

LA OPERACION ESTADISTICA QUE SE AVECINA (1.^a PARTE)

Seguro que es difícil encontrar, entre la población ocupada del País Vasco, personas que deban dedicar más tiempo de su trabajo a cumplimentar formularios, rellenar protocolos y responder a encuestas que el que emplean los profesionales del sector de los servicios sociales. Su «rutina» diaria se ve muy frecuentemente interrumpida por este tipo de requerimientos y, si ello resulta siempre perturbador, lo es aún más cuando se observan continuas duplicidades y solapamientos, cuando se ignora el por qué y el para qué de los datos que se solicitan, cuando, en definitiva, se considera que el esfuerzo exigido no se va a traducir en nada útil.

El problema resulta difícilmente resoluble a corto plazo porque, para evitar esos solapamientos y duplicidades, para obtener un buen rendimiento de los datos, es imprescindible la creación de un único sistema de información (S.I.), y, cuando hablamos de «sistema», nos estamos refiriendo a un conjunto de principios, reglas y «cosas» relativas a una materia determinada, que se encuentran claramente relacionadas entre sí y relacionadas, además, con unos objetivos concretos bien establecidos y definidos. La razón que explica la inexistencia de ese único S.I. es también evidente: cuando se habla de servicios sociales en la Comunidad Autónoma Vasca no puede hablarse todavía, en propiedad, de un único sistema de servicios sociales, de un sistema de servicios sociales vasco.

1. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA CAV: NECESIDAD DE CONSOLIDACION DE UN SISTEMA

Vamos a empezar dando una visión cuantitativa, y por tanto sólo parcial, de la dimensión del problema; he aquí unas cuantas cifras orientativas¹, sumamente reveladoras:

- En esta Comunidad, de poco más de dos millones cien mil habitantes, toman decisiones que inciden en mayor o menor grado en el ámbito de los servicios sociales una Dirección del Gobierno, Tres Departamentos Forales, cada uno de los cuales constituye la espina dorsal de los servicios sociales territoriales, configurándolos de una manera distinta, casi doscientos cincuenta Ayuntamientos y alrededor de seiscientas entidades privadas casi en su totalidad sin ánimo de lucro. Las relaciones que estos agentes mantienen entre sí van desde el amor hasta el odio pasando por la indiferencia; en algunos casos, también hay que decirlo, se observan relaciones de colaboración y coordinación. Entre unos y otros mantienen abiertos al público algo más de mil cuatrocientos centros, de variadísimo «pelaje» y condición, desde los que se ad-

¹ Los datos que se manejan corresponden a los ejercicios 1991 y 1992.

ministran los servicios a la población.

- En esta empresa, o, mejor dicho, ayuntamiento de empresas que son los servicios sociales de nuestro País prestan su esfuerzo, en términos significativos de tiempo, algo más de diecisiete mil personas —imagínemos un pueblo entero del tamaño de Pasaia, Tolosa o Zarautz—, de las que nueve mil quinientas son trabajadores remunerados; en otras palabras, en más de nueve mil familias vascas entran rentas de trabajo procedentes de este sector.
- La población que hace uso de esos servicios es difícilmente cuantificable; directa o indirectamente nos beneficiamos todos. Algo más concreto se sabe, no obstante, respecto a los usuarios de determinadas prestaciones:
 - sus centros residenciales, que tienen un índice de ocupación elevadísimo, si se pusiesen juntos en un mismo lugar, podrían formar una ciudad, con la mayor parte de sus servicios, de casi diez mil habitantes;
 - algo más de ocho mil seiscientas personas, las más de las veces con problemas graves de discapacidad, reciben atención directa en su casa;
 - el número de ciudadanos vascos, generalmente de bajos recursos económicos, que recibe pensiones —nos referimos exclusivamente a prestaciones periódicas— administradas por los servicios sociales, en sus diferentes modalidades —I.M.I., P.N.C., F.B.S., LISMI— puede estimarse que gira en torno a veinticinco mil.

