residenciales para personas con enfermedad mental. Fuente: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa

El Mapa de Servicios sociales de la CAPV establece una cobertura general para los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación de 0,12 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. Asimismo, el Decreto de Cartera diferencia dentro de estos centros, dos modalidades, los centros residenciales para personas con una situación cronicada y los servicios residenciales para la inclusión social, que pueden ser a su vez de dos tipos: viviendas con apoyos para la inclusión social y centros residenciales para la inclusión social. Mientras para los primeros el ámbito territorial establecido es el Territorio Histórico, en el caso de los servicios residenciales para la inclusión social se establece como ámbito territorial el sector.

En lo tocante a la cobertura general, es decir, considerando el conjunto de plazas residenciales de atención secundaria dirigidas a personas en situación de exclusión y marginación, Gipuzkoa, con 457 plazas de este tipo, tiene actualmente una cobertura de 0,104 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años. Esta cobertura es menor que la fijada por el Mapa (0,120). Asimismo, la distribución de la misma por sectores es desigual, ya que el sector Este concentra el 91% de las plazas.

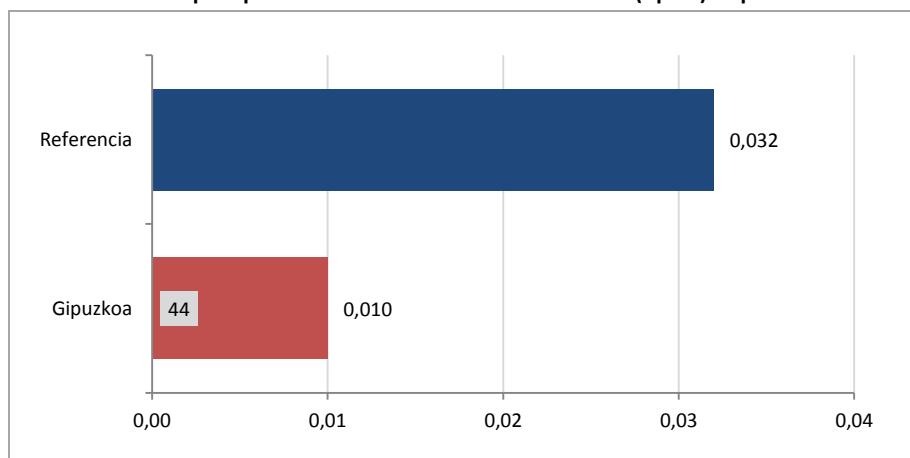
**Gráfico 25. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación, por comarca y sector.**  
Gipuzkoa 2017



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Si, además de evaluar la cobertura general de los centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación, se analizan las coberturas de las distintas modalidades o tipos de servicio, la situación es la siguiente. En lo tocante a la primera modalidad, los centros residenciales para personas con una situación cronificada, el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa establece para el ámbito territorial correspondiente al Territorio Histórico en su conjunto una cobertura de 0,032 plazas por cada 100 personas de 65 y más años. La situación actual de Gipuzkoa, con 44 plazas de este tipo, sitúan la cobertura en 2017 en 0,01 y, por tanto, por debajo del objetivo previsto.

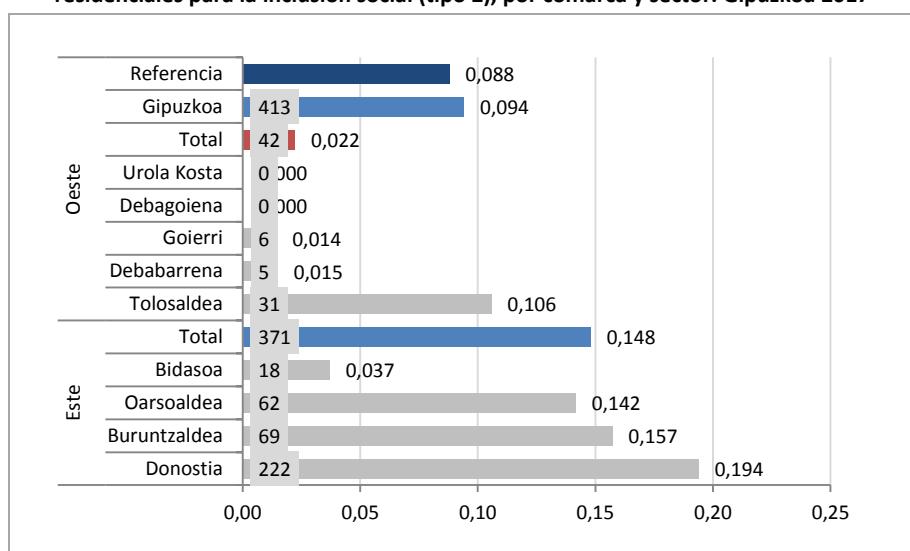
**Gráfico 26. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los centros residenciales para personas con una situación cronificada (tipo 1). Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

Respecto a la segunda modalidad, los servicios residenciales para la inclusión social, el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa establecía una cobertura de 0,088 plazas por cada 100 personas de 18 a 64 años y un ámbito territorial de aplicación equivalente al sector. A partir de la información disponible para 2017, la situación actual de Gipuzkoa, con 413 plazas, alcanzaría una cobertura (0,094) que supera la cobertura establecida como objetivo para 2017. Por sectores en cambio, la situación es muy desigual: mientras en el sector Este la cobertura es de 0,148, en el Oeste (0,022) la cobertura se encuentra muy por debajo del objetivo previsto.

**Gráfico 27. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los servicios residenciales para la inclusión social (tipo 2), por comarca y sector. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

La tabla siguiente recoge a modo de resumen y para el conjunto del Gipuzkoa, la cobertura correspondiente a los diversos centros de atención secundaria destinados a la población en situación de exclusión social, así como el objetivo de cobertura establecido en el Mapa. Sólo en el caso de los servicios residenciales para la inclusión social puede decirse que se alcanzan los objetivos establecidos.

**Tabla 57. Objetivos de cobertura establecidos en el Mapa de Servicios Sociales para los servicios de atención secundaria destinados a personas en situación o riesgo de exclusión social**

	Objetivo de cobertura 2017	Ámbito	Cobertura 2017	Plazas 2017	Cumplimiento 2017
2.2.3. Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social	0,044 <sup>(1)</sup>	Sector	0,038 <sup>(1)</sup>	168	✗
2.3.2. Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social	0,003 <sup>(2)</sup>	Territorio Histórico	0,001 <sup>(2)</sup>	8	✗
2.4.5. Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación	0,120 <sup>(1)</sup>	--	0,104 <sup>(1)</sup>	457	✗
- 2.4.5.1 Centros residenciales para personas con una situación cronicada	0,032 <sup>(1)</sup>	Territorio Histórico	0,010 <sup>(1)</sup>	44	✗
- 2.4.5.2 Servicios residenciales para la inclusión social	0,088 <sup>(1)</sup>	Sector	0,094 <sup>(1)</sup>	413	✓

(1) Coberturas calculadas sobre la población de 18 a 64 años.

(2) Coberturas calculadas sobre la población de 18 y más años.

Fuentes: Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa; Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

### 3.7. Los servicios para mujeres víctimas de violencia de género

#### 3.7.1. Introducción

El esquema de este capítulo sigue, en lo posible, el esquema de los anteriores: se recogen en primer lugar las características básicas de los Servicios Sociales para mujeres víctimas de violencia de género en perspectiva comparada; se analiza el cumplimiento de los objetivos del Mapa más directamente relacionados con este colectivo y, finalmente, se analiza el alcance territorial de los servicios de atención primaria y secundaria destinados a este colectivo.

