

Rediseñar los servicios

Podríamos asegurar, sin temor a equivocarnos, que los servicios y programas se han diseñado, de manera secular, siguiendo criterios técnicos basados en las mejores evidencias, y que la participación de los usuarios reales o potenciales, ha sido casi inexistente o testimonial.

Pasar de diseñar “para” a diseñar “con” no es tarea sencilla, pero todo hace suponer que ese es el futuro que nos espera, si es que no forma parte ya de nuestro presente.

El caso de Madrid, a modo de ejemplo

Solo como referencia numérica, conviene recordar que el Ayuntamiento de Madrid cuenta con varios servicios de apoyo a las personas mayores en el domicilio, entre ellos se destaca el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) con 76.121 personas mayores atendidas, el Servicio de Teleasistencia Domiciliaria (TAD) con 145.017 personas atendidas y los Centros de Día (CD) con 7.182 personas atendidas.

Cuenta también con una red de Centros Municipales de Mayores (CMM) en los que se promueve el envejecimiento activo a través de sus actividades y talleres, 90 centros con 333.380 personas socias (datos 2018).

Además de otros múltiples servicios o programas, de menor entidad cuantitativa pero no por ello de menor importancia como son los otros servicios de apoyo en domicilio, los específicos para personas cuidadoras, o los destinados a trabajar con quienes son más vulnerables.

Podemos pensar que, al menos en nuestro caso, el diseño de los servicios se encuentra ligado en gran parte al control de calidad de los mismos.

- En 2014 se cumplieron diez años desde la aprobación del Plan de Calidad Municipal cuyo objetivo es poner en marcha un conjunto de iniciativas encaminadas a implantar un nuevo modelo de organización más transparente e innovador, que asegure eficacia y eficiencia en la gestión municipal, y orientado a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.
- En ese mismo año (2004), hay un compromiso de la recién creada Dirección General de Mayores, que apuesta por la calidad, promoviendo la evaluación de los Servicios y Programas de Atención y Apoyo a las Personas Mayores.
- Pero es en 2007 cuando se inicia la evaluación y medición de cada uno de los servicios (en sus aspectos de estructura, proceso y satisfacción del usuario), de manera sistemática, con la finalidad de aproximarnos a unos

estándares de calidad consensuados previamente para que los recursos se adapten a las necesidades de los usuarios.

- Precisamente en 2014, diez años desde la apuesta por el modelo de calidad, obtuvimos la certificación de AENOR a nuestras cuatro cartas de servicio.
- También por esa época, se produce la anexión de Madrid a la Red mundial de ciudades amigable con las personas mayores.

Sirvan esto datos para entender como hemos ido evolucionando en estos años, desde el análisis puramente técnico, hasta el compromiso con la ciudadanía, pasando por la identificación de sus opiniones y deseos.

El punto de partida

El análisis técnico requiere de la identificación de las evidencias y pasa por compartir experiencias.

Tener la ocasión de compartir con otras ciudades y agentes las experiencias de éxito en nuestra jornadas anuales o participar en las organizadas por otros no deja de ser una gran oportunidad.

No es casualidad que los primeros años de esta etapa municipal, las jornadas se dedicasen plenamente a los servicios, especialmente a los más numerosos.

Recientemente hemos incorporado el análisis comparativo de nuestros servicios con los de otras ciudades, en la búsqueda de nuevas ideas y también por conocer si nuestras líneas de actuación son coherentes con las de nuestro entorno.

Con los datos disponibles en la red, se han realizado análisis de diferentes servicios y podemos concluir varias cosas. La primera es que la transparencia de nuestro ayuntamiento es muy alta en comparación con otros, que realizamos muchos más estudios y que la calidad de los servicios es alta.

El reto de esta mirada técnica está en las evidencias. Aun es escasa la cultura de investigación social, es mucho lo que se ha avanzado pero también es mucho lo que queda por hacer.

La opinión de las personas mayores también cuenta

Este es el título de una “buena práctica” recogida en el catálogo municipal, con el que quisimos poner en evidencia la importancia de la opinión de las personas mayores, tanto si son usuarias/os de nuestros servicios como si no lo son, y de las personas que más directamente están en contacto con ellas/os, como familiares y cuidadores.

Es una fuente inestimable de información que permite conocer la calidad de los servicios en todas sus vertientes y mejorar los mismos; y con ello la calidad de vida de quienes los están utilizando o puedan en un futuro utilizarlos.

Esta práctica muestra la opinión de las personas usuarias de los servicios de apoyo a la permanencia en el domicilio y de promoción al envejecimiento activo, recogida mediante encuestas de satisfacción desde el año 2009, con el fin de reorientar los servicios en función de las opiniones que sobre los mismos dan las personas atendidas por ellos.

Todos estos servicios han sido valorados en diferentes ocasiones. Parte de la valoración se ha centrado en recoger la opinión de las personas usuarias y de las personas que les cuidan, así como sus sugerencias.

Supone una actitud dinámica de la organización ya que busca información sobre lo que piensan y opinan las personas usuarias respecto a los servicios que se les presta y está dispuesta a cambiar en función de las opiniones que den las personas a las que atienden.

A través de su opinión, se recoge información de lo que esperan del servicio, cómo lo perciben, la medida en que responde a sus demandas y el posicionamiento de un servicio respecto a otros.

El objetivo es reflexionar sobre nuestras actuaciones y a la vez impulsar la reflexión de las personas usuarias, que pueden convertirse en detractoras o en auténticas embajadoras, al difundir lo que consideran recomendable, y con ello orientar los servicios hacia la persona usuaria actual, realizando cambios en función de las opiniones de las personas a las que atienden.

Nuestro código de buenas prácticas es conseguir la plena **satisfacción de la persona usuaria mayor y sus cuidadoras/es**.

Las tablas siguientes pueden dar muestra del volumen de información obtenida

Durante 2009-2018 se han realizado 46.532 encuestas a personas usuarias mayores y sus familias, que han aportado 13.415 sugerencias. Este sistema es una manera cercana de pulsar la realidad percibida por las personas usuarias de nuestros servicios.

Estas son las recibidas en relación con los cuatro grandes servicios.

Servicio/programa	Nº encuestas	Nº sugerencias	Ratio (%)
Teleasistencia	8.198	779	9,5
Centros de día	9.346	3.465	37,1
Ayuda a domicilio	8.338	2.664	32,0
Centros M. de Mayores	10.143	2.840	28,0
TOTAL	36.025	9.748	27,1

La mera observación del número de sugerencias, nos da valiosa información de la adecuación del servicio a las necesidades o expectativas, aunque no hemos de olvidar que la comparación entre ellos no parece una buena idea dada su diferente complejidad.

No deja de ser interesante comprobar que, personas mayores que practican una actividad ligada al ejercicio, supuestamente plenamente independientes y autónomas, las inscritas en el programa de ejercicio al aire libre, sean quienes aportan más sugerencias en las consultas.

Servicio/programa	Nº encuestas	Nº sugerencias	Ratio (%)
Ejercicio al Aire Libre	997	584	58,6

El análisis de las sugerencias, junto a las recibidas a través del sistema de sugerencias y reclamaciones, menores en número que las referidas aquí, han de ayudarnos en el diseño de los servicios aunque es bien sabido que no todas podrán incorporarse.

RELACIÓN DE SUGERENCIAS MÁS HABITUALES	
TAD	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor rapidez de respuesta en llamadas • Gratuidad o reducir coste • Más frecuencia de llamadas
SAD	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar las horas y/o días de prestación del servicio • Menor rotación de personal • Adaptar horario a necesidades
CD	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar en la calidad de la comida • Horario adaptado a las necesidades • Mejora servicio transporte
Centros de Mayores	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar instalaciones • Mayor oferta de actividades/mejoras en las mismas • Mejorar servicio cafetería/comedor

Como ejemplo valga decir que en el caso de la Teleasistencia no solo se ha incrementado la frecuencia de las llamadas, sino que la modificación realizada obedece a criterios de riesgo, especialmente sentimientos de soledad o vulnerabilidad social (vivir solo, tener dificultades para salir a la calle y escasos apoyos son tenidos en cuenta).

Con la misma metodología de encuesta podemos conocer la percepción de satisfacción de todos los aspectos que ofrece el servicio y especialmente con los datos de valoración global y recomendación del servicio y podemos ver que la satisfacción es muy alta y el grado de recomendación también, de manera que nuestras/os usuarias/os son nuestras/os verdaderas/os aliadas/os en la difusión de los servicios.

La tabla recoge algunos ejemplos

Satisfacción global	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TAD	9,5	9,7	9,6	8,25		8,95	8,7	9,4	9,37	9,25
CD	8,6	8,5	8,8	7,59	8,0		9,04	8,7	8,81	8,58
SAD	8,7		8,6	8,29	7,47		8,2	8,07	8,44	8,31
CMM	8,6	9,1			8,4		8,31	8,3	8,33	8,35
Recomendación (%)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TAD	97	99,8	99	99,3		96,2	96,8	99,1	97,5	97,4
CD	96	95,2	94	97,3	97,7		97,2	97,7	96,4	97,5
SAD	99		97	97,4	97,2		95,5	96,4	95,3	93,1
CMM	96,3	98,8			97,6		98,1	97,7	96,7	95,7

La secuencia temporal también ofrece importante información, no solo del servicio en sí mismo, sino también de circunstancias ajenas al mismo que pueden influir en la percepción.

Los estudios de satisfacción están disponibles en el [banco de estudios](#) de Madrid.es

Como lecciones aprendidas de esta “buena práctica” expuesta aquí de modo resumido, podemos señalar que:

- La valoración de las personas usuarias ha de servirnos para reflexionar sobre nuestras actuaciones, pero a la vez es un impulso para hacerles reflexionar a ellos convirtiéndose en detractores o en auténticos embajadores al difundir lo que consideran recomendable.
- La opinión de nuestras/os usuarias/os ha sido el centro de atención que nos ha permitido una valoración crítica de los servicios y en muchas ocasiones, origen de modificaciones en su diseño, de ahí el valor que otorgamos a las encuestas de satisfacción.

Calidad

En 2012 publicamos un [documento técnico](#) que recogía los frutos obtenidos de la implantación de un programa de calidad en la red de servicios para personas mayores, nacido de la necesidad de ofrecer una atención personalizada y de calidad, adaptada a sus necesidades.

Además de contemplar opinión o satisfacción, quisimos avanzar e introducir os aspectos de su calidad de vida en un intento de conocer el modo en que nuestras actuaciones pueden ayudar a mejorarla, identificando buenas prácticas en la atención centrada en la persona. Esta era realmente nuestra mayor apuesta de futuro.

Con el programa de calidad las pretensiones iban más allá de la observación del comportamiento de nuestros estándares, sus objetivos se concretaban en:

- Cumplimiento de la estructura básica de cada servicio.
- Interés por las personas como individuos.
- Participación del ciudadano.
- Impulso de una cultura de evaluación de los servicios por parte de los clientes/beneficiarios del recurso.
- Impacto sobre el usuario y sus familias.
- Cultura de calidad en gestores y prestadores de servicios.
- Transparencia hacia el ciudadano

Es evidente que todo es mejorable pero, transcurridos 7 años desde su publicación, seguimos considerando validos esos objetivos.

El impulso de una cultura de calidad en todos los agentes implicados es básico para la mejora continua y por supuesto el cumplimiento de los estándares marcados en el diseño del programa o servicio, pero de nada serviría todo ello si no se impulsa la participación de los usuarios ni se mide el impacto del servicio en su calidad de vida.

Consideramos que los logros de la implantación del programa de calidad, al tratarse de un trabajo transversal y generalizado son muchos y nos ayudan sobremanera a rediseñar nuestros servicios.

El cambio más importante introducido por el Programa de Calidad de la DGMAS es la mejora continua de los servicios, programas y recursos, al implantar la calidad como un modelo de gestión.

La medición, permite obtener una valoración general del servicio y su impacto sobre la ciudadanía, estableciendo desde la DGMAS un nivel de exigencia alto que debería alcanzar y superar el valor de 8/10 en todos los servicios.

Si además, tenemos información de cuáles son los aspectos que más se relacionan con la satisfacción de los clientes, podremos centrarnos en ellos, y en base a una buena práctica lograr de este modo que los usuarios se sientan cada día más satisfechos con la atención proporcionada por la administración municipal.

En relación con la satisfacción, nos resulta de especial utilidad la denominada matriz de lealtad.

Para este análisis se toman en cuenta las variables fidelidad (Si fuera posible, ¿volvería a solicitar este servicio?) y prescripción (¿Recomendaría este servicio a otras personas?). En función de las respuestas a ambas cuestiones, podemos clasificar a los usuarios en 4 grupos:

- FIELES: con total seguridad, si es posible o necesario, volverán a solicitar el servicio y, también con total seguridad, lo recomendarán a otras personas.
- CAUTIVOS: probablemente volverán a solicitar el servicio (si es posible o necesario) pero no lo recomendarán a otras personas.
- NO COMPROMETIDOS: probablemente no volverán a solicitar el servicio (si es posible o necesario) pero sí recomendarán a otras personas.
- DECEPCIONADOS: probablemente no volverán a solicitar el servicio ni lo recomendarán a otras personas.
- INDECISOS: contestan “no sabe” a, al menos, una de las dos premisas.

Cautivos y decepcionados constituyen la mayor preocupación. Para los decepcionados las expectativas sobre el servicio no se han cumplido y los cautivos encuentran en él una solución inadecuada, algo que denota que no es la más acorde a su necesidad.

Otra de las herramientas de gran utilidad es la matriz estratégica.

Para construir la matriz, contamos con dos datos que nos sirven de coordenadas, la valoración media de cada uno de los atributos, y un peso o importancia. La valoración global del servicio y el promedio de los pesos son los puntos de corte en los ejes.

En este sentido, si solo tomamos los datos de la valoración media tendríamos un gráfico nos sitúa los diferentes atributos en relación a la valoración media.

A la izquierda encontraremos aquellos elementos con una valoración por debajo de la media, y a la derecha aquellos atributos con una valoración superior a la valoración media global, sin embargo no nos dice qué atributo tiene más importancia dentro de esa valoración global del servicio.

Por otro lado, si solo tenemos en cuenta el peso de cada uno de los atributos en la valoración media global obtendríamos un gráfico que nos muestra qué atributos son más importantes (aquellos que se sitúan arriba) y cuáles menos importantes (abajo) respecto a la valoración global, pero no nos dice qué valoración tiene cada uno de ellos.

Para poder diseñar actuaciones estratégicas y poder priorizar en dichas acciones, es necesario poner en relación ambos valores.

Su posición dentro de la matriz, plasmando las coordenadas de valoración e importancia, nos situará los distintos atributos dentro de cuatro espacios.

<p style="text-align: center;"><u>Aspectos de alta inversión</u></p> <p>Aspectos valorados con insatisfacción y con una alta incidencia sobre la valoración global, por lo que hay que invertir de forma prioritaria sobre ellos para que aumente la valoración global.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Aspectos de alto mantenimiento</u></p> <p>Aspectos valorados con satisfacción y alta incidencia sobre la valoración global por lo que hay que mantenerlos de forma prioritaria ya que una disminución en la valoración supondría una fuerte caída de la valoración global.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Aspectos de baja inversión</u></p> <p>Aspectos valorados con insatisfacción pero cuya incidencia sobre la valoración global es relativamente baja por lo que hay que invertir sobre ellos para que aumente su valoración pero no son prioritarios dada su baja importancia.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Aspectos de bajo mantenimiento</u></p> <p>Aspectos valorados con satisfacción pero cuya incidencia sobre la valoración global es relativamente baja por lo que hay que mantenerlos, aunque no de forma prioritaria debido a su baja importancia.</p>

Cuando situamos cada uno de los atributos del ejemplo ficticio que estamos utilizando en la matriz estratégica, poniendo en relación la valoración de cada uno de ellos y el peso que tienen en la valoración global del servicio, se produce una disposición visual y se puede ver con facilidad que existen elementos enmarcados en el espacio de alta inversión, lo que significa que una mejora en estos dos ámbitos provocará un impacto significativo en la satisfacción global del servicio.

Técnicas cualitativas.

No siempre conocemos de antemano los atributos a explorar, tampoco si nuestros servicios responden a las necesidades detectadas por técnicos y usuarios, reales o potenciales.

Es por eso que la utilización de grupos focales para detectar áreas de mejora o diseñar nuevos programas o servicios es fundamental.

En nuestro caso, la incorporación de estas técnicas ha sido tardía, no contábamos con tradición de ello, posiblemente el empuje mayor lo dio el diagnóstico de Madrid, a su incorporación a la red de ciudades amigables.

No siempre es fácil involucrar a los usuarios en estos grupos. En nuestro caso se han realizado con personas que acuden a centros de día pero no ha sido posible hacerlo con usuarios del servicio de ayuda a domicilio. La teleasistencia se exploró de ese modo, a propósito de la realización de un estudio SROI, de retorno social y se han hecho múltiples grupos con ocasión de la revisión del modelo de centros municipales para personas mayores. En otros programas,

como cuidar a quienes cuidan, o ejercicio al aire libre, la realización de grupos es relativamente sencilla.

Grupos de mejora.

Compuestos enteramente por técnicos, es otra de las técnicas que nos permite reflexionar y mejorar, valga la redundancia. Generalmente se realizan antes de iniciar un nuevo pliego de prescripciones técnicas.

Madrid ciudad amigable

Ante todo señalar que, secundando la recomendación de la OMS de reconocer a las personas de más edad como partícipes y colaboradores esenciales en los equipos de trabajo, el [diagnóstico de amigabilidad de la ciudad de Madrid](#) se realizó en base a la opinión de la ciudadanía en general y de sus residentes mayores de sesenta y cinco años en particular.

Se utilizaron tres tipos de técnicas metodológicas en la investigación:

- Grupos focales, en total 47, con grupos de participación ciudadana entre ellos los Consejos Territoriales de Distrito y los Consejos Sectoriales; personas mayores de 65 años; personas mayores longevas; cuidadores informales de personas mayores; asociaciones compuestas por personas mayores y asociaciones de atención a personas mayores con fines sociales; técnicos, tanto de diferentes administraciones públicas como del entorno privado, especialistas en las áreas de salud, transportes, seguridad y emergencias, arte y cultura, infraestructuras, arquitectura y diseño urbano, comercio de proximidad, así como otros servicios de interés para la ciudadanía en general y para las personas mayores en particular.
- Entrevista en profundidad, 30 en total, todas a personas de dilatada experiencia y cargos directivos responsables en la toma de decisiones en las áreas de trabajo objeto de estudio.
- Encuestas telefónicas de opinión, concretamente 3.900, dirigidas a personas mayores de 65 años empadronadas en la ciudad de Madrid, con indicadores de percepción para la valoración de diversos aspectos de la ciudad a través de escalas de medición de 0 a 10 puntos.

Una visión panorámica de cómo de amigable perciben Madrid las personas consultadas es esta:

El 81,4% de las personas mayores consultadas se sienten satisfechas de vivir en Madrid y el 66,6% consideran que es una ciudad amigable con ellas.

Es interesante diferenciar la vivencia y opinión que tienen de la ciudad, en cuanto a su grado de amigabilidad, y la reflexión que hacen del proceso de envejecer, ser persona mayor de 65 años, dentro de la comunidad.

Se expresan a favor de no separar el concepto de amigabilidad para personas mayores del resto de colectivos: “En una ciudad amigable no se pueden crear guetos para personas con discapacidad, mayores, inmigrantes, etc.”; “Ser amigable es facilitar soluciones a cuestiones diarias que hayan de afrontar todos los colectivos”; “Una ciudad/sociedad amigable fomenta la accesibilidad, la autonomía y promueve foros de encuentro y participación intergeneracional que generan respeto social”.

Fueron muchas las sugerencias de mejora detectadas y estudiadas de manera grupal, tanto por técnicos municipales como por representantes del consejo sectorial de personas mayores de la ciudad, muchas de las cuales se plasmaron en el [plan de acción](#).

Quiero destacar la presencia del consejo en todas las fases, incluido el seguimiento, formando parte de la Comisión Interáreas formada por altos cargos de todas las áreas municipales y cuatro representantes de las personas mayores.

La lección aprendida en este proceso es que todas nuestras acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de las personas mayores y de la ciudadanía en general, ha de hacerse con ellas.

Transparencia y compromiso

Disponer de un plan aprobado en junta de gobierno, disponible en la web para conocimiento de todos y con seguimiento transparente, no es baladí.

Es una buena idea que uno de los compromisos de la apuesta por la calidad sea la realización de diversas Cartas de Servicios, la primera de las cuales se aprobó en 2008, contando en la actualidad con las de los servicios de Teleasistencia, Centros de Día y Servicio de Ayuda a Domicilio y Centros Municipales de Mayores.

Las Cartas de Servicios son documentos a través de los cuales una organización manifiesta que servicios presta y con qué niveles de calidad (objetivos o estándares de calidad que adquiere), convirtiéndose así en compromisos hacia los destinatarios de estos servicios. Pretenden ser la expresión de un contrato de servicios que se establece entre la administración y la ciudadanía, por lo que han de elaborarse teniendo muy en cuenta sus necesidades y expectativas.

El fin es facilitar mayor información a los usuarios sobre el funcionamiento de los servicios que se prestan, garantizando el derecho de aquellos a conocer y recibir unos servicios de calidad.

La elección de los grandes servicios para mayores tiene una razón de peso, su mayor presupuesto y volumen asistencial, sin olvidar su impacto en la ciudadanía.

Quizás ahora sea el momento de elaborar nuevas cartas asociadas a nuestros servicios, incorporando a las personas mayores a este importante ejercicio de reflexión, cosa que no hemos hecho hasta ahora.

Resumiendo

Rediseñar los servicios significa calidad y participación. ¿Cómo?

- **Análisis crítico**
 - **Estudiar y compartir**
- **Escuchar**
 - **Analizar las opiniones**
 - **Investigación cualitativa**
- **Proyecto global**
- **Compromiso**