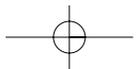
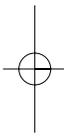
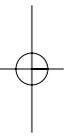


MARTES 22 DE NOVIEMBRE

CALIDAD Y EFICACIA EN LAS PRESTACIONES SOCIALES

- 1. PONENCIA:** **Diego Latorre Martínez**
Servicio de Prestaciones de la
Dirección General de Recursos de
Servicios Sociales.
De la Consejería de Juventud,
Familia y Servicios Sociales
Gobierno de la Rioja



MARTES 22 DE NOVIEMBRE

¿Es posible establecer estándares de calidad en la gestión de las prestaciones sociales?

Hay quien piensa que el “destinatario tipo” de estas prestaciones (generalmente, personas con pocos recursos económicos, baja preparación y práctica imposibilidad de acceder a las tecnologías de la información) dificulta enormemente la implantación de estos procesos. Yo, por el contrario, soy de la opinión de que precisamente este déficit formativo, económico y tecnológico le hace “merecedor” de un esfuerzo adicional en gestionar con la máxima eficacia, transparencia y accesibilidad las prestaciones de las que es beneficiario.

Las personas que acuden a nuestras oficinas lo suelen hacer en un momento complicado de sus vidas, necesitan una ayuda económica, por razón de su discapacidad o de la de algún familiar, la atención a un menor, o simplemente por carecer de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas.

Nuestra obligación con respecto a ellos no puede limitarse a gestionar su ayuda, respetando únicamente los procedimientos y plazos legales de tramitación. ¡Por supuesto que debemos hacerlo!, pero eso no es suficiente; el solicitante debe ser atendido en un marco agradable, que le permita expresar su problemática con confidencialidad, se debe tramitar la prestación con la urgencia que la demande, eliminando todo aquello que la Administración pueda obtener por sí misma y transmitirle de un modo comprensible para él los motivos que fundamentan la concesión o la denegación de la ayuda, así como el porqué del porcentaje o importe percibido.

Bajo esta premisa, comenzamos en 1999, un proceso de “modernización” del Servicio de Prestaciones, que se tradujo en las fases que a continuación expongo, si bien debe tenerse en cuenta que –como dicen los “gurús” de la calidad- ésta exige un proceso continuo de “autoalimentación”, de reformulación de las fases, a partir de las nuevas circunstancias y de las mejores prácticas, por lo que estas fases no son sucesivas, sino simultáneas.

1ª Fase. Análisis y diagnóstico del Servicio.

Debemos aclarar previamente que el Servicio de Prestaciones, si bien empieza a funcionar en Septiembre de 1998, asume la gestión de las prestaciones y ayudas tramitadas hasta entonces por la denominada Dirección General de Bienestar Social; una Dirección General que contaba con muy pocos medios personales y materiales, y que aprovechando la coyuntura de las transferencias del IMSERSO, experimenta un crecimiento espectacular que, por lo que aquí nos ocupa, permite destinar un Servicio en exclusiva a las prestaciones económicas.

El diagnóstico inicial fue un tanto desalentador. La normativa estaba desfasada, era excesivamente generalista, ambigua y nada protectora de los derechos de los interesados; lo

**MARTES 22 DE NOVIEMBRE**

mismo ocurría con los procedimientos administrativos, con resoluciones carentes de motivación y errores sustanciales en la tramitación de los mismos. Pero no todo era negativo, existía un componente humano con conocimientos y experiencia en las materias objeto de actuación y -lo que es más importante- muy receptivo al cambio y a la mejora. Debo igualmente destacar desde un principio, que sin la colaboración e implicación de los funcionarios en el proceso no hubiera sido posible realizar las distintas mejoras que a continuación se exponen.

2ª Fase. Desarrollo normativo.

Si bien es éste un aspecto del que rara vez se habla en los manuales de calidad, una buena gestión administrativa debe sustentarse en unas buenas normas jurídicas. Por muchas cartas de servicio que establezcamos, plazos que reduzcamos, procesos que rediseñemos o “ISO´s” que nos otorguen, si falla la norma reguladora de la prestación, la gestión no será de calidad; existirá inseguridad jurídica, se abrirá la puerta a la arbitrariedad y al trato desigual y no se garantizarán debidamente los derechos de los solicitantes de las mismas.

Esta fue nuestra primera tarea y así, ya en 1999, se publicó la Orden 5/1999, de bases reguladoras de subvenciones, estableciendo un sistema mucho más garantista, con la introducción de la concesión por concurrencia competitiva y la creación de una Comisión técnica evaluadora de las subvenciones.

A comienzos de 2001, se elaboró la Orden 6/2001, reguladora de las ayudas a personas con discapacidad, donde por primera vez se estableció un catálogo de ayudas, estableciéndose igualmente criterios objetivos y transparentes tanto para la concesión como para la cuantificación de las mismas.

Con todo, la modificación normativa más importante se produjo ese mismo año con la publicación del Decreto 24/2001, por el que se regulan las prestaciones de inserción social, que supuso un cambio esencial en la atención al colectivo de personas en riesgo de exclusión, mediante la creación de tres prestaciones económicas. Por lo que se refiere a la garantía de los derechos de los interesados y a la seguridad jurídica, los avances fueron enormes. Baste decir que para determinar el cálculo de los rendimientos que permiten acceder a las prestaciones, la anterior regulación dedicaba un único artículo de contenido vago y ambiguo, y que el citado Decreto le dedica 12 densos artículos, en los que se especifican todos los supuestos posibles.

Finalmente en 2004, se modifica la normativa reguladora de las prestaciones económicas a la infancia, posiblemente la más deficiente de todas, y que hasta ese momento no se gestionaba en el Servicio, estableciendo categorías, definiendo requisitos y posibilitando la concesión de las mismas con arreglo a criterios objetivos.

MARTES 22 DE NOVIEMBRE

Ni que decir tiene que las distintas normas que aparecen “ex novo”, como por ejemplo el Decreto 32/2005 por el que se crean las prestaciones económicas para cuidadores de personas mayores dependientes, se rigen por los mismos principios.

Fase 3ª. Reformulación de procesos.

Una de las tareas que más esfuerzos ha conllevado, y que a la vez mayores satisfacciones nos ha generado es la diagramación de todos los procedimientos que se tramitan en el Servicio y la elaboración de extensos y completos manuales de procedimiento administrativo para cada uno de ellos. Esta labor de normalización administrativa, unida a la generalización de las aplicaciones informáticas –algunas de ellas de última generación, con su “versión web”- ha supuesto un cambio sustancial en la organización y distribución del trabajo, con la paulatina eliminación de la figura del auxiliar administrativo que “transcribía escritos” y su sustitución por un “nuevo auxiliar administrativo” que tramita procedimientos y se involucra en el proceso; ni que decir tiene el efecto motivador de esta forma de gestión sobre el numeroso –y a veces injustamente valorado- Cuerpo Auxiliar Administrativo.

Sirva sólo un ejemplo: en el ámbito de las pensiones no contributivas, existían unos 10 modelos de revisión “a instancia de parte, otros 10 “de oficio” y más de 20 en el procedimiento ordinario de revisión anual y con todo, no se contemplaban todos los supuestos, por lo que en muchas ocasiones era preciso dictar resoluciones individualizadas. La normalización de los mismos ha permitido tener un único modelo (con muchas opciones, eso sí) que contempla todos los supuestos posibles, y todo ello sin merma de la calidad de las resoluciones, sino todo lo contrario; las nuevas están mejor motivadas y son mucho más comprensibles por los interesados. Volveremos sobre este punto más adelante.

4ª Fase. Nuevos retos de calidad.

Tomando como referencia la metodología de la E.F.Q.M. definimos nuestra **misión**, plasamos documentalmente nuestra **visión** del Servicio y concretamos los **valores** que debían inspirar nuestra actuación:

- a) Eficacia.
 - b) Transparencia
 - c) Proximidad/Empatía y
 - d) Intimidad.
- a) La **eficacia** se materializa en una concesión rápida y correcta. La Carta de Compromisos- de la que luego hablaré- acredita unos excelentes tiempos de respuesta, y el escasísimo número de “reparos” señalados por la Intervención, así

**MARTES 22 DE NOVIEMBRE**

como la confirmación por los órganos jurisdiccionales de la práctica totalidad de nuestra actuación administrativa, indica la adecuación de la misma al ordenamiento jurídico.

Otra actuación destacada para la consecución de este valor es la de la eliminación de trámites innecesarios y la obtención directa por parte del Servicio de la documentación precisa para acreditar los requisitos exigidos para cada prestación. Así, accedemos directamente a las bases de datos de la AEAT mediante un convenio suscrito por esta Administración con la misma; para acreditar la vida laboral, pensiones etc. disponemos de acceso a las bases de datos del INSS; igualmente tenemos acceso telemático a la información catastral y a finales del año accederemos a las bases de datos de la D.G. Tributos. Si estos proyectos han beneficiado a los ciudadanos, mucho más lo ha hecho la solicitud global de certificados de empadronamiento que desde hace varios años se realiza en el trámite de revisión anual de las pensiones no contributivas.

