

ÁREA TEMÁTICA: EL ESTADO Y LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(APLICACIÓN DE MODERNAS TÉCNICAS DE GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO)

**TÍTULO DEL TRABAJO: FORTALECIENDO LA RELACIÓN SECTOR PUBLICO-CIUDADANO:
INFORMACIÓN Y ATENCIÓN**

Autores:

Mariana Casterán
Firma:



Lorena Goñi
Firma:



Ma. Liliana Santos
Firma:



Institución que representa: Tea Deloitte & Touche

Dirección: Cerrito 420 Piso 7 Teléfono/Fax: 916.07.56 / 916.33.17

e-mail: mjsantos@deloitte.com.uy

lgoni@deloitte.com.uy

mcasteran@deloitte.com

Curriculo sintético de cada autor:

Mariana Casterán

Contadora Pública. Master in Business Administration con énfasis en operaciones y gerenciamiento del Sector Público, graduada en la Universidad de Cambridge, Reino Unido, ha realizado proyectos de asesoramiento de modelos de negocios en organizaciones de Reino Unido sin fines de lucro y biotecnología. Desde 1994 integra el equipo técnico de Deloitte & Touche, desempeñándose actualmente como Senior en la oficina de Boston - Estados Unidos, en Auditoría de organizaciones estatales. Se ha desempeñado como docente en la cátedra de Control Interno y Organización de Sistemas Contables de la Universidad de la República.

Lorena Goñi

Licenciada en Administración – Contador. Desde 1998 integra el equipo técnico de Tea Deloitte & Touche, desempeñándose actualmente como Consultor Senior del Departamento de Consultoría Gerencial. Posee amplia experiencia en proyectos de envergadura en reingeniería, rediseño, diagnóstico y cambio organizacional, tanto en el Sector Público como privado. Se destacan los proyectos realizados en BPS, PNUD Argentina, CND – Corporación Vial del Uruguay. Posee experiencia significativa en asesoramiento en el área de Recursos Humanos: relevamiento, descripción y elaboración del manual de descripción y valuación de cargos de la empresa, y análisis de redes de comunicación en las empresas. Ha dictado charlas acerca del Análisis de Redes de Comunicación en las Organizaciones, en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en el curso Cambio Organizacional, en los cursos de Master en Administración de Empresas (MBA) en la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT, y para el PMI Capítulo Montevideo Uruguay en el año 2002.

María Liliana Santos

Contadora Pública y Licenciada en Administración. Gerente de Tea Deloitte & Touche, con 14 años de experiencia en consultoría. Posee amplia experiencia en gerenciamiento de proyectos de envergadura en reingeniería, rediseño, diagnóstico y cambio organizacional, en particular en el Sector Público. Se destacan los proyectos realizados en BPS, IMM, UTE, ANTEL, ANP, BSE, OSE, El Correo, CND – Corporación Vial del Uruguay, entre otros. Co-condujo el seminario de “eGovernment”, en el marco de las JIAP 2001. Es docente Grado 3 de Contabilidad para el Control de Gestión en la Universidad de la República y de Procesos Administrativos en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad ORT. Es responsable regional de Latinoamérica y el Caribe para Mejora de Procesos de Deloitte & Touche.

FORTALECIENDO LA RELACIÓN SECTOR PÚBLICO-CIUDADANO: INFORMACIÓN Y ATENCIÓN - SINTESIS

El presente artículo analiza el rol del Sector Público en su relación con los Ciudadanos, estructurando una visión que integra a los objetivos tradicionales del Sector -equidad, responsabilidad, representación de los valores de la sociedad y capacidad de mantener los servicios prestados en el tiempo- el desafío ineludible de estos tiempos de lograr una gestión eficiente de los recursos naturalmente escasos con que se cuenta.

En esta visión donde las dimensiones pública y privada de eficacia se integran para definir la eficacia del Estado, la relación Ciudadano-Sector Público puede ser fortalecida a partir de la aplicación de modernas técnicas de gestión privadas.

Sin embargo, la especificidad de esta relación requiere que tales técnicas no sean simplemente trasladadas, sino adaptadas para viabilizar dicha aplicación.

En particular el artículo analiza como las técnicas de estrategia de comunicación y modelo de atención, pueden reforzar la mencionada relación, orientadas a cumplir con los objetivos referidos en la visión desarrollada.

FORTALECIENDO LA RELACIÓN SECTOR PÚBLICO-CIUDADANO: INFORMACIÓN Y ATENCIÓN

“El comienzo de una búsqueda para generar mayor voz ciudadana y capacidad de respuesta de las organizaciones es un desafío hacia el futuro y la forma de hacer las reformas sostenibles”

Cr. Enrique Iglesias

I- GESTIÓN PRIVADA Y GESTIÓN PÚBLICA: ESPECIFICIDAD PERO NO ANTAGONISMO

A comienzos de la década de los 90 el Uruguay inició un Programa de Reforma de la Administración Pública con el objetivo de mejorar la eficiencia y economía del Estado.

Sin duda no erámos los únicos transitando ese camino. Distintos Gobiernos han encarado en los últimos tiempos, en particular en las dos últimas décadas, esfuerzos de esta naturaleza. Sin embargo, reformas -entendidas como cambios más o menos profundos- se han sucedido desde siempre en los gobiernos a nivel mundial. ¿Qué caracteriza esta corriente de reformas más recientes entonces?

Tres aspectos han disparado el tema, colocándolo en nuestro diálogo cotidiano, y como en el nuestro en el de millones de ciudadanos en todo el mundo. Por un lado la globalización de las economías ha generado una competitividad creciente entre los países, alterando las relaciones de mercado y creando una fuerte presión hacia la eficiencia de las empresas. Estas, a su vez, han trasladado la presión por la eficiencia a todos los que de una u otra forma inciden en sus costos, entre ellos a las organizaciones estatales¹, que impactan en los costos a través de tarifas e impuestos. Las crisis económicas repetidas de estas últimas décadas han expandido este sentir al conjunto de los ciudadanos, empresarios o no, reclamando una mayor eficiencia de los organismos estatales.

Por otra parte el rápido avance tecnológico ha creado importantes oportunidades en la administración, procesamiento y comunicación de información, permitiendo colocarla a disposición de la toma de decisiones. Las organizaciones estatales, como usuarios de grandes volúmenes de información, y tomadores de decisiones que impactan a gran número de personas, logran una relación beneficio-costos positiva para instrumentar tecnología que les permita apoyar la definición de estrategias y políticas, su planificación, control de ejecución y evaluación de gestión.

Por último las técnicas de gestión han logrado importantes niveles de desarrollo y dinamismo, incorporando nuevos conceptos, herramientas y metodologías que se han puesto al servicio de la transformación, en particular de las organizaciones privadas. Pero ¿acaso estas técnicas de gestión privadas no son también aplicables a la gestión pública? En realidad la gestión pública y la gestión privada poseen especificidades propias, por las que no necesariamente todos los enfoques y herramientas son aplicables por igual en ambas, sin embargo muchas técnicas pueden ser, si bien no transferidas, ajustadas para garantizar su aplicabilidad.

En las siguientes páginas analizaremos cómo aplicar dos técnicas de gestión privada para fortalecer la relación entre las organizaciones estatales y el ciudadano, en materia de atención e información.

Para ello en primer término presentaremos la visión de la relación Sector Público - Ciudadano que estas técnicas apuntarían a construir. Ello implicará definir una forma de concebir al destinatario de los servicios públicos, el ciudadano, y de entender el rol del servidor público en relación a éste.

A partir de esta visión repasaremos sintéticamente algunos pasos dados en Uruguay, en relación al tema tratado, para ubicar la aplicación de las técnicas objetivo en el camino que nuestro país viene recorriendo.