#### 3.7.2. Los Servicios Sociales para mujeres víctimas de violencia de género de Gipuzkoa en perspectiva comparada

Según la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social, en 2015 Gipuzkoa contaba con un total de 41 plazas residenciales destinadas específicamente a atender a mujeres víctimas de violencia de género. En esta cifra, estarían incluidas tanto las plazas de atención secundaria en centros residenciales, como las correspondientes a pisos de acogida para mujeres víctimas de violencia doméstica de atención primaria. En perspectiva comparada, estos datos pondrían de manifiesto que Gipuzkoa es el territorio con una menor cobertura de plazas residenciales destinadas a mujeres víctimas de violencia de género. Con todo, el contraste de estos datos con la información disponible a través de otras fuentes para este mismo año obliga a considerar con mucha cautela estas cifras<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Tanto en el caso de Álava, como en el de Bizkaia, las cifras que proporciona la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social coinciden con las que ofrecen otras fuentes de datos. En el caso de Álava, el Observatorio de Servicios Sociales de Araba computa para el conjunto del territorio, en los años 2015 y 2016, un total de 66 plazas (de atención primaria y secundaria) destinadas a mujeres, cifra que se encuentra muy próxima a la que ofrece la Estadística de Servicios Sociales (69). Por su parte, el Observatorio de violencia de Género en Bizkaia, con datos relativos tanto a 2015 como a 2016, recoge una cifra total de 140 plazas, distribuidas de la siguiente manera: servicio foral de acogida de urgencia (15 plazas), centros forales de media o larga estancia (26 plazas) y pisos de acogida de atención primaria (99 plazas). En el caso de Gipuzkoa, los datos de Behagi proporcionan una cifra

**Tabla 58. Número de plazas y cobertura (por cada 100 mujeres de 18 a 64 años) de servicios de alojamiento para mujeres víctimas de violencia de género, por Territorio Histórico. CAPV 2015**

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAPV
Número de plazas	69	140	41	250
Cobertura (por 100 mujeres 18-64 años)	0,068	0,039	0,019	0,037

Fuentes: Estadística de Servicios Sociales y Acción Social. Órgano Estadístico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Gobierno Vasco; INE. Estadística del Padrón Continuo.

### **3.7.3. Cumplimiento de los objetivos del Mapa en el ámbito de la atención a las mujeres víctimas de violencia de género**

El cuadro de mando de indicadores establecido para el seguimiento del Mapa de Servicios Sociales únicamente contempla un indicador, el referido a la tasa de ocupación, específicamente centrado en las mujeres víctimas de violencia doméstica. De acuerdo con la información suministrada por la Diputación Foral de Gipuzkoa, el índice de ocupación de estos centros ha experimentado variaciones relativamente importantes a lo largo de estos años, pasando del 25% en 2014 al 87,5% en 2017.

**Tabla 59. Cumplimiento de los indicadores previstos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en relación a los centros residenciales para mujeres víctimas de violencia de género. 2013/2017**

Objetivos operativos e indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	Meta	Cumplimiento 2017
2.3. Reducir la oferta de servicios no demandados. (indicador: porcentaje de ocupación)	37,5	25,0	87,5	50,0	87,5	92,0*	<span style="color: red;">X</span> -4,5

\* Se trata de la meta general para el conjunto de los centros contemplados en este objetivo.

Nota: los datos de esta tabla hacen referencia a los recursos de media estancia.

Fuente: Evaluación de indicadores del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2015-2017. Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa.

### **3.7.4. El despliegue territorial de los servicios de atención primaria para mujeres víctimas de violencia de género**

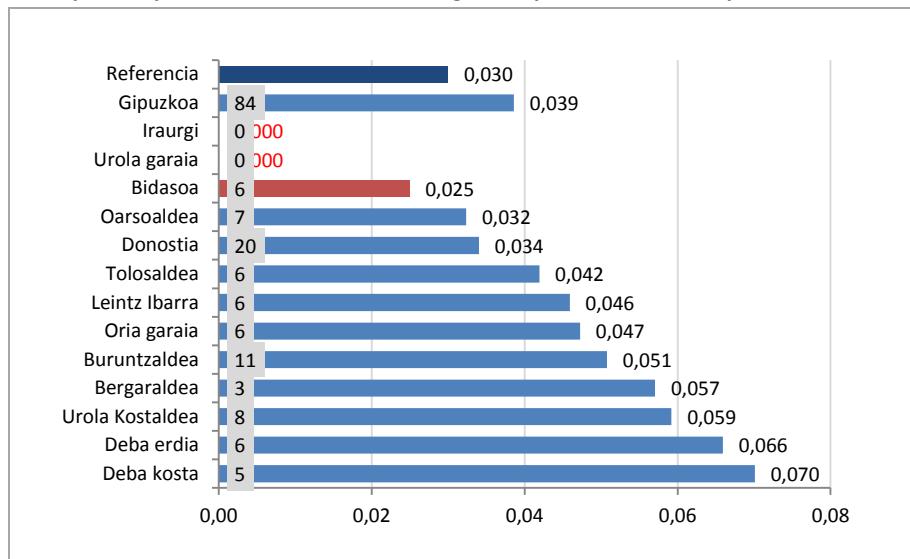
El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV establece una cobertura para Gipuzkoa, en el caso de los pisos de acogida para mujeres víctimas de violencia doméstica<sup>49</sup> de 0,03 plazas por cada 100 mujeres de 18 a 64 años. Asimismo, dispone que el ámbito territorial idóneo para estos recursos sea el área.

De acuerdo con la información disponible para el año 2018, la cobertura existente en el conjunto de Gipuzkoa supera la cobertura propuesta para 2017. La situación territorial es, sin embargo, diversa. De las 13 subcomarcas existentes, 10 superan, sin dificultad, la cobertura propuesta. En cambio, dos de ellas carecen de plazas (Iraurgi y Urola garaia) y, en el caso de Bidasoa la cobertura existente se encuentra por debajo del objetivo de 2017.

que asciende a 20 plazas, en el caso de las plazas atribuidas a los recursos forales. Si esta cantidad se sustrae a la cifra total recogida por la ESSEC en 2015 (41 plazas), quedarían 21 plazas. Pues bien, considerando que solo el ayuntamiento de Donostia-San Sebastián dispone de 22 plazas municipales en pisos de acogida para atender a mujeres víctimas de violencia de género y que, aparte de éste, otros municipios (como Eibar, Errenteria o Irun, entre otros) cuentan con pisos de acogida para mujeres cabría concluir que los datos de la Estadística de Servicios Sociales infraestiman la oferta residencial de Gipuzkoa en lo tocante a este recurso específico.

<sup>49</sup> Tal y como establece el Decreto de Cartera, este servicio –Piso de acogida para mujeres víctimas de violencia doméstica– es una modalidad, junto al Piso de acogida para la atención de situaciones de urgencia social del servicio 1.9.1. Servicios de alojamiento/Piso de acogida.

**Gráfico 28. Cobertura (plazas por 100 mujeres de 18-64 años) de los pisos de acogida para mujeres víctimas de violencia de género, por subcomarca. Gipuzkoa 2018**



Fuentes: Departamento de Políticas Sociales. Diputación Foral de Gipuzkoa; INE. Estadística del Padrón Continuo (2017).

### 3.7.5. *El despliegue territorial de los servicios de atención secundaria para mujeres víctimas de violencia de género*

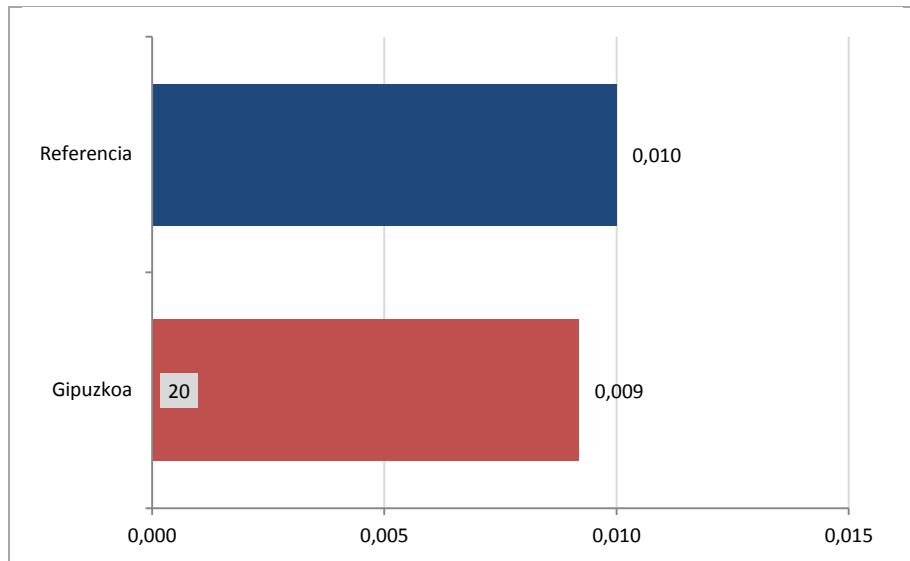
Tal y como queda recogido en el Mapa de Servicios Sociales, dentro de los centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico, se incluyen los siguientes dos tipos servicios: el servicio de acogida inmediata, de corta estancia, y el centro de acogida de media estancia. En el primer caso, la Diputación Foral de Gipuzkoa dispone de 12 plazas, mientras que, en el segundo, las plazas ascienden a 8<sup>50</sup>.

En este caso, sin embargo, los datos sobre la cobertura de los servicios residenciales requieren de un análisis diferente del realizado en relación a los demás centros. En primer lugar, porque la lista de espera en estos centros es prácticamente inexistente<sup>51</sup> y, en segundo lugar, porque el ámbito territorial de este servicio es el Territorio Histórico y, por tanto, no tiene sentido analizar las coberturas comarcales. Dado el número de plazas existente en 2017, la cobertura resultante para el año 2017 (0,009) resulta ligeramente inferior a la cobertura propuesta por el Mapa para 2017 (0,010).

<sup>50</sup> El Mapa de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019, establece en lo tocante a los centros residenciales para mujeres (2.4.6) una cobertura objetivo para Gipuzkoa de 0,01 plazas por cada 100 mujeres de 18 a 64 años. A pesar de que posteriormente el Decreto de Cartera diferenciara, dentro de estos centros, dos tipos o modalidades –los servicios de acogida inmediata y los centros de acogida de media estancia–, el Mapa de la CAPV no contemplaba coberturas específicas para cada uno de estos tipos.

<sup>51</sup> Sólo en 11 de los 48 meses analizados se registra para los centros de media estancia alguna persona en lista de espera, con un máximo de 4 personas en tres de los 11 meses señalados.

**Gráfico 29. Cobertura (plazas forales por 100 personas de 18-64 años) de los centros residenciales para mujeres. Gipuzkoa 2017**



Fuente: Observatorio Social de Gipuzkoa – Behagi.

### 3.8. Conclusiones

Se recogen a continuación las principales conclusiones que, de cara a la realización del próximo Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, cabe extraer del análisis realizado.

En lo que se refiere a los centros y servicios para las **personas mayores con dependencia**:

- En el año 2015, la red guipuzcoana de Servicios Sociales daba cobertura mediante servicios de atención directa orientados a las personas mayores con dependencia a un 7,5% de la población mayor, frente al 9,50% de Álava y el 6,10% de Bizkaia. Si a esos datos se suman las personas beneficiarias de las prestaciones económicas de dependencia (incluyendo las menores de 65 años), la cifra total de usuarios equivalía a un 16,6% de la población mayor, frente al 16,9% de Álava y el 11,5% de Bizkaia.
- Los objetivos de gestión establecidos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, en lo que se refiere a los centros y servicios para las personas mayores y/o con dependencia, se han cumplido satisfactoriamente en buena parte de los indicadores propuestos.
  - En cuanto a los indicadores que han mostrado una evolución positiva, cumpliendo los objetivos establecidos para 2017 se encuentran la reducción de las listas de espera y del tiempo medio de espera para los centros de día, el aumento de la cobertura de la población en situación de dependencia, el incremento de la PEAP en relación al conjunto de prestaciones económicas de dependencia, el relativo a la mejora de las tasas de ocupación y el relativo a favorecer la permanencia de las personas mayores en su domicilio.
  - No se ha alcanzado el cambio el objetivo relativo a la reducción de las listas de espera en el caso de los centros residenciales, puesto que la diferencia entre la lista de espera real y la lista de espera técnica ha pasado entre 2013 y 2016 de 98 a 377 personas, lejos de la meta de 74 personas inicialmente establecida. Aunque las diferencias son menos notables, también se ha producido un deterioro en relación al indicador de incremento porcentual de las personas atendidas con dependencia de grados 3 y 2 sobre el total de personas con dependencia, así como del relativo a la reducción de la demanda no necesaria que se atiende en la actualidad.
- Respecto al despliegue territorial de los centros de atención primaria, cabe destacar los siguientes elementos:
  - En lo que se refiere al SAD (1.2), el número de horas autorizadas por cada 100 personas de 65 y más años es de 734,8, por debajo del indicador de referencia establecido en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV (910,3). Solo 3 de las 13 áreas alcanzan, o se encuentran muy próximas, a ese indicador (Urola Garaia, Donostia y Tolosaldea).
  - En segundo lugar, la muy escasa, aunque progresiva, implantación de los servicios de atención diurna (1.7). En 2018 solo cinco de las trece áreas de Servicios Sociales cuentan con estos recursos y alcanzan la cobertura propuesta, mientras que las restantes ocho áreas carecen de ellos.
  - Los servicios de alojamiento para mayores (1.9.3 y 1.9.2) –viviendas comunitarias y apartamentos tutelados– registran una cobertura total de 0,407 plazas por cada 100 personas de 65 y más años, por debajo del indicador de referencia (0,538) establecido en el Mapa vasco. Tres áreas –Urola Kostaldea, Tolosaldea, y Donostia– alcanzan o se acercan a esa referencia, mientras que en seis de ellas las coberturas para 2018 son, en cualquier caso, inferiores a 0,3 plazas por cada 100 personas mayores.

- Finalmente, en lo que se refiere a los centros de atención secundaria para las personas mayores:
  - Las listas de espera para acceder a los centros residenciales de atención secundaria han crecido desde 2013 en un 23% y equivalen actualmente al 18,7% de las plazas disponibles. Los principales incrementos se han producido en Deabarrena y Tolosaldea, si bien la mayor parte de las personas en lista de espera, y la mayor diferencia entre el número de plazas disponibles y las personas en lista de espera a finales de 2017, se producen en Donostialdea y Bidasoa.
  - A nivel del conjunto del territorio, en 2017 la cobertura correspondiente a los centros residenciales (2.4.1) es de 2,967, lo que prácticamente alcanza la establecida como referencia (3,006). Seis áreas alcanzan o superan la media, concentrándose los principales déficits en Buruntzaldea, Deba kosta y Oarsoaldea.
  - La situación es similar en lo que se refiere a los centros de día (2.2.1), ya que el indicador de referencia establecido para el conjunto del Territorio se alcanza, prácticamente, con la actual dotación de plazas (0,991), superándose en la mayor parte de las áreas la cobertura establecida como referencia (1,006). Los déficits más evidentes se concentran en las áreas de Deba erdia y Bidasoa.