Basta con detenerse aquí, no es preciso pasar revista a más programas o servicios: más de cuarenta mil vascos tienen su vida en buena medida condicionada por la atención personal o las pensiones que reciben del ámbito de los servicios sociales.

- Es difícil sustraerse a la tentación de traducir trabajadores y beneficiarios a términos de unidades familiares, y vamos a caer en ella, conscientes, eso sí, del carácter muy orientativo de los resultados. Supongamos que cada una de las prestaciones a las que nos hemos referido explícitamente es recibida en una unidad familiar distinta y supongamos también, para corregir el sobredimensionamiento que se derivaría de la introducción de esa primera hipótesis, un tamaño de unidad familiar algo más bajo que la media general, tres personas, por quedarnos con una cifra redonda. Entre trabajadores del sector y personas asistidas suman cincuenta y tres mil que, multiplicadas por tres, arrojan un total de ciento cincuenta y nueve mil. En otros términos, entre siete y ocho personas de esta Comunidad de cada cien, dependen en buena medida de los servicios sociales.
- También podemos hablar de «pelas» que es uno de los indicadores más comúnmente empleados. Por término medio todos y cada uno de los ciudadanos de esta Comunidad aportan a la Administración veintidós mil cuatrocientas pesetas anuales para que ésta los destine al mantenimiento de los servicios sociales. En relación a otros sectores y subsectores de la administración pública vasca la situación es la siguiente:

PUBLICOS DE NATURALEZA SOCIAL REALIZADOS EN LA COMUNIDAD AUTONOMA

	Millones de ptas.	índice - Base: gto. en S.S. = 100
Servicios Sociales Educación	47.136	100,00
Pública Enseñanza Básica Pública	83.713	177,59
Gasto Público Extrahospitalario	38.358	81,38
	27.872	59,13
Gasto de Osakidetza	168.495	357,47

Indicaremos, para concluir, que los algo más de cuarenta y siete mil millones de pesetas de este sector representan el 1,38 por cien del Producto Interior Bruto de este País.

Y, después de este chaparrón de cifras, una anécdota y unos comentarios. A comienzos de los años ochenta, hace menos de quince años, los servicios sociales de la Diputación de Gipuzkoa estaban inte-

grados por un negociado de beneficencia (sic), en el que trabajaban un jefe y cuatro administrativos y una oficina del plan asistencial, con un director y una secretaria; eso era todo. El esfuerzo realizado en esta última década ha sido ingente, no ha habido tiempo para muchas «finuras», entre otras razones porque se partía de unos niveles absolutamente precarios, el modelo de referencia diseñado por la Ley de Servicios Sociales ha dado de sí todo lo que podía dar, pero está pidiendo a gritos una revisión en profundidad, los esfuerzos de coordinación entre las diferentes administraciones en el sector no han alcanzado en muchos casos los resultados apetecidos... «A toro pasado» las explicaciones son fáciles, pero el balance en definitiva nos dice que, aunque se ha avanzado muchísimo, no se ha logrado todavía tener un sistema de servicios sociales vasco; en plan optimista, muy optimista, tendríamos que hablar, como mínimo, de tres sistemas de servicios sociales, uno en cada Territorio².

Las cifras que hemos expuesto, que muestran la magnitud y complejidad del sector y los problemas que ello plantea de organización, son además—esta es la otra cara de la moneda— argumentos más que suficientes en defensa de la necesidad de consolidación del sistema. No parece serio andar por la vida con un «tinglado», dicho con el mayor afecto, de estas dimensiones, que tiene una trascendencia social de tal envergadura, y que el «asunto» no esté bastante más y mejor estructurado, particularmente, con los «vientos que soplan» o, dicho en otros términos, en los «tiempos que corren».

