

**IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LOS
SERVICIOS SOCIALES EN ARAGÓN.**

Esteban del Ruste Aguilar
Secretario General del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS).

Zaragoza, 11 de marzo de 2010

Introducción:

La gestión informática de los servicios sociales en Aragón se sustenta, en el momento actual, en diferentes aplicativos y herramientas fragmentados y obsoletos. Así, existen varias bases de datos (habitualmente en formato access, aunque, en ocasiones, en meras hojas de cálculo), elaboradas por diferentes usuarios a medida que han sentido la necesidad de recopilar, en alguna herramienta informática, los datos precisos para su gestión diaria; como dato más significativo, la herramienta que soporta todo el sistema económico de la dependencia en Aragón, así como cuantas prestaciones sociales existen en la actualidad (LISMI, ayudas sociales, becas, Ingreso Aragonés de Inserción, et.) está diseñada por un trabajador del Instituto Aragonés de Servicios Sociales en lenguaje de programación Clipper, anterior, en mucho a la aparición del entorno windows.

Por otra parte, la fragmentación de la información, provoca varios problemas de gran calado, entre los que cabe destacar, entre otros, los siguientes:

- El retraso en el trabajo diario de los empleados de los servicios sociales aragoneses, por la necesidad de reiterar a los ciudadanos la petición de información ya obrante en poder de la Administración.
- La redundancia en los datos existentes en las diferentes herramientas utilizadas.
- La imposibilidad de explotar estadísticamente la información que se posee.
- La utilización de herramientas obsoletas, a menudo incompatibles con otras más modernas y versátiles.
- La fragmentación y diversidad de herramientas, para los mismos trabajos, propiciada por la propia organización y distribución territorial de los centros de servicios sociales aragoneses.

Además, desde el ámbito de los servicios sociales de Aragón, en general, y desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en particular, se ha puesto en funcionamiento, desde septiembre de 2008, un programa de calidad total que debe finalizar con la implementación del modelo EFQM de una forma plena.

Todo ello provoca, en los responsables de la gestión de los servicios sociales aragoneses, la necesidad de plantear la utilización de una herramienta de gestión integrada de los servicios sociales de la Comunidad Autónoma que dé solución a varias exigencias, bien motivadas por la propia normativa, bien por la necesidad de ofrecer a la ciudadanía un servicio de calidad. Estas exigencias son las siguientes:

A) Las que se derivan de la entrada en vigor de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, especialmente en lo que se refiere a la presentación electrónica de solicitudes o a la tramitación con firma o compulsas electrónicas.

B) Las que contempla la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, en la que, en su artículo 53.1 exige que "el Gobierno de Aragón, a través de su departamento competente en materia de servicios sociales, diseñará y garantizará la implantación, mantenimiento y actualización permanente de un Sistema de Información unificado de Servicios Sociales, que incluya cada recurso prestado por las Administraciones públicas y por las entidades privadas gestoras de servicios sociales, mediante la

articulación de las redes y dispositivos informáticos y telemáticos necesarios para su alimentación y explotación de datos”.

C) Las que dimanen de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que convierte lo que tradicionalmente se venía gestionando como una serie de servicios graciables (los servicios sociales tradicionales) en un catálogo de derechos subjetivos que, por tanto, son inmediatamente exigibles por los ciudadanos cuando reúnan los requisitos legales para obtenerlos y que, consecuentemente, somete su tramitación, reconocimiento o denegación a unos procedimientos administrativos totalmente reglados que requieren un apoyo informático adecuado para garantizar los derechos de cada persona.

D) La especial organización administrativa de la Comunidad de Aragón, en la que las Comarcas y algunos Ayuntamientos (singularmente los de las capitales de provincia o los de gran población) comparten competencias, en materia de servicios sociales, con la propia Comunidad Autónoma y son, a su vez, la puerta de entrada de los usuarios de los servicios sociales al sistema público de éstos. Ello implica, además, la necesidad de que la información electrónica se pueda gestionar con una herramienta versátil y compatible con las necesidades y medios existentes en las propias Comarcas y Ayuntamientos.

En definitiva, todas estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad urgente que, el sistema de servicios sociales aragonés, tiene por homogeneizar su información, incorporando todos los requerimientos legales y dotándose de mecanismos de gestión avanzados que permitan una mayor eficacia en el trabajo diario y un notable incremento en la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía. Sin embargo, este objetivo debe llevarse a cabo haciendo coexistir en el tiempo la gestión diaria del sistema, sin que éste se resienta, con la implementación de los nuevos modos y herramientas de trabajo, y sin que se produzca, desde el ámbito de los propios trabajadores de los servicios sociales, una resistencia al cambio de tal calado que impida el éxito del proyecto. Para ello, se propone un programa de trabajo en las cuatro fases siguientes:

Primera fase: el diagnóstico: Qué tenemos en la actualidad y qué podemos aprovechar de lo que ya tenemos.

Segunda fase: la sistematización: Cómo reordenamos lo que tenemos para facilitar el logro del objetivo propuesto e implicamos al personal de los servicios sociales en ello.

Tercera fase: la selección: De qué herramientas nos tenemos que dotar para que el sistema integrado de gestión de servicios sociales en Aragón se convierta en realidad.

Cuarta fase: la implementación: Cómo articulamos la puesta en marcha del nuevo sistema para que no se resienta el servicio que prestamos y, además, sea aceptado por la gran mayoría de los trabajadores de los servicios sociales.

Hay que señalar además que, en cada uno de los pasos descritos, el protagonismo absoluto debe tomarlo el personal propio de la Administración aragonesa que atiende a los servicios sociales. Y ello por un criterio básico que, a veces, no se tiene en cuenta y que formulo, a propósito, de una manera redundante: los trabajadores de los servicios sociales son los que más saben de los servicios sociales y, por tanto, son los que mejor pueden proponer alternativas o

mejoras en relación con su trabajo. Es decir, se trata de que el personal propio actúe, a lo largo de todo el proceso, como una verdadera consultoría para los que adquieran la responsabilidad de implementar el nuevo sistema.

Veamos, a continuación, un análisis más detallado de cada uno de los pasos:

Primera fase: el diagnóstico:

Aunque, en el apartado anterior se ha avanzado algo de él, en este epígrafe nos centraremos en tratar de realizar una fotografía de lo que, existiendo ya en la actualidad, puede resultar útil en un momento posterior de la implementación del sistema. Así, en los servicios sociales existen, en la actualidad, diferentes bases de datos que recogen la información de más de 200.000 usuarios que, por motivos distintos, han accedido en algún momento al sistema público de servicios sociales. Las más significativas de ellas son las siguientes:

- Solicitantes del reconocimiento del grado de discapacidad (con unos 120.000 registros diferentes).
- Socios de hogares de mayores (cerca de 100.000 registros).
- Solicitantes de prestaciones o servicios de la dependencia (más de 30.000)

A ellas hay que añadir los menores, jóvenes, solicitantes de ayudas y subvenciones, perceptores de prestaciones no contributivas, usuarios de programas de termalismo social, adultos tutelados por el Gobierno de Aragón, etc.

Aunque en muchas ocasiones un mismo usuario puede figurar en más de una base de datos, parece razonable aprovechar toda la información que ya existe, de alguna forma, en los servicios sociales de Aragón previo el correspondiente filtrado.

Por otra parte, desde el punto de vista puramente administrativo, los diferentes procedimientos administrativos tramitados desde la Administración aragonesa, están identificados, sistematizados y normados, por lo que, aún cuando puedan precisar cambios de diseño o, incluso de norma, permiten aprovechar los conocimientos y la experiencia que su gestión, a lo largo de bastantes años, pudiera proporcionar.

Segunda fase: la sistematización:

La sistematización requiere acciones en dos ámbitos: en primer lugar en el que se refiere a la información existente; en segundo lugar el que afecta a los procesos de trabajo.

a) La información existente:

Como ya se apuntaba antes, la información, en la actualidad, se encuentra en herramientas distintas, con estructuras diversas y sin sistematizar. Por tanto, como objetivo prioritario para el aprovechamiento de toda esta información, el primer paso debe ser sistematizarla y homogeneizarla. Además, teniendo en cuenta que es el entorno Oracle el elegido por el Gobierno de Aragón para sus diferentes bases de datos, debe ser en este entorno de base de datos en el que se vuelque la información existente. Así, tras someter a un exhaustivo análisis todos los datos que se poseen, se concluye que bastan tres bases de datos para mantener, de una forma totalmente satisfactoria, todo lo necesario para desarrollar de forma eficaz el

trabajo administrativo que los servicios sociales requieren; en concreto estas bases son:

- La de usuarios. En la que se deben recoger los datos de todas las personas que, en algún momento y por la circunstancia personal que sea, han accedido al sistema público de servicios sociales (solicitantes de ingreso como socios de un hogar de mayores, perceptores de alguna prestación o ayuda económica del sistema, menores atendidos en los centros públicos, solicitantes del reconocimiento del grado de discapacidad o de tarjeta de aparcamiento, etc.).

- La de entidades. En la que están todas las entidades, públicas o privadas, con ánimo o sin ánimo de lucro que se relacionan con la Administración en materia de servicios sociales (contratistas, entidades concertadas, solicitantes de subvenciones, entidades formadoras, etc.).

- La de plazas. En la que se detallan todas las plazas que los diferentes servicios sociales públicos ofrecen a los ciudadanos (plazas en residencias, en centros de día, en hogares, en ayuda a domicilio, en centros de menores, en centros de personas discapacitadas, en centros juveniles, etc.).

Para conseguir esta sistematización en lo que respecta a la información existente, desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales se ha actuado en un triple ámbito:

1- La contratación, previo el oportuno expediente, de una herramienta de explotación de datos estadísticos apoyada en la multiplicidad de bases de datos actualmente operativas. La herramienta la proporciona la compañía Illuminate Solutions, S.L". Se trata de un motor de base de datos correlacional que está diseñado para elaborar *data warehouses*, *data marts* o almacenamiento de proyectos empresariales de administración de datos de cualquier tamaño. Ofrece sistemas de análisis *ad hoc* y consultas dinámicas. No se necesitan dispositivos de *data warehouse*, bases de datos en columnas ni herramientas en memoria o cubos OLAP. Con esta herramienta, es posible conservar la información actual del sistema de servicios sociales aragonés, con toda su fragmentación, pudiendo explotarla y mantenerla en tanto se produce el cambio a un nuevo sistema integrado de gestión.

2.- El diseño e implementación de las tres nuevas bases de datos identificadas junto con el volcado de los datos existentes en la actualidad y su constante actualización, tarea en la que nos encontramos actualmente.

3.- La puesta en marcha del proceso de depuración, clasificación y digitalización de expedientes, comenzando con los más numerosos (expedientes de reconocimiento de grado de discapacidad), vinculando, por metadatos, con las bases de datos antes citadas.

b) Los procesos de trabajo:

En segundo lugar, la sistematización exige identificar y definir con precisión todos los procesos de trabajo que se llevan a cabo desde los servicios sociales, tanto en su vertiente puramente administrativa (procedimientos en sentido estricto), como en la más asistencial (en lo que se refiere a la atención directa a los usuarios (protocolos). Esta tarea se lleva realizando, aproximadamente, 18 meses, habiéndose identificado, hasta el momento, más de 300 procesos distintos, agrupados en 7 familias (económico-administrativos, personal, generales, prestaciones y servicios, centros residenciales, centros no residenciales y entidades

o centros ajenos). El desarrollo posterior del trabajo, en el que también nos hallamos actualmente, pasa por los siguientes hitos:

- Descripción pormenorizada de cada proceso con la selección de los indicadores de gestión más adecuados.
- Cotejo con la normativa de aplicación.
- Elaboración de todos los modelos, tanto internos como externos asociados.
- Elaboración del flujograma de trabajo (apto para su posterior implementación informática).
- Verificación con los gestores de la validez del procedimiento.
- Correcciones, si proceden y aprobación definitiva.
- Incorporación de un sistema de análisis de resultados, actualización y modificación, en su caso.
- Diseño de los indicadores de gestión de cada procedimiento.

Con todo este trabajo previo, se están elaborando los manuales de procedimiento de los servicios sociales, que, inicialmente se imprimen en formato papel pero cuya vocación de permanencia es en formato electrónico como un sistema de ayuda en la herramienta informática de gestión integrada cuya implantación es, no lo olvidemos, el objetivo último de los servicios sociales aragoneses.

Todo este proceso de sistematización, sin embargo, está condenado al fracaso si en él no se implica a la mayor parte posible del personal en el proceso de cambio. Y ello, además, con anterioridad a que dicho personal empieza a percibir las modificaciones se que vayan implementando. Para ello, se está trabajando en tres líneas diferentes:

- a) La puesta en marcha de un boletín informativo electrónico que se remite, por correo electrónico, a todos los trabajadores de los servicios sociales, con la finalidad de que estén permanentemente informados de los avances y acciones que se lleven a cabo.
- b) La retroalimentación de la información obtenida con la herramienta de explotación de datos estadísticos antes descrita, con lo que se dará traslado a los gestores directos de datos que pueden resultarles útiles en su trabajo diario.
- c) La participación de un gran número de trabajadores en el proceso de descripción y, especialmente en el de validación de procedimientos. Todo ello amparado en el liderazgo de los comités de calidad ya creados y en funcionamiento.

Tercera fase: la selección:

Probablemente uno de los problemas de más importancia que se puede encontrar un gestor público a la hora de adquirir cualquier tipo de herramienta informática, se encuentra en saber cuáles son verdaderamente sus necesidades. Las constantes visitas de comerciales de las grandes empresas informáticas ofreciendo soluciones, el lenguaje, a veces, críptico que emplean para definir sus

productos, la intangibilidad de las aplicaciones informáticas..., todo ello provoca una situación de inseguridad en el gestor que decide implantar una nueva aplicación o una ampliación de lo que ya tiene. Por ello, desde los servicios sociales de Aragón hemos dedicado más de un año a definir nuestras verdaderas necesidades en este ámbito. De todo ese trabajo se pueden extraer las siguientes conclusiones, que figuran, directa o indirectamente, en los pliegos que, a tal efecto, hemos elaborado:

- El conocimiento de la gestión reside en nuestros propios empleados; por tanto, son ellos los que deben marcar las necesidades de la herramienta y exigir que ésta recoja todos sus requerimientos y no a la inversa. Por otra parte, la herramienta debe ser lo suficientemente versátil como para poder incorporar las modificaciones que, por exigencias legales o por optimización en la gestión, sean precisas, sin requerir un elevado número de horas de reprogramación.
- El tradicional sistema de bolsas de horas que habitualmente emplean las empresas informáticas para responder a las nuevas demandas de sus clientes, es pernicioso, ya que el control queda en manos, exclusivamente, de una de las dos partes, sin que la Administración pueda supervisar eficazmente el adecuado empleo de las horas de la bolsa. Por este motivo nos inclinamos por soluciones que se basen en "reglas de negocio", lo que permite que, con la formación adecuada, el propio personal de la Administración reconfigure la aplicación en cada caso en que ello sea preciso, con un apoyo técnico indirecto, de la empresa adjudicataria.
- La herramienta debe funcionar en entorno web, sin necesidad de tener que instalar, en cada ordenador que deba utilizarla, algún tipo de aplicación que permita su funcionamiento y permitiendo, por otra parte, la posibilidad de acceso directo a ella a los usuarios solicitantes de prestaciones o servicios o con expedientes en el sistema.
- Deben aprovecharse los recursos que, corporativamente, ya existan. En nuestro caso y, de la mano de la Inspección de Servicios del Gobierno de Aragón y de la Entidad Aragonesa de Servicios Telemáticos, aplicaciones como: firma y compulsa electrónica, gestor documental, etc. se facilitan sin coste. Por tanto, la herramienta a adquirir deberá ser compatible con todas estas aplicaciones.
- Debe existir un sistema de acceso por perfiles, que permita garantizar la utilización adecuada de la información disponible sin vulnerar la normativa de protección de datos.
- El sistema, en su conjunto, debe tener una integridad suficiente que posibilite la paulatina eliminación del papel.
- Los plazos en la implantación, debiendo ser cortos, no son determinantes en la valoración de las ofertas. Se prefiere la seguridad y calidad de la herramienta a la rapidez de su implementación.
- El entorno de trabajo que ofrezca la herramienta debe ser amable y, sobre todo, muy intuitivo. La experiencia de integración en el Gobierno de Aragón del entorno SAP (soluciones SERPA y SIRHGA) ha conllevado un enorme desgaste de tiempo y recursos personales para las diferentes oficinas administrativas. A pesar de tratarse de soluciones avanzadas y del tiempo transcurrido desde su implantación inicial, la percepción que, a día de hoy, tienen los usuarios de su valor es muy baja y ello es así, a mi juicio, por tratarse de un modelo nada intuitivo que utiliza, además, un lenguaje para

describir las tareas totalmente ajeno al que puede resultar familiar a cualquier trabajador actual de una Administración pública.

- En el proceso de selección debe valorarse, con un peso importante, una demostración sobre procesos reales facilitada por el propio licitador, analizando en ella, tanto la sencillez de la solución informática propuesta, como la facilidad de introducción de modificaciones.

- Como criterio de valoración adicional, puede emplearse el correspondiente a los costes de mantenimiento posteriores. Una herramienta de este tipo debe ser apta para ser utilizada sin problemas y con un mantenimiento mínimo, salvo que se desee implantar alguna versión más moderna. Con ello se evitan ofertas que, en presupuesto de licitación recogen cantidades bajas y que, posteriormente, en la contratación del mantenimiento, incrementan injustificadamente el precio en un momento en que la Administración ya no puede eludir este coste.

Con todos los requerimientos previos, desde el Instituto Aragonés de Servicios Sociales se va a convocar, a lo largo del mes de abril, el expediente de contratación preciso para la selección de la herramienta informática de gestión integrada precisa para dar solución a las necesidades planteadas.

Cuarta fase: la implementación:

Una vez seleccionada la herramienta en cuestión, lo que debe haberse producido antes del verano próximo, se iniciará el proceso de implementación, primero en pruebas y posteriormente en entorno real. Para garantizar el éxito de este proceso, entendemos que deben superarse los siguientes escollos:

1.- La coexistencia del trabajo con las herramientas "antiguas" junto con la puesta en funcionamiento de herramientas nuevas, lo que puede producir una mayor carga de trabajo que debe ser prevista y programada para evitar problemas.

2.- Conseguir la adhesión, al nuevo modelo, de un gran número de trabajadores de la organización desde el primer momento. Para evitar, en la medida que sea posible, las resistencias al cambio que todo nuevo proceso conlleva, se trata de conseguir implicar en el éxito de este proceso a cuantos más trabajadores y directivos se pueda. Uno de los mejores medios que, a nuestro criterio, ayudará a este objetivo, está en que los primeros procedimientos que se implementen con la nueva herramienta de gestión integrada produzcan en los usuarios (trabajadores de los servicios sociales públicos) tres efectos:

-La sensación de que suponen una gran mejora respecto a los procedimientos anteriores y que su trabajo es más cómodo y, sobre todo, más seguro.

-La apreciación de sencillez en el manejo de la herramienta de gestión.

-El deseo de que se implementen más procedimientos en el nuevo entorno de trabajo.

3.- Reducir el tiempo de tramitación de los expedientes y procesos, incrementando su fiabilidad y eliminando los errores que se ocasionan por el manejo de la información exclusivamente en papel. Esto, además, redundará en beneficio de los ciudadanos destinatarios de los servicios sociales públicos que es, en definitiva, el primer objetivo a conseguir por una Administración eficaz.

4.- Incorporar, en todo el proceso, un sistema de valoración y análisis de resultados que permita llevar a cabo cuantas modificaciones de procesos sean necesarias en un espacio temporal corto.

Conclusión:

El proyecto que se recoge en esta comunicación, que actualmente se encuentra a punto de entrar en su tercera fase (selección), pretende colocar a la Administración aragonesa de los servicios sociales en vanguardia de la gestión informática de la información y de la implantación de la Administración electrónica. En un momento como el actual, en el que los gestores públicos debemos tratar de optimizar al máximo los recursos disponibles, tanto materiales como personales, manteniendo la vocación de prestar a la ciudadanía cada vez mejor los servicios que demanda y a los que tiene derecho, un proyecto como éste supone dotarnos de una herramienta imprescindible para ser más eficaces. Su puesta en funcionamiento es un reto en el que se implica toda la organización de los servicios sociales públicos aragoneses y una apuesta de futuro sobre la mejora constante de la calidad de estos. Queremos ser un modelo de Administración tanto en el tratamiento de la información que manejamos y de los procedimientos que tramitamos, como, en especial, de la prestación de servicios a ciudadanos que, además, se encuentran en situaciones de especial necesidad (mayores, discapacitados, dependientes, menores, jóvenes, familias, etc.) y, para ello, consideramos imprescindible implantar, en su totalidad, este proyecto.