Finalmente analizaremos el conjunto de metodologías y herramientas (técnicas de gestión) que permitirán llevar a la práctica esa visión en el caso concreto de la realidad uruguaya.

¹ A los efectos de este trabajo, nos referiremos a organizaciones estatales o Sector Público adoptando una definición amplia que incluye a todas las organizaciones cuyo financiamiento proviene total o parcialmente de fondos públicos. Esto incluye a la Administración Central, Gobiernos Municipales, Empresas Públicas y Servicios Descentralizados.

II- DEFINIENDO LA VISION: EL SECTOR PUBLICO Y EL CIUDADANO

La creciente necesidad de competitividad presiona a la introducción de cambios tendientes a lograr una mayor eficiencia. Simultáneamente, existen mayores demandas por parte de los ciudadanos que exigen en forma creciente medición de resultados, transparencia y responsabilidad.

A su vez la tecnología y las técnicas de gestión modernas nos habilitan a introducir cambios que en otros momentos podrían ser impensables, pero ¿en qué sentido deben orientarse estos cambios?

Como en todo proceso de transformación es necesario tener una visión orientadora, en este caso en particular, que nos defina el alcance de la relación Sector Público – Ciudadano y los objetivos a lograr en el marco de la misma.

Las respuestas no son únicas y han dado lugar a diferentes concepciones o “modelos” del Sector Público, básicamente el New Public Management y sus detractores.

1. Respuestas a estas necesidades: concepciones o “modelos” de Sector Público.

Una diferencia fundamental entre los modelos consiste en la forma distinta de percibir al destinatario de los servicios públicos y al rol del servidor público en relación a éste.

Nuevo Modelo del Sector Público (“New Public Management”)

Aplicar las técnicas de gestión del Sector Privado: el ciudadano como “cliente”

Varios programas de reformas del Sector Público efectuados en las décadas de los 80's y 90's (Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido y Suecia) estuvieron inspirados en las ideas y conjunto de prácticas conocidas como “New Public Management” que buscan fundamentalmente aplicar prácticas y valores del Sector Privado en el Sector Público.

En este esquema el Sector Público debe presentar un gerenciamiento profesional, estándares y medidas de desempeño explícitas expresadas en términos cuantitativos, mayor énfasis en lo producido y recompensas relacionadas al desempeño, mayor flexibilidad en la contratación y evaluación de funcionarios, mayor disciplina en el uso de los recursos y descentralización o concentración de las unidades alrededor de productos.

En cuanto al papel del ciudadano, éste ocupa un papel central y es concebido como “cliente”. El servidor público es considerado como un empresario, responsable por los resultados medidos de acuerdo con tres parámetros fundamentales: efectividad, eficiencia en los costos y capacidad de responder a las demandas del mercado.

Nuevo Modelo del Servicio Público (“New Public Service”)

El Servidor Público como mediador entre los intereses de los ciudadanos

En este modelo, el rol principal del Servidor Público es ayudar a los ciudadanos a articular y satisfacer sus intereses y necesidades comunes. La base de políticas, programas y técnicas es lograr esfuerzos colectivos que permitan desarrollar una visión común y establecer los roles, responsabilidades y acciones para moverse hacia las metas deseadas².

Los sistemas de mejora de productividad tales como reingeniería de procesos y medición del desempeño son importantes pero deben estar acompañados de una comprensión de los valores e intereses de los individuos si es que se quieren lograr los procesos de colaboración necesarios para lograr el éxito a largo plazo.

² Propuesto por Robert B. Denhardt y Janet Vinzant Denhart de la Universidad de Arizona

A partir de esto, ¿el Estado debería actuar como una empresa, buscando la eficiencia y la respuesta a las necesidades del mercado, pautadas por los ciudadanos que demandan sus servicios? ¿o es un representante de los valores de la sociedad que debe articular los intereses ciudadanos? En nuestra concepción ambos modelos individualmente considerados resultan parciales. **Es el complemento adecuado de ambos modelos lo que resulta en una visión integral del rol del Estado. ¿Cómo se conjugan entonces?**

2. Nuestra Visión para Uruguay: particularidades del Sector Público y dimensiones de la eficacia organizacional

Si una diferencia es clara entre el Sector Público y la actividad privada ésta se sitúa a nivel de sus objetivos, marcada por dos elementos diferenciadores: las características de los recursos administrados y los destinatarios de la actividad estatal.

En el Sector Público, los recursos materiales necesarios para sostener las actividades y los programas estatales se obtienen de la comunidad, la propia comunidad gobernada o la comunidad internacional. Ésta a diferencia de un propietario o accionista de empresas privadas, tiene mecanismos de control en general indirectos, y en cualquier caso no tiene la posibilidad de vender su participación. Por eso estos recursos, limitados, como todo recurso, deben ser gestionados con un sentido de responsabilidad superior, y con niveles de riesgo menores a los de la actividad privada.

Estas dos condicionantes establecen que el funcionario público, en general, y los niveles de dirección en el Sector Público en particular, no sólo son responsables ante una variedad de interesados, sino que además lo son de acuerdo a una variedad de criterios: responden a la ley y a la constitución, a los valores de la comunidad, a las normas políticas y profesionales y al interés de los ciudadanos, y deben contemplar todos estos factores, a la vez que realizar una gestión eficiente de los recursos que administran; porque, dado que dichos recursos no pueden ser reemplazados, no deben ser insumidos sin producir un resultado y deben estar dirigidos a beneficiar al conjunto de la comunidad de la que parten en sus generaciones actuales y futuras.

En el Sector Público los recursos limitados, no deben ser insumidos sin producir un resultado y deben estar dirigidos a beneficiar al conjunto de la comunidad de la que parten en sus generaciones actuales y futuras.

En cuanto a los destinatarios de la actividad estatal, la noción de “cliente” del sector privado es trasladable sólo parcialmente al Sector Público. ¿Por qué? Podría pensarse que al referirse a un ciudadano como cliente se realiza su relevancia, en el entendido de que cliente es quien requiere algo valioso como resultado de la actividad de la organización o de un subconjunto de ésta y debe obtener el valor que requiere. Sin embargo el Sector Público, debe servir a muchas más personas que al cliente inmediato. Son igualmente destinatarios de la actividad del Sector Público:

- ?? aquellos que están esperando por el servicio,
- ?? aquellos que pueden necesitar el servicio aunque no lo están buscando activamente,
- ?? así como también futuras generaciones de receptores del servicio.

Sólo los primeros caben dentro de la definición de clientes, en tanto cuando hablamos de ciudadanos, los tres grupos se encuentran comprendidos.

El Sector Público tiene respecto del primer grupo un rol de Prestador de Servicios, en el que debe satisfacer los requerimientos claves de los ciudadanos actualmente usuarios de los mismos, pero su función no acaba allí.

Debe también cubrir, respecto del segundo grupo, un rol Comunicador y Organizador:

- ?? informando y difundiendo los servicios a quienes no los conocen, fomentando su uso, a fin de asegurar la más amplia cobertura posible, dentro de las restricciones con que cuenta, de la población potencialmente beneficiaria de sus políticas y programas
- ?? recibiendo y ordenando necesidades no cubiertas; en tanto responsable de comprender las necesidades ciudadanas y dar atención a las mismas, debe fomentar mecanismos por los que obtenga una cabal comprensión de tales necesidades a fin de ordenar y priorizar su atención.

Por otra parte, el hecho de que algunos ciudadanos tengan más recursos o más posibilidades para expresar sus necesidades no significa que sus demandas deban ser atendidas primero.

Finalmente debe actuar como garante y conciliador de los intereses ciudadanos, muchas veces contrapuestos, asegurando que los recursos no se agotan en la atención de las actuales generaciones, sino que se garantiza la supervivencia del Sector para la atención de las necesidades de las generaciones futuras.

Estos tres grupos no son en modo alguno disjuntos, sino que un mismo ciudadano puede ocupar un lugar en cada uno de ellos: siendo usuario de servicios actuales, beneficiario potencial de otros servicios que desconoce o de servicios que requeriría pero no son prestados, proponente activo o no de iniciativas de mejora, usuario futuro de servicios que corresponden a ciudadanos de mayor edad, y ciudadano preocupado por la atención que sus hijos recibirán del Sector Público en los años por venir.

Son igualmente destinatarios de la actividad del Sector Público: los usuarios actuales de servicios, aquellos que pueden necesitar el servicio aunque no lo están buscando activamente, así como también futuras generaciones de receptores del servicio.

Si consideramos los roles del Sector en cada una de estas tres categorías, los objetivos de *representación de los valores de la sociedad, responsabilidad* frente a una amplia gama de interesados (en general, frente a toda la comunidad), *equidad, y capacidad de mantener los servicios prestados en el tiempo* son mucho más evidentes en el Sector Público que en el Privado.

En el Sector Público la eficacia organizacional supone lograr los objetivos de: representación de los valores de la sociedad, responsabilidad, equidad, y capacidad de mantener los servicios prestados.

Todo ello debe realizarse además en forma eficiente.

A su vez considerando las características de sus recursos y la presión creciente hacia la reducción de la presión tributaria y tarifaria, la *eficiencia* destaca como un objetivo tan relevante como los anteriores. De hecho, ésta última ha sido la causa en general de las reformas emprendidas en el Sector Público en muchos países.

Podemos considerar entonces que los mencionados objetivos son las dimensiones clave de la eficacia organizacional en el Sector Público. Las técnicas de gestión empleadas, deberían estar orientadas entonces a cumplir con estos objetivos de la forma más eficiente posible.

III- EL URUGUAY: REFORMAS Y SITUACION ACTUAL

1. La corriente de reformas

Uruguay, al igual que otros países en el mundo y en la región, también se ha visto enfrentado a los desafíos y nuevas pautas que los procesos de globalización y rápido avance tecnológico plantean a las organizaciones públicas, y sujeto a importantes presiones para el cambio, debido a mayores demandas por parte de la ciudadanía por la prestación de servicios públicos más eficaces y eficientes.

En este sentido, en la década de los 90 se comenzaron a emprender en Uruguay una serie de reformas (Reforma Administrativa del Estado, Reforma de la Seguridad Social, Reforma de las Empresas Públicas, Reforma de la Seguridad Ciudadana, Reforma del Sistema Político, Reforma Educativa entre otras) con el objetivo de “buscar la eficiencia como forma de promover la equidad y mejorar el acceso a los servicios públicos”³ y a la vez reconocer el papel central del ciudadano como motor del proceso de transformación. No sólo a nivel del Poder Ejecutivo se iniciaron reformas, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y algunos gobiernos departamentales hicieron lo propio.

Estas reformas se orientaron a atenuar algunas de las debilidades identificadas como claves en el Sector Público uruguayo, entre ellas una cultura excesivamente burocrática que enfatizaba procedimientos y no resultados, y que impactaba no sólo en el funcionamiento interno, sino también en la atención e información al ciudadano, estructuras inadecuadas y confusa definición de competencias y responsabilidades, dificultades para manejar los Recursos Humanos (ausentismo laboral y dificultad para la exigencia de responsabilidades e implementación de incentivos). Por otra

³ Cobas, Eduardo. La reforma administrativa del Estado.

parte, la escasa disponibilidad de información de gestión dificultaba el diagnóstico y la gestión del cambio.

Para superar estas debilidades, se estructuraron diversas iniciativas. El objetivo no es hacer una evaluación de las mismas, sólo ubicar la aplicación de las técnicas objetivo en el camino que nuestro país viene recorriendo. Por ello simplemente repasaremos sintéticamente dos ejemplos:

2. Dos programas de reforma: CEPRE e IMM

A nivel de la Administración Central, el Comité Ejecutivo para la reforma del Estado (CEPRE) se propuso un esquema de trabajo que implicaba abordar los referidos problemas en etapas. En una primera etapa (1995 – 2001), según lo señalado por el CEPRE, se abocó a los siguientes temas:

1. *Estructuras organizativas*: reducción del número de unidades organizativas, eliminación de duplicaciones de cometidos, diseño de estructuras más homogéneas, contratación de aquellas acciones que puedan ser realizadas por terceros en condiciones convenientes.
2. *Asignación de los recursos públicos*: promoción de retiros incentivados, reasignación para mejorar la eficiencia, creación de un régimen de reinserción laboral y empresarial.
3. *Recursos humanos*: Mejora del sistema retributivo, recalificación de funcionarios públicos, creación de un sistema de supervisión externa y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo.
4. *Reestructura de la administración de las finanzas públicas*.
5. *Revisión de las regulaciones*, a vía de ejemplo, sobre la defensa del consumidor y la libre competencia. Mejoramiento de la gestión de precios y tasas públicas.

En una segunda etapa, desde 2001, se enfocó en los siguientes elementos:

6. *Mejora de la gestión de los recursos públicos*: incluyendo la implantación del sitio de compras y contrataciones estatales.
7. *Mejora de la competitividad (Estado y Empresa)* a través de racionalización de regulaciones, precios y tasas y procedimientos
8. *Mejora en la gestión de los recursos humanos en la Administración Central*: a través de la implantación de los sistemas de información – SCOT: condiciones objetivas de trabajo, y SR: remuneraciones-

Iniciando en la primera etapa y continuando en la segunda, se abocó asimismo a iniciar acciones en la **Mejora de la calidad de los servicios (Estado – Ciudadano)**: donde los aspectos más salientes son la instrumentación de la Guía de Orientación al Usuario, la mejora de los servicios de expedición de cédula de identidad, y de los servicios de asistencia externa y el proyecto Portal de Gobierno, sobre el que viene trabajando.

Por su parte, a nivel de gobiernos departamentales, por ejemplo, la Intendencia Municipal de Montevideo, inició también un Programa de Mejora de la Gestión “con el propósito de alcanzar niveles superiores en la calidad de los servicios que se brindan a la comunidad”. Este programa se dirige de forma específica a los siguientes objetivos:

1. **Mejorar la calidad de los servicios prestados a la población en procesos de alto impacto ciudadano**
2. Aumentar la capacidad de la Intendencia en materia de planeamiento, organización y evaluación gerencial

3. Mejorar la calidad de la gestión de la Intendencia a través de la formación de los funcionarios y la implantación de un sistema de remuneraciones por desempeño
4. Fortalecer la administración fiscal del gobierno municipal.

En particular el primer objetivo apunta a ser logrado a través de la mejora de los servicios descentralizados, enfocándose en aquellos que realmente aportan valor local, la mejora de los servicios de limpieza y de gestión territorial.

3. Aspectos en común: el objetivo relación Estado-Ciudadano

Por ser el ciudadano el receptor final de los servicios públicos y también del costo de funcionamiento del Sector, podríamos decir que cada uno de los objetivos y componentes de ambas reformas, y en general el conjunto de los esfuerzos de reforma que se realizan en el país, tiene un impacto, directo o indirecto, en la satisfacción o insatisfacción del ciudadano.

Sin embargo, la atención a usuarios de los servicios públicos, y en sentido más amplio las relaciones Estado-Ciudadano, son identificadas como áreas específicas tanto del programa de CEPRE como del de IMM. Son precisamente estas áreas las que tienen un efecto inmediato en los ciudadanos y son objetivo de la visión analizada y de las técnicas de gestión que presentaremos a continuación.

Ambas organizaciones han iniciado un camino en este tema, marcando avances relevantes, sin embargo la propia identificación de problemas, que detonó estos programas, hace que reste mucho camino por recorrer. ¿A qué altura nos encontramos? Es difícil decirlo, sobre todo cuando los esfuerzos son tan recientes que no es válido evaluar el nivel de consolidación de los resultados logrados.

Pero, volviendo sobre la visión esgrimida, quizás podamos al menos ubicarnos en el camino con relación a los objetivos planteados.

Sintetizábamos en la visión esgrimida que el Sector Público se debe en su rol, tanto a los usuarios actuales de servicios, a aquellos que pueden necesitar el servicio aunque no lo están buscando activamente, así como también a futuras generaciones de receptores del servicio y debe asegurar para todos ellos la representación de los valores de la sociedad, la responsabilidad y equidad en la gestión de los recursos limitados y la capacidad de mantener en el tiempo los servicios prestados, realizando una gestión eficiente.

Bien, si repasamos ambos programas encontraremos que los objetivos hasta el momento se enfocan en iniciativas de mejora de servicios prestados, existen también algunos objetivos y logros en materia de información, aunque esto último mayoritariamente cuando el ciudadano se encuentra buscando activamente esa información. Unos y otros responden a la primera categoría de ciudadano destinatario de la actividad del Sector: el demandante actual de servicios.

Existen algunas acciones también en relación a la segunda categoría: aquellos que pueden necesitar el servicio aunque no lo están buscando activamente. Los carteles electrónicos de Montevideo, los avisos en prensa sobre cambios en materia de seguridad ciudadana, la comunicación de la ley de Asignaciones Familiares del 2000 ampliatoria de derechos, son algunos casos. Pero debemos reconocer que estos son esfuerzos muy específicos y de alcance bastante más restringido que los que se dirigen a la primera categoría.

Veamos entonces cómo pueden las técnicas de gestión privadas en materia de atención y comunicación, contribuir en los programas de mejora, en los roles de Prestador de Servicios, Comunicador, Organizador y Garante.

IV- TÉCNICAS DE GESTIÓN: FORTALECIENDO LAS RELACIONES CON LOS CIUDADANOS

En línea con los objetivos reseñados, entendemos que una gestión que contribuya al fortalecimiento de las relaciones con el ciudadano debería orientarse a mejorar la prestación de los servicios en términos de calidad e innovación, promover la participación del ciudadano en las políticas públicas y asegurar los derechos de los ciudadanos, justicia y seguridad.

El tema que nos ocupa en esta sección es la aplicación de técnicas de gestión que puedan contribuir al logro de estos objetivos, en un marco de eficiencia. A qué nos referimos cuando hablamos de técnicas de gestión?.

Podemos entender por gestión de una organización la labor realizada por los directivos/gerentes de la misma consistente en elegir las estrategias apropiadas para alcanzar las metas (planificación estratégica), decidir y coordinar las tareas que se han de llevar a cabo para poner en práctica tales estrategias, seleccionar y administrar los recursos que se van a usar para esas tareas (humanos, financieros, materiales, manejo de redes, información), evaluar el cumplimiento de metas y adoptar las acciones correctivas cuando sea preciso (control del desempeño y manejo del cambio). Las técnicas de gestión son entonces las herramientas o metodologías que asisten al directivo o gerente en esa labor.

Nos enfocaremos en analizar la aplicación de dos técnicas en particular, para reforzar la relación Sector Público-Ciudadano, en relación a los roles de este Sector vistos en la sección II:

- ?? estrategia de comunicación, en relación al rol Comunicador y Garante del Sector Público ;
- ?? modelo de atención, en relación al rol Prestador de Servicios.

1. Técnicas para el manejo de la información: hacia un programa de Información y Participación ciudadana

El entorno cambiante que enfrentan en general las organizaciones y en particular el Sector Público, caracterizado por la globalización y el rápido avance tecnológico, tiene un impacto inmediato en el manejo de información y hacen que el manejo adecuado de este recurso sea cada vez más importante para las organizaciones.

En particular en lo que refiere al rol Comunicador y Garante del Sector, en línea con los objetivos reseñados para el Sector Público, la implantación de un programa de información y participación ciudadana (dos caras de una misma moneda) que involucre la definición de una estrategia de comunicación, deberá apuntar a:

- ?? *informar sobre los servicios existentes y sobre las posibles opciones*, a fin de alcanzar responsablemente y con equidad a usuarios actuales y potenciales de tales servicios;
- ?? *permitir a los ciudadanos participar en las políticas públicas* - contribuyendo así a que el Sector Público logre ser adecuado representante de los valores de la sociedad, y
- ?? *ejercer control sobre los recursos públicos* - para dar cuenta de la eficiencia y responsabilidad con que se actúa en el uso de los recursos aportando valor a las generaciones actuales y preservando a la vez la continuidad de los roles estatales para las generaciones futuras.

Ello resulta clave para fortalecer las relaciones en la triple dimensión considerada.

La siguiente pregunta es, entonces, **¿cómo elaboramos un plan de información y participación ciudadana que cumpla con estas funciones y logre los objetivos que determinan la eficacia en el Sector?**

La elaboración de un programa de información y participación ciudadana requiere en primer término, una comprensión de quienes son los diferentes grupos de interés existentes dentro de la definición de ciudadanos, en el contexto particular de la organización de que se trate, y cuáles son las necesidades de cada grupo, punto de partida básico para *dar respuesta responsable a la amplia gama de interesados*.

A partir de entender las necesidades específicas de estos grupos, se podrán definir los objetivos del programa, es decir las acciones a desarrollar para satisfacer esos intereses y los mecanismos concretos para poner en práctica dichas acciones.

Por otra parte el dinámico avance de las tecnologías de información y participación y la influencia mutua existente entre este avance y las demandas ciudadanas, hace necesaria la evaluación y reconsideración permanente de las acciones a seguir para una implementación efectiva del plan.

1.1 Segmentar y evaluar a los grupos de interés

Como un primer paso para **segmentar** a los ciudadanos, podemos partir de la definición que adoptamos en la Sección II, por la cual considerábamos de una forma general la existencia de tres grandes grupos de interés: el cliente inmediato, las personas que no demandan activamente el servicio y las futuras generaciones de usuarios.

La composición de cada uno de estos grupos de interés será diferente para cada organización pública en función de los servicios que preste, y deberá ser identificada a partir de un análisis que implica la consideración tanto de aspectos internos a la organización, como externos, demográficos y sociales.

Una vez segmentados los grupos de interés, el siguiente paso es proceder a la **evaluación** de sus necesidades e intereses.

Esto implica analizar de qué forma cada uno de estos grupos consideraría satisfechos los objetivos que hemos definido como primarios (representación de los valores de la sociedad, equidad, capacidad de mantener los servicios en el tiempo y responsabilidad) y complementarios (eficiencia, efectividad en los costos y capacidad de responder a las demandas del mercado).

Existen diferentes mecanismos para realizar esta evaluación, la cual puede provenir a partir de instancias formales diseñadas a tal efecto (por ejemplo, a través de la realización de encuestas de opinión) o a partir de realizar un análisis eficiente de información existente (quejas, sugerencias, reclamos), lo cual implica disciplina y eficiencia en la captura, mantenimiento y procesamiento de datos. La existencia de Oficinas de Atención al Cliente u Organos Internos de Control que no sólo informan, orientan y gestionan sino que también recogen y procesan las opiniones de los ciudadanos es una alternativa adoptada por varios países⁴.

En el caso de aquellos ciudadanos que no son clientes inmediatos, la evaluación implica complejidades adicionales y requiere esfuerzos por incrementar los mecanismos de participación ciudadana, para comprender qué factores aportan valor para estas personas que no están hoy directamente relacionadas. Ello puede hacerse identificando las características comunes de estos grupos y los puntos donde las personas de ese segmento, social, étnico, ocupacional, etc, pueden ser ubicados, y diseñando canales apropiados de participación para obtener su opinión desde otros puntos, estatales o no, con los que sí se vinculan.

Los derechos de las futuras generaciones estarán representados por las actuales generaciones, a través del control de la utilización de los recursos públicos, por lo cual la necesidad de poder informarse y realizar este control, aparece como una necesidad presente en todas las organizaciones públicas y que abarca a todos los grupos de ciudadanos.

1.2 Establecer los objetivos del programa

Una vez segmentados y evaluadas las necesidades de los grupos de interés particulares de la organización, el siguiente paso es establecer los objetivos del programa de información y participación, que apuntará a la satisfacción de las necesidades identificadas en la etapa anterior.

⁴ A modo de ejemplo, podemos citar el caso de la Secretaría de Energía de México, coordinadora del Sector Energía, quien ha creado un Organo Interno de Control encargado de recepcionar quejas o denuncias, seguimiento de irregularidades, sugerencias, solicitudes o reconocimientos, presentados en forma directa, telefónica, fax, correo electrónico o correspondencia.

El plan de información y participación de cada organización tendrá sus objetivos específicos, en función de los grupos de ciudadanos identificados y sus necesidades. Sin embargo, es posible identificar ciertas categorías generales de necesidades comunes a todas las organizaciones, a los que los planes de información y participación intentarán dar respuesta.

En forma muy genérica, podemos decir entonces que mejorar el acceso a los servicios y a la información, promover la participación en la vida pública y combatir la exclusión social serán objetivos de todo programa de información y participación. En particular, y con relación a los diferentes grupos de ciudadanos y los roles del Estado en relación a cada uno de ellos, podemos identificar los siguientes objetivos fundamentales:

Cliente inmediato

- ?? Brindar información sobre trámites y servicios
- ?? Resolver consultas
- ?? Atender reclamos
- ?? Recibir sugerencias, y propuestas de mejora vinculadas a los servicios prestados y/o a los mecanismos de información

Personas que no demandan activamente el Servicio

- ?? Asesorar sobre la atención y servicios que puede recibir (similar al primero de la primer categoría pero requiere llegar a un ciudadano que no se encuentra proactivamente buscando esta información)
- ?? Establecer mecanismos de participación ciudadana

Futuras generaciones (representadas por las generaciones actuales)

- ?? Informar sobre resultados como cumplimiento de la gestión pública

Ahora bien, tomemos a vía de ejemplo sólo alguno de los objetivos fundamentales para analizar su concreción.

En el primero de ellos - brindar información sobre trámites y servicios-, se parte de una organización actual de servicios e información, que se hereda de las décadas pasadas, estructurada por oficinas, y no por necesidades del ciudadano. Esto hace que para resolver una problemática específica muchas veces se deba obtener información en diferentes puntos, más aún cuando se trata de resolver problemáticas diferentes pero vinculadas. ¿Cuántas gestiones debe por ejemplo realizar un ciudadano cuando nace un hijo? Inscripción en el Registro, obtención de partida de nacimiento, solicitud de cita para cédula de identidad, y según su nivel de ingresos: solicitud de asignación familiar, afiliación mutual o asistencia pública, asistencia alimentaria, y podríamos seguir con algunos servicios más. Si repasamos esa lista, un padre primerizo puede tener que recurrir a varios puntos de información para tan sólo saber los aspectos básicos: dónde realizar cada trámite, horario de atención y documentación a suministrar.

¿Qué implica en este entorno brindar información sobre trámites, ajustándose a las necesidades del ciudadano? Más allá de que lo ideal sería poder integrar la atención de los trámites vinculados a una misma situación; en materia de comunicación ya supondría un avance relevante poder integrar dicha información, de forma que cada ciudadano pueda acceder a ella en un solo punto de atención.

Si bien la Guía de Orientación al Usuario elaborada por CEPRE constituye un avance importante en la materia, se limita a la Administración Central y a la modalidad de internet.

Organizar la información de esta forma puede requerir la implantación de un sistema intercomunicado de registros administrativos, el intercambio de las bases de datos e instrumentos de información y atención al ciudadano de las distintas Administraciones, o hasta simplificación e integración de los

trámites y procedimientos administrativos inclusive. Por lo tanto la definición de objetivos requerirá identificar en cada caso la información de mayor impacto y valor para el ciudadano a fin de asignar prioritariamente los recursos escasos, en proyectos de alcance quizás más restringido pero viables, focalizados a brindar a los segmentos objetivo la información que a ellos más interesa en forma integrada. *Esta priorización deberá realizarse con equidad, en representación de los intereses de los diferentes segmentos objetivos y por sobre todo de los valores de la sociedad en su conjunto.*

1.3. Diseñar una estrategia de comunicación y participación

Identificados los diferentes segmentos de ciudadanos y sus necesidades específicas en materia de comunicación y participación, y definidos los objetivos a cubrir, el diseño de una estrategia de información y participación implica la selección de los canales o mecanismos concretos a emplear, la forma organizativa a dar a estos esfuerzos, la frecuencia con que los canales deberán operar y los mecanismos de retroalimentación a utilizar para evaluar el logro de los objetivos planteados, verificando la viabilidad económica de la definición adoptada.

Repasemos estos aspectos para los objetivos vistos anteriormente.

1.3.1. Brindar información sobre trámites y servicios, resolver consultas y atender reclamos

El rápido avance tecnológico, ha puesto a disposición variados mecanismos que facilitan el logro de este objetivo al crear canales adicionales de acceso a los servicios y a la información, y a su vez ha operado ampliando las demandas de los ciudadanos en este sentido. De esta forma, muchas organizaciones han diseñado la posibilidad de consultar los requisitos, oficinas, horarios de atención y costos de los trámites gubernamentales a través de las tecnologías de Internet.

Los mecanismos pueden incluir desde la implementación de portales de trámites gubernamentales que permiten realizar los trámites en forma electrónica (por ejemplo, Secretaría de Energía de México) hasta la mejora de los procesos de atención, para los que son realizados en forma personal.

Pero, debe tenerse en cuenta que los actuales canales de acceso a los servicios y a la información, deben ser mejorados y mantenidos y no necesariamente reemplazados si se quiere combatir la exclusión social y asegurar la equidad. Ejemplos de información distribuida a través de medios no electrónicos es la elaboración de un documento en diversos soportes que recoja la información esencial referente a los servicios, dependencias, funciones y procedimientos de la Administración (La Rioja), la elaboración de un directorio telefónico institucional para ponerse en contacto con funcionarios de la Secretaría incluye nombre, puesto, ubicación, teléfono, fax. (Secretaría de Energía, México) y provisión de información telefónica a los ciudadanos que no hayan accedido a los servicios por vía telemática.

Yendo a nuestro ejemplo de situación de un nacimiento, los diferentes segmentos de ciudadanos deben poder obtener la información de modo integrado a través de un canal ajustado a su estilo de información, lo que supone un sistema multimodal de información: instrumentando por ejemplo información personalizada e integral en los Centros Materno-Infantiles; en cada lugar donde se realiza uno de los trámites poder informar sobre otros trámites vinculados, aún cuando se realicen en unidades diferentes; poder disponer de información integrada por internet.

Para identificar y priorizar estos canales, una vez definidos los objetivos de información, es necesario sondear en cada uno de los segmentos de la población los canales que mayor valor aportan – esto es, que son consultados más naturalmente y en forma preferida – para cada una de las categorías/objetivos de información.

La frecuencia en este objetivo, en tanto se trata de usuarios de un servicio, debe adecuarse a los momentos en que el servicio se brinda, por ejemplo en cada instrumentación de cambios, en los períodos específicos para servicios no continuos y en forma permanente para los restantes.

En cambio cuando lo que apuntamos es a llegar con información a potenciales usuarios, la información debería brindarse en forma previa y preparatoria al lanzamiento de nuevos servicios y luego deberá definirse una frecuencia de mantenimiento, para la información de servicios que ya vienen siendo prestados, estos últimos buscando canales en los que se ubican los segmentos

objetivo, como por ejemplo a través de los Centro Materno Infantiles para servicios de cobertura a la infancia.

El establecimiento de una Oficina de atención al ciudadano, encargada de informar, orientar, gestionar y resolver, puede ser la forma organizativa a dar a este esfuerzo, pero dado que, al menos inicialmente supone coordinar información diseminada en multiplicidad de unidades, es necesario también establecer mecanismos de coordinación que garanticen la colaboración requerida y la constante actualización de la información. En este sentido lo ideal sería recurrir a mecanismos automatizados de integración de las bases informáticas que soportan la orientación de atención en cada unidad, al menos cuando éstas existen.

1.3.2. Establecer mecanismos de participación ciudadana

La participación de los ciudadanos en la gestión de las organizaciones públicas puede abarcar diferentes aspectos de la misma. Puede limitarse a la presentación de quejas y sugerencias, en cuyo caso puede tratarse más de usuarios actuales de servicios, o extenderse a áreas tales como elaboración de políticas en forma interactiva, participación en la asignación de recursos públicos u otras formas de participación más directa en la gestión.

Participación en la asignación de recursos públicos: presupuesto participativo

La participación en la administración del gasto público se está convirtiendo en una práctica común en las finanzas públicas. Ésta puede describirse como una función cíclica del gobierno que comienza con la *formulación del presupuesto* en la que los grupos ciudadanos pueden participar en la asignación de recursos públicos o formular un presupuesto alternativo. Luego, a través del *análisis presupuestario* se brinda un mecanismo para evaluar las asignaciones propuestas, frente a los compromisos sociales adquiridos por el gobierno y otras cuestiones de equidad. En la fase del *gasto presupuestario*, los ciudadanos pueden rastrear de qué manera el gobierno gasta el dinero asignado. La etapa final de este ciclo es el *control del desempeño*, en la cual se mide el desempeño de una agencia pública en función de la cantidad de fondos gastados. Existen diferentes experiencias en este sentido, en las que se desarrollaron distintos tipos y grados de participación ciudadana, especialmente destacable el caso de Porto Alegre, Brasil, donde el gobierno local desarrolló un elaborado proceso para incluir a los ciudadanos en el diseño del presupuesto⁵.

Realización de servicio social o prácticas profesionales en el área

Otra forma de promover la participación de los ciudadanos es a través del involucramiento directo de los mismos en la gestión o actividad de las organizaciones públicas, por ejemplo a través de la realización de prácticas profesionales en dichas organizaciones, que permiten a los ciudadanos que las realizan comprender la realidad, desafíos y problemáticas de las mismas y a su vez volcar conocimientos y experiencia⁶.

1.3.3. Informar sobre resultados como cumplimiento de la gestión pública

La posibilidad de estar informado sobre la utilización de los fondos públicos y los resultados logrados, es un derecho fundamental de todos los ciudadanos, en línea con una de las dimensiones claves de eficacia organizacional del Sector Público (responsabilidad) que habíamos identificado, y es condición necesaria para que los ciudadanos puedan representar a las futuras generaciones de usuarios. Sólo comprendiendo los gastos realizados y el objetivo de los mismos, estarán en condiciones de pedir rendición de cuentas.

Para informar sobre resultados, la organización deberá en primer lugar definir la información a difundir, en función de los intereses y necesidades de los ciudadanos. Luego deberá preparar la información, de acuerdo con las definiciones efectuadas y por último definir los canales para difundir dicha información.

⁵ Ver Auditoría por parte de los pobres: experiencias de participación ciudadana en la administración del gasto público. Preparado por Danilo A. Songco, Banco Mundial.

⁶ Por ejemplo, la Secretaría de Energía de México, coordinadora del sector de energía de dicho país, ha establecido programas de este tipo como forma de incrementar la participación ciudadana.

No es el objetivo de este trabajo profundizar sobre los diferentes tipos de información a preparar, sólo remarcaremos la tendencia creciente que existe hacia la búsqueda de una mayor claridad acerca de cómo los fondos están siendo utilizados a través de distintos instrumentos, como por ejemplo, la realización y divulgación de presupuestos fáciles de entender y orientados a resultados, de forma de hacer las relaciones entre insumos y productos más transparentes.

Pero **¿qué supone transparencia?**, muchas veces se confunde este principio clave de la gestión pública, con informar sobre cuanto aspecto es posible cuantificar, cuando en realidad transparencia debe implicar que cada segmento de ciudadanos reciba información relevante, que resulte de su interés y sea capaz de comprender. Para ello es necesaria la selectividad, la síntesis y la capacidad de presentar la información en forma entendible. Además los canales por los que esta información es brindada, deben permitir obtener la información con relativa facilidad, sin tener que navegar entre decenas o cientos de páginas – físicas o magnéticas -. No existe transparencia sin facilidad de acceso⁷.

La publicación activa a través de distintos canales de información gerencial, tales como objetivos organizacionales, planes, metas de desempeño con la ayuda de objetivos específicos, benchmarking con otras organizaciones, también contribuye a la mencionada claridad.

1.3.4. Retroalimentación

Por último, es parte fundamental en la elaboración de un programa de información y participación ciudadana, el establecimiento de apropiados mecanismos de retroalimentación que permitan evaluar e identificar periódicamente tanto el mantenimiento de los grupos de interés identificados o el surgimiento de nuevos grupos, sus intereses y necesidades así como la efectividad de los programas de comunicación y participación empleados para satisfacerlos.

Entre estos mecanismos pueden contarse el establecimiento de Oficinas de Atención al Cliente u Organos Internos de Control encargados de recepcionar y procesar quejas o denuncias, seguimiento de irregularidades, sugerencias, solicitudes o reconocimientos, así como el establecimiento de portales diseñados a tal efecto. En las Oficinas u Organos de Control la presentación puede ser directa, telefónica, por fax, correo electrónico o correspondencia.

En lo que refiere al ciudadano que no demanda activamente el servicio y a las futuras generaciones de usuarios, la realización de auditorías sociales constituye un mecanismo más apto.

La Auditoría Social es un proceso mediante el cual una organización contabiliza y analiza su acción social, da cuenta de la misma y en función de los resultados obtenidos mejora su acción. Puede ser realizada por grupos organizados de ciudadanos o por profesionales externos capacitados para tal fin.

Otros mecanismos tradicionales y simples pueden permitir la retroalimentación e incluso la aportación de sugerencias e iniciativas, tanto de usuarios como de no usuarios actuales, en la defensa de sus propios intereses y de los de generaciones futuras. Es el caso de encuestas ciudadanas, mecanismos de captación masiva de sugerencias – como fue el caso aplicado en el Ministerio del Interior – o comisiones zonales que actúen como canales de captación y transmisión del sentir ciudadano en los temas de corriente preocupación.

2. Técnicas para la instrumentación de un nuevo modelo de atención al ciudadano

Otra de las técnicas de gestión que nos ocupa en esta ocasión, es el modelo de atención, en relación al rol Prestador de Servicios del Sector Público.

La aplicación por parte de las empresas privadas de modelos de atención, con el objetivo de mejorar la atención de sus clientes, revolucionó sin duda la concepción acerca de los roles que jugaban

⁷ Ing. Luis Zaviezo, Controlando la Corrupción: Hacia una estrategia integrada, Seminario eGovernment "una mirada al sur", octubre 2002, Montevideo

empresas – clientes en el mercado. Este cambio de “foco”, que ha puesto a los clientes en la mira de las empresas para brindarles un mejor servicio, no dista del foco que muchos gobiernos han comenzado a poner en sus ciudadanos.

Si bien en la técnica anterior (información y comunicación), hacíamos referencia a tres categorías de ciudadanos, en ésta, acabe ceñirse únicamente a la primera de las categorías dado que las otras dos, no conllevan atención -entendida en sentido estricto-, en tanto no se transformen en demandantes (usuarios) concretos de los servicios prestados, ya que los componentes de información y participación que podrían incluirse en una acepción ampliada de la atención fueron analizados anteriormente.

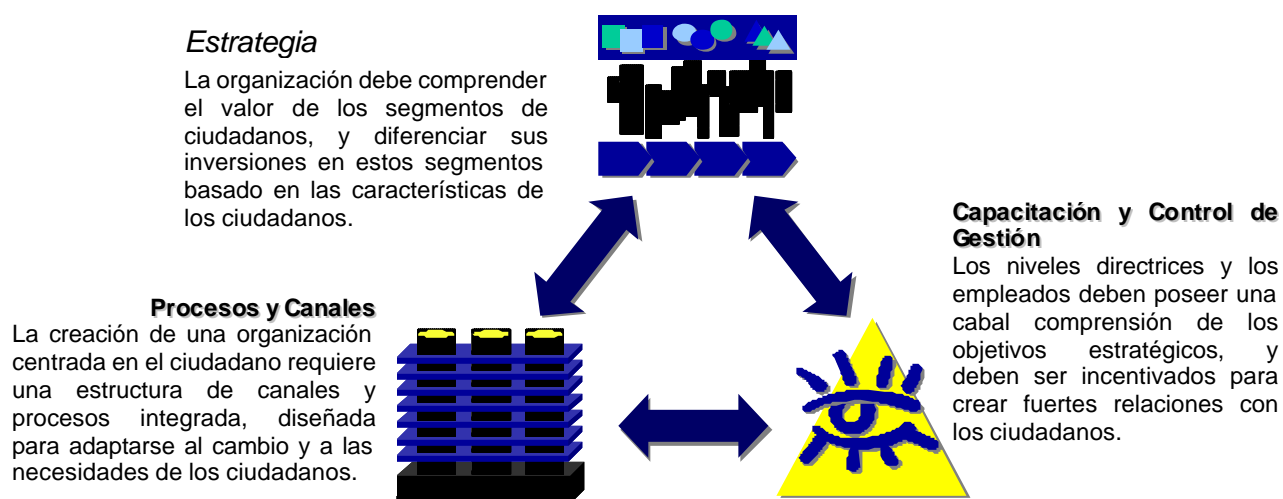
2.1 ¿Qué es, y qué implica el diseño de un modelo de atención al ciudadano?

Un modelo de atención es un esquema teórico de una realidad compleja que facilita su comprensión, y orienta en la determinación de la modalidad de atención más adecuada para las diferentes instancias de relación Estado - Ciudadano. Es mucho más que la atención de trámites, es la propuesta de valor en cuanto a los servicios o programas que brinda el Estado a sus ciudadanos.

En este sentido, el diseño de un modelo de atención ciudadana, implica la consideración de las especificidades del Sector Público y la definición e identificación de tres temas centrales:

1. Objetivos estratégicos del modelo de atención al ciudadano,
2. Canales de atención,
3. Control de gestión.

Antes de desarrollar estos tres grandes módulos del proceso de diseño de un Modelo de atención al Ciudadano, permítannos realizar algunas precisiones importantes acerca de las organizaciones o instituciones centradas en los ciudadanos. Todas poseen un excelente desempeño en las siguientes áreas:



Teniendo en cuenta estas 3 áreas fundamentales, desarrollaremos los módulos del diseño de un Modelo de Atención al Ciudadano.

2.2 Objetivos estratégicos del modelo de atención al ciudadano

La definición de los objetivos estratégicos, implica el establecimiento de los pilares del modelo, por tanto constituyen, la propuesta de valor que el Sector Público realiza a la ciudadanía en términos de su atención.

Al hablar de ciudadanía, debemos tener presente que existen distintos segmentos de ciudadanos a los que el Estado deberá atender. Es así que el primer paso para la definición de los objetivos estratégicos, es la segmentación de la ciudadanía en grupos de personas cuyas necesidades sean similares. Por esta razón, resulta fundamental conocer, comprender e identificar qué consume cada uno de los segmentos, sus características distintivas y necesidades específicas. Algunos ejemplos podrían ser:

- ☒ Satisfacer determinado servicio concurrendo a un único punto de atención.
- ☒ Obtener una resolución rápida a su solicitud.
- ☒ Realizar gestiones sin necesidad de trasladarse a algún punto de atención.

Adicionalmente, estas necesidades deberán ser evaluadas de igual forma que se realiza en la técnica de información y comunicación, con el objetivo de comprender cabalmente, qué valora cada uno de los segmentos, en cada uno de los servicios que demandan y poder elaborar la propuesta de valor que contemple de la mejor manera dichos requerimientos.

Si bien lo ideal sería poder atender todas las necesidades identificadas, está claro que el Estado posee recursos limitados y por tanto deberá priorizar la atención que realiza de las mismas. En este sentido, el rol que desea jugar el Estado resulta clave como criterio para efectuar dicha priorización. Al comienzo habíamos planteado dos enfoques de la relación Estado – Ciudadanos, en los que por un lado teníamos la consideración de los valores sociales y la priorización de la equidad, la capacidad de mantener los servicios en el tiempo y la responsabilidad, y por otro el de responder a demandas y tendencias actuales, dando mayor relevancia a la eficiencia, y la efectividad en los costos. La elección de uno de estos enfoques o la asunción de su complementariedad, establece las condiciones requeridas para priorizar las necesidades en el marco de las restricciones existentes.

Definidos entonces los segmentos de ciudadanos y el rol que el Sector Público desea jugar, ¿qué implica la definición de los objetivos estratégicos de un modelo de atención? Establecer los aspectos claves que se desean lograr a través de la atención a los ciudadanos en tanto demandantes de servicios, y explicitar a través del modelo la propuesta de valor. ¿En qué consiste la propuesta de valor? En la definición de los resultados que se logrará a través de los distintos canales y procesos con los que se van a atender cada una de las necesidades identificadas.

2.3 Canales de atención

El segundo módulo del diseño de un modelo de atención, comprende entonces, la definición de los canales a utilizar en cada caso. Esto nos pone frente a la pregunta de ¿cuáles son los criterios de elección de un canal u otro?

Existe actualmente la posibilidad de establecer en simultáneo diversos canales de atención:

- ☒ atención personalizada,
- ☒ telefónica,
- ☒ telemática,
- ☒ kioscos,
- ☒ unidades descentralizadas, etc.

La elección de cada canal, responde a las características especiales de cada segmento a atender. Por ejemplo, la atención personalizada, es un canal que responde de mejor manera a la satisfacción del ciudadano en los casos en que existe gran complejidad del trámite o servicio, o en los que se requiere explicar en detalle una serie de aspectos, o en los que por determinadas situaciones no hay posibilidad de acceder a otro medio de comunicación. Sin embargo, existen segmentos de ciudadanos, que por sus características, se ven más satisfechos si pueden resolver sus necesidades de atención a través de la atención telemática, pues eso evita todo traslado y permite una atención 24*365. Otro ejemplo, podría ser el cruzamiento de unidades descentralizadas. Este canal, brindaría la posibilidad de resolver en un único punto distintas necesidades de una misma temática, además de

estar establecido en un lugar en donde es natural que el ciudadano requiera del mismo. Continuando con el ejemplo del nacimiento de un hijo: que en un Hospital Público existan puestos de atención del registro civil y asignaciones familiares entre otros. Así podríamos seguir ejemplificando con los demás canales.

Si bien se cuenta actualmente con la posibilidad de seleccionar los distintos canales y modalidades para cada segmento - proceso de atención, un punto importante a tener en cuenta en esta realidad multicanal y multimodal, es la homogeneidad con que debe estar caracterizado el modelo de atención en su conjunto, asegurando una respuesta uniforme al ciudadano, independientemente del canal por el que sea atendido. Es aquí, cuando la tecnología juega un papel preponderante, habilitando la posibilidad de contar con una plataforma común (a través de modalidades WEB) de información y gestión de trámites y servicios, que pueda soportar los diferentes canales: la misma página a la que accede un ciudadano en modalidad de autoservicio, puede ser la que utiliza un operador para resolver la misma gestión requerida por un ciudadano en forma telefónica, y la misma página que puede utilizar un funcionario de atención personalizada para resolver el requerimiento de un ciudadano que concurre personalmente a un puesto de atención.

2.4 Control de Gestión

Para poder evaluar que dichos canales cumplen los objetivos definidos en materia de atención y constituyen efectivamente medios valiosos para los ciudadanos, es necesario definir un conjunto integrado de indicadores.

Los mismos deben permitir orientar los esfuerzos al logro de los objetivos, monitorear el cumplimiento de los mismos y disponer oportunamente de acciones correctivas.

Para ello es necesario que contemplen diferentes perspectivas que hacen al sostenimiento de los objetivos: la eficiencia en la operativa de los canales, la satisfacción de los ciudadanos, el nivel de cobertura a la ciudadanía objetivo, la calidad de los procesos de atención -en relación a la calidad objetivo, p. ej tiempo de respuesta, número de gestiones para un mismo objeto, etc-, la adecuación de los sistemas de información y el desarrollo y compromiso del personal responsable de la atención.

V- CONCLUSIONES

1. Existen dos enfoques aparentemente contrapuestos en cuanto a las dimensiones de la eficacia organizacional del Sector Público y de la relación de éste con el ciudadano. El primero, basado en las características diferenciales del sector, prioriza la equidad, capacidad de mantener los servicios en el tiempo y la responsabilidad. El segundo, basado más en la necesidad de responder a demandas y tendencias actuales, prioriza la eficiencia, la efectividad en los costos y la capacidad de responder a las demandas del mercado. Ambos modelos individualmente considerados resultan parciales. Es el complemento adecuado de ambos lo que resulta en una visión integral del rol del Estado.
2. Fortalecer las relaciones con el ciudadano implica no sólo atender al ciudadano entendido como cliente inmediato -usuarios actuales de servicios-, sino a las personas que actualmente no están demandando el servicio activamente y también asegurar la provisión del servicio a futuras generaciones, concepción del ciudadano que se encuentra en línea con una idea del Sector Público como sector diferencial y cuyas dimensiones primarias de eficacia organizacional son la representación de los valores de la sociedad, la equidad, la responsabilidad y la capacidad de mantener los servicios en el tiempo, al mismo nivel que realizar una gestión eficiente de sus recursos.
3. La gestión pública y la gestión privada poseen especificidades propias, por las que no necesariamente todos los enfoques y herramientas son aplicables por igual en ambas, sin embargo muchas técnicas pueden ser, si bien no transferidas, ajustadas para garantizar su aplicabilidad. En ese ajuste, las técnicas deberían orientarse en primer lugar a cumplir con el concepto de eficacia en el Sector Público.

4. En particular las técnicas de estrategia de comunicación y modelo de atención del sector privado pueden ser adecuadas para su aplicación al fortalecimiento de la relación Sector Público-Ciudadano, considerando las especificidades de dicha relación.
5. La implantación de un programa de información y participación ciudadana (dos caras de una misma moneda) que involucre la definición de una estrategia de comunicación, deberá apuntar a:
 - ?? *informar sobre los servicios existentes y sobre las posibles opciones*, a fin de alcanzar responsablemente y con equidad a usuarios actuales y potenciales de tales servicios;
 - ?? *permitir a los ciudadanos participar en las políticas públicas* - contribuyendo así a que el Sector Público logre ser adecuado representante de los valores de la sociedad, y
 - ?? *ejercer control sobre los recursos públicos* - para dar cuenta de la eficiencia y responsabilidad con que se actúa en el uso de los recursos aportando valor a las generaciones actuales y preservando a la vez la continuidad de los roles estatales para las generaciones futuras.
6. La aplicación de los modelos de atención a clientes, en el Sector Público requiere considerar al ciudadano, no sólo desde una perspectiva comercial, sino además desde la respuesta equitativa y responsable a las necesidades de los diferentes segmentos de usuarios, en un marco de recursos limitados.
7. Dicha respuesta involucra el empleo de esquemas multi-canal, para llegar a los diferentes segmentos de ciudadanos objetivo por un medio que responda a sus necesidades en forma natural para ellos. En este esquema multi-canal, para garantizar una respuesta uniforme, independientemente del medio de atención utilizado, la tecnología web, a través de soluciones de intranet puede ser una herramienta de ayuda, soportando la atención en los diferentes canales.

BIBLIOGRAFÍA

CEPRE: <http://www.cepre.opp.gub.uy>

?? Programa de Modernización de la Gestión Pública, Informe de Avance al 30 de Noviembre de 2002,

?? Plan de Mejora de la Calidad de Servicios al Ciudadano, Resumen Ejecutivo

?? Informe Inicial, Programa de Modernización de la Gestión Pública, Programa de Apoyo – Proyecto A – Modernización de los Servicios Públicos de la AC, OPP, Componente de Estado y Ciudadano, págs 8 a 13

CEPRE: Programa de Modernización de la Gestión Pública (2001-Actual), <http://www.cepre.opp.gub.uy/HomePage.php?SeccionFull=9>

IMM: Fin y propósito del Programa y Atención al ciudadano y Descentralización, http://monolitos.montevideo.gub.uy:8308/IMM_BID/sitiopmg-bid.nsf

CEPRE: Programa de Reforma del Estado (1995-2001), <http://www.cepre.opp.gub.uy/HomePage.php?SeccionFull=2>

Active Resource Management Public Sector Solutions Set (July, 2002). Public Sector Solutions Set Development Team. Synergy. – Deloitte & Touche

CRM Toolkit - 2002. – Deloitte & Touche

Proceso de implantación del Sistema de calidad ISO 9000:2000 en la oficina de atención ciudadana – caso de la ciudad de Castelldefels, Barcelona, España.

<http://www.grame.net/tac/tac2002/ponencias/casteldefels.htm>.

Zaviezo, Luis: Controlando la Corrupción: Hacia una estrategia integrada, Seminario eGovernment "una mirada al sur", octubre 2002, Montevideo

Denhardt, R.B & Denhardt, J.V (2000). "The new public service: seving rather than steering". Public Administration Review, 60: 535-548.

Laurence E. Lynn, Jr, University of Chicago. The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. "Symposium on Leadership, Democracy and the New Public Management" section of the Public Administration Review, 58 (3): 189-238.

McInerney Rosemary, Barrows David. Management Tools For Creating Government Responsiveness: The Liquor Control Board of Ontario as a Context for Creating Change.

Reforma del Estado – Enero de 1998. <http://redfacil.com.uy/uruguay/Reformaestado.htm>

The World Bank Group (www.worldbank.org). The New Public Management and its Legacy.

Songco, Danilo A. Auditoría por parte de los pobres: experiencias de participación ciudadana en la administración del gasto público.

Cobas, Eduardo. La Reforma Administrativa del Estado Uruguayo.

Marcel, Mario. La Reforma Administrativa del Estado Uruguayo: las claves del éxito.

Cobas, Eduardo. El futuro de la reforma del Estado en la administración pública del Uruguay.