Tiene mucho que ver el momento actual con la necesidad y urgencia de consolidar nuestros servicios sociales. Sin ánimo de adentrarnos en un terreno que, por sí solo, daría pie a un artículo más extenso, sí creemos oportuno, al menos, exponer esquemáticamente las siguientes reflexiones:

- La coyuntura económica o, mejor dicho, la crisis económica —que ya no se sabe bien si calificar de coyuntural o estructural— se está identificando ya, a nivel de formulaciones políticas, con la crisis de un modelo social, el modelo del «bienestar». Si así de claro y simple es el diagnós-

² Otro tema, otro debate distinto, que no interfiere en nuestro «discurso» es el de si es mejor uno o tres sistemas distintos en nuestra Comunidad, pero en cualquier caso, ese debate debe plantearse siempre en términos de sistema.

tico, no lo es menos el tratamiento que se ofrece, hay que proceder a una reducción o, en el mejor de los casos, a una congelación de los gastos en protección social.

- Los servicios sociales no representan más que una parte, y una parte pequeña, del gasto total en protección social; no llegan a alcanzar tan siquiera el siete por ciento en nuestra Comunidad. La posición relativamente marginal que ocupan no les permite, sin embargo, escapar a la mirada de los responsables, cuando de ajustar el gasto se trata. A lo largo de 1993 y 1994, los profesionales del sector han podido percibir directamente una política restrictiva de gasto que «lógicamente» se ha centrado fundamentalmente en los capítulos de transferencias, a familias y entidades, y de inversiones, creando importantes tensiones en las relaciones —entre entidades privadas y públicas y entre éstas últimas entre sí— que sustentan el modelo de servicios sociales vigente.
- Puede ser sólo el comienzo. Si esta política sigue adelante, y los vientos antes citados esa dirección llevan, es más que posible que el «ajuste de tuercas» no se produzca de forma uniforme y comience, eso sí, en profundidad, por las que resulten más fáciles de ajustar y, en este sentido, el mundo de los servicios sociales es el más vulnerable, entre otras razones, porque es el más nuevo, el que presenta un menor grado de consolidación interna... y ¿por qué no decirlo? el menos «justificable» de los sistemas que integran la protección social: el derecho a la atención sanitaria, a las pensiones contributivas, a las prestaciones de desempleo... a lo que constituye el grueso de la protección social, están socialmente mucho más reconocidos y enraizados entre la población como tales derechos que el derecho a las prestaciones sociales.
- El mundo de los servicios sociales puede sentirse empujado a adoptar actitudes defensivas ante el grueso del material desplegado en esta ofensiva. Y, sin embargo, esa actitud es precisamente la menos adecuada para los tiempos estos que corren. Dos argumentos básicos:

- Buena parte de las restricciones

que se produzcan en el campo de la protección social —recetas sanitarias, pensiones, prestaciones de desempleo...— se traducirán automáticamente en una mayor demanda al campo de los servicios sociales. Si se cobran dos meses menos de desempleo, nos encontraremos, posiblemente, con dos meses más de IMI para muchos parados, por poner un ejemplo gráfico. Esta es la última red de la protección social y, si los que están por encima amplían el tamaño de sus mallas y, consecuentemente, aumentan la indefensión de los ciudadanos, es preciso reforzarla, porque debajo de ella no hay otra, y el vacío en el que pueden caer muchas personas es el problema clave del asunto.

- Los servicios sociales de este País son todavía muy deficitarios y sigue en pie el desafío de continuar en la línea de ampliación e implantación de centros, servicios, programas y prestaciones. No es necesario recurrir a los ejemplos de Suecia o Dinamarca, no, la referencia es más próxima, el territorio de Alava. Pues bien, sólo para conseguir que los servicios sociales de la CAV en su conjunto fuesen equiparables a los de ese Territorio, sería preciso incrementar el gasto público en servicios sociales de toda la Comunidad exactamente, según nuestros cálculos, un cincuenta por ciento. Es evidente que los servicios sociales alaveses no están sobredimensionados en relación a los estándares medios europeos y, es evidente también, que éste debería ser uno de los objetivos a medio plazo del futuro sistema de servicios sociales vasco.

El mundo de los servicios sociales no puede, ni debe, sin embargo, permanecer al margen de una crisis que está afectando a la sociedad. Debe seguir creciendo, entre otras razones, por la existencia misma de la crisis, pero debe plegarse disciplinadamente a la exigencia de economía, rigurosidad y racionalización que toda crisis plantea y que constituye uno de sus aspectos positivos más importantes. Este es nuestro último argumento, no el menos importante, en pro de la consolidación de los servicios sociales como sistema de protección.

2. LA INFORMACION EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES; URGENCIA DEL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA

Resultaría una empresa sumamente ambiciosa que, por cierto, no se ha emprendido todavía, estudiar la situación actual de la información existente dentro del ámbito de los servicios sociales. No parece, sin embargo, necesario justificar, en base a datos cuantitativos —al menos ante los profesionales del sector— el diagnóstico que vamos a emitir; los que se encargan de proporcionar datos están, como hemos señalado, cansados y reticentes, y los que necesitan disponer de información de base para cualquier estudio se ven obligados a desarrollar investigaciones específicas porque, en buena medida, los datos existentes —organizados en cada Territorio e incluso en cada municipio de forma distinta— están fundamentalmente diseñados con vistas al control de gestión y muy pocas veces resultan reciclables para otros fines. En pocas palabras, la información en materia de servicios sociales está mal estructurada y es mala; ese es el diagnóstico de partida.

Todos los argumentos esgrimidos en defensa de la sistematización de los servicios sociales están abogando simultáneamente por la necesidad de sistematizar la información en este terreno. No se puede concebir ya, en el estadio de desarrollo alcanzado, un sistema de servicios sociales sin un sistema de información; es ésta una perogullada tal que no necesita comentarios adicionales.

Hay además una razón de mucho peso que permite calificar de urgente a la necesidad de abordar esta tarea de sistematización. El diseño, la elaboración y la puesta en marcha de un S.I., de un instrumento de observación de cualquier sistema de naturaleza social, no resultan en modo alguno tareas simples. Implican mucho trabajo y también mucho tiempo, las dos cosas, y es importante tener en cuenta y valorar adecuadamente estos dos aspectos de la cuestión. Como ejemplo sumamente elocuente, aunque algo extremo —luego matizaremos el asunto—, entresacamos de la publicación «Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS). Metodología. Volumen I», editado por EUROSTAT, la «Oficina Estadística de la Unión Europea», a finales de los años ochenta, tan sólo dos breves párrafos:

- «La realización de una metodología normalizada representa el fruto de varios años de intenso trabajo que

no hubiera llegado a su término sin la cooperación de numerosos expertos nacionales».

- «Desde 1963, la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, solicitada desde diversos puntos y principalmente a petición de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, se ha preocupado en emprender una tarea similar³ a escala Comunitaria».

Pasaron muchos años desde esta fecha hasta que se consiguió publicar el primer volumen de los dos que definen la metodología del sistema.

Como en todas las cosas de la vida, habría que empezar por plantearse los objetivos, estudiar los recursos de que se dispone y diseñar una estrategia que nos permita alcanzar los resultados apetecidos con el menor gasto posible.

A mí particularmente me parece, y no se trata más que de una opinión, que el tema está «maduro», que hay que poner manos a la obra porque merece la pena y que la operación no va a resultar excesivamente costosa, y fundamento mis pareceres en las siguientes valoraciones:

- El modelo de S.I. al que debería tenerse está en su mayor parte ya elaborado, es el mencionado SEEPROS.
- En la actualidad están ya en marcha, a nivel de la Comunidad Autónoma Vasca, tres operaciones estadísticas, de periodicidad anual, que recogen una información que, por un lado, puede, con relativa facilidad, ser ordenada en términos SEEPROS y, por otro, constituye la mayor parte de lo que el sistema requiere. Se trata de los trabajos:
 - Estadística de Servicios Sociales. Entidades y Centros.
 - El Gasto Público en Servicios Sociales a nivel Municipal.
 - Guía Informatizada de Prestaciones relacionadas con la Inserción Social.
- Existe la posibilidad de ir haciendo confluir esas tres operaciones estadísticas y se puede proceder a esta operación ordenadamente, tomando siempre como referencia el modelo al que se quiere llegar.

³ Se está refiriendo al diseño de un instrumento de observación para el campo de la protección social, está hablando del diseño de un S.I.

3. LA METODOLOGÍA SEEPROS: UN BUEN INSTRUMENTO DE OBSERVACIÓN

La metodología SEEPROS nace con el propósito de ordenar y sistematizar todo el complejo y variado mundo de las prestaciones sociales relacionadas con el objetivo de la inserción, entendido este término en su acepción más amplia, para conseguir que los datos resulten homogéneos y se pueda proceder a la realización de comparaciones significativas.

De acuerdo con el proyecto inicial, esta metodología se organiza en dos secciones, una, prácticamente finalizada, que se refiere a los ingresos y gastos, y otra, en proceso de elaboración, relativa a las características de los beneficiarios y de las prestaciones. Ambas secciones buscan, en definitiva, resultados estadísticos pero, con la idea de que resulten lo más homogéneos posible, desarrollan en paralelo un detalladísimo subsistema de información sobre las ayudas y los beneficiarios. A pesar de encontrarse todavía en proceso de redacción las instrucciones precisas para cumplimentar la segunda sección, cuando este trabajo se lleve a término —y será de los que se finalizan—, no van a ser numerosos los aspectos novedosos que incorpore; toda su estructura va a estar fuertemente condicionada por los objetivos generales de SEEPROS, explícitamente establecidos ya, y por el desarrollo alcanzado por la metodología de la primera sección, con la que está previsto que mantenga un elevado grado de interrelación.

En esta «onda» de la metodología SEEPROS, parece indicado ordenar todos los esfuerzos institucionales que se realicen tendentes a la consolidación del S.I. La aplicación de este método al campo de los servicios sociales es posible, responde de forma adecuada a los problemas que se plantean y ofrece ventajas difíciles de desear.

El campo de observación de esta metodología, que se encuentra clara y precisamente delimitado, incluye todo el abanico de programas, prestaciones y servicios que puedan desarrollarse desde el ámbito de los servicios sociales, y permite su inclusión de forma estructurada, de acuerdo con definiciones excluyentes, conceptos jerarquizados y ordenaciones diversas que autorizan análisis y desgloses significativos.

La metodología está concebida de forma flexible y modular y permite el desarrollo desigual —más detallado o menos—

de sus diferentes partes en función de la información disponible y de los objetivos concretos que se persigan. Estas características abren las puertas a la posibilidad de un crecimiento bien estructurado del sistema, ya que la incorporación de modificaciones y medidas nuevas resulta fácil y se puede seguir avanzando hasta donde se considere oportuno en los niveles de desglose.

No son de desdeñar, por último, dos importantes ventajas implícitas en esta forma de proceder y una consideración un tanto más vanal:

- El mundo de los servicios sociales no puede mantenerse indefinidamente al margen de los procesos de convergencia que la marcha hacia la consolidación de la Unión Europea está desencadenando. Que los trabajadores de los servicios sociales vascos se vayan acostumbrando a conocer el esquema y la terminología que dentro de muy poco van a estar dominando sus «colegas» europeos, que sean capaces de situar fácilmente nuestros servicios en re-

lación a los servicios de los restantes países de la U.E., no son en absoluto asuntos baladíes.

- Existe la posibilidad de presentar esta experiencia al equipo de EUROSTAT que sigue trabajando en el desarrollo de la metodología SEEPROS que puede mostrarse interesado en colaborar en esta tarea.
- A lo largo del proceso de unión de los países europeos han sido numerosos los proyectos que no han logrado alcanzar los objetivos previstos. No creemos que este vaya a ser el caso de SEEPROS. Un S.I. diseñado para tener un conocimiento cabal de todas y cada una de las cosas que están sucediendo con el 25 por 100, por término medio, del P.I.B. de los países de la U.E., o, desde otra perspectiva, con aproximadamente la mitad del gasto público de estos países, es un proyecto demasiado importante como para pensar que no va a ser llevado a término.

Julio Díaz