

ANÁLISIS PARA INCREMENTAR LA CALIDAD DEL SERVICIO DE TRÁMITES DEL GOBIERNO DE ANDORRA

Analysis to improve the Processing Service of the Government of Andorra

Cristina Rico Flor¹⁵
crico@andorra.ad

Recepcionado: 31 de mayo 2019
Aceptado: 31 de julio 2019

Resumen: El estudio que se expone a continuación es el resultado del análisis de las propuestas orientadas a mejorar la calidad del servicio de trámites del gobierno de Andorra. Por trámite administrativo se entiende la gestión que realiza el administrado, como usuario ante la administración pública como prestadora de servicios, con el objetivo de obtener un resultado concreto.

Después de analizar las propuestas, se observó que todas podían agruparse según los cinco conceptos siguientes: personal, reorganización, información, web y recursos. Como consecuencia del análisis de dichas propuestas, mediante el diagrama de Pareto, se llegó a la conclusión de que se podían suplir significativamente las carencias detectadas por los usuarios actuando en solo dos ámbitos: el organizacional y el personal.

Para continuar con el proceso de mejoramiento, se observó qué factores incidían en la eficacia de la gestión del trámite y se pudo determinar que la información referente a los requisitos para la tramitación estaba directamente relacionada con la eficacia del proceso. Mediante la metodología de “Los 5 porqués” se llegó a determinar cómo debían enfocarse las mejoras en el ámbito de la información para que fuesen efectivas.

Palabras clave: Mejora Administración Pública, calidad, trámite administrativo.

¹⁵Estudiante de doctorado del Departamento de Organización de Empresas de la Escuela técnica superior de Ingenieros Industriales de Barcelona de la Universidad Politécnica de Cataluña.

Abstract: The study that is exposed next is the result of the analysis of the proposals aimed at improving the quality of the Service of procedures of the Government of Andorra. By administrative procedure is understood the management performed by the Administrator as a user before the Public Administration as a service provider, with the aim of obtaining a concrete result.

After analysing the improvement proposals, it was observed that all could be grouped according to the following five concepts: personnel, reorganization, information, web and resources. As a result of the analysis of these proposals, through the Pareto Diagram, it was concluded that the deficiencies detected by the users could be significantly improved by making improvements in only two areas, the organizational and the personnel.

To continue with the process of improvement, it was observed that factors affected the efficiency of the management of the process and it was possible to determine that the information referring to the requirements for processing was directly related to the effectiveness of the process. Through the “The 5 Whys” methodology, it was possible to determine how improvements in the field of information should be focused, so that they could be effective.

Keywords: Public Administration Improvement, Quality, Administrative Procedure

INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta a continuación forma parte de un estudio más amplio en el que se entrevistaron a personas residentes en Andorra que habían utilizado, en alguna ocasión, el servicio de trámites del Gobierno.

Por trámite administrativo se entiende la gestión que realiza el administrado como usuario ante la administración pública como prestadora de servicios, con el objetivo de obtener un resultado concreto.

La parte del estudio que se expone a continuación es el análisis de las propuestas de mejora planteadas por los usuarios que valoraron como insatisfactoria su experiencia con el servicio de trámites.

La encuesta la realizó el Centro de Investigación de Estudios Sociológicos (CRES), del Instituto de Estudios Andorranos, cuya labor se centra en el desarrollo de investigaciones de calidad que ayuden a entender la complejidad de la sociedad andorrana.

VALIDACIÓN DE LA MUESTRA

El diseño del estudio se elaboró en colaboración con los técnicos del CRES. Los aspectos que se trataron fueron la definición de las preguntas que conformarían el cuestionario, la medida de la muestra para que garantizara que el resultado fuese representativo y la metodología para llevar a cabo las encuestas que, basándose en su experiencia en este tipo de estudios, fueron telefónicas. Tanto las encuestas como el tratamiento posterior de los datos estuvieron a cargo de los técnicos del CRES.

La encuesta se realizó a 400 personas que eran residentes y habían utilizado alguna vez el servicio de trámites.