En lo que se refiere a los centros y servicios para **personas con discapacidad y con enfermedad mental**:

- La red de Servicios Sociales guipuzcoana ofrece cerca de 3.000 plazas de atención directa en centros residenciales, ocupacionales y de atención diurna, y mediante servicios de atención domiciliaria, para personas con discapacidad. Estas plazas y servicios equivalen al 0,66% de la población adulta guipuzcoana: se trata de una cobertura similar a la vizcaína (0,61%) pero inferior a la alavesa (0,78%), debido a la menor cobertura residencial guipuzcoana. A ello hay que sumar cerca de 3.700 personas usuarias de prestaciones económicas de atención a la dependencia menores de 65 años.
- En lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Mapa de Servicios Sociales, como ocurría en el caso de las personas mayores, no se han alcanzado los objetivos relativos a las listas de espera (salvo en el caso de los recursos residenciales para personas con trastorno mental), si bien no se detecta una tendencia clara al incremento de la demanda no atendida. Tampoco se ha logrado alcanzar el objetivo del favorecimiento de la permanencia en su domicilio de las personas con discapacidad, frente a las alternativas residenciales. Si se han cumplido, por el contrario, los objetivos relativos a la reducción de la oferta de servicios no demandados y la ampliación de la atención en recursos residenciales los 365 días del año.
- En cuanto a la cobertura y el despliegue territorial de los centros de atención secundaria para personas con discapacidad y enfermedad mental, cabe señalar lo siguiente:
  - No puede decirse que se haya producido un incremento importante de las listas de espera de los centros residenciales y de atención diurna destinados a estos dos colectivos. De hecho, en el caso de los centros residenciales para personas con discapacidad la lista de espera se ha reducido entre 2013 y 2017 y su número equivale al 12% de las plazas disponibles. Las listas de espera también se han reducido en el caso de los centros residenciales para personas con enfermedad mental, si bien en este caso el número de personas en lista de espera representa un porcentaje sensiblemente mayor de las plazas disponibles (25%). También se han reducido las listas de espera en los centros de día dirigidos tanto a personas con discapacidad, como con enfermedad mental. En ambos casos, en 2017 el número de personas en lista de espera representa menos de un 7% de las plazas disponibles.

- Desde el punto de vista del cumplimiento de los indicadores de referencia relacionados con la cobertura poblacional de los diversos centros, cabe señalar que tales coberturas se alcanzan, para el conjunto del Territorio, en lo que se refiere a los centros de día para personas con enfermedad mental. No ocurre lo mismo con los centros de día para personas con discapacidad, ni con los centros residenciales –tanto para personas con discapacidad, como para personas con enfermedad mental– si bien, estas coberturas se encuentran actualmente muy próximas a las establecidas como objetivo. Asimismo, y en el marco de los centros residenciales, tanto para personas con discapacidad como para personas con enfermedad mental, las coberturas correspondientes a las modalidades de viviendas con apoyo que establecía el Mapa de Gipuzkoa de Servicios Sociales son superadas por las coberturas actuales.
- Desde el punto de vista del despliegue territorial de estos centros:
  - En lo que se refiere a los centros de atención diurna (2.2.1), definidos territorialmente a nivel de sector, las coberturas de referencia se alcanzan – tanto para las personas con discapacidad como, prácticamente, para las personas con enfermedad mental– en el caso del Sector Este, y quedan por debajo, pero sólo en el caso de las personas con discapacidad, en el Sector Oeste.
  - La cobertura en 2017 correspondiente a los centros ocupacionales (2.2.2), 0,262, se sitúa ligeramente por debajo de la prevista en el Mapa (0,285) para este mismo año.
  - La cobertura de referencia de las viviendas con apoyos para personas con discapacidad (0,020) se alcanza ampliamente en el conjunto del territorio (0,095) y en ocho de las nueve comarcas de Servicios Sociales.
  - La cobertura correspondiente modalidad de centros residenciales para personas con discapacidad (0,187) no se alcanza ni en el sector Este (0,120), ni en el sector Oeste (0,058).
  - En lo tocante a los centros para personas con enfermedad mental, y concretamente a las viviendas con apoyos, la cobertura recomendada (0,014) se supera en el conjunto del Territorio y en cinco de las nueve comarcas de Servicios Sociales.
  - La cobertura propuesta en relación a la modalidad de centros residenciales para personas con enfermedad mental (0,050) resulta, en cambio, inferior a la cobertura actual para el conjunto de Gipuzkoa (0,028) y ninguno de los dos sectores la supera.

En lo que se refiere a los centros y servicios para **menores de edad en situación o riesgo de desprotección**:

- De acuerdo a los datos de la Estadística de Servicios Sociales, Gipuzkoa contaba en 2015 con un total de 351 plazas residenciales para menores en situación de desprotección, lo que supone una cobertura de 0,282 plazas por cada 100 menores de edad, por debajo de las coberturas que registran Álava y Bizkaia. Además, a 31 de diciembre de 2015 se contabilizaban 277 menores en acogimiento residencial y 377 en acogimiento familiar: la tasa de acogimiento familiar registrada en Gipuzkoa es superior a la de los otros territorios y la de acogimiento residencial, por el contrario, más reducida. Como consecuencia de ello, los acogimientos familiares representan casi un 58% de todos los acogimientos, frente al 40% en Álava y el 37% en Bizkaia.

- En lo que se refiere al cumplimiento de los Objetivos establecidos en el Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa en relación a esta población, se ha alcanzado y superado el objetivo relativo a las tasas de ocupación (superiores en 2017 al objetivo mínimo del 92%), así como el objetivo de que el acogimiento de al menos el 81% de los menores autóctonos de 0 a 7 años se produzca en familias de acogida; también en el caso de los mayores de esa edad, el objetivo del 50% se ha alcanzado. Por otra parte, se ha superado el objetivo de potenciar los servicios de atención psicosocial y socioeducativa con familias, superando con creces los 1.500 menores atendidos. No se ha cubierto, por el contrario, el objetivo de consolidación de los servicios de acogimiento familiar profesionalizado.
- En el ámbito de la atención primaria, los datos relativos a la cobertura del servicio de intervención socioeducativa con menores en riesgo de desprotección (1.3) se ofrecen a nivel municipal y se derivan de una encuesta específica impulsada por el Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral. Los datos de esa encuesta a los ayuntamientos indican que en los 43 municipios consultados se atiende a través de estos programas al 1,3% de los menores de 18 años, por encima del indicador de referencia del Mapa vasco, que era de 0,696 casos por cada 100 menores. Quince de los 43 municipios respecto a los que se dispone de datos no alcanzan, en cualquier caso, ese indicador de referencia.
- En el ámbito de la atención secundaria, la cobertura actual de los centros residenciales para menores en situación de desprotección –(2.4.4)– (0,240) se sitúa por debajo de la cobertura de referencia para el conjunto del territorio (0,256). Solo dos comarcas superan la cobertura de referencia (Donostia y Debabarrena). Entre las restantes siete, la cobertura actual oscila entre Tolosaldea (0,084) y Debagoiena (0,240).

En lo que se refiere a los centros y servicios para **personas en situación o riesgo de exclusión social**, los datos más relevantes son los siguientes:

- De acuerdo a los datos de la Encuesta de Servicios Sociales –que recoge tanto los centros públicos o concertados como los enteramente privados– Gipuzkoa cuenta con 1.180 plazas de alojamiento para personas en situación o riesgo de exclusión social –de los que 195 son centros de acogida nocturna– y otras 223 plazas en centros de día para esta población. La cobertura residencial es superior a la de los otros dos territorios de la CAPV, mientras que la cobertura de atención diurna se sitúa por debajo.
- En lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Mapa de Servicios Sociales y que se refieren a los servicios para personas en situación de exclusión, en el caso de los centros de día se ha alcanzado el objetivo de reducción de las listas de espera. En cuanto a la reducción de la oferta de servicios no demandados, se ha logrado aumentar la tasa de ocupación en los centros residenciales para personas en situación cronificada, logrando una ocupación superior a la fijada como objetivo (92%). No se ha conseguido, en cambio, alcanzar esta tasa ni en los centros de día de inserción, ni en los centros residenciales para la inclusión social.
- Las características básicas de los servicios de atención primaria en este ámbito son los siguientes:
  - En 2018, de acuerdo con la información recabada por la Diputación Foral de Gipuzkoa, los municipios guipuzcoanos contaban con un total de 167 plazas en servicios de atención diurna (1.7), lo que equivale a una cobertura de 0,038, por debajo de la establecida como objetivo (0,047) por el Mapa vasco. En 2018, solo tres de las nueve comarcas superan esta cobertura (Bidasoa, Oarsoaldea y Donostia). El resto sigue caciendo en 2018 de estos servicios.

- En lo tocante a los servicios de acogida nocturna (1.8), Gipuzkoa cuenta con un total de 116 plazas en 2018, lo que equivale a una cobertura de 0,020 plazas por cada 100 personas de 18 y más años. El indicador de referencia del Mapa vasco (0,031) no se alcanza para el conjunto del territorio. Por comarcas, esa cobertura solo se alcanza en Donostia y Oarsoaldea.
- En lo que se refiere a la cobertura de los servicios de alojamiento para las personas en situación de riesgo de exclusión social (1.9.2), de acuerdo con la información disponible, el número de estas plazas en el conjunto del Territorio es de 51. En este caso, la cobertura existente (0,012) tampoco alcanzaba la cobertura de referencia del Mapa vasco (0,020). Desde el punto de vista de su despliegue territorial, únicamente las comarcas de Tolosaldea y Urola Kosta superan el objetivo propuesto.
- Finalmente, cabe señalar que la cobertura actual de los pisos de acogida de urgencia social (1.9.1.1) supera la propuesta por el Mapa para 2017 (0,063 frente a 0,046), quedando por debajo de la misma únicamente tres comarcas (Bergaraldea, Urola garaia y Oarsoaldea).

– En cuanto a los servicios de atención secundaria:

- En el caso de los centros residenciales para personas en situación de exclusión, la lista de espera registrada a finales de 2017 equivale al 27% de las plazas disponibles. En los centros de día, esta proporción se sitúa, en cambio, en un 9,5%.
- Considerado el conjunto del territorio, las plazas disponibles en 2017 no permiten alcanzar los indicadores de referencia relativos a la cobertura de los centros de día, acogida nocturna o residenciales, si bien las diferencias son en general reducidas.
- Desde la óptica territorial, las principales carencias en relación a los servicios de atención diurna (2.2.3) se localizan en el Sector Oeste (con una cobertura del 0,017 frente al objetivo del 0,044). Lo mismo ocurre en el caso de los servicios residenciales para personas en situación de exclusión y marginación (2.4.5), donde la cobertura en el sector Oeste (0,022) se sitúa muy alejada de la cobertura propuesta por el Mapa (0,120).

Finalmente, en lo que se refiere a los servicios y centros para las **mujeres víctimas de violencia de género**:

- Según la Estadística de Servicios Sociales y Acción Social, en 2015 Gipuzkoa contaba con un total de 41 plazas residenciales destinadas específicamente a atender a mujeres víctimas de violencia de género. En esta cifra, estarían incluidas tanto las plazas de atención secundaria en centros residenciales, como las correspondientes a pisos de acogida para mujeres víctimas de violencia doméstica de atención primaria. En perspectiva comparada, estos datos pondrían de manifiesto que Gipuzkoa es el territorio con una menor cobertura de plazas residenciales destinadas a mujeres víctimas de violencia de género.
- En lo tocante a los pisos de acogida de atención primaria para mujeres víctimas de violencia de género (1.9.1.1), la cobertura actual para el conjunto de Gipuzkoa (0,039) supera la cobertura propuesta en el Mapa (0,030), si bien aún dos áreas (Iraurgi y Urola garaia) carecen todavía de plazas.
- Respecto a las plazas residenciales de atención secundaria (2.4.6) existente en 2017, la cobertura resultante para ese año (0,009) resulta ligeramente inferior a la propuesta por el Mapa (0,010).

En la tabla que se muestra a continuación se resume la situación actual de Gipuzkoa en relación a la consecución actual de las coberturas que el Mapa de Servicios Sociales establecía para el año 2017.

**Tabla 60. Tabla resumen sobre la situación actual del despliegue del Mapa de Servicios Sociales. Gipuzkoa 2017/18**

	Objetivos Mapa de SS.SS. 2017		Situación actual	Saldo <sup>3</sup>		% L.E. sobre plazas <sup>4</sup>
	Plazas según cobertura <sup>1</sup>	Plazas según valores <sup>2</sup>	Plazas	Plazas según cobertura <sup>1</sup>	Plazas según valores <sup>2</sup>	
<b>PERSONAS MAYORES EN SITUACIÓN O RIESGO DE DEPENDENCIA</b>						
1.2. Servicio de ayuda a domicilio (horas autorizadas)	1.415.135	1.399.518	1.107.725	-307.410	-291.793	--
1.7. Servicios de atención diurna para personas mayores	112	111	182	+70	+71	--
1.9.3. y 1.9.4. Servicios de alojamiento: mayores (plazas)	836	827	633	-203	-194	--
2.2.1. Servicio o centro de día para atender necesidades mayores y dependencia (plazas)	1.564	1.547	1.540	-24	-7	8,6%
2.3.1. Centro de noche para atender limitaciones en la autonomía (plazas)	16	15	0	-16	-15	--
2.4.1. Centros residenciales para personas mayores (plazas)	4.673	4.622	4.612	-61	-10	18,7%
<b>PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y ENFERMEDAD MENTAL</b>						
2.2.1. Centro de día asistencial para personas con discapacidad (plazas)	745	672	680	-65	+8	6,2%
2.2.1 Centro de día asistencial para personas con enfermedad mental (plazas)	232	210	234	+2	+24	6,8%
2.2.2. Servicio o centro ocupacional (plazas)	1.249	1.130	1.150	-99	+20	--
2.4.2. Centros residenciales para personas con discapacidad (plazas)	907	821	834	-73	+13	12,0%
2.4.3. Centros residenciales para personas con enfermedad mental (plazas)	280	254	229	-51	-25	24,9%
2.7.4. Servicio de Intervención Social en Atención Temprana (personas 0-6 años atendidas)	815	770	420	-395	-350	--
<b>PERSONAS MENORES DE EDAD EN RIESGO O SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN</b>						
1.3 Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial (personas menores de edad atendidas)	875	816	--	+754	+812	--
2.4.4. Centros residenciales para menores de edad en situación de desprotección (plazas)	322	300	301	-21	+1	--
2.7.3.1. Servicio de intervención socio-educativa y/o psicosocial con familias (personas atendidas)	1.543	1.441	1.790	+247	+349	--
2.7.6.1. Servicio de Promoción y apoyo técnico al acogimiento familiar (menores acogidos/as)	439	410	350	-89	-60	--
<b>PERSONAS EN RIESGO O SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL</b>						
1.7. Servicio de atención diurna para personas en situación de exclusión: centros de día (plazas)	206	188	167	-39	-21	--
1.8. Servicios de acogida nocturna	184	171	116	-68	-55	--
1.9.1.1. Piso de acogida para situaciones de urgencia social	202	181	277	+75	+96	--
1.9.2. Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión	88	80	51	-37	-29	--
2.2.3. Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social	193	174	168	-25	-6	9,5%
2.3.2. Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social	18	15	8	-10	-7	--
2.4.5. Centros residenciales para personas en situación de exclusión y marginación	526	476	457	-69	-19	26,5%
<b>MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO</b>						
1.9.1.2. Piso de acogida para violencia de género	65	70	84	19	14	--
2.4.6. Centros residenciales para mujeres víctimas de maltrato doméstico	22	25	20	-2	-5	--
<b>OTROS SERVICIOS, PROGRAMAS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>						
2.5. Servicios de respiro para personas mayores (plazas)	31	30	16	-15	-14	--
2.5. Servicios de respiro para personas con discapacidad (plazas)	22	18	8	-14	-10	--
2.6. Servicio de coordinación a urgencias sociales (personas usuarias)	902	833	412	-490	-421	--
3.1.1. Prestación Económica de Asistencia Personal (PEAP) (titulares)	3.025	2.803	5.481	+2.456	+2.678	--
3.2.1. Prestación Económica de Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF) (titulares)	12.062	11.929	11.011	-1.051	-918	--
3.3. Ayudas favorecedoras de la autonomía personal (ayudas técnicas) (personas beneficiarias)	1.587	1.570	2.905	+1.318	+1.335	--

(1) Es el resultado de aplicar las coberturas que se indican para Gipuzkoa en el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV a la población actual. (2) Recoge el número de plazas que el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV prevé para Gipuzkoa en el horizonte de 2017. La diferencia con la medida anterior estriba en que, en este caso, el número de plazas es el resultado de aplicar las coberturas del Mapa a la población prevista en el momento en que se realizó el Mapa. (3) Expresa el saldo actual en función del criterio que se aplique (cobertura o plazas). Los valores positivos expresan que la cobertura se ha superado, mientras que los negativos expresan el déficit. (4) Expresa en porcentaje el peso relativo de la lista de espera sobre el número de plazas existente.

## 4. LA ADECUACIÓN DE LA RED DE RECURSOS A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN GUIPUZCOANA EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES: ANÁLISIS CUALITATIVO

### 4.1. Aclaraciones previas

Como se ha señalado en el apartado introductorio, el objetivo de este capítulo final es de identificar las principales carencias o aspectos susceptibles de mejora en relación a la articulación de la red de Servicios Sociales de Gipuzkoa, de cara a la definición del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2018-2021. El análisis que se recoge en las páginas siguientes no hace referencia a la dotación de plazas ni al despliegue territorial de los recursos –aspectos ya suficientemente recogidos en los capítulos anteriores–, sino, preferentemente, a los elementos que inciden en el funcionamiento de la red de Servicios Sociales y que podrían ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar el próximo Mapa de Servicios Sociales. Más concretamente, este capítulo pretende contribuir a la definición de los objetivos para la mejora de la red pública de Servicios Sociales de Gipuzkoa, en la línea de los objetivos de mejora recogidos en el Mapa 2015-2017<sup>52</sup>.

En ese sentido, el objetivo del análisis que se realiza en las siguientes páginas es el de contribuir a la elaboración de un Cuadro de Mando, con sus correspondientes objetivos generales, objetivos operativos e indicadores, que permita el seguimiento y la evaluación del Mapa de Servicios Sociales, más allá del cumplimiento de los objetivos y recomendaciones de cobertura o despliegue territorial que se establezcan para cada servicio o prestación. Por ello, la necesidad de vincular este análisis a la definición de un Cuadro de Mando operativo hace que no se recojan en este análisis todos los aspectos que inciden en el funcionamiento de la red de atención, sino aquellos que: a) pueden ser abordados desde la administración local y foral guipuzcoana; b) pueden ser convertidos en objetivos operativos o indicadores de gestión; y c) se relacionan al menos indirectamente con la oferta de servicios y prestaciones que las administraciones guipuzcoanas ponen al alcance de la ciudadanía en el marco de la vigente Ley de Servicios Sociales.

En lo que se refiere a los criterios generales que se han tenido en cuenta, son, básicamente, los mismos que se tuvieron en cuenta a la hora de la elaboración del anterior Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa:

- Mejorar los servicios prestados en la actualidad;
- Promover la atención en el entorno y la comunitarización de algunos servicios, sobre todo en el ámbito de la atención a las personas mayores y de la protección a la infancia;
- Completar la oferta actual para poder atender a personas y colectivos con necesidades específicas a través de nuevos programas y servicios;

A los anteriores se han añadido otros criterios, como:

- Mejorar la articulación de conjunto de la red de Servicios Sociales en Gipuzkoa;
- Garantizar unos servicios de suficiente calidad e intensidad;

---

<sup>52</sup> El anterior Mapa planteaba algunos objetivos específicos y medidas no directamente relacionados con la cobertura de plazas, sino con la mejora y eficiencia de los servicios de atención secundaria y prestaciones económicas.

El análisis realizado se articula en dos grandes bloques:

- Por una parte, se recogen una serie de cuestiones generales, que afectan al conjunto del sistema, en su integridad.
- Posteriormente, se analizan las carencias, necesidades o principales ámbitos de mejora de cada uno de los ámbitos específicos de intervención (envejecimiento y dependencia; discapacidad y salud mental; desprotección; y exclusión social).

Cabe señalar por último que el análisis se refiere tanto a los centros y servicios de atención primaria como a los de secundaria, y a la relación existente entre ambos.

## 4.2. Identificación de los principales ámbitos de mejora para de la red de Servicios Sociales de atención primaria y secundaria en Gipuzkoa

### 4.2.1. Aspectos generales

Las principales necesidades que cabe poner de manifiesto en relación al conjunto del sistema son las siguientes:

- A la espera de que el Gobierno Vasco regule el contenido de los centros y servicios que en la actualidad carecen de regulación autonómica, el primer ámbito de mejora que cabe destacar se refiere a la necesidad de **delimitar el contenido, requisitos, funciones, equipamientos y características de los propios centros y servicios de la Cartera de Servicios Sociales**, más allá de los elementos que ya vienen definidos en el propio Decreto de Cartera. Si bien esta necesidad no afecta a determinados centros y servicios ya suficientemente regulados o clarificados –como, por ejemplo, los centros de atención secundaria para personas mayores o para personas menores de edad en situación de desprotección–, afecta claramente a la mayor parte de los servicios y centros de atención primaria y a los centros de atención secundaria en el ámbito de las personas con discapacidad y la inclusión social. La definición del contenido de estos centros habría de realizarse en cualquier caso de manera coordinada –tanto en lo que se refiere a los desarrollos que se realizan en las diferentes comarcas guipuzcoanas como en los tres Territorios de la CAPV– al objeto de no generar diferencias adicionales a las que ya existen.
- El segundo elemento se refiere a la necesidad de **avanzar en la creación de ecosistemas locales de cuidados**, que integren en el nivel local y comarcal el conjunto de los Servicios Sociales (de atención primaria y secundaria) que se prestan en el territorio y faciliten una mejor coordinación dentro del sistema así como una mayor continuidad en los cuidados. Estos ecosistemas locales también habrían de facilitar una coordinación más fluida con el resto de los sistemas de protección social (Salud, Educación, Empleo, etc.). El avance en la creación de estos ecosistemas no implica cambio alguno en las atribuciones competenciales de cada nivel de la administración, pero sí requiere un esfuerzo de planificación conjunta y, en ciertos casos, el desarrollo de fórmulas para la co-ubicación, la co-gestión o la co-financiación de determinados centros y servicios.
- En ese marco, cabe también plantear la necesidad de **culminar, y llevar a la práctica, los Mapas locales de Servicios Sociales de atención primaria correspondientes a las áreas y comarcas que se establecieron en el anterior Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa**. El proceso de desarrollo de los mapas comarcales y/o de área desarrollado en los últimos meses ha puesto de manifiesto las dificultades para elaborar una oferta de Servicios Sociales de ámbito

supramunicipal a partir de estructuras de funcionamiento y gestión diseñadas desde la perspectiva municipal.

- En lo que se refiere al contenido de los servicios, parece clara también la necesidad de **impulsar los programas de carácter preventivo y la prestación combinada de un paquete múltiple de servicios, de suficiente intensidad, a las personas que residen en sus domicilios**, como alternativa a la institucionalización. La necesidad de reforzar estos servicios se encuentra con dos grandes obstáculos: por una parte, las dificultades que –en una parte de los municipios guipuzcoanos– tienen los Servicios Sociales municipales para articular una oferta de suficiente cobertura, calidad e intensidad, y las dificultades ya señaladas para la coordinación intermunicipal; por otra, la necesidad de orientar estos servicios a grupos de población que no están necesariamente contemplados en la Cartera de Servicios Sociales, desde una perspectiva más ligada a la promoción y a la prevención, que a la protección.
- En ese sentido, resulta clara la necesidad de **reforzar y dotar de contenido a los servicios de carácter más preventivo contemplados en la Cartera de Servicios Sociales**, como el Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial, el Servicio de apoyo a personas cuidadoras o el Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los Servicios Sociales, en el nivel de atención primaria, y los Servicios de soporte de la autonomía, en el nivel de atención secundaria.
- También resulta necesario, como se ha señalado en numerosas ocasiones, **avanzar hacia una mayor homogeneización de los criterios organizativos, las prácticas y los perfiles profesionales, y las ratios de personal de los Servicios Sociales de Base** desplegados en los diversos municipios de Gipuzkoa, a partir de la definición de un marco teórico y metodológico común.
- También cabe hacer referencia a la necesidad de una **regulación de la participación económica de las personas usuarias**, tanto en el nivel de atención primaria como en el de la atención secundaria, que no imponga a las personas potencialmente usuarias de Servicios Sociales con rentas o patrimonios relativamente altos niveles de copago disuasorios, especialmente si se tiene en cuenta la competencia que representa, en el ámbito de la dependencia, la combinación de las prestaciones económicas y la oferta privada de servicios de atención personal. En ese sentido, sería conveniente tender progresivamente hacia un modelo en el que la persona usuaria se hace cargo en todo caso de los servicios complementarios y/o de hostelería (alojamiento, transporte y/o comida), tendiéndose a la gratuidad de los servicios de atención a las contingencias cubiertas en el marco de la Ley de Servicios Sociales.
- Es preciso, por otra parte, **avanzar**, fundamentalmente en el ámbito de los servicios del ámbito de la discapacidad y la inclusión social, **en una mayor armonización de los criterios de las tarifas que se abonan a los centros privados concertados por cada plaza ocupada o persona atendida**. En este proceso, si bien es necesario observar las especificidades de cada centro o servicio, es preciso considerar también la existencia, en su caso, de prestaciones comunes, como las hosteleras o la necesidad de establecer criterios comunes de cara a computar los gastos de alquiler en las tarifas.
- En relación a esa cuestión cabe señalar también, como necesidad común al conjunto de los servicios de atención primaria y secundaria, la necesidad de **establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la atención prestada que permitan la medición del impacto de los servicios en términos de calidad de vida de las personas usuarias**, mediante la implantación generalizada de sistemas de medición de calidad y satisfacción de las personas usuarias, como complemento de los servicios de inspección que ya se vienen desarrollando.

- En lo que se refiere a los servicios de alojamiento –tanto en los servicios de atención primaria como de atención secundaria, y en relación a cualquiera de las contingencias que atiende el sistema de Servicios Sociales– es necesario destacar la necesidad de **mejorar la coordinación con el Sistema de Vivienda** y, en ese sentido, de tender hacia un modelo en el que sea el sistema de vivienda quien se responsabilice de las necesidades de alojamiento de las personas usuarias de los Servicios Sociales y éstos, a su vez, de la intervención socioeducativa y psicosocial que estas personas precisan. A medio y largo plazo, la provisión de servicios de alojamiento por parte de los Servicios Sociales sólo debería tener lugar en aquellos casos en los que la intensidad de la atención requerida, y la complejidad de las problemáticas atendidas, exigen un tipo de alojamiento altamente especializado.

#### **4.2.2. Dependencia y envejecimiento**

Además de las referidas a la articulación de una oferta de plazas y servicios capaz de absorber la demanda real y de garantizar un despliegue territorialmente equilibrado de los recursos, las principales necesidades que cabe poner de manifiesto en relación los centros y servicios para las personas mayores y/o en situación de dependencia son las siguientes:

- **Avanzar en la mejora del actual modelo de atención domiciliaria para personas dependientes**, y realizar un diagnóstico integral de todos los elementos que inciden en el ecosistema de los cuidados en el domicilio. Es necesario, en ese sentido, culminar los avances que se están dando en el Territorio en relación a la definición de un modelo de atención centrado en la persona que promueva la permanencia de las personas mayores en su domicilio, dinamice los recursos comunitarios disponibles para las personas mayores y difumine los límites entre la atención primaria y la secundaria. En el mismo sentido, es necesario la realización de un diagnóstico en relación a las posibilidades que la utilización de las nuevas tecnologías, así como una gestión integral de la información, pueden ofrecer en la mejora de la prestación de cuidados en el domicilio.
- Avanzar en la mejora del actual modelo de atención domiciliaria para personas dependientes requiere además, en la línea de lo señalado en el punto anterior, **desarrollar los servicios y centros de atención primaria que tienen un mayor componente preventivo** y los que se dirigen a mejorar la atención que se presta a las personas cuidadoras (incluyendo los servicios de respiro y la provisión de ayudas técnicas).
- Todo ello exige, a su vez, **avanzar en la adopción y aplicación de acuerdos entre la administración foral y las administraciones municipales de Gipuzkoa** en relación a la financiación y la prestación del Servicio de Atención Domiciliaria (SAD) o el traspaso de los centros residenciales de titularidad municipal al Organismo Autónomo Kobia, al objeto de culminar progresivamente el ajuste competencial y financiero ya iniciado.
- Por otro lado, es preciso **seguir avanzando –particularmente, pero no solo, en el ámbito de los servicios residenciales y de alojamiento– en la adecuación de los servicios al paradigma de la atención centrada en la persona** y en el diseño de la atención prestada en estos centros desde la óptica de la calidad de vida. En ese sentido, es necesario, como se señalaba en el *Informe sobre la situación de los servicios residenciales para personas mayores en Gipuzkoa* realizado en 2016, avanzar en el desarrollo de modelos de atención suficientemente individualizada y en el desarrollo de ambientes e instalaciones más hogareños. La necesidad de mejorar la calidad de la atención, si bien se extiende al conjunto de la red, es particularmente clara en el caso de las personas con trastornos psiquiátricos y psicogeriátricos y, en general, de las personas con problemáticas complejas.

- También es necesario, en el mismo sentido, **avanzar en el proceso de revisión y actualización del modelo de atención**, adaptándolo a los nuevos perfiles y necesidades de las personas mayores, y reforzando, frente a la tendencia a la medicalización de los centros, los elementos más ligados a la intervención psicosocial y sociocultural. Ello requiere la generación de herramientas –protocolos, catálogos de buenas prácticas, cuadros de mando de indicadores, sistemas de inspección, desarrollo de estándares de calidad, actividades de formación y reciclaje, promoción de la I+D, desarrollo de centros de referencia, etc.– que permitan cohesionar y orientar en un mismo sentido la práctica profesional y la gestión de los centros.
- En lo que se refiere a la articulación de las prestaciones económicas de atención a la dependencia, cabe destacar la **necesidad de aplicar Decreto Foral 24/2017**, de 12 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, especialmente en lo que se refiere a:
  - la garantía de que las personas cuidadoras no profesionales reciben una formación básica que les capacita para el ejercicio de sus funciones, en el marco de la Prestación Económica de Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF);
  - el desarrollo de fórmulas de seguimiento y apoyo a los cuidados en el domicilio, que se realizará con carácter periódico, con el fin de garantizar que, a lo largo del tiempo la atención se presta con la intensidad y la calidad suficientes, que las personas cuidadoras ejercen su rol en condiciones adecuadas y que el entorno y el contexto ofrecen la suficiente seguridad;
  - la acreditación de una formación específica para desarrollar funciones de asistencia personal;
  - la flexibilización del acceso a la Prestación Vinculada al Servicios, al objeto de reducir las listas de espera y garantizar una mayor capacidad de elección del centro de residencia.
- **Adecuar la actual red de centros residenciales a lo dispuesto en el Decreto de Centros Residenciales para Personas Mayores**, de próxima aprobación.
- Por último, sigue resultando necesario **mejorar la continuidad de la atención entre los Servicios Sociales de atención primaria y secundaria**, facilitando la coordinación entre ambos niveles, y la transición de las personas de un nivel a otro en la medida en que su situación y sus necesidades de atención evolucionan.

#### **4.2.3. Discapacidad y enfermedad mental**

Las necesidades que cabe plantear en el ámbito de la discapacidad y la enfermedad mental son las siguientes:

- Es necesario, por una parte, realizar **una reflexión sobre la adecuación de los servicios ocupacionales y de atención diurna que se ofrecen a las personas con discapacidad y enfermedad mental**, de manera que se configure una red de servicios flexibles y comunicados entre sí que, mediante la planificación individual y la participación de la propia persona usuaria, promuevan la autonomía personal y fomenten la plena inclusión social.
- Las entidades que representan a las personas con discapacidad han puesto de manifiesto, por otra parte, la necesidad de **reforzar y reorientar los programas de vida independiente y de**

**acompañamiento en el entorno que se prestan a las personas con discapacidad**, al objeto de favorezcan su plena inclusión y participación social. Estas entidades también han puesto de manifiesto la necesidad de diseñar un nuevo modelo de atención en los recursos residenciales para personas con discapacidad que debe estar inevitablemente basado en los derechos de las personas usuarias y en la efectiva materialización del modelo social de la discapacidad.

- También cabe poner de manifiesto la necesidad de **avanzar en la articulación de servicios y programas orientados a los niños, niñas y adolescentes con patologías mentales** y trastornos de conducta, mediante el desarrollo de iniciativas conjuntas que impliquen a los servicios de salud mental, los Servicios Sociales y los servicios educativos.
- Finalmente, cabe hacer referencia a la **reorientación y refuerzo del actual modelo de provisión de ayudas técnicas para las personas con discapacidad**, a partir de la revisión de los modelos de gestión vigentes, así como una mayor coordinación y cooperación de las instituciones públicas con competencias en esta materia, de manera que, gracias a una mayor implicación económica y un impulso de la innovación tecnológica que redunde en la calidad de vida de las personas con discapacidad, se alcance la consolidación del derecho a gozar de los productos de apoyo necesarios que garanticen la autonomía personal y la plena participación comunitaria.

#### **4.2.4. Menores en situación o riesgo de desprotección y en situación de vulnerabilidad**

En lo que se refiere a la atención a la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad socioeconómica y en situación o riesgo de desprotección, los aspectos que cabe destacar son los siguientes:

- Es necesario, por una parte, avanzar en **una redefinición común de los servicios de intervención socioeducativa y psicosocial de atención primaria**, que presentan diferencias intermunicipales muy importantes en lo que se refiere a la utilización de las herramientas de valoración disponibles, al número de casos detectados y valorados, la disponibilidad de apoyo especializado, la derivación de casos a la Diputación Foral de Gipuzkoa, las tasas de atención, la disponibilidad de programas orientados al abordaje de la vulnerabilidad a la desprotección, el contenido de los programas de intervención, etc.
- Desde ese punto de vista, es necesario también avanzar –en la línea de lo señalado en el Pacto Vasco por las Familias y por la Infancia, suscrito por todas las administraciones vascas, incluida la Diputación Foral de Gipuzkoa– en la articulación de una estrategia interinstitucional orientada al **refuerzo de los servicios socioeducativos, equipamientos culturales y deportivos, y a la articulación de iniciativas de auto-gestión comunitaria** tales como bancos de tiempo, ludotecas sociales y/o programas de apoyo escolar. En esa línea, tiene particular interés la promoción de los programas de apoyo entre pares, de mentoría y de padrinazgo, que permiten la implicación de los agentes comunitarios en la atención a los niños, niñas y adolescentes en situación de desventaja socioeconómica o vulnerabilidad ante la desprotección. El refuerzo de este tipo de programas se relaciona claramente con la apuesta por los programas de carácter preventivo a los que se ha hecho referencia previamente y con la aplicación del paradigma de la inversión social promovido por las instituciones europeas.
- También sería aconsejable, en la línea del acuerdo suscrito por las administraciones vascas, establecer fórmulas para una mejor gobernanza de las políticas de familia e infancia y, en ese marco, para **alcanzar una mejor integración de las políticas socioeducativas, favoreciendo especialmente el trabajo conjunto de los Servicios Sociales, educativos y sanitarios a nivel territorial y local**.

- Ello exige el **refuerzo de los servicios de intervención temprana que se prestan tanto a nivel de atención primaria como de atención secundaria**, al objeto de conseguir iniciar las intervenciones con las familias que lo precisen en los momentos más tempranos que sea posible, en el marco de la implantación de una “cartera” completa de programas basados en la evidencia. Ello exige, de acuerdo a las recomendaciones planteadas por los expertos, aumentar la detección de casos en edades muy tempranas y en momentos en que se presentan únicamente factores de riesgo, desarrollar una adecuada relación con los profesionales del ámbito sanitario (medicina de familia, atención primaria de pediatría, obstetricia y ginecología, etc.) para la detección “normalizada” de situaciones de riesgo de desprotección y de potenciales usuarios de programas de prevención temprana, implantación de programas de intervención temprana de tipo preventivo que garanticen que estas familias reciben la atención necesaria para reducir y eliminar los factores de riesgo que estén presentes y para conseguir el desarrollo adecuado de los niños y niñas.
- En lo que se refiere a los programas y servicios de atención secundaria, cabría hacer también referencia a la necesidad de **desarrollar recursos especializados de atención diurna que den respuesta a las necesidades de menores en situación de desprotección que presentan trastornos de conducta u otras necesidades particularmente complejas**. También cabe señalar, en términos más generales, la necesidad de readecuar la red de servicios para la infancia en situación de desprotección a un perfil infantil y adolescente más complejo y diverso, así como a la tendencia al incremento en la afluencia de menores inmigrantes no acompañados al Territorio Histórico de Gipuzkoa.
- Finalmente, debe hacerse referencia a la necesidad de **disponer del número necesario de familias acogedoras profesionalizadas y de evitar el acogimiento residencial para todos los niños y niñas menores de 6 años y de procurar evitarlo en todos los casos en los que niños tienen 8 años o menos**. También cabe señalar, de acuerdo a las recomendaciones planteadas por los expertos, la necesidad de mantener la estructura actual de los equipos de Psicólogos Comunitarios, SPIF y EZIAS e incorporar, al trabajo de estos responsables de caso, un nuevo Sistema de Evaluación de Casos y de Elaboración de Planes de Caso adecuados a la perspectiva de intervenciones focalizadas en la modificación de las competencias parentales, breves y eficaces.

#### **4.2.5. Personas en situación o riesgo de exclusión social**

Las principales necesidades que se plantean en el ámbito de los servicios para personas en situación o riesgo de exclusión social

- La principal necesidad en ese ámbito se refiere a la necesidad de **avanzar en la aplicación del Plan Elkar-EKIN y, más concretamente, de redefinir el contenido de los servicios y centros de atención secundaria contemplados en el Decreto de Cartera**, de forma que sea posible articular en el territorio Histórico de Gipuzkoa un modelo de intervención en el ámbito de la exclusión social basado en los principios de calidad de vida, atención centrada en la persona y autodeterminación. Ello implica la necesidad de:
  - Avanzar en el desarrollo y la aplicación de la herramienta de valoración de la exclusión social.
  - Determinar las condiciones de acceso, criterios de exigencia, niveles de intensidad, perfiles profesionales, prestaciones técnicas, requisitos materiales y ratios de personal de los centros contemplados en el catálogo de servicios para la inclusión social que, en desarrollo de la Cartera de Servicios Sociales, articule la Diputación Foral de Gipuzkoa.

- Adaptar, de acuerdo con las entidades del Tercer Sector prestadoras de servicios, los convenios y contratos de prestación de servicios vigentes en la actualidad, al objeto de reorientar la red de servicios al nuevo modelo de atención.
- Desarrollar equipos ambulatorios especializados, de carácter itinerante, que puedan prestar las prestaciones de carácter más especializado que, debido a su pequeño tamaño, no se puedan garantizar desde la mayor parte de los servicios diurnos o de alojamiento.
- Desarrollar y consolidar los programas de acompañamiento especializado, de media y alta intensidad, que ya se vienen prestando desde el Departamento de Políticas Sociales.
- Modificar el marco normativo que en la actualidad regula la valoración de las situaciones de exclusión y el acceso a los servicios y centros para la inclusión social, adaptando su contenido a los requerimientos del nuevo modelo de atención.

- Junto a la necesidad de clarificar el contenido y las prestaciones de los diversos centros y programas de atención secundaria, resulta también imprescindible, como se ha señalado previamente, **culminar la planificación de los servicios y centros para la inclusión de atención primaria**, sin descartar la adopción de acuerdos de colaboración interinstitucional que permitan racionalizar y potenciar el actual modelo de atención.

- En ese marco, resulta necesarios, como ya se ha dicho anteriormente, **potenciar en todas las zonas básicas, áreas y comarcas los servicios de acompañamiento e intervención socioeducativa** orientados a las personas en situación o riesgo de exclusión social, con particular atención al Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial, orientándolo tanto a las personas en situación de exclusión como a las personas en riesgo, y al Servicio de promoción de la participación y la inclusión social en el ámbito de los Servicios Sociales.