

La experiencia del Servicio de Emergencias Sociales de Barcelona

ISABEL FERRER

En enero de 2010, El Servicio de Emergencias Sociales del Ayuntamiento de Barcelona recibió el certificado internacional de calidad ISO 9001:2008. Es el primer servicio social de Barcelona que se somete a una prueba como ésta. A continuación se explica el proceso de certificación y sobre todo el cambio cultural que ha comportado para los miembros del servicio.

Antecedentes

Como ya se sabe los servicios sociales municipales se concebían, en sus principios, desde planteamientos propios de la beneficencia. Esta actitud ha evolucionado considerablemente en los últimos años, y la atención social ha dejado de considerarse una acción discrecional orientada a personas en situación extrema para convertirse en un **derecho que todo ciudadano ha de poder ejercer** en determinados momentos de su vida.

Este cambio de paradigma hace crecer considerablemente el número de población susceptible de ser atendida y **obliga a impulsar nuevos modelos** de organización y gestión de los servicios sociales donde **toman fuerza aspectos como la calidad de los servicios prestados**.

El Programa de actuación Municipal del Ayuntamiento de Barcelona para periodo 2004-2007, anunciaba la voluntad de “continuar fortaleciendo los procesos de mejora y adecuación de todos los servicios sociales con el establecimiento de normas ISO de calidad y otros modelos de calidad homologados”.

Las normas ISO (raíz griega que quiere decir “igual” y que corresponde también a las siglas en inglés de la Organización Internacional para la Estandarización) fueron creadas con el fin de facilitar la unificación de estándar para la industria en el ámbito internacional. En la actualidad su aplicación es bastante más amplia, pues la adopción de estándares permite asegurar una serie de características deseables para un producto o para un servicio, en términos de calidad, sostenibilidad, seguridad, fiabilidad, etc.

Con el objetivo de precipitar un cambio de paradigma en la manera de gestionar los servicios sociales de Barcelona, durante el mandato 2004-2007 se designó al Servicio de Emergencias Sociales del



Foto: Ajuntament de Barcelona

Ayuntamiento de Barcelona para llevar a cabo un proceso de certificación de calidad ISO.

El Servicio de Emergencias Sociales

El Servicio de Emergencias Sociales está ubicado en el CUESB, Centro de Urgencias y Emergencias Sociales de Barcelona. Es un equipamiento público adscrito al Área d'Acció Social i Ciutadania, que tiene sus orígenes en la antigua Comisaria de Beneficencia de Barcelona desde la que se asistía a las personas en situación de crisis social: desalojos judiciales, menores extraviados, ancianos, etc.

Durante los últimos 30 años ha pasado por un proceso de modernización y de ampliación de competencias. Hoy en día, el CUESB dispone de una plantilla de 50 personas especializadas en la atención inmediata: trabajadores sociales, técnicos auxiliares y psicólogos que trabajan por turnos con el objetivo de dar servicio las 24 horas de los 365 días del año. Todos ellos asumen de manera conjunta la atención de dos tareas claramente diferenciadas:

- **Servicio de urgencias sociales**, que da respuesta a personas o familias que se encuentran en situación de crisis social grave y que precisan de una atención inmediata.
- **Servicio de Emergencias Sociales**, ante una situación de siniestro en la ciudad o por la activación de cualquier Plan de Emergencias Municipal (Plan de Nieve y Hielo, Plan por Ola de Calor, Plan de Inundaciones, etc.), actúa en coordinación con otros servicios de emergencias: Bomberos, Guardia Urbana de Barcelona, Servicio de Emergencias Médicas, etc. Para atender a las personas afectadas y proporcionarles la ayuda necesaria para que puedan volver a la normalidad lo antes posible.

El Servicio de Emergencias Sociales según el Decreto de Alcaldía de Instrucción de la Protección Civil Municipal de 25 abril de 2007, actúa en cualquier

situación de emergencia a la Ciudad, forma parte del Consejo Asesor y del CECOR o CECOPAL y sus funciones son las que siguen:

- Asegurar el suministro de alimentos y medicamentos en general a la población.
- Avituallar a los grupos de actuación.
- Preparar los lugares de acogida en caso de evacuación. Colaborar con el grupo sanitario en la constitución de lugares de confinamiento.
- Acoger a la población y su gestión: alojamiento, alimentación, atención psicosocial...
- Coordinar sus actuaciones con otros grupos a través del Consejo Asesor y CECOPA.L
- Informar al responsable de este grupo que forma parte del Consejo Asesor.
- Cumplir las órdenes procedentes del Consejo Asesor y CECOPAL.
- Asumir la responsabilidad de mantenimiento y actualización de los recursos tanto propios como externos que les corresponda en cualquier plan de emergencias.

Cuatro años de trabajo

Al pensar en la política de calidad del Servicio, uno de los principales puntos débiles que detectamos en nuestro sistema de trabajo era que la atención a las personas no seguía unos estándares homogéneos. Naturalmente, trabajábamos con procedimientos para la gestión del Servicio, pero en el momento de la actuación cada profesional decidía y valoraba por su cuenta, en función de sus habilidades personales, herramientas, técnicas o métodos de trabajo. Esta manera de hacer no era exclusiva de nuestro servicio pues es muy habitual en el ámbito de los servicios sociales.

Los profesionales de este sector se enfrentan con situaciones muy sensibles, en las que cada individuo necesita una atención muy personalizada, casi artesanal. Esto tiene aspectos positivos pero también hace que la atención recibida varíe en función del perfil y de la idiosincrasia de cada profesional. Estos



Foto: Ajuntament de Barcelona

planteamientos podían tener sentido en el nacimiento de los servicios sociales pero en la actualidad hacen imposible una atención homogénea a todo ciudadano y que sea difícil establecer de una manera tangible los criterios con que se valora el servicio de calidad ofrecido. El reto primero fue pues: **estandarizar procesos**, no sólo para garantizar un trato homogéneo sino también para conseguir un servicio más eficiente y sobre todo conseguir **que los receptores de la atención social estén satisfechos**.

Por otro lado, si uno de los principios básicos de cualquier sistema de gestión es la orientación al cliente, era necesario responder a la pregunta: “¿Quién es nuestro cliente?” y detectamos dos: los ciudadanos atendidos y los otros grupos de actuación municipal con capacidad de activar nuestros servicios: Bomberos, Guardia Urbana etc.

Otro aspecto fundamental que era necesario tener en cuenta eran los mismos profesionales que integran nuestros equipos: su participación y implicación en todo este proceso de cambio es un de los principios claves de la calidad.

El proceso de certificación de calidad ha implicado cerca de 4 años de trabajo. Muchas tareas se han llevado a cabo de forma paralela pero podemos establecer las siguientes fases de trabajo:

Documentación

¿Qué es la calidad? ¿Qué es un proceso de calidad? ¿Qué diferencia hay entre *proceso*, *procedimiento* y *protocolo*? ¿Qué tipos de certificación internacional existen? ¿Cuál es la que conviene adoptar? ¿Qué es lo que se somete a certificación?

En el camino para responder estas preguntas la Dirección del Servicio se dotó de dos elementos clave: un asesor externo experto en sistemas de calidad y cursos de formación básica (sistemas de calidad, curso de auditor interno, etc.).

Mapa de procesos

La Dirección del Servicio se planteó los diferentes tipos de escenarios con los que se podía enfrentar el Servicio y definió las fases operativas, desde la recepción del aviso hasta el cierre de la actuación, pasando por la atención al afectado, la distribución y asignación de recursos a las personas, etc. En cada una de estas fases especificó las responsabilidades de cada miembro del equipo, los procedimientos a seguir y la lista de instrucciones concretas que cada perfil profesional había de llevar a cabo.

Igualmente se definieron los indicadores de calidad que se utilizarían para medir la calidad del servicio y se hizo la lista de proveedores necesarios al mismo tiempo que se definían los criterios de selección de estos proveedores.

Toda esta arquitectura conceptual se puso por escrito. También fue necesario prever una serie de procedimientos obligatorios en todo proceso de certificación como son las auditorías internas, el control de los registros para valorar las mejoras realizadas, las no conformidades y acciones correctivas y se creó un Comité de Calidad formado por todos los Jefes de Guardia, responsable de analizar la evolución del sistema, la consecución de objetivos, etc.

Período de pruebas

Entre noviembre del 2008 y enero de 2009 toda la plantilla del Servicio comenzó a participar en el proceso de certificación. Se realizaron cursos de formación sobre la certificación ISO, sobre la nueva estructura, como también sobre las nuevas instrucciones de trabajo.

Se crearon grupos de trabajo para tratar diversos aspectos del nuevo sistema y perfeccionarlo. Por ejemplo: ¿Es suficiente funcional la plantilla de realización de los informes de actuación? ¿Son adecuadas las actuales medidas de seguridad? ¿Cómo podemos reducir el tiempo de llegada?

Se trabajó y actualmente se trabaja a partir de estos conceptos clave:

- a. Hacer las cosas bien
- b. La implicación de todos
- c. El trabajo en equipo
- d. Los procesos bien organizados
- e. Objetivos medibles
- f. Buscar la causa de los errores para prevenir y eliminar la causa
- g. Medir los avances
- h. Formación continua
- i. Toma de decisiones basada en evidencias
- j. Mejora continua



Foto: Ajuntament de Barcelona

Un cambio tan importante en el sistema de gestión había de ir acompañado, necesariamente, de un proceso de cambio cultural de gran magnitud, es por eso que esta fue una fase con una gran carga de trabajo, propiciada también por los cambios operativos que se estaban implantando en el día a día de todo el equipo.

Examen final

Durante los últimos meses del 2009, todos los miembros del equipo prepararon a fondo la revisión del sistema y con todas las aportaciones recibidas se perfeccionó el Manual de Calidad del Servicio por lo que finalmente el Servicio fue sometido a la auditoría de certificación que superó en diciembre de 2009.

Reflexiones sobre la experiencia

1. El objetivo de implantar un sistema de calidad es la mejora continua. En el ámbito de los servicios públicos esta máxima es casi una cuestión de ética. El sistema de gestión está diseñado de acuerdo al ciclo PDCA (Planificar, Ejecutar, Verificar y Actuar). Por eso es preciso identificar los procesos críticos, estandarizar los procedimientos, definir los indicadores, revisar y evaluar de manera sistemática e introducir las mejoras, todo con un único fin: **la satisfacción del ciudadano**. La norma ISO nos obliga a establecer mecanismos que permitan detectar las incidencias o anomalías en el funcionamiento del Servicio, así como los métodos para aplicar soluciones inmediatas y valorar la eficacia de estas acciones.
2. Los 50 profesionales del Servicio trabajan para cubrir las 24 horas del día de los 365 del año. Cuando llegan al lugar del siniestro se suelen enfrentar a situaciones de gran estrés emocional, delante de las que es preciso transmitir confianza y serenidad a las personas afectadas, con el establecimiento de protocolos de actuación e instrucciones precisas, cada miembro del Servicio tiene claras sus competencias y tareas, lo que provoca que todo el equipo se muestre seguro y apoyado en su actuación, contribuyendo, en buena medida, a transmitir la tranquilidad que necesitan las personas afectadas.
3. Durante el proceso de certificación, uno de los aspectos que se valoró más positivamente fue la cohesión de equipo profesional por eso se creó un equipo de trabajo permanente dedicado a promover la empatía entre los técnicos del Servicio.
4. Delante de una situación de emergencia en la ciudad, el Servicio de Emergencias Sociales es llamado a actuar conjuntamente con otros equipos municipales. El conocimiento y coordinación con estos otros actuantes es fundamental es por eso y para ir corrigiendo las incidencias que se puedan producir en este sentido, que se han establecido protocolos de actuación conjunta con los otros grupos de actuación y que el Servicio de Emergencias Sociales ha impartido formación a estos grupos.



Resultados conseguidos

El Servicio de Emergencias Sociales ha implantado un sistema de indicadores de calidad que pretende cuantificar los progresos cualitativos de la asistencia que presta. Uno de los indicadores es el tiempo de llegada al lugar de la emergencia. Hasta que se inició el proceso de certificación no había ningún estándar claro, después del análisis de las actuaciones se estableció en un máximo de 45 minutos (el Servicio no utiliza vehículos prioritarios). A los pocos meses ya se ha conseguido rebajar este tiempo en el 90% intervenciones.

Sin embargo el resultado más importante es el cambio de mentalidad que ha vivido el equipo de trabajo al situar al ciudadano en el centro de la actuación y por tanto de la organización. Se trabaja desde el afectado y es él quien en definitiva, determina los cambios (mejora constante).

Tanto equipo como la dirección se han iniciado en la cultura de la calidad y la implicación de todos y todas revierte en un renovado espíritu de servicio a las personas y una voluntad de mejorar continua que se adapta muy bien a nuestra realidad social cambiante.

ISABEL FERRER

*Jefa de Emergencias Sociales del
Ayuntamiento de Barcelona (España)*
iferrer@bcn.cat