Este acceso directo, a través de intercambio de ficheros, se inició con el Ayuntamiento de Logroño y lo hemos ido extendiendo paulatinamente hasta el 100% de los municipios de La Rioja.

Con esta iniciativa se han eliminado las interminables filas ante los Ayuntamientos (pensemos que la medida afecta a 2.000 personas en un periodo de tiempo muy reducido, y que además, son mayores de 65 años o tienen una grave minusvalía); ha permitido a los funcionarios municipales racionalizar su tiempo, sin tener que interrumpir constantemente su trabajo para emitir un certificado, al poder hacerlos de forma global; y ha eliminado la tasa que algunos Ayuntamientos imponían a los pensionistas (de forma, a mi juicio, abusiva) por la expedición de los mismos.

- b) Para lograr el valor de la **transparencia** hemos sido –salvo error u omisión– la primera unidad de esta Administración en publicar las subvenciones concedidas tanto en el Tablón de anuncios de nuestra Consejería como en el B.O.R. Por lo que respecta a las prestaciones individuales, la motivación exhaustiva de todas las resoluciones ha constituido una verdadera obsesión durante estos años. No nos hemos limitado a cumplir con la exigencia legal, sino que nuestra actuación ha ido orientada en todo momento al “cliente”. Teniendo en cuenta el perfil de solicitante que al comienzo de estas líneas perfilaba, hemos incorporado a todas las resoluciones en las que se tienen en cuenta los recursos económicos del interesado o de su unidad familiar de convivencia, “hojas de cálculo” en las que se detallan todos los recursos teni-

MARTES 22 DE NOVIEMBRE

dos en cuenta, su procedencia e imputación y la fuente de la que se han obtenido; se señala igualmente la forma de calcular la existencia del derecho a la prestación y, en su caso, el porcentaje o cuantía que le corresponde. De esta forma el interesado tiene a su disposición prácticamente **la misma información** que ha tenido en cuenta la Administración para resolver, y conoce perfectamente las razones que han motivado su decisión. Quizás alguien pueda pensar que “con tanta información” se habrán multiplicado las reclamaciones...; todo lo contrario, la imagen de rigor administrativo, la posibilidad de que el interesado compruebe por sí mismo los cálculos efectuados y –por qué no decirlo- el excelente trabajo de los funcionarios del Servicio, ha motivado un descenso en la interposición de las mismas.

- c) Para lograr la **proximidad** al ciudadano contamos con una red de Servicios Sociales de primer nivel o comunitario que cubre el 100 % de la población. De igual modo hemos creado una página web en la que se informa de las prestaciones; dicha página incluye una “plantilla de cálculo automático de la PNC”, que permite tanto al ciudadano como a los trabajadores sociales -si así lo consienten aquéllos- calcular por sí mismos si cumplen el requisito de carecer de recursos para acceder a la pensión y, en caso afirmativo, su cuantía. Por supuesto, la misma carece de valor legal, pero es muy útil para evitar -en casos evidentes- la tramitación de un procedimiento complejo, condenado ya de inicio a ser desestimado por no cumplir un requisito esencial.

Otra actuación de vital importancia ha sido la modificación sustancial del sistema de atención al ciudadano. Para ello se han habilitado unas dependencias que permitan a los mismos expresarse libremente, en un entorno que garantice la confidencialidad. Se han eliminado las “ventanillas”, sustituyéndolas por la atención personalizada en un ambiente acogedor, incluyendo una estancia –para ser sinceros, mejorable- para la espera de estas personas, en su mayoría mayores o con alguna minusvalía. De igual forma, se ha promovido la participación del personal de atención directa en cursos de formación sobre esta importantísima faceta de nuestra actividad administrativa.

- d) Finalmente, por lo que respecta a la **intimidad**, y sin perjuicio de lo indicado anteriormente sobre la habilitación de estancias que permitan el respeto a la intimidad del usuario, nuestra mayor aportación ha sido la de crear “documentos de seguridad” para todas las prestaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal. Esta iniciativa, pionera en nuestra Administración, garantiza un control por parte de la organización del acceso y uso que se realice por parte

MARTES 22 DE NOVIEMBRE

de los funcionarios de los datos de carácter personal que figuran en los expedientes o a los que pueden acceder telemáticamente.

Pero calidad no es sólo acción, sino también control, medición. ¿Cómo hemos afrontado estos retos?

EL CONTROL DE LA CALIDAD

Dos son los sistemas estandarizados de control de calidad que hemos implantado.

a) Los cuadros de mando

Las múltiples posibilidades que la informática nos ofrece nos ha permitido establecer "cuadros de mando" en todas las prestaciones que por su volumen lo requieren. Así podemos controlar el estado de tramitación de los expedientes tanto en su conjunto (porcentaje de expedientes que están en trámite de subsanación, por ejemplo) como singularmente (en qué fase se encuentra un concreto expediente)

De este modo, obtenemos una valiosa información de nuestra actividad, que posibilita detectar y corregir de modo inmediato tanto problemas globales como individuales que, indefectiblemente, se presentan en la gestión.

b) Nuestra Carta de Compromisos

Mención especial requiere la Carta de Compromisos, por cuanto nos introdujo de una forma documentada y homologada en el proceso de calidad en el que nos encontramos.

Si bien fue en el año 2003 cuando se publica la Carta de Compromisos del Servicio, junto con otras de las distintas Consejerías (una por Consejería), nosotros ya contábamos con una experiencia piloto en el 2002, lo que facilitó enormemente tanto la elaboración como su posterior evaluación.

Los resultados de la evaluación anual de las distintas Cartas (la evaluación se realiza trimestralmente, efectuando al comienzo del siguiente ejercicio una evaluación anual final) no pueden ser más satisfactorios. Todos los años se han cumplido el 100% de los compromisos, a pesar de la dificultad que entrañan algunos de ellos.

Si nos centramos en los resultados de 2004, el análisis pormenorizado de su cumplimiento refleja un descenso notable del tiempo de respuesta en el caso de las pensiones no contributivas de jubilación (sobre un plazo legal de 90 días y un compromiso de 75, se ha realizado en un plazo medio de 43 días) e invalidez (compromiso de 55 días y plazo medio de 25). Lo mismo podemos decir del Ingreso Mínimo de Inserción y de las Ayudas de Inclusión Social (compromiso de 30 días y plazo medio de 19 y 18 días respectivamente). Si a estos plazos medios les restamos los correspondientes al trámite de fiscalización del expediente, queda más que acreditada la celeridad en la tramitación como nota característica del Servicio.

MARTES 22 DE NOVIEMBRE

Respecto a otros indicadores, la emisión de certificados se efectuó en un plazo medio de 1 día, las respuestas por escrito en cuatro días, y por correo electrónico en un plazo medio de 2 días. En todos los casos, rebajando sustancialmente los plazos medios a los que nos comprometimos.

Finalmente, se comenzó en 2004 a realizar encuestas de satisfacción entre nuestros usuarios; si bien la pequeña muestra realizada (34 encuestas) aconseja ser muy cautos con los resultados, éstos fueron inmejorables, con una valoración media de 9 puntos sobre 10.

Con todo, es igualmente destacable la continuidad, e incluso la mejora de los resultados en las sucesivas Cartas. Así, tomando como ejemplo las pensiones no contributivas de jubilación, en las que el compromiso se estableció en un plazo medio de 75 días, en 2002 dicho plazo fue de 71 días, reduciéndose en 2003 a 47; en 2004 a 43 días; y en 2005, los datos del primer semestre cifran el plazo medio en 42 días.

La valoración positiva que hacemos de la Carta debe verse desde una doble perspectiva: por un lado los ciudadanos pueden confiar en la fiabilidad del Servicio, que cumple lo que promete, lo cual les supone-entre otras cosas- una reducción sustancial de los plazos de tramitación legalmente establecidos; por otro, el Servicio empieza a asumir como propia la cultura de la “calidad total”, con todo lo que ello conlleva de vocación de servicio y-lo más importante- de mejora continua.

RETOS DE FUTURO

El proceso de mejora continua en el que estamos involucrados nos ofrece múltiples posibilidades. Especialmente atractivas son las oportunidades que nos abren las nuevas tecnologías de la información: entre ellas la de la “Administración sin papel”. De igual modo, debemos profundizar en la documentación, normalización y homologación de procedimientos; en este ámbito los sistemas de acreditación como la E.F.Q.M. pueden ser un buen instrumento (nunca un fin) para lograr nuestros propósitos.

En resumen, tenemos todavía un amplio margen de mejora y nuestros usuarios pueden beneficiarse de un proceso que empieza a consolidarse y en el que no hay vuelta atrás.