Las preguntas iniciales sobre el sexo, el nivel de estudios y la parroquia de residencia tenían como objetivo evaluar si la muestra era representativa de la población en estos tres parámetros. Se consideró que este aspecto era prioritario para poder obtener conclusiones válidas debido a que toda la población es susceptible de necesitar hacer trámites en alguna ocasión.

La proporción entre el número de hombres y de mujeres encuestados se aproximaba a la mitad.

TABLA 1. PORCENTAJE DE MUJERES Y HOMBRES EN LA MUESTRA

Muestra	%
Hombres	52,75
Mujeres	47,25

En referencia al nivel de estudio de los usuarios encuestados, se pudo comprobar que correspondía a los niveles de estudios medios de la población.

TABLA 2. PORCENTAJE DE LOS DIFERENTES NIVELES DE ESTUDIOS

Nivel estudios	%
Sin estudios	0,75
Estudios primarios	22,25
Estudios secundarios	30,75
Formación profesional	17,25
Estudios universitarios	29,00

Otro aspecto importante que debía tener en cuenta era la parroquia donde residían los encuestados, ya que una parte de los trámites administrativos se puede hacer en la administración local, sin necesidad de desplazarse a la capital.

La distribución según el lugar de residencia fue coherente con la densidad de población de cada una de las siete parroquias en que se divide Andorra.

TABLA 3. PARROQUIA DE RESIDENCIA

Parroquia	%
Canillo	4,00
Encamp	13,75
Ordino	3,50
La Massana	10,75
Andorra la Vella	37,50
Sant Julià de Lòria	11,50
Escaldes-Engordany	19,00

Se puede concluir que las características de la muestra en cuanto a sexo, nivel de estudios y parroquia de residencia se corresponden con los valores medios de la población.

PROPUESTAS DE LOS USUARIOS PARA MEJORAR EL SERVICIO

A los encuestados se les hicieron seis preguntas comunes para evaluar diferentes aspectos del servicio. En una séptima pregunta se les

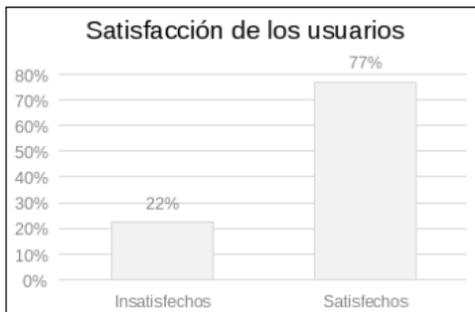
pidió su grado de satisfacción con su experiencia con la administración en la realización del trámite. La puntuación iba del 1 al 5, considerando que la puntuación más baja correspondía a la peor valoración. El resultado de la evaluación fue el siguiente:

TABLA 4. VALORACIÓN DEL SERVICIO RECIBIDO.

Grado de satisfacción	Frecuencia	%
1	5	1%
2	13	3%
3	71	18%
4	188	47%
5	120	30%
NS	3	1%

Se consideró que los encuestados que estaban descontentos con el servicio recibido valoraban su experiencia con una puntuación igual o menor a 3 y que los usuarios satisfechos lo puntuarían con más de 3.

GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE USUARIOS SATISFECHOS Y NO SATISFECHOS



Como puede verse en el gráfico, los usuarios insatisfechos representan el 22 % de los encuestados. Un 1 % de los encuestados no respondieron.

Mediante el análisis del resultado de las encuestas, no se encontró una relación entre la insatisfacción del usuario y el sexo, el nivel de estudios o la parroquia de residencia.

A los usuarios insatisfechos se les pidió que respondiesen a la siguiente pregunta: *¿Qué acciones considera que debería hacer la administración para mejorar el servicio de trámites?*

Se prestó una atención especial a los usuarios insatisfechos, porque se consideró que podrían aportar sugerencias más realistas por haber detectado más carencias en el servicio. El objetivo que se pretende alcanzar al analizar estas propuestas no es únicamente una mejora puntual del servicio, sino también implementar herramientas que permitan a la organización situarse en la práctica del perfeccionamiento continuo. En cualquier servicio que ofrezca la organización, la opinión de los usuarios es imprescindible para conseguir cambios significativos.

Tanto el diagrama de Pareto como la técnica de los cinco porqués que aplicaremos a continuación son herramientas de calidad que en el ciclo de mejora continua PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar) se utilizan para analizar la información y aplicar los resultados, en las fases de verificar y actuar de dicho ciclo.

Después de analizar las 98 propuestas, se observó que todas podían agruparse según los cinco conceptos siguientes:

- Personal (P): En este grupo se incluyen las acciones que tienen que ver con mejorar el trato recibido por parte del personal que atiende al público y proporciona el servicio. Se refieren a aspectos como la actitud, el conocimiento, la predisposición, la amabilidad, etc.
- Reorganización (R): En este concepto hemos englobado las propuestas cuya implantación supondría volver a definir tareas o formas de hacer las cosas, pero con los recursos de que se dispone.
- Información (I): En esta categoría se agrupan las sugerencias que plantean mejoras referentes a la información que reciben los usuarios.
- Web (W): En este concepto hemos aglutinado las propuestas de perfeccionamiento de la web.
- Recursos (R): Este concepto incorpora las recomendaciones que implican un coste significativo, como podrían ser la contratación de personal o la inversión en nuevas tecnologías.

En la tabla siguiente se detallan las respuestas, tal y como las expresaron los encuestados, clasificadas en función del grupo al que pertenecen.

**TABLA 5. ACCIONES PARA LA MEJORA PROPUESTAS
POR LOS ENCUESTADOS**

PROPUESTAS DE ACCIONES PARA LA MEJORA	P	R	I	W	R
Centralizar todas las gestiones.		1			
Que se pueda hacer todo desde la web.				1	
Que el personal de trámites tenga más información.	1				
Más personal atendiendo.					1
Todos los trámites tendrían que estar automatizados.		1			
Mejorar la web para que sea más entendible y fácil.				1	
Tener personal competente y amable.	1				
Más personal para atender al público.					1
Agilizar el tiempo de espera.		1			
Menos burocracia.		1			
Falta información por parte del personal.	1				
Más información, que el personal sea más competente.	1		1		
Implementar la telemática.					1
Más personal con formación informática.	1				
Más rapidez.		1			
Amabilidad personal.	1				
Incrementar el personal según afluencia de público.		1			1
Tiempo de espera excesivo, mejorar la atención personal.	1	1			
Más preparación personal, más personal.	1				1
Priorizar algunos trámites según las franjas horarias.		1			
Conocimiento personal.	1				
Dar formación en atención al cliente.	1				
Tiempo de espera.		1			
Unificación de la información personal, cambio de protocolos.	1	1			
Trámites muy largos para el permiso residencia.		1			
Logística interna de gobierno, comunicación interna personal.	1	1			
Mejorar la atención y actitud del personal.	1				
Centralizar la tramitación en el Pas de la casa.		1			
Rapidez en los trámites.		1			
Amabilidad del personal.	1				
Atención al cliente: rapidez, amabilidad.	1	1			

Falta información en la documentación.			1		
Tiempo de espera.		1			
Hacer más publicidad web.				1	
Más agilidad.		1			
Actitud personal.	1				
No hacer tanta cola.		1			
Más rápido.		1			
Anticiparse a las necesidades de los usuarios.		1			
A las horas puntas más personal.		1			
El detalle de la información.			1		
Informar más a la gente.			1		
Comportamiento del personal.	1				
Funcionarios más competentes.	1				
Que la información que tienen los trabajadores sea la misma.	1				
Reducir el tiempo de hacer de cola.		1			
En Prat del Rull te hacen dar demasiadas vueltas para pasar.		1			
Tramitación online y solo ir a recoger los documentos a trámites de la parroquia.		1		1	
Agilizar la web y menos colas.		1		1	
La página web no va bien, personal más capacitado.	1			1	
Agilizar la espera.		1			
Mejorar la atención al público.	1				
Reforzamiento en días de mucha afluencia.		1			
Más agilidad y rapidez al acabar los trámites.		1			
Disminuir los tiempos de espera al mediodía.		1			
Información dada por el personal.	1		1		
La información no es clara, personal más profesional.	1		1		
Más información, atención al cliente más profesional, más formación personal.	1		1		
Personal poco informado.	1				
El tiempo de espera.		1			
Espera, rapidez.		1			
Tiempo de espera, trato con personal.	1	1			
Más ágil y mejor servicio a cualquier hora.		1			
Personal más formado y amable.	1				
Mucho tiempo de espera, falta información.		1	1		
Mejorar la web, más accesible desde la web del gobierno.				1	
Más personal, tiempo de espera.		1			
Más sillas para la espera.					1
Información más clara.			1		

Falta información y coordinación.		1	1		
Tiempo de espera.		1			
Mejorar la atención al cliente, más amabilidad e información.	1		1		
Personal con más simpatía y más profesionalidad.	1				
Trato del personal con el cliente.	1				
Que haya más gente trabajando.					1
Utilizar dispositivos de alta tecnología.					1
Agilizar los trámites.		1			
Que tengan más información.			1		
Poner más gente.					1
Más personal trabajando.					1
Más personal.					1
ACCIONES PROPUESTAS: 98	30	38	12	7	11
%	31%	39%	12%	7%	11%

VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS ACCIONES PROPUESTAS. DIAGRAMA DE PARETO

El diagrama de Pareto es uno de los primeros pasos que debe darse en la realización de mejoras porque ayuda a definir las áreas prioritarias de intervención, concentrando los esfuerzos en los aspectos que son más relevantes (Galano, 1995, p. 125). Como técnica de análisis de un problema, nos ayuda a verlo desde otra perspectiva y a concentrar la atención en las causas del problema según su prioridad (Rey, 2003, p. 63).

Para valorar las acciones que se propusieron, considerando los recursos económicos que son necesarios para llevarlas a cabo, a cada grupo de acciones se le asignó una puntuación del 1 al 5. Las acciones con una puntuación de 5 fueron las mejor valoradas porque su coste económico es menor y las de mayor coste se puntuaron con 1.

Esta valoración económica es necesaria para determinar la viabilidad de cada acción, así como para conseguir la optimización de los recursos económicos de que dispone la administración.

A continuación, se detalla cómo se valoró económicamente cada grupo de propuestas.

- Personal: La ejecución de estas mejoras no significa un coste elevado porque se pueden implantar mediante acciones de sensibilización y formaciones internas. Se refieren a tratar aspectos como la actitud, el conocimiento, la predisposición,

la amabilidad, etc. También podría incluirse la valoración de estas actitudes en el sistema de retribución variable, en el plan de carrera o en otras evaluaciones del personal que ya están implementadas, con el fin de incentivar un cambio de actitud en el personal que atiende al público.

- Como las acciones propuestas pueden llevarse a cabo con los recursos existentes, supondremos que el coste para estas acciones es muy bajo y le asignaremos una puntuación de 5.
- Reorganización: Esta debe lograrse mediante la transformación interna, analizando la situación actual y proponiendo una nueva organización que dé respuesta a las necesidades planteadas por los usuarios. Aquello implicaría acciones como redefinir los flujos de trabajo, revisar los horarios de máxima afluencia para planificar las necesidades de personal para atender al público, verificar qué documentación del administrado ya posee la organización para evitar volver a pedírsela, etc.
- Se considera que el coste de estas acciones es bajo y se les asigna el valor 4.
- Información: Hacer la información más asequible y entendible requerirá acciones como la elaboración de contenidos y la definición de nuevos canales de comunicación. Como la información ya existe, se trata de perfeccionarla y ampliar los canales de distribución para hacer la información más accesible.
- A estas acciones les asignaremos una puntuación de 3, porque se les atribuye implícitamente un coste moderado.
- Web: Como el departamento cuenta con una web, la aplicación de las propuestas supondría su mejora, dotándola de nuevas aplicaciones y recursos, lo que conllevará un coste que, comparado con la inversión necesaria para otras acciones, se considera que tiene un impacto de 2.
- Recursos: todas las acciones que se han englobado en este criterio necesitan una inversión que, en relación con las inversiones precedentes, será mucho más significativa. La puntuación para este grupo de acciones será de 1.

Para analizar el impacto que tiene cada grupo de propuestas, aplicaremos la ley de Pareto. Esta ley determina que, de forma general y para un amplio número de sucesos, el 80 % de las consecuencias

proviene del 20 % de las causas. Es decir, en un conjunto de unidades suficientemente grande solo una pequeña parte de las unidades son representativas.

Para elaborar el diagrama de Pareto deben disponerse los valores en el histograma en orden decreciente, de mayor a menor incidencia.

GRÁFICA 2. ORDENACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE MEJORA AGRUPADAS POR CATEGORÍAS.



Al ordenar las propuestas vemos que la mayoría de las acciones planteadas hacen referencia a la reorganización interna. En segundo término, se encuentra el grupo de acciones orientadas al personal.

Si elaboramos el diagrama acumulativo para los resultados obtenidos, considerando las puntuaciones asignadas a cada grupo de acciones, según el coste que implican las acciones propuestas, obtendremos el siguiente gráfico:

GRÁFICA 3. PORCENTAJES ACUMULADOS DE CADA CATEGORÍA.



En el diagrama acumulativo se puede observar que las acciones pertenecientes a los dos primeros grupos de propuestas representan el 82 % de las propuestas.

De este análisis podemos concluir que si la organización progresa en dos de los cinco aspectos identificados, que son la reorganización y la actitud del personal, dará respuesta al 82 % de las propuestas formuladas y que los recursos económicos que necesita para la ejecución de estas acciones son bajos.

VALORACIÓN DE LAS MEJORAS EN LA INFORMACIÓN. LOS 5 PORQUÉS

Si continuamos el análisis con el grupo de propuestas relativas a la información, veremos que las acciones que se deben implementar no están claras. Los usuarios piden más información, pero en principio, toda la información necesaria para hacer el trámite la tienen a su disposición y está publicada en la web. Según se pudo evidenciar, la información de que disponen es completa, fiable y asequible, y debería ser suficiente para poder cumplir con el trámite exitosamente.

Por otro lado, para valorar la eficacia del servicio, se consideró que si los usuarios podían realizar el trámite la primera vez que lo intentaban, el servicio que se estaba dando desde el departamento era eficaz porque cumplía con su principal objetivo, que es completar el trámite, aunque se hubiesen detectado aspectos que podrían perfeccionarse.

De los usuarios que fueron encuestados, el 15 % afirmó que no habían conseguido finalizar el trámite administrativo en el primer intento y habían tenido que volver para terminar la tramitación.

Se consideró que el porcentaje de fracasos era elevado, tanto por la simplicidad de las gestiones a efectuar como por el carácter repetitivo que tienen la mayoría de las tramitaciones, y se valoró el servicio como poco eficiente.

Para establecer la causa de esta situación, se utilizó la metodología de los 5 *porqués*.

Esta metodología se utiliza para determinar la causa raíz de un problema y consiste en preguntar, de forma reiterativa, el por qué ha sucedido un hecho concreto, con el fin de encontrar la causa primera que lo provocó. Esta herramienta evidencia que suele ser necesario preguntar unas cinco veces por qué para llegar a la causa real que ha provocado el problema (Ilzarbe y Baguer, 2016, p. 78).

El método es muy sencillo y se basa en la observación y el análisis. La primera pregunta debe hacer referencia a la problemática que se quiere analizar y cada respuesta debe utilizarse para formular la siguiente pregunta. Normalmente con cinco niveles suele ser suficiente para conseguir un buen nivel de conocimiento de las causas que provocaron el problema. (Comité de Automoción de la Asociación Española para la Calidad, 2007, p. 43).

En este caso, la problemática es el número elevado de usuarios que no hicieron el trámite en el primer intento. Aplicando la metodología nos preguntamos:

1. ¿Por qué el 15 % de los usuarios no consiguió realizar el trámite con éxito? Porque no cumplieron con los requisitos exigidos, principalmente documentación y plazos.
2. ¿Por qué no cumplieron con los requerimientos? Porque no los conocían.
3. ¿Por qué no los conocían? Porque no habían consultado previamente la información.
4. ¿Por qué no consultaron previamente la información? Porque no sabían cómo obtenerla, ni tenían conocimiento de que estuviera disponible en la web.
5. ¿Por qué no sabían cómo obtener la información? Porque no se ha comunicado de forma efectiva que esa información está disponible en la web.

Podemos concluir que la baja eficacia del servicio se debe al desconocimiento por parte de los usuarios de que toda la información sobre los requerimientos para cualquier trámite está disponible en la web.

La causa raíz del problema fue el desconocimiento de dónde encontrar la información, no el hecho de que la información fuese incompleta o poco clara.

Esta conclusión se ha corroborado mediante el estudio estadístico. De los usuarios encuestados, el 66,5 % había consultado la información previamente, informándose de los requerimientos para el trámite como documentación solicitada, plazos, etc. Al 94 % de estos usuarios les pareció que la consulta previa les había sido útil para cumplir con el trámite de una sola vez.

De los que afirmaron no haber consultado la información previamente, el 44,62 % tuvo que volver para completar el trámite, es

decir, necesitó personarse en dos ocasiones, como mínimo, para poder completar la tramitación.

De estos resultados podemos concluir que casi la mitad de los usuarios que no consultaron la información tuvieron que volver y que la casi totalidad de los que sí lo hicieron obtuvieron suficiente información para concretar el trámite a la primera.

Al analizar el grupo de propuestas que plantean mejoras en términos de información, podemos concluir que, aunque en la mayoría de las acciones los usuarios piden más información, las acciones deberían enfocarse en potenciar la difusión de la información existente mediante nuevos canales de comunicación y dando a conocer los ya existentes, como la web.

CONCLUSIONES

Después de analizar las acciones propuestas por los usuarios insatisfechos con el objetivo de que el servicio de trámites sea más satisfactorio, se llegó a la conclusión de que se podía dar respuesta a la mayoría de las acciones implementando medidas organizativas y acciones orientadas a mejorar la actitud del personal. Se consideró que estas acciones tienen un coste bajo y moderadamente bajo para la organización.

Al valorar el tercer grupo de propuestas, que eran las que aludían a la información, se vio que la consulta previa de la información estaba directamente relacionada con la eficacia en la realización del trámite. Después de analizar las causas de la baja eficacia, se llegó a la conclusión de que las acciones debían enfocarse en perfeccionar la comunicación de la información, porque la información que se ponía a disposición de los usuarios cumplía con los requerimientos de utilidad para efectuar el trámite de forma eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

- Coller, X., Garvía, R. (2004). *Análisis de organizaciones*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Comité de automoción de AEC. (2007). *Herramientas básicas de calidad*. Madrid, España: Asociación Española para la Calidad.
- Galano, A. (1995). *Los 7 instrumentos de la calidad total*. Madrid, España: Diaz de Santos.
- Garriga – Trillo, A. (2011). *Introducción al análisis de datos*. Madrid, España: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Ilzarbe, L., Bager, A. (2016). *Calidad para competir*. Madrid, España: Paraninfo.
- James, R., Evans, W. M. (2014). *Administración y control de la calidad*. México: Cengage Learning.
- Rey, F. (2003). *Técnicas de resolución de problemas. Criterios a seguir en la producción y el mantenimiento*. Madrid, España: Fundación Cofemetal.
- Norma ISO 9000. (2015). *Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario*. Madrid, España: AENOR.
- Norma ISO 9001. (2015). *Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos*. Madrid, España: AENOR.
- UNE-ISO/IEC 27000 (2012). *Tecnologías de la información. Técnicas de seguridad. Sistemas de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI). Visión de conjunto y vocabulario*. Madrid, España: AENOR.