

ÁREA TEMÁTICA: La Administración Pública y la competitividad - país.-

(Eficiencia, Eficacia y Equidad en la Gestión Pública)

TÍTULO DEL TRABAJO: MODELO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO, UNA VISION PARA LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Autores:



Claudina Castro



Ma. Liliana Santos



Miguel Silva

Firma:

Institución que representan: Tea Deloitte & Touche

Dirección:

Cerrito 420 Piso 7 Teléfono/Fax: 916.07.56/ 916.33.17

e-mail:

msilva@deloitte.com.uy

mlsantos@deloitte.com.uy

ccastro@deloitte.com.uy

Firma:

Firma:

Currículo sintético de cada autor:

Claudina Castro

Contadora Pública graduada en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Consultor Senior del departamento de Consultoría de Tea Deloitte & Touche. Tiene experiencia profesional en diseño e implementación de sistemas de información gerencial utilizando el enfoque del Cuadro de Mando Integral, diseño de modelos de planificación y presupuestación, rediseño y reingeniería de procesos, diagnóstico de Recursos Humanos y análisis de clima y cultura organizacional. Cabe destacar su participación en los proyectos realizados en UTE, CEAD, BPS, Nuevo Banco Comercial, CO.NA.PRO.LE.. Docente de Administración de Personal en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República.

María Liliana Santos

Contadora Pública y Licenciada en Administración. Gerente de Tea Deloitte & Touche, con 15 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.

Miguel Silva

Analista de sistemas con 10 años de experiencia como consultor en Tecnología Informática y Procesos de Negocios. Consultor Senior del departamento de Consultoría de Tea Deloitte & Touche. Posee experiencia significativa en proyectos en el negocio bancario, salud y gobierno. Se destacan los proyectos: Diagnóstico del modelo actual de atención a la ciudadanía de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM); Diseño Organizativo de bs Centros Comunales Zonales en la IMM; Planificación estratégica de sistemas en la IMM; Reingeniería del Area de Prestaciones en el Banco de Previsión Social (BPS - Organismo Público de Seguridad Social); Reingeniería de procesos del negocio para implementación de la tecnología workflow y de manejo de imágenes.

RESUMEN EJECUTIVO

Dentro del rol de Servidor Público del Estado y enfocados en su gestión, la atención ocupa un lugar preponderante, por su impacto directo en el ciudadano –receptor final del servicio y también del costo de funcionamiento-.

El presente artículo plantea el desarrollo de un modelo de atención al ciudadano como visión estratégica que debe guiar la transformación de la atención de los Servicios Públicos.

Atención de Servicios Públicos, en nuestro concepto, incluye todas las actividades necesarias para asegurar la provisión de los bienes públicos o cuasi-públicos. Ello comprende desde la información a los ciudadanos, hasta la respuesta efectiva cuando el Estado es el prestador directo del servicio, o el control de que la respuesta se efectivice en los niveles de servicio definidos cuando el prestador es un tercero.

Enmarcamos este concepto de atención en una visión en la que el rol de Servidor Público del Estado se abre en dos niveles: estratégico y de gestión. A nivel estratégico debe facilitar la articulación y la priorización de intereses ciudadanos, en una representación adecuada de los valores sociales, por la que se definan los servicios a ser provistos por el Estado, los objetivos a alcanzar en la gestión de los servicios públicos y la estrategia para alcanzarlo. A este nivel, los objetivos de representación de los valores de la sociedad: equidad, eficacia para asegurar la mayor cobertura de la población objetivo, manteniendo a la vez la capacidad de sostener los servicios provistos, deben tener un lugar protagónico. A nivel de gestión, ya definida la estrategia y por lo tanto los servicios a proveer, el Servidor Público debe ejercer un gerenciamiento responsable en el uso eficiente de los recursos.

Esta visión que combina algunos conceptos de las tendencias más actuales de reforma en el Sector Público, pero contextualizados en la especificidad del Sector como servidor Público, con valores de orden superior como: la equidad, la representación de los valores sociales; responsable ante una variedad de interesados y en función de una variedad de criterios que debe contemplar, a la vez que debe realizar una gestión eficiente de los recursos que administra, dentro del marco de los objetivos y servicios definidos, es lo que hemos denominado Gestión Estratégica de Servicios Públicos.

Operar una transformación efectiva en la Atención Ciudadana, requiere en primera instancia, como en cualquier proceso de cambio, claridad en torno a los objetivos que se persiguen, así como en torno a la estrategia para alcanzarlos. Ambos -objetivos y estrategia- necesitan traducirse en forma consistente en la configuración de los servicios, definiendo un modelo orientador de los esfuerzos de transformación, que señale la visión a alcanzar. Es lo que llamamos el modelo de atención ciudadana.

El diseño de un modelo de atención ciudadana implica, considerando las especificidades del Sector Público y las necesidades ciudadanas, la definición e identificación de tres temas centrales: Estrategia, Canales de atención y Control de gestión. Este conjunto de definiciones, orientadas por la estrategia, para ser viables deben soportarse además en los valores, que varían de un lugar a otro.

Por ello cada modelo debe ajustarse no sólo a las necesidades y posibilidades articuladas de la comunidad, sino también a los valores allí imperantes, por lo que la simple traslación de un modelo de un contexto a otro no resulta recomendable.

En este marco, el artículo presenta los elementos que definen un modelo de atención al ciudadano, los analiza a la luz de diferentes ejemplos y analiza el sentido en que cada uno de los elementos presentados puede ser definido para el desarrollo de un modelo de atención a la medida de nuestro país.

MODELO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO: UNA VISION PARA LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE SERVICIOS PÚBLICOS

I- TRAZANDO EL CAMINO EN LA REFORMA DE LA ATENCIÓN

Las últimas décadas han sido testigo de un largo proceso de revisión de la concepción del Estado y su rol a nivel mundial, y si bien se han realizado reformas en su funcionamiento – en unas realidades más que en otras-, todavía queda mucho camino no sólo por recorrer sino aún por trazar.

Estas reformas han colocado su énfasis en forma alternativa o simultánea en diferentes ángulos de un rol por naturaleza rico y complejo: por un lado el rol del Estado como Gobierno –con instituciones políticas, mecanismos de representación y participación, relaciones entre poderes e instituciones- y por otro como Servidor Público –con organizaciones encargadas de administrar recursos públicos en la atención de necesidades ciudadanas-. Si bien uno y otro son facetas de una misma realidad, por su complejidad y marcadas especificidades han sido objeto de análisis, debates y transformaciones propias.

Por un lado se ha observado, a nivel mundial pero también a nivel regional cierta tendencia de reformas en los sistemas de participación ciudadana, de control social y de legitimación de la representación –la aparición del presupuesto participativo, las experiencias de debate ciudadano, ya en foros presenciales o virtuales, la confección de compromisos de gestión, la descentralización con elección directa de representantes en ámbitos locales donde antes existían figuras designadas centralmente, son algunos ejemplos-. Por otro lado se han realizado importantes esfuerzos en la mejora administrativa y operativa en las instituciones administrativas o de prestación de servicios del Sector Público¹ – revisión de regulaciones, reestructura organizativa, cambios en la planificación y gestión de los recursos públicos, reformas en servicios de salud, transformaciones en la modalidad de atención y prestación de servicios, son ejemplos de esta segunda categoría-.

En este segundo rol de Servidor Público, y enfocados en su gestión, la atención ocupa un lugar preponderante, por su impacto directo en el ciudadano –receptor final del servicio y también del costo de funcionamiento-, por ello en este artículo nos concentraremos en analizar cómo trazar el camino de los cambios buscados en esta área: la Atención Ciudadana.

Operar en ella una transformación efectiva, requiere en primera instancia, como en cualquier proceso de cambio, claridad en torno a los objetivos que se persiguen, así como en torno a la estrategia para alcanzarlos. Ambos -objetivos y estrategia- necesitan traducirse en forma consistente en la configuración de los servicios, definiendo un modelo orientador de los esfuerzos de transformación, que señale la visión a alcanzar. Es lo que llamamos el modelo de atención ciudadana.

En las siguientes páginas analizaremos cómo utilizar un modelo de atención en la transformación de la Gestión de Servicios Públicos y repasaremos algunas consideraciones para su definición.

¹ A los efectos de este trabajo, nos referimos a organizaciones estatales o Sector Público adoptando el concepto habitual a nivel mundial del sector que comprende tanto los organismos de gobierno como los responsables por la prestación de bienes públicos o cuasi-públicos. Esto en Uruguay incluye a la Administración Central, Gobiernos Municipales y Servicios Descentralizados. Las Empresas Públicas podrían estar incluidas en algunos casos específicos. Sin embargo el planteo de Modelo de Atención presentado podría ser aplicable también a éstas con algunos ajustes.

Para ello en primer término presentaremos sintéticamente nuestro concepto de Gestión de Servicios Públicos. 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. En ese contexto analizaremos el concepto de Atención y el rol del modelo de atención en dicha Gestión.

A partir de esta visión presentaremos los elementos que definen un modelo de atención al ciudadano, analizándolos a la luz de distintos ejemplos de aplicación actual.

Finalmente analizaremos el sentido en que cada uno de los elementos presentados puede ser definido para el desarrollo de un modelo de atención a la medida de nuestro país.

II- GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL SERVICIO PÚBLICO

En el artículo “Fortaleciendo la relación Sector Público-Ciudadano: Información y atención”², marcábamos la necesidad de tener una visión orientadora que, en este caso en particular, nos defina en el marco del rol de Servidor Público del Estado, el alcance de la relación Sector Público-Ciudadano y los objetivos a lograr. Allí veíamos que las respuestas son diversas y han dado lugar a diferentes concepciones o modelos del Sector Público.

Para contextualizar nuestra visión en torno a la Gestión de Servicios Públicos, repasemos sintéticamente las respuestas que en dicho artículo se reseñaban, así como nuevas respuestas que han sido generadas recientemente.

1. Diferentes orientaciones de reforma

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. Veamos lo que al respecto plantean las corrientes más recientes:

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

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

Las ideas y conjunto de prácticas conocidas como Nuevo Modelo de Gestión Pública (“New Public Management”) se orientan fundamentalmente a la aplicación de prácticas y valores del Sector Privado en el Sector Público, buscando la eficiencia y la responsabilidad por los resultados. En este esquema el ciudadano ocupa un papel central y es concebido como “cliente”. 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 y mayor disciplina en el uso de los recursos. El servidor público es considerado como un empresario, responsable por los resultados medidos de acuerdo con tres parámetros fundamentales: efectividad en los costos, eficiencia y capacidad de responder a las demandas del mercado. Para ello debe tener discrecionalidad para alcanzar objetivos emprendedores.

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

El Servidor Público como mediador entre los intereses de los ciudadanos

En el Nuevo Modelo del Servicio Público (“New Public Service”), el rol principal del Servidor Público es ayudar a los ciudadanos a articular y satisfacer sus intereses y necesidades

² Casterán, Goñi, Santos: “Fortaleciendo la relación Sector Público-Ciudadano: Información y atención”, artículo escrito para el I Encuentro Nacional de Universitarios en Dirección y Administración, organizado por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay.

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 deseadas³. Para ello deben basarse en la comprensión de los valores e intereses de los individuos y en la negociación entre ellos para lograr procesos de colaboración. El foco no está en el cliente sino en la sensibilidad a los intereses de los ciudadanos en su conjunto. Ante los intereses en conflicto el Servidor Público no puede tomar las decisiones por sí mismo sino a través de un proceso de diálogo y empowerment de los ciudadanos. En ese contexto debe buscarse tanto el compromiso de los Servidores Públicos como de los ciudadanos en el aporte y contribución a la resolución de los temas comunitarios.

Gobierno a través de redes (“Government by Network”)⁴

El Servidor Público como coordinador de recursos para producir valor público.

Este modelo enfatiza el rol del Estado como facilitador de servicios a través de redes de entidades gubernamentales y no gubernamentales. Esto implica un cambio fundamental en el rol del Servidor Público que debe redefinir sus responsabilidades y competencias, pasando de una gestión de personas y programas a la coordinación de recursos para producir valor público. Para ello se coloca un importante énfasis en la revisión de las metas de política gubernamental, como primer paso, y del rol que cada organización específica debería tener en el cumplimiento de tales metas. A partir de allí deberá seleccionarse la modalidad de red más adecuada a los objetivos planteados. El ejecutivo de gobierno, como lo definen, tiene un rol clave tanto en esta etapa del diseño como en la conexión de los diferentes integrantes de la red diseñada, transformándolos efectivamente en una red de fluido funcionamiento. Por lo tanto las habilidades de visión estratégica, negociación y mediación pasan a ser de alta relevancia. Este modelo se caracteriza por las relaciones entre múltiples organizaciones, múltiples gobiernos y múltiples sectores. Su adecuado diseño ajustado a los objetivos y su adecuada integración constituyen el factor diferencial de este enfoque.

Según lo señalan sus autores, este modelo representa la convergencia de tres tendencias principales: el crecimiento del outsourcing hacia el sector privado o hacia las organizaciones sin fines de lucro; la evolución hacia la provisión de servicios públicos integrados, esto es que servicios que son requeridos ante una misma situación del ciudadano no requieran su interacción con diferentes organizaciones públicas, y la revolución digital y tecnológica que facilita la comunicación y colaboración inter organizaciones.

Estas tres tendencias pueden observarse fuertemente en general en comunidades sajonas o algunas latinas de mayor desarrollo. Si bien puede haber excepciones, al menos en nuestro país no se ha avanzado aún fuertemente en ninguna de estas tres tendencias, por lo que no parecería probable en Uruguay un avance hacia este modelo en el corto plazo. Independientemente de ello conserva tanto algunas características del NPM, como algunas del NPS tales como la colaboración y el compromiso de todos los actores relevantes de la sociedad en la articulación de los intereses comunes, que pueden ser de aplicación.

³ Propuesto por Robert B. Denhardt y Janet Vinzant Denhart de la Universidad de Arizona

⁴ William D. Eggers, Stephen Goldsmith. *Government by Network, The New Public Management Imperative*, estudio conjunto de Deloitte Research y de Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government de Harvard University. 2004

2. Nuestra visión del ciudadano y el rol del Sector Público: eficacia, eficiencia y equidad⁵

En nuestra concepción estos modelos individualmente considerados resultan parciales. Es el complemento adecuado de los mismos lo que resulta en una visión integral del rol del Estado.

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 limitados, provienen de una comunidad con mecanismos de control mucho más indirectos que los vigentes en la actividad privada, por lo que 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, 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.

Considerando los tres grupos ciudadanos el Sector Público no tiene solamente un rol de Proveedor de Servicios, sino también de Comunicador –orientado a asegurar, dentro de las restricciones con que cuenta, una difusión adecuada de los servicios entre la población objetivo, dirigida a alcanzar la más amplia cobertura posible- y un rol Integrador y Garante –comprendiendo las necesidades ciudadanas, conciliando muchas veces intereses contrapuestos, y priorizando la atención de las mismas en una representación adecuada de los valores sociales, pero asegurando, a la vez, que los recursos no se agotan en la atención de las actuales generaciones, sino que se garantiza la capacidad de atención de las necesidades de las generaciones futuras.

Considerando estos roles, en el Sector Público la eficacia organizacional supone lograr los objetivos de:

- ?? representación de los valores de la sociedad y equidad en la integración y priorización de las necesidades ciudadanas a atender;
- ?? responsabilidad en el uso eficiente de los recursos, manteniendo la capacidad de sostener los servicios prestados;
- ?? eficacia en la provisión de servicios y comunicación de los mismos para asegurar la mayor cobertura de la población objetivo.

3. Gestión Estratégica del Servicio Público

Considerando el contexto planteado en términos de destinatario del Servicio Público, objetivos y roles, nuestra visión se orienta al desarrollo de una Gestión Estratégica del Servicio Público. ¿Qué enfoque propone esta visión?

⁵ Adaptado de Casterán, Goñi, Santos: “Fortaleciendo la relación Sector Público-Ciudadano: Información y atención”, artículo escrito para el I Encuentro Nacional de Universitarios en Dirección y Administración, organizado por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay.

Desde una cabal comprensión de las necesidades comunitarias, en una representación equitativa y respetuosa de los valores sociales, el Sector Público debe, a través de decisiones estratégicas y fijación de objetivos, orientar la gestión de sus servicios y atención buscando alcanzar la mayor cobertura posible de la población objetivo y realizando un uso eficiente de los recursos en el marco de los objetivos definidos.

Esto implica que el foco debe estar puesto en los ciudadanos, entendidos como la comunidad actual y futura y en la comprensión cabal de sus necesidades y prioridades. Para ello es necesario aplicar enfoques abarcativos en la comprensión de dichas necesidades. En general es difícil lograr tal comprensión exclusivamente desde enfoques empresariales, a partir de la agregación de las demandas individuales. En su sustitución se han aplicado enfoques participativos que en ocasiones resultan ineficaces, precisamente por no lograr un poder de convocatoria que los haga realmente participativos, dejando en manos de unos pocos la interpretación de las necesidades ciudadanas. Es necesario combinar los enfoques de participación con enfoques de consulta activa y enfoques que permiten captar, desde las solicitudes y transacciones de los ciudadanos con el estado, las necesidades primordiales. Sólo así podemos obtener una comprensión relativamente cabal y representativa del conjunto de la sociedad.

El rol del Servidor Público se abre a dos niveles: estratégico y de gestión. A nivel estratégico debe facilitar la articulación y la priorización de intereses comunes o hasta contrapuestos, en una representación adecuada de los valores sociales, por la que llegue a definirse los objetivos a alcanzar en la gestión de los servicios públicos y la estrategia para alcanzarlo.

En este nivel deben definirse los servicios a ser provistos por el Estado. A este nivel, los objetivos de representación de los valores de la sociedad, equidad, eficacia para asegurar la mayor cobertura de la población objetivo, manteniendo la capacidad de sostener los servicios provistos deben tener un lugar protagónico.

El proceso de diálogo y empowerment de los ciudadanos es una pieza clave, pero cuando estos procesos no logran armonizar necesidades contrapuestas, el Estado debe jugar un rol activo en la priorización a través de los mecanismos de representación de los intereses ciudadanos vigentes en el modelo de gobierno. En cualquier caso el Servidor Público debe ser ante todo Servidor, comprometido con la comunidad.

A nivel de gestión, ya definidos los objetivos y estrategias a alcanzar y por lo tanto los servicios a proveer, el Servidor Público debe ejercer un gerenciamiento profesional y responsable en el uso eficiente de los recursos. Así por ejemplo, si resulta necesario asegurar el transporte entre dos puntos de una ciudad con determinado nivel de servicio, ello podría ser no rentable y librado a las reglas de mercado el servicio no se prestaría. La definición de qué servicios deberán prestarse no contempla consideraciones de eficiencia en costos, tal como en la actividad privada tradicional, sino que antepone el valor superior de las necesidades colectivas. Pero definido los servicios a prestarse, su gestión debe realizarse en la forma más eficiente posible. Ello forma parte del concepto de Servidor, en tanto utiliza recursos que no son propios y que debe administrar con niveles de riesgo menores a los de la actividad privada.

En este ámbito la gestión pública tiene especificidades propias que la diferencian de la gestión privada. Se soporta en valores de orden superior como: la equidad, la representación de los valores sociales que, si bien pueden tener un cierto correlato en la corriente de responsabilidad social de las empresas, son propios de la gestión pública. El Servidor Público es responsable ante una variedad de interesados, pero adicionalmente lo es en función de una variedad de criterios: responde a la ley y a la constitución, a las normas políticas y profesionales y al interés de los ciudadanos, y debe contemplar todos estos factores, a la vez que realizar una gestión eficiente de los recursos que administra,

dentro del marco de los objetivos y servicios definidos. Es sin duda responsable por los resultados, pero en el marco de los criterios rectores que debe respetar.

Por todo ello diferentes prácticas del Sector Privado pueden ser adaptadas para su aplicación al Sector Público, y apoyar la gestión de servicios públicos, pero no trasladadas en forma inmodificada.

III- EL ROL DEL MODELO DE ATENCIÓN EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE SERVICIOS

1. Atención de Servicios Públicos

¿A qué nos referimos cuando hablamos de Atención? Sin duda no solamente a la instancia en que un funcionario recibe una solicitud de un ciudadano. El concepto es más abarcativo. Para transmitirlo en su extensión cabal, es necesario contextualizarlo en el concepto de Servicios Públicos.

Cuando hablamos de Servicio Público nos estamos refiriendo a la provisión de un bien público o cuasi público, a cargo del Estado.

Tomando definiciones económicas⁶, consideramos bienes públicos aquellos que no son provistos por el mercado o que no son provistos en cantidad suficiente. Los bienes públicos puros poseen dos características distintivas: no tiene costo proveer ese bien/servicio a un individuo adicional - por ejemplo frente a un servicio de alumbrado público: todos los individuos en el área de influencia se benefician, y el costo del servicio es el mismo si en esa área viven 100 o 101 personas -; la segunda característica, vinculada con la anterior, es que resulta muy complejo y no conveniente impedir que un ciudadano obtenga el beneficio de un bien / servicio público.

La seguridad ciudadana, la gestión ambiental, el mantenimiento vial, son claros ejemplos de servicios públicos. En tanto, la atención de salud, el transporte colectivo, pueden ser ejemplos de bienes cuasi públicos; si bien se ofrecen en el mercado y la atención de una persona puede tener un costo adicional, en un mercado totalmente desregulado no se prestarían en cantidad suficiente, porque existen zonas donde el servicio no es rentable y segmentos de la población que no podrían acceder a sus costos.

En este marco, Atención de Servicios Públicos, incluye todas las actividades necesarias para asegurar la provisión de los bienes públicos o cuasi-públicos. Ello comprende la información a los ciudadanos, la regulación de los mercados cuando corresponde, la atención propiamente de un planteo o solicitud ciudadana, hasta la respuesta efectiva cuando el Estado es el prestador directo del servicio, o el control de que la respuesta se efectivice en los niveles de servicio definidos cuando el prestador es un tercero.

2. El rol de un modelo de atención

Ahora bien, para definir los servicios a proveer y la forma de atenderlos, es necesario, como planteábamos en nuestra visión de la Gestión Estratégica de Servicios Públicos, realizar un análisis y definición de los objetivos a alcanzar desde la comprensión de las necesidades ciudadanas y definir la estrategia para alcanzarlos. Unos y otros se traducen en un modelo de atención ciudadana.

¿Qué es un modelo de atención ciudadana? Es una presentación simplificada de la atención de servicios públicos, entendida según lo desarrollábamos en el numeral anterior. Esa

⁶ Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector

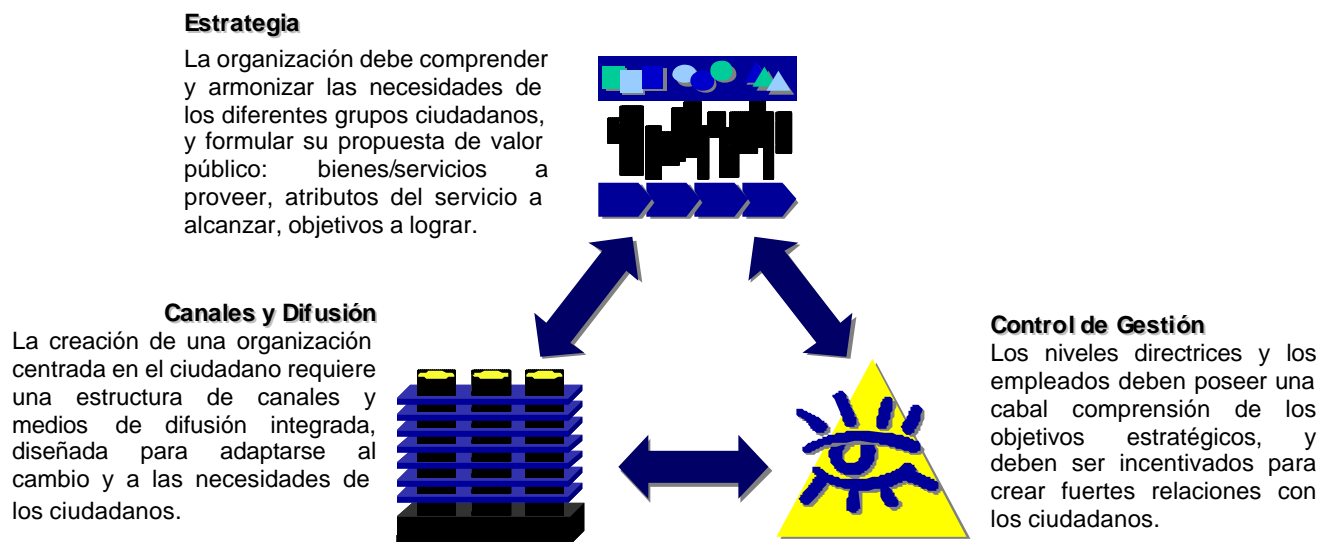
atención es obviamente de una alta complejidad, para el análisis de su funcionamiento actual pero por sobre todo para evaluar cómo cambios en diferentes aspectos de la misma podrían impactar en la satisfacción de las necesidades ciudadanas, o a la inversa cómo cambios en las necesidades ciudadanas requieren, para su atención, cambios en el funcionamiento actual del Sector Público.

Un modelo nos permite priorizar ciertos aspectos en el análisis, en función de las preguntas que buscamos responder. En esto, la experiencia nos hace compartir la apreciación de Stiglitz⁷: "El hecho de que los modelos hagan supuestos simplificadores, que dejen fuera diferentes detalles, es una virtud y no un vicio". Todos tenemos en nuestra mente modelos de la realidad, modelos simplificados, que por lo tanto engloban supuestos y que nos ayudan a desarrollar opinión en torno a temas relevantes. El trabajo de explicitar tales modelos nos lleva también a explicitar sus supuestos y testear su validez y la consistencia entre ellos y con los valores imperantes, lo que contribuye a la solidez de las conclusiones.

El modelo de atención nos facilita analizar las características de la realidad imperante, comprender esa atención por naturaleza compleja, y a luz de los objetivos y de los valores sociales, determinar la/s modalidad/es de atención más adecuada/s para las diferentes instancias de relación Estado - Ciudadano.

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

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



TM Deloitte Touche Tohmatsu

Teniendo en cuenta estas 3 áreas fundamentales, el modelo debe reunir las definiciones en torno a los objetivos estratégicos a alcanzar, los servicios a prestar, la estrategia de abordaje de las necesidades ciudadanas -segmentación ciudadana-, los canales a utilizar, la dispersión geográfica a seguir, el nivel de decisión a atribuir a cada punto de atención, el nivel de atención a realizar en cada punto, los mecanismos de control de gestión a emplear

⁷ Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector

y la comunicación a realizar. El siguiente cuadro presenta en forma sintética cada uno de dichos elementos.

Estrategia	
Objetivos estratégicos a alcanzar	Deberá definirse a este nivel la misión central de la organización pública, su visión estratégica, los objetivos estratégicos a alcanzar y el rol de dicha organización en el logro de tales objetivos
Segmentación de ciudadanos - propuesta de valor	Distinción de los ciudadanos en función de sus necesidades que permite la identificación de grupos definidos con expectativas específicas en su relación con el Estado.
Tipo de servicio y servicios específicos a brindar	Refiere a la naturaleza de la atención (transaccional, social, etc.) así como a los servicios específicos a proveer.
Canales	
Tipología, modalidades.	Canales por los cuales se desarrollará la atención. No sólo modalidad (presencial, telefónica, telemática) sino también características que definen los puntos de atención.
Dispersión geográfica de los puntos de atención	Cercanía de los puntos de atención con los núcleos de población Concentración edilicia o dispersión de los diferentes servicios desconcentrados en un mismo local.
Nivel de decisión	Descentralización del nivel de decisión
Nivel de atención	Trámites sobre los que se informa, se reciben solicitudes, se tramita, etc.
Comunicación	Difusión proactiva Comunicación dos sentidos Difusión reducida Estrategias integrales (edilicio, señalización, difusión de servicios)
Control de gestión	
Mecanismos formales e informales a emplear	Mecanismos a emplear para orientar los esfuerzos hacia el logro de los objetivos, identificar desvíos relevantes y tomar acciones correctivas. Deben permitir identificar y dar respuesta a las variaciones que se registren en las necesidades de los ciudadanos.
Valores	
	Valores propios del Sector Público Valores de la comunidad concreta Cultura de la organización específica

Este conjunto de definiciones, orientadas por la estrategia, para ser viables deben soportarse en los valores: los valores específicos del Sector Público - equidad, representación de la comunidad, etc-, los valores de la comunidad específica en cuestión, que varían de un lugar a otro, y la cultura de la organización u organizaciones encargadas de gestionar la aplicación del modelo -lo que allí se entiende como un comportamiento correcto y deseado-.

3. Limitaciones y alertas

Dado que los valores constituyen los pilares sobre los que se soporta el modelo, cada modelo debe ajustarse no sólo a las necesidades articuladas de la comunidad sino también a los valores allí imperantes. No han sido pocas las veces que hemos observado como una transformación exitosa pretende ser trasladada sin mayor adaptación a otra comunidad, a otro contexto, a otra realidad con dudosos niveles de éxito.

Lo que resulta excelente para una cultura, para una comunidad, para un conjunto determinado de necesidades y de valoraciones, puede no funcionar en otro contexto. En este tema las recetas no dan buenos resultados. En el numeral siguiente se presentan tres ejemplos de modelos de atención, por lo señalado precedentemente ellos no pretenden establecer un deber ser en ninguna de las dimensiones del modelo, son sólo una presentación ejemplificada de lo que supone un modelo de atención a fin de ilustrar mejor los conceptos vertidos.

Adicionalmente toda transformación requiere de un proceso de implantación, del cual también depende el éxito de la misma. Cuántos diseños conocemos que llevados a la rutina diaria sin la debida capacitación y gestión del cambio producen una pobrísima imagen de la visión diseñada, o que implantados fielmente y con excelentes resultados se deterioran gradualmente en el tiempo por no contar con esfuerzos sistemáticos de consolidación y afianzamiento de los cambios, retornando al cabo de algunos pocos años a niveles aún inferiores a los inicialmente transformados.

IV- ALGUNOS EJEMPLOS DE MODELOS DE ATENCIÓN

Ilustremos sintéticamente, a partir de tres ejemplos, los diferentes elementos que integran un modelo de atención.

1. Ejemplo Modelo de Atención de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (España)

<http://www.munimadrid.es/Principal/menu/publicaciones/publicaciones.asp>

El Ayuntamiento de Madrid cuenta con un área de Servicios Sociales que planifica y coordina la acción social que se presta, de forma descentralizada, en las 21 Juntas Municipales. En total cuentan con 26 Centros Municipales de Servicios Sociales Generales. Los mismos existen desde la década del 80, y en el año 1996-1997 se realizó una revisión o diagnóstico que dio los siguientes resultados:

- ?? Existencia de disparidad de modelos organizativos en los Centros de Servicios Sociales que impedian una evaluación objetiva de los servicios prestados,
- ?? Falta de homogeneidad de los criterios de atención y acceso a los recursos y prestaciones,
- ?? Existencia de listas de espera en algunos de los Centros.

Luego de realizar un proceso de debate acerca de estas conclusiones y las propuestas posibles para las mejoras se llegó a las siguientes conclusiones:

- ?? Necesidad de contar con un modelo de atención que permita atender de forma inmediata y con criterios homogéneos a las personas que demandan atención social, evitando demoras excesivas en la primera entrevista,
- ?? Evaluar permanentemente para poder introducir los ajustes necesarios,

?? Formar recursos humanos municipales y mejorar los medios informáticos como elementos de apoyo en la unificación de criterios y en el tratamiento de la información, así como para agilizar los procesos administrativos y facilitar el acceso a bases de datos y recursos municipales.

En respuesta a este diagnóstico se diseñó un nuevo modelo de atención para los Servicios Sociales Generales, a través de cinco grupos de mejora y con la intervención de la totalidad de los técnicos de los Servicios Sociales distritales.

Si bien el modelo presentado en el ejemplo tiene características que pueden ser aplicadas en el desarrollo de modelos de atención de servicios sociales en países de nuestra región, hay que tomar en cuenta la condicionante de recursos presupuestales que actúa como restricción principal en nuestros países, por lo cual podría ser conveniente que los modelos a desarrollar consideren fuertemente la inclusión de indicadores cuantitativos y un adecuado sistema de monitorización de los mismos.

Características del Modelo de Atención	
Estrategia	
Objetivos	Los objetivos concretos de mejora que propone el nuevo modelo son: homogeneizar los modelos de atención en los 21 distritos, racionalizar los recursos, tanto humanos como de prestaciones, y agilizar la atención, garantizando inmediatez en la respuesta.
Segmentación de ciudadanos – propuesta de valor	La atención está segmentada de acuerdo a las características del ciudadano: niñez, mayores, mujer, con discapacidad.
Tipo de servicio	La atención se focaliza en los servicios sociales para los ciudadanos, con la siguiente clasificación: generales, de asistencia social y discrecional de carácter promocional.
Canales	
Tipología y modalidades	Se promueve la atención personalizada sobre cualquier otro canal.
Dispersión geográfica de los puntos de atención	La determinación de los puntos de atención zonales está basada en criterios de volumen de población e índices de necesidad y demanda. Debido a las características de la atención de los Servicios Sociales, los mismos se realizan en forma zonal con aproximación a los ciudadanos. Para ello se cuenta con los 26 Centros Municipales de Servicios Sociales Generales.
Nivel de decisión	Se cuenta con nivel de decisión en los Centros Municipales de los Servicios Sociales por lo cual se resuelven los casos en cada uno de ellos.
Nivel de atención ante puntos desconcentrados	Se establecen dos niveles de atención: Primera Atención para casos nuevos o urgencias, y Zona para seguimiento de casos con expediente activo y para casos derivados de Primera Atención.
Comunicación	Se menciona la necesidad de contar con una herramienta de comunicación interna (Boletín de Servicios Sociales Municipales), pero no se establece si el mismo fue implementado. También se establece claramente la necesidad de la comunicación bidireccional entre el ciudadano y el asistente social, como entre los Centros Municipales de Servicios Sociales y el Área central de

Características del Modelo de Atención	
	Servicios Sociales que garantice una retroalimentación continua.
Control de gestión	
Mecanismos a emplear	<p>La gestión de las Unidades de Trabajo Social está fuertemente apoyada en indicadores cualitativos y en menor medida cuantitativos, estos últimos se incorporan a partir de la definición del nuevo modelo de atención.</p> <p>Los indicadores de tipo cualitativo permiten contar con una herramienta para mejorar la atención de los Servicios Sociales desde el punto de vista que interesa más a los ciudadanos. Combinados con los indicadores de tipo cuantitativo (asociados a eficiencia y rendimiento, y de mayor interés desde el punto de vista del control del gasto público) se contaría con una adecuada combinación de indicadores para la gestión de los Servicios Sociales.</p> <p>Algunos de los indicadores manejados son los siguientes: distribución global del tiempo del Técnico, número de entrevistas / duración, proporción de profesionales de Primera Atención en relación a Zona, tiempo de permanencia en una determinada Unidad de los Técnicos, grado de satisfacción de los participantes, de los usuarios, satisfacción de necesidades o demandas expresadas por los usuarios, satisfacción hacia el método empleado, hacia la organización del acceso al servicio.</p> <p>Simultáneamente se planteaba una fase de evaluación de la implantación del modelo.</p>
Elementos que permiten construir la atención deseada	
El modelo se sustenta sobre dos pilares básicos: el tratamiento de la información y la formación continua de los recursos humanos implicados. Esta formación está dirigida a la mejora de competencias para el trabajo en equipo, en el manejo de las tecnologías incorporadas, en habilidades de atención al público, en las nuevas funciones del personal administrativo, y principalmente en metodologías de intervención social.	
El modelo considera como uno de los pilares básicos de la mejora el tratamiento de la información. Para ello se consideró una importante inversión en equipamiento y formación informática.	
Valores	Responsabilidad social

2. Ejemplo Proceso de implantación del sistema de calidad ISO9000:2000 en la Oficina de Atención Ciudadana del Ayuntamiento de Castelldefels (España)

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

El Ayuntamiento de Castelldefels (Baix Llobregat, España) se incorporó, durante el año 2000, a un proceso de mejora de la organización. Esta mejora era de carácter estratégico y operativo, y se esperaba tener alto impacto en la organización a través de un modelo de gestión de calidad.

La incorporación de este modelo de gestión de calidad implicaba la puesta en funcionamiento de la Oficina de Atención al Ciudadano. Esta Oficina de Atención al Ciudadano está sustentada en el modelo de atención que se describe a continuación.

Destacamos que este modelo está definido para atender los ciudadanos de una ciudad de 50.000 habitantes, aunque con una casuística muy grande en los trámites que alcanza. Ciertas características del modelo no son rápidamente replicables en nuestros países, como ser utilización del canal videoconferencia, o incorporación de certificación de calidad en la OAC. Por otra parte, se observa que los trámites no necesariamente han sido objeto de un proceso de rediseño lo cual hubiera aportado un componente adicional de mejora de estos.

Características del Modelo de Atención	
Estrategia	
Objetivos	Mejora en la prestación de servicios en términos de calidad y de innovación
Segmentación de ciudadanos – propuesta de valor	No se realiza una segmentación ciudadana.
Tipo de servicio	Generales, incluyendo trámites de tipo transaccional y de atención social. Se cubren más de 400 trámites.
Canales	
Tipología y modalidades	Se prioriza la atención presencial en la Oficina de Atención Ciudadana, aunque se cuenta con canales complementarios para lograr una atención sin interrupciones. Estos canales son: teléfono, videoconferencia, telemático, Internet.
Dispersión geográfica de los puntos de atención	La Oficina de Atención Ciudadana se distribuye en tres locales: uno central en el Ayuntamiento y dos descentralizados.
Nivel de decisión	Se establece delegación y transferencia de funciones a las Oficinas de Atención, dependiendo del tipo de trámite de que se trate.
Nivel de atención ante puntos desconcentrados	La Oficina de Atención Ciudadana, en el canal de atención personalizada, procesa la recepción y resolución de trámites de la misma forma en cualquiera de sus puntos. El proceso de incorporación de funciones fue gradual, comenzando con la información, recepción de solicitudes y tramitación y avanzando hacia la resolución
Comunicación	Se elaboraron videos y folletería de difusión.
Control de gestión	
Mecanismos a emplear	En función del modelo de gestión de calidad se prevé contar con indicadores adecuados para la revisión continua. Dentro del plan de trabajo se cuenta con una Fase de Medición, Análisis y Mejora. Dentro del proceso de mejora continua está contemplada la evaluación y actualización.
Elementos que permiten construir la atención deseada	
Soporte informático	Se identifica el pasaje de un ambiente centralizado basado en AS400 a un ambiente distribuido basado en Windows.
Desarrollo del Capital humano	El modelo de gestión de calidad perseguido implica una fuerte apuesta a la capacitación de los recursos humanos en la siguientes temáticas: conceptos de calidad, ISO 9000:2000, desarrollo de habilidades de dirección.
Valores	?? Vocación de servicio a la ciudadanía. ?? Fomentar el desarrollo de las capacidades de los recursos humanos. ?? Potenciar la cooperación, beneficio mutuo y trabajo en red con proveedores y otras administraciones. ?? Diferenciación basada en innovación y adaptación al cambio con mejora continua de proyectos y procesos.

3. Ejemplo Servicio de Atención al Ciudadano del gobierno de Singapur

<http://www.ecitizen.gov.sg/index.htm>

El Gobierno de Singapur desde el año 2000, por intermedio del Ministerio de Finanzas, ha desarrollado un modelo de atención a los ciudadanos basado fundamentalmente en el concepto o programa de e-government. Este concepto junto a otros forman parte de un Plan mayor del gobierno, que se denomina Administrando para la Excelencia (MFE). Este Plan se sostiene en: administración centrada en la gente, un enfoque sistémico, cultura basada en el cliente, gobierno en red.

Mediante este Plan se busca que las distintas agencias del gobierno consigan una excelencia sostenida. Para ello se utilizan diversas herramientas de sistemas y procesos: excelencia organizacional, desarrollo e implementación de políticas, administración de recursos, calidad de servicio, desarrollo de la gente, planificación estratégica, aprendizaje organizacional, administración de proyectos, revisión de reglas y reglamentos, entre otros.

Como resultado de esto, han logrado disponer de un alto porcentaje de los servicios públicos en modalidad en-línea (más de 1600 servicios en el año 2003), ser reconocidos como uno de los paradigmas de e-government junto con Canadá y fomentar la conexión entre las distintas agencias de gobierno y el acceso de cada ciudadano de Singapur a una computadora y por consiguiente a los servicios públicos.

Este modelo tiene un fuerte condicionamiento de disponibilidad de recursos, de adopción de una cultura de gobierno basada en la eficiencia y la calidad, y de accesibilidad a la tecnología por los ciudadanos. Todos estos factores son, en general, importantes restricciones para nuestros países.

Características del Modelo de Atención	
Estrategia	
Objetivos	Mejorar la eficiencia y accesibilidad a los servicios públicos del gobierno de Singapur
Segmentación de ciudadanos – propuesta de valor	Se cuenta con una estructuración de la atención que comienza en la siguiente división inicial: ciudadanos, gente de negocios y no residentes.
Tipo de servicio	Generales, se cuenta con acceso a trámites de múltiples agencias de gobierno.
Canales	
Tipología y modalidades	En forma principal, se promueve el canal Internet.
Dispersión geográfica de los puntos de atención	No afecta el modelo.
Nivel de decisión	No afecta el modelo.
Nivel de atención ante puntos desconcentrados	No afecta el modelo.
Comunicación	Dentro del entorno de Administrar para la Excelencia se considera relevante la comunicación de mejores prácticas, buenos sistemas, procesos efectivos, entre otros. Para ello se definen varios canales: sitio web MFE, publicaciones MFE, entre otros.
Control de gestión	
Mecanismos a emplear	Está previsto dentro del plan de acción de e-government un programa estratégico llamado Mejora de la Eficiencia

Características del Modelo de Atención	
	Operacional el que, junto al rediseño de los procesos que ingresan al e-government, asegura el control de la gestión. El modelo cuenta con mecanismos varios para la evaluación y mejora: ámbito de calidad que condiciona el mismo, herramientas en-línea que permiten la interacción con los ciudadanos.
Elementos que permiten construir la atención deseada	
Soporte informático	Singapur está rankeado como el segundo país mejor interconectado del mundo.
Valores	Excelencia del Servicio Público

V- DEFINIENDO UN MODELO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Como planteábamos en el numeral III, cada una de las definiciones que comprende un modelo de atención deben ser analizadas y adoptadas a la luz de la realidad concreta en la que se enmarca. Repasemos sintéticamente que supone cada una de ellas y algunas consideraciones para su definición.

1. Estrategia

1.1 Objetivos estratégicos del modelo de atención al ciudadano

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

A vía de ejemplo podrán incluir:

- ?? mejora de la eficiencia y accesibilidad a los servicios públicos como en el caso del gobierno de Singapur, o
- ?? ser vistos como el “Gobierno cerca del Ciudadano”, asegurando que los ciudadanos de la zona conozcan en general la ubicación de los puntos de atención y los servicios que allí se brindan, informar integralmente sobre todo lo inherente a la temática de la organización y orientar a los ciudadanos sobre las temáticas de otros organismos e instituciones, como puede ser en modelos con fuerte énfasis en la atención presencial, o
- ?? yendo a un esquema más cuantitativo y segmentando las necesidades, asegurar que un ciudadano con diferentes temáticas no deba concurrir nunca más de 2 veces para plantear su problemática, mientras que las solicitudes de trámites de determinado tipo tengan resolución en tiempo real.

En cualquier caso la definición de estos objetivos, deben partir de la comprensión de los niveles actuales de atención, de la comprensión de las necesidades ciudadanas y, a partir de éstos, de la definición estratégica de los cambios a alcanzar. Se apoyan por lo tanto en dos definiciones previas:

- ?? a quiénes están dirigidos mis servicios y qué necesitan,
- ?? qué política se adoptará en relación a tales necesidades y por lo tanto qué servicios se estarán proveyendo.

A partir de estas premisas deberá definirse la misión central de la organización pública, su visión estratégica, los objetivos estratégicos a alcanzar y el rol de dicha organización en el logro de tales objetivos. Repasemos entonces las dos definiciones previas.

1.2 Destinatarios de los servicios y sus necesidades

Al hablar de ciudadanía, o destinatarios de los servicios, nos referimos a una amplia gama de personas con necesidades bien diferenciadas, en algunos casos complementarias, en otros hasta contrapuestas. Por esta razón, resulta fundamental conocer, comprender e identificar qué requieren los diferentes ciudadanos, sus características distintivas y necesidades específicas. Adicionalmente, es conveniente identificar cómo valoran recibir tales servicios para poder elaborar la propuesta de valor que contemple de la mejor manera dichos requerimientos.

Mientras algunos pueden valorar por ejemplo obtener una resolución rápida a su solicitud, otros pueden valorar el trasladarse lo mínimo posible, otros pueden preferir una atención presencial, en la que sean escuchados, en la que realmente se entienda su situación para dar una respuesta integral a sus necesidades. En la salud, determinados segmentos de la población pueden requerir un control preventivo periódico, mientras que otros no utilizarán servicios médicos salvo en emergencias. Diferencias tan relevantes como estas pueden observarse en cada ámbito.

¿Cómo enfocar el análisis de las diversas necesidades? En primer término, se deberá evaluar si la estrategia de prestación de servicios será homogénea para todos los ciudadanos, como en el ejemplo que citábamos de Castelldefels -en cuyo caso, para alcanzar un alto nivel de cobertura de las necesidades establece una exigencia mayor en la armonización e integración de requerimientos, o en la flexibilidad de la propuesta- o si se intentará una prestación diferenciada por segmentos de ciudadanos ajustando en lo posible el servicio a las diferentes necesidades que éstos plantean, como el caso de Madrid de atención social o el de Singapur. Si se opta por una atención lo más ajustada posible a distintos requerimientos, surge en forma inevitable el planteo de una segmentación de ciudadanos de forma tal que sus necesidades sean efectivamente contempladas. Formular la segmentación de ciudadanos del modelo permite concebir la modalidad de atención más adecuada para cada segmento para incrementar el valor percibido por el ciudadano. Así por ejemplo en el caso de Singapur, se agrupan los trámites inherentes a ciudadanos, a gente de negocios y a no residentes, permitiendo una identificación natural de las áreas del lugar de e-government de interés para cada uno de tales segmentos.

Aún cuando no se realice una explícita segmentación de ciudadanos, un nivel de prestación homogéneo para una población diversa puede igualmente dar lugar a una priorización de hecho de ciertos grupos en detrimento de otros.

En caso de optarse por una atención segmentada, es necesario comprender las diferentes necesidades y quienes presentan unas y otras, segmentar en grupos diferenciados, relativamente homogéneos al interior de éstos en torno a sus necesidades, a fin de definir respuestas de atención adecuadas a las necesidades de cada segmento y por tanto altamente valoradas por cada uno de ellos.

Los distintos grupos de ciudadanos identificados compartirán necesidades, así como expectativas respecto de los servicios del organismo que constituirán su base de distinción.

Eventualmente, si existen necesidades y/o expectativas superpuestas, las mismas deberán ser priorizadas con el objetivo de efectuar los cortes de segmentos que se visualicen más claramente. 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.

1.3 La propuesta de valor: tipo de servicio y servicios específicos a prestar

Definidos entonces los segmentos de ciudadanos, o la estrategia de no segmentar, resta explicitar a través del modelo la propuesta de valor. ¿En qué consiste la propuesta de valor? Consiste en la definición de los servicios a proveer y el rol del Estado en su provisión, resultados que se logrará a través de los distintos canales con los que se van a atender las necesidades identificadas.

El Estado, en su papel de proveedor de servicios, debe analizar los cometidos que en la legislación se le encomiendan, a la luz de las necesidades de la ciudadanía, de la representación fiel y equitativa de los valores que imperan en la sociedad y de sus competencias y recursos, a efectos de establecer una priorización de los mismos y el rol específico que cumplirá en la provisión de los diferentes servicios que defina proveer. La definición de su rol a cumplir es un aspecto que impacta fuertemente en el conjunto de los restantes elementos del modelo. Ahora bien, tanto que opte por proveer los servicios por prestación propia o por prestación a través de terceros, sean éstos públicos o privados, en cualquier caso los diferentes elementos del modelo deben ser analizados y definidos, pero desde el ángulo del rol que el Estado adopte.

A partir del conjunto de servicios que el Estado prestará, es posible diseñar un modelo de atención que contemple la totalidad de estos servicios. No obstante, también es posible que, en atención a consideraciones de diversa índole, se seleccione uno o varios de estos servicios a ser comprendidos en el diseño de un modelo de atención. Es recomendable incluir, en la definición del modelo de atención, como mínimo todos aquellos servicios para los que se desee modificar la modalidad de prestación al ciudadano, así como los nuevos servicios que puedan surgir.

También es relevante identificar aspectos particulares de los distintos tipos de servicios posibles de ser modelizados, en la medida que permite conocer cómo esas particularidades inciden en la definición de los distintos elementos que constituyen un modelo de atención al ciudadano. Yendo a un ejemplo básico, visualizable por todos, la prestación de un servicio de salud necesariamente implica un peso relativo importante de los canales presenciales en la definición del mix de canales, así como también impacta en la distribución geográfica que de estos canales se define como parte del modelo. En tanto un servicio orientado a adultos mayores, deberá colocar mayor énfasis en la atención detenida, con explicaciones claras que en la rapidez.

2. Canales de atención y medios de difusión

2.1 Modalidades y tipología de los canales de atención

Definida la propuesta de valor y los objetivos a alcanzar, es necesario definir los canales y medios a través de los que se instrumentará.

En materia de canales de atención, puede optarse por el uso simultáneo o excluyente de tres modalidades básicas: personalizada, telefónica o telemática; las que pueden ser accedidas a través de diferentes tipos de canales: unidades centrales o descentralizadas de atención presencial, puntos de concurrencia natural del ciudadano externos al organismo - públicos o privados tales como las redes de pago, o puntos de alta concurrencia ciudadana- canales móviles de atención de cercanía o domiciliaria, call center, puestos de autogestión y canales de acceso remoto.

Esto nos pone frente a la pregunta de ¿cuáles son los criterios de elección de un canal u otro? Existen múltiples factores a considerar. Naturalmente en la medida en que se haya definido una estrategia de segmentación ciudadana, estas consideraciones deben ser analizadas para cada segmento:

- ?? nivel de acceso de los ciudadanos a los diferentes canales
- ?? nivel de preferencias y carácter natural del canal en relación con el servicio y el ciudadano objetivo
- ?? restricciones propias del servicio prestado.

Un factor básico a tener en cuenta es la posibilidad de acceso al canal de los ciudadanos, considerando tanto los medios con que cuenta la población en su conjunto pero, particularmente, los de aquel segmento que se considera objetivo para un determinado servicio. Así podemos propiciar un servicio por extranet con certificados digitales para un servicio dirigido a ciudadanos autorizados, por ejemplo para trámites empresariales; mientras puede que para servicios orientados a poblaciones de muy bajos recursos no sea válido ni siquiera el canal telefónico, siendo posible sólo la atención presencial, o incluso la atención presencial de cercanía con canales móviles.

Adicionalmente los ciudadanos demostrarán distintas preferencias en la utilización de un canal u otro en función de sus necesidades y valores, haciendo una utilización más intensiva de aquellos canales que les resulten naturales, por la similitud de la temática o por su costumbre al uso de los mismos. Así por ejemplo el concepto de las ventanillas únicas trata de agrupar en un sólo canal la realización de trámites vinculados, en especial colocándolas en el canal de mayor afluencia previa, transformando tales puntos en naturales para la realización de los nuevos trámites.

La elección también estará sujeta a las características propias del servicio objetivo: por ejemplo, la atención personalizada, es un canal apropiado para servicios complejos, también para servicios que requieren la presentación de documentación en poblaciones que no disponen de mecanismos para su digitalización. Pero aún para tales servicios, los canales telefónico y telemático son muy apropiados para brindar información. Existen toda una serie de servicios que pueden ser accedidos por teléfono, ya que no requieren documentación ni gran cantidad de información, en tanto el canal telemático es muy apto para servicios que requieren el envío de formularios que pueden ser llenados en línea.

Los valores del conjunto de la sociedad, como los objetivos definidos para el modelo de atención tendrán influencia en la selección de los canales a utilizarse.

Adicionalmente, es necesario considerar la capacidad de la organización para soportar la implementación del o los canales deseados, en términos de los recursos materiales y de capital humano con que cuenta.

Una vez definidos los tipos de canales a utilizar en el modelo de atención del organismo, debe definirse la forma en que los distintos canales serán utilizados en la provisión de servicios, en forma complementaria -se puede obtener información o agendar una instancia por teléfono y luego realizarla presencialmente-, alternativa -se puede realizar una gestión por teléfono, en puntos externos al organismo, en puntos presenciales propios, o por internet-, o excluyente -sólo se puede utilizar determinados canales-. Asimismo, la modelización fijará la priorización de los distintos canales, la que será pauta por el plan de comunicación a partir de una mayor difusión del uso de uno o más canales en particular sobre los restantes. Ambos aspectos deberán ser analizados para los diferentes tipos de servicios a proveer.

2.2 Dispersión geográfica de los puntos de atención

Para el caso en que se definan múltiples puntos de atención presencial, se deberá determinar también la distribución geográfica de éstos dentro del territorio de competencia del organismo. Ello implica determinar el radio de incidencia de cada uno de los puntos de atención.

El nivel crítico del tipo de servicio provisto constituirá un aspecto de especial relevancia a considerar por su relación. Por ejemplo, si se trata de la prestación de un servicio asistencial de salud o de un servicio que, por sus características, se encuentra dirigido a un sector de la ciudadanía donde el traslado determine fuertemente el real acceso al mismo, se impone disponer de una red de locales de atención que garantice la efectiva prestación del mismo.

Para el caso en que el modelo contemple varios servicios de un organismo, o se trate de modelizar los servicios de varios organismos, es necesario ponderar como alternativas el establecimiento de un único punto físico en el que se presten todos los servicios, o el establecimiento de distintos puntos de atención, cada uno para la prestación de un servicio en particular. Por ejemplo se trata de evaluar la alternativa de contar, para una misma zona de influencia, con un edificio que albergue el servicio de biblioteca, otro para servicios de mantenimiento urbanístico y, eventualmente, un tercero para solicitudes presenciales de trámites, frente a la alternativa de un único local dispuesto de forma que en él se desarrolle la prestación de todos los servicios comprendidos en el modelo de atención.

2.3 Nivel de decisión

La determinación del nivel de decisión que se podrá manejar en los distintos canales que se definan en el modelo de atención, implicará el grado en que estos canales podrán efectivamente resolver las distintas gestiones de los ciudadanos, avanzando desde las actividades de información y atención hasta la resolución de los mismos.

En términos de toma de decisiones, es bueno advertir diferencias entre los distintos tipos de decisiones que pueden requerirse, desde un nivel de escasa complejidad, donde las mismas revisten un carácter ejecutor, pasando por las decisiones sobre transacciones, hasta las definiciones que tienen que ver con el manejo de recursos y la asignación de los mismos.

La medida en que la capacidad de decisión se habilita en los puntos de atención distintos de la oficina central del organismo da cuenta del nivel de descentralización del modelo.

Naturalmente mayores niveles de descentralización habilitarán mayor capacidad de respuesta y de cercanía ciudadano - gobierno, pero otorgan mayor discrecionalidad por lo que complementariamente requieren mecanismos de control adecuados de la gestión que en ellos se realiza. Simultáneamente requieren mayor responsabilidad de los servidores que reciben tal capacidad de decisión, pero suponen al mismo tiempo una jerarquización de la función, que si es acompañada de adecuados procesos de selección, capacitación y desarrollo de las personas, permiten obtener mayores niveles de proximidad entre la gestión y la ciudadanía, brindando no sólo mejor comprensión de las necesidades ciudadanas, sino también mayor eficacia y cobertura en la gestión a través de un control social más directo.

Sin embargo la definición de estos niveles requiere evaluar las competencias actuales del personal, la capacidad de la organización de facilitar y promover el desarrollo de las competencias requeridas y de establecer mecanismos apropiados de control de gestión.

2.4 Nivel de atención

Una vez definido el nivel de decisión con que operarán los canales del modelo, resta establecer el nivel de atención que se prestará en cada uno de ellos. Básicamente existen dos dimensiones de atención a evaluar: un nivel horizontal -o por servicios- y un nivel vertical -o por profundidad en la atención-.

En relación a la primera dimensión, puede definirse que todos los servicios serán prestados en todos los puntos o sólo en algunos de ellos -homogeneidad o especificidad de los puntos de atención-. En particular la homogeneidad o especificidad se analiza entre canales de una misma modalidad, entre canales presenciales, o entre canales telefónicos, por ejemplo. Este análisis debe realizarse en función de las consideraciones vistas en el numeral de modalidades y tipología de los canales de atención.

En relación a la segunda dimensión, se pueden establecer diferentes niveles de profundidad en la atención: desde un nivel más básico consistente en realizar exclusivamente actividades de información, pasando por las actividades de atención propiamente dicha (recepción de solicitudes), las de tramitación de servicios (entendidas como gestión activa y seguimiento del caso), hasta los niveles más completos de resolución y ejecución del servicio propiamente o control de su ejecución por un tercero. Cada uno de estos conceptos entendidos en el marco del rol adoptado.

La definición del nivel de atención a ser brindado, debe realizarse para cada uno de los canales que se decida incluir en el modelo de atención.

Complementariamente, por un lado es posible definir un mismo nivel de atención dado para todos los servicios que se modelizan. Esta alternativa supone por ejemplo, utilizar el canal telemático sólo para brindar información de todos los servicios del organismo en forma homogénea. Por otro lado, es posible definir diferentes niveles de atención para los distintos servicios del modelo. Por ejemplo, es posible a través del canal telefónico brindar información de todos los servicios y avanzar en la atención de otros, cuyas características lo permitan.

Las homogeneidades en cualquiera de los dos niveles facilitan la identificación del ciudadano de los puntos correspondientes según el servicio que se encuentre demandando. Sin embargo, es necesario evaluar qué priorizar: la homogeneidad, la capacidad efectiva de respuesta que se alcanza en cada punto, o el carácter de canal natural en función de los hábitos y necesidades ciudadanas y el servicio en particular. Así por ejemplo puede priorizarse recibir todo tipo de solicitud o planteo ciudadano en todos los puntos de atención, como por ejemplo se ha hecho en algunos pequeños ayuntamientos españoles, en los que el traslado del ciudadano hasta otro punto disuadiría muchas veces para no requerir el servicio, o puede priorizarse atender en los puntos donde efectivamente se puede resolver porque hay capacidad de acción, como se ha hecho en algunos escenarios latinoamericanos en que la limitación de recursos impone fuertes barreras a la provisión de servicios en todos los puntos, y donde la falta de respuesta se constituye en un elemento de descreimiento sobre la efectiva provisión de los servicios.

2.5 Medios de difusión

El Estado tiene un rol comunicador, que debe permitir a quienes tienen derecho a los servicios del Estado y sobre todo a quienes más los necesitan, poder acceder a los mismos, en un proceso guiado, sin que las dificultades de orientación e información constituyan una disuasión para no requerir el servicio. El adecuado cumplimiento de este rol es un primer factor en el logro de la eficacia organizacional, potenciando el logro de niveles de cobertura adecuada en la población objetivo. La efectiva gestión de las comunicaciones, en el caso

concreto de un modelo de atención contribuye además al logro de los objetivos en él señalados.

En la implantación del modelo de atención al ciudadano, se entiende necesario el diseño de un plan de comunicación que contemple principalmente el grado de cobertura a alcanzar de la población. En ese sentido, el contenido de la comunicación puede clarificar a cada uno de los ciudadanos a qué servicios tiene derecho y cuál es el modo de acceder a ellos.

El desarrollo de un plan de comunicación debe contemplar igualmente el contenido como el momento y la forma en que la misma se llevará a cabo.

El plan de comunicación supone establecer la utilización que se hará de los distintos medios de comunicación disponibles: medios de alcance masivo, comunicación integral que incluye definiciones de imagen visual de los canales de atención, estética que deben presentar los edificios (al interior como al exterior de los mismos), la utilización y diseño de cartelería de señalización y de proximidad, u otros elementos de comunicación no convencionales.

En términos de la conceptualización del plan de comunicación se deberá definir el nivel de proactividad con que la misma se realizará, el volumen de información que será proporcionado, si se espera que se dé una comunicación en dos sentidos con la ciudadanía, cómo ésta será fomentada. Estos factores son esenciales para estimar la demanda ciudadana y dimensionar en forma adecuada la atención.

Cabe recordar que este plan de comunicación debe realizarse en estrecha sintonía con las restantes definiciones del modelo.

3. Control de Gestión

En tanto el modelo de atención ciudadana se plantea en primer término el logro de un set de objetivos estratégicos, es necesario orientar los esfuerzos de la organización y de su gente hacia el logro de tales objetivos, monitorear su logro y alertar en forma oportuna para la incorporación, en el momento adecuado, de acciones correctivas en la medida en que resulten necesarias. El conjunto de mecanismos formales e informales que la organización se establece para ello es lo que definimos como sistema de control de gestión.

Para definir el sistema de control de gestión a emplear, en primer término deberá evaluarse el estilo de control de gestión que mejor se adapte al monitoreo de los objetivos planteados y a la cultura de la organización. Podremos considerar como alternativas, sistemas de control ad hoc -básicamente culturales, basados en valores y en la forma que se entiende correcta de hacer las cosas, en el que los "portadores de cultura" son personas claves, escuchadas y seguidas por los demás-, sistemas de control burocráticos -vinculados al cumplimiento de normas y políticas-, o sistemas de control por resultados. Cada una de las alternativas presenta ventajas y desventajas en la medida que son pasibles de ser aplicadas con distinto éxito según sea la modalidad de la organización y del entorno en que se implementen.

Si bien, en general, los organismos del Sector Público manejan sistemas de control basados en el cumplimiento de normas, en la medida que se hace énfasis en la consecución de los objetivos del Estado como tal, puede resultar recomendable evaluar su conjunción con sistemas de monitoreo por resultados, tendientes a la cuantificación de al menos algunos objetivos claves, y al uso de ciertos indicadores para orientar hacia su logro y monitorear el mismo. Naturalmente las organizaciones públicas, como lo veíamos en los primeros numerales, tienen valores y objetivos propios que deben cumplir, por los que no se puede establecer en ellas un nivel de discrecionalidad total a ninguno de sus niveles. La normativa prima sobre el espíritu emprendedor, y en todo caso ante limitantes normativas, el servidor

público deberá volcar sus esfuerzos al logro de las modificaciones normativas, dado que las normas actúan siempre como garante frente a la comunidad y factor de transparencia. Por ello si bien un sistema de resultados puro no sería aplicable, sí debería evaluarse la combinación de mecanismos de estos dos estilos.

La combinación de mecanismos formales e informales de control, en el marco del estilo que se adopte, debe permitir orientar los esfuerzos al logro de los objetivos, monitorear el cumplimiento de los mismos, en un marco de eficiencia en el uso de los recursos comprometidos, y disponer oportunamente de acciones correctivas. Para ello deberá centrarse en los objetivos o resultados claves a alcanzar y en los factores claves que inducen a su logro. Unos y otros dependerán de la definición estratégica adoptada en el modelo de atención y de las condiciones de la comunidad y propias de la organización.

Ajustado a tales factores, deberá contemplar las diferentes perspectivas que hacen al sostenimiento de los objetivos: el nivel de cobertura a la ciudadanía objetivo, la satisfacción de las necesidades ciudadanas, la eficiencia en la operativa de los canales, 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.

Un adecuado sistema de control de gestión debe permitir monitorear también cambios en las demandas de los ciudadanos que requieran ajustes a los objetivos definidos, o a cualquiera de las restantes dimensiones del modelo. Esto redundará en un modelo de atención eficiente y de alta eficacia asociada al carácter dinámico con que podrá responder a necesidades cambiantes de la ciudadanía.

VI- CONCLUSIONES

1. El rol de Servidor Público del Estado se abre en dos niveles: estratégico y de gestión. A nivel estratégico debe facilitar la articulación y la priorización de intereses ciudadanos comunes o hasta contrapuestos, en una representación adecuada de los valores sociales, por la que se definan los objetivos a alcanzar en la gestión de los servicios públicos y la estrategia para alcanzarlos. En este nivel deben definirse los servicios a ser provistos por el Estado. A este nivel, los objetivos de representación de los valores de la sociedad: equidad, eficacia para asegurar la mayor cobertura de la población objetivo, manteniendo a la vez la capacidad de sostener los servicios provistos, deben tener un lugar protagónico.
2. A nivel de gestión, ya definidos los objetivos y estrategias a alcanzar y por lo tanto los servicios a proveer, el Servidor Público debe ejercer un gerenciamiento profesional y responsable en el uso eficiente de los recursos. La definición de qué servicios deberán prestarse no contempla consideraciones de eficiencia en costos, tal como en la actividad privada tradicional, sino que antepone el valor superior de las necesidades colectivas. Pero definidos los servicios a prestarse, su gestión debe realizarse en la forma más eficiente posible.
3. Esta visión que combina algunos conceptos del modelo de New Public Service así como de Government by Networks a nivel estratégico, con conceptos de New Public Management, a nivel de gestión, pero contextuados, unos y otros, en la especificidad del Sector Público como servidor, con valores de orden superior como: la equidad, la representación de los valores sociales; responsable ante una variedad de interesados, pero adicionalmente responsable en función de una variedad de criterios que debe contemplar, a la vez que realizar una gestión eficiente de los recursos que administra, dentro del marco de los objetivos y servicios definidos, es lo que hemos denominado Gestión Estratégica de Servicios Públicos.

4. Dentro del rol de Servidor Público del Estado y enfocados en su gestión, la atención ocupa un lugar preponderante, por su impacto directo en el ciudadano –receptor final del servicio y también del costo de funcionamiento-.
5. Operar en la Atención Ciudadana una transformación efectiva, requiere en primera instancia, como en cualquier proceso de cambio, claridad en torno a los objetivos que se persiguen, así como en torno a la estrategia para alcanzarlos. Ambos -objetivos y estrategia- necesitan traducirse en forma consistente en la configuración de los servicios, definiendo un modelo orientador de los esfuerzos de transformación, que señale la visión a alcanzar. Es lo que llamamos el modelo de atención ciudadana.
6. El modelo de atención nos facilita analizar las características de la realidad imperante, comprender esa atención por naturaleza compleja, y a luz de los objetivos y de los valores sociales, determinar la/s modalidad/es de atención más adecuada/s para las diferentes instancias de relación Estado - Ciudadano. La explicitación del modelo de atención nos lleva también a explicitar sus supuestos y testear su validez y la consistencia entre ellos y con los valores imperantes, lo que contribuye a la solidez de sus definiciones.
7. En este sentido, el diseño de un modelo de atención ciudadana implica, considerando las especificidades del Sector Público y las necesidades ciudadanas, la definición e identificación de tres temas centrales:
 - ?? Estrategia, que comprende los objetivos estratégicos, la estrategia de segmentación ciudadana o no, y los servicios a proveer
 - ?? Canales de atención y medios de difusión, que comprende las modalidades de atención y tipos de canales, su dispersión geográfica, nivel de decisión o descentralización y nivel de atención, así como los medios de comunicación a emplear para tender a una adecuada cobertura en línea con los objetivos,
 - ?? Control de gestión, que implica definir los estilos y mecanismos por los que se orientarán los esfuerzos hacia el logro de los objetivos y así mismo se identificarán variaciones en las necesidades ciudadanas dando al modelo el dinamismo adecuado para mantener su adecuación a las necesidades que debe cubrir.
8. Este conjunto de definiciones, orientadas por la estrategia, para ser viables deben soportarse en los valores: los valores específicos del Sector Público - equidad, representación de la comunidad, etc-, los valores de la comunidad específica en cuestión, que varían de un lugar a otro, y la cultura de la organización u organizaciones encargadas de gestionar la aplicación del modelo -lo que allí se entiende como un comportamiento correcto y deseado-. Los valores constituyen los pilares sobre los que se soporta el modelo.
9. Cada modelo debe ajustarse no sólo a las necesidades y posibilidades articuladas de la comunidad, sino también a los valores allí imperantes. Lo que resulta excelente en un determinado contexto frecuentemente no funciona en otro, por lo que la simple traslación de un modelo no resulta recomendable.
10. Finalmente toda transformación requiere de un proceso de implantación, del cual también depende el éxito de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

William D. Eggers, Stephen Goldsmith. Government by Network, The New Public Management Imperative, estudio conjunto de Deloitte Research y de Ash Institute for Democratic Governance and Innovation -John F. Kennedy School of Government de Harvard University-. 2004

Stephen Goldsmith and William D. Eggers. Governing by Network. The New Shape of the Public Sector. Brookings Institution Press y Ash Institute for Democratic Innovation and Governance. 2004

Mariana Casterán, Lorena Goñi, Ma. Liliana Santos. "Fortaleciendo la relación Sector Público-Ciudadano: Información y Atención", I Encuentro de Universitarios en Dirección y Administración, Montevideo, 2003.

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>.

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.

Francisco Longo Martínez –ESADE (Barcelona), Koldo Echebarria Ariznabarret –BID (Washington). La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas, Noviembre 2000.

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

Centros de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid: Criterios organizativos para la mejora de la atención social 2ª Edición Mayo de 2000

Ministry Of Finance Of Singapur, CORPORATE BOOK, Building Our Future Through Finance - Chapter 6: Promoting an Excellent Public Service

Ministry Of Finance Of Singapur, Infocomm Development Authority of Singapore (IDA) e Government Brochures:

?? e-Government Brochure 2003: Delighting Customers, Connecting Citizens

?? e-Government Brochure 2001: Accelerating, Transforming, Integrating Public Services

?? e-Government Brochure 2000

Joseph E. Stiglitz -Princeton University-. Economics of the Public Sector. Norton & Company, New York, London, 1988.