La experiencia de Carta Compromiso con el Ciudadano en la Argentina

Carmen Porqueres de Sycz¹ Eduardo Halliburton²

INTRODUCCION

La actual administración se encuentra abocada a la implantación de un proceso de transformación integral de los organismos públicos tendiente a mejorar los estándares de pertinencia, calidad y sustentabilidad de las acciones encaradas por el Estado.

Se trata de una nueva perspectiva de conducción, gerenciamiento y gestión que plantea la direccionalidad estratégica de las dependencias y organismos públicos desde los logros que deben alcanzar para cumplir con las expectativas y necesidades de la sociedad y la ciudadanía.

En materia de conducción, el modelo establece el requisito previo y concomitante con la acción, de determinar con claridad los objetivos y metas que deberán alcanzar cada uno y todos los organismos y dependencias del sector público y de evaluar el grado de congruencia de la trayectoria recorrida con la planificada por el organismo en relación con los cambios situacionales que se presentan en las diversas coyunturas sociales.

En materia de gerenciamiento y gestión, el modelo establece claras relaciones de compromiso entre los gerentes o directivos públicos y los objetivos y metas de desempeño definidas con anticipación por las instituciones, convirtiendo a los resultados comprometidos en los planes en responsabilidades por las que serán evaluados, tanto la alta dirección de los organismos, como así también los gerentes públicos.

El modelo es, entonces, una convocatoria a las responsabilidades públicas, base de una ética de compromiso social y una reafirmación del papel de servicio público del Estado y, por lo tanto, de las responsabilidades que debe asumir el servidor público para dar cumplimiento a las funciones indelegables de conducción, regulación y control, que aquél sustenta.

Mediante el modelo de gestión por resultados en el Estado se establece una cadena de responsabilidades mutuamente implicadas y complementarias:

- La responsabilidad del titular de un organismo público ante el Jefe de Gabinete de Ministros, por el cumplimiento de objetivos y metas preestablecidos, que debe desarrollar y alcanzar, en el marco de una flexibilidad de gestión prevista en la normativa, cuya herramienta es el Compromiso de Desempeño Institucional;
- La responsabilidad de los directores o gerentes públicos y de las instancias intermedias de conducción, ante los titulares de las organizaciones en las que revisten, de dar cumplimiento de determinadas metas, cuya herramienta es el Compromiso de Resultados de Gestión;

¹ Directora Nacional de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión

² Director de Evaluación y calidad de Servicios

La responsabilidad de las dependencias y organismos de la administración pública de alcanzar, bajo el escrutinio público y la transparencia de la administración de recursos y la gestión de acciones, el cumplimiento de estándares e indicadores de satisfacción de las demandas de la ciudadanía, a través de la Carta Compromiso con el Ciudadano.

Por la vinculación que tiene con el nuevo paradigma de la Administración Pública, que entrelaza a las actividades gubernamentales con el aporte de la ciudadanía, me referiré en particular a este último aspecto.

Es conocido que la administración pública ha atravesado diversas etapas desde la administración burocrática hasta la actual reforma gerencial. También, es sabido que las diversas reformas administrativas se encuadran en diferentes perspectivas, teorías y metodologías acerca del rol del Estado y sobre las formas de ejecución que les correspondería conforme con las competencias y papeles atribuidos al Estado, en las distintas etapas de su historia.

La actual, la vigente, nace de nuevos criterios de legitimación cuyo vértice corona la idea de un Estado que cumple, con un funcionamiento eficiente, eficaz, efectivo y transparente, su misión de servir a la comunidad.

Si el origen del término administración está ligado al significado de "servicio" y el de administrado significa "el que recibe servicios", la Administración Pública del nuevo paradigma es la que se propone lograr un incremento sensible de la capacidad de servir transformando la concepción de un ciudadano pasivo que se somete de mala gana a un servicio público discrecional, por un ciudadano proactivo que participa del diseño de los bienes y servicios que requiere y de la evaluación de los productos que le allega, por la vía institucional, el Estado.

En este marco, aumentar la empatía entre los servicios del Estado y los ciudadanos no es tan sólo mejorar los servicios que el ciudadano recibe de las ventanillas de la Administración Pública, sino incorporar criterios de receptividad y participación ciudadanas en el ejercicio de la función pública.

Ya no son pocos los países que han decidido asumir este nuevo paradigma de la gestión institucional del Estado. Y lo han hecho en la inteligencia de que la Administración Pública es un servicio comunitario cuya realización involucra responsabilidades en las que confluyen la vocación del administrador con la del administrado, dando lugar a un renovado sentido de participación en la gestión pública.

<u>DESARROLLO DEL PROGRAMA CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO EN LA REPUBLICA ARGENTINA</u>

El Programa "CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO" tiene por objeto la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparentan las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones así como los derechos que con relación al servicio, asisten a los ciudadanos.

A través de la Carta Compromiso con el Ciudadano se procura lograr una mayor receptividad y mejor respuesta a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios, estableciendo los principios y criterios generales que propendan a la mejora de la calidad de los mismos y reafirmando los derechos de los que goza el ciudadano.

A los efectos de la aplicación del Programa, se consideran Servicios a los Ciudadanos a las prestaciones que el Estado brinda, por sí o por terceros, a los particulares, grupos de ellos o personas jurídicas, a fin de satisfacer sus necesidades, en virtud de las responsabilidades y competencias que le son propias.

A partir de esta definición, el Programa tiene como ámbito de aplicación a los organismos de la Administración Pública Nacional cuyas funciones consisten en la prestación de servicios a la ciudadanía como una de sus actividades fundamentales; como también, a los Gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires que quieran adherir a partir de la firma del correspondiente convenio, y a las empresas prestadoras de los servicios públicos concesionados.

Objetivos del Programa³:

- Lograr mayor sensibilidad hacia los ciudadanos y mayor receptividad a sus demandas orientando su desempeño en el marco de una administración por resultados.
- Fortalecer la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos a recibir servicios de calidad, acordes a necesidades y expectativas.
- Normalizar el uso de indicadores de calidad de los servicios y de satisfacción de los ciudadanos, y difundir los resultados obtenidos en la evaluación de desempeño institucional.
- Generar condiciones para promover un proceso de mejora continua en los organismos públicos.

Componentes centrales del Programa

El cumplimiento de los objetivos citados requiere la implementación y formalización de los siguientes cuatro componentes ⁴:

- 1.- Estándares de calidad de servicios
- 2.- Información y comunicación al ciudadano
- **3.-** Participación Ciudadana
- 4.- Monitoreo y evaluación

³ Halliburton, Eduardo y otros; "Programa Carta Compromiso con el Ciudadano", Guía para su implementación; pág. 32. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Sociedad de Economía Mixta, Agosto 2001.-

⁴ (En este punto se han tomado los lineamientos generales establecidos para cada uno de los componentes del trabajo elaborado por el Lic. Eduardo Halliburton: Evolución del Programa Carta Compromiso – en edición)

1. Estándares de calidad de servicios

Este componente implica establecer y dar a conocer los niveles de los servicios que los ciudadanos pueden razonablemente esperar, ya sean aquellos que constituyen la razón de ser del organismo (Servicios Esenciales), como los vinculados a los puntos de contacto existentes (Atención al Público). Asimismo, supone la difusión periódica del rendimiento real alcanzado en la calidad de los servicios comparándolos con los estándares establecidos.

La fijación de los estándares de servicio requiere que la organización determine previamente los factores o atributos de calidad que debe poseer cada uno de los servicios en función de las expectativas y necesidades del ciudadano. Asimismo, requiere la construcción de indicadores que permitan monitorear su desempeño y verificar los resultados finales obtenidos (cumplimiento de los estándares).

El Programa hace énfasis en la Gestión por Resultados, tomando como base la producción integral externa de las organizaciones y las necesidades y expectativas de los destinatarios a los que se dirige. En tal sentido, la orientación a la eficacia, efectividad, transparencia y la rendición de cuentas no se circunscribe a la operatoria de ciertos servicios, sino al conjunto de las actividades y resultados globales de la organización.

2. Información y comunicación al ciudadano

En el Programa, la comunicación alcanza una dimensión significativa, al punto en que no se remite exclusivamente a brindar la información necesaria para la difusión de los servicios, sino que apunta a la necesidad de generar acciones de comunicación integral con la ciudadanía, que favorece el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la democratización (esto último generando o mejorando las condiciones para la participación de la ciudadanía de los organismos de la administración pública).

Este componente implica por parte de los organismos la descripción de los canales de comunicación e información existentes, sus atributos de calidad y los compromisos sobre la calidad de la información destinada a los ciudadanos que les permita conocer en forma sencilla y clara:

- La misión y los objetivos de la organización y las funciones de sus respectivas dependencias.
- Los servicios que presta, las formas de acceder a ellos con información acerca del lugar donde funciona el organismo y sus dependencias, números telefónicos, horarios de atención, procedimientos y requisitos para la realización de trámites, nombre y cargo de los funcionarios responsables de recibir las consultas.
- La descripción de los formularios a utilizar y la indicación de los lugares donde pueden ser adquiridos, así como claras instrucciones sobre el contenido y modo de completarlos.
- La especificación de los procedimientos mediante los cuales el solicitante puede obtener información, formular pedidos y requerimientos y obtener decisiones.

- Las diferentes categorías de expedientes, carpetas o registros mediante los cuales se llevan adelante los trámites y el mecanismo de su individualización a fin de posibilitar su consulta.
- Los derechos y obligaciones de los ciudadanos relacionados con los servicios que presta el organismo.
- La publicación ordenada de las normas que rigen el funcionamiento del organismo y la prestación de los servicios y de las disposiciones y reglamentaciones internas que rigen las diferentes dependencias para la ejecución de sus programas o actividades administrativas.
- Los aranceles que se cobrarán por los diversos requerimientos.
- Los estándares de calidad de los servicios esenciales de la organización y los estándares de calidad en el punto de contacto (tiempos de espera que exige la realización del trámite hasta su finalización).
- Las formas de participación ciudadana y los mecanismos existentes para hacerla efectiva.
- Los procedimientos para la presentación de las quejas y los mecanismos de reparación y apelación.
- Los resultados del desempeño de la institución y la evaluación realizada por el organismo y la ciudadanía.

3. Participación Ciudadana

Este componente implica la incorporación de modalidades de Participación Ciudadana en la elaboración, diseño, planificación e implementación de los servicios y en el control social de los resultados. En oposición a las visiones consumeristas, el Programa no se circunscribe a la visión del ciudadano como "cliente" o como objeto de la prestación de los servicios, sino que incorpora su dimensión de sujeto que participa en todo el proceso de implementación de las políticas que realiza la administración pública.

El proceso de participación ciudadana incluye etapas progresivas, con diferentes funciones y alcances, que pueden resumirse en compartir información, consultar y promover la participación activa, ya sea a través de diversas formas de asociación o delegación.

Estas modalidades forman parte de un proceso con etapas definidas por las diferencias en el grado de transferencia del control y la responsabilidad a los ciudadanos.

Aunque compartir información es el primer paso en el proceso de participación, la obligación o el compromiso de informar no conlleva necesariamente la obligación de aceptar aportes y alterar el proceso de toma de decisiones y sus resultados. No obstante, sí ofrece la base para dichos aportes y frecuentemente genera preocupaciones y expectativas.

La consulta va más allá de la simple provisión de información. Implica que las

opiniones de los ciudadanos deben ser deliberadamente solicitadas y, como mínimo, tomadas en cuenta en alguna de las etapas de la implementación de las políticas. Esto requiere que: a) los temas planteados puedan estar sujetos a modificaciones y b) que exista la suficiente voluntad política y capacidad institucional para permitir la introducción de cambios. Sin embargo, la decisión final sigue recayendo en los organismos de la Administración.

Las formas de participación activa indican un mayor grado de transferencia de responsabilidades y de ejercicio del poder por parte de los ciudadanos. Existen dos modalidades de participación activa: 1) La asociación a través de la cual las organizaciones públicas integran a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y los comprometen en diversos momentos de la implementación de las políticas. Esta modalidad implica arribar a algún tipo de acuerdo y exige la colaboración mediante el establecimiento del consenso y la negociación. 2) La delegación, que implica una toma de decisiones compartida en la que los organismos públicos delegan responsabilidades o, al menos, ciertas decisiones claves de la fase de implementación de las políticas.

Dentro de las modalidades de participación señaladas, la consulta constituye en términos generales la más utilizada por los organismos. A continuación se señalan los métodos y técnicas de esta modalidad utilizados en los organismos adheridos ⁵:

- Sistema de quejas: además de establecer una vinculación entre los ciudadanos y los organismos este instrumento se convierte en un mecanismo de retroalimentación que posibilita identificar aquellos problemas que presenta la organización e impulsar los procesos de mejora.
- Consejo de asesores: se trata de cuerpos consultivos que se constituyen con el objeto de que los organismos posean información más detallada de aquellos aspectos que los ciudadanos consideran prioritarios, acercando sus propuestas.
- Audiencias Públicas: constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión. Su finalidad es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta. El decreto Nº 1172/03 reglamenta el mecanismo de participación ciudadana en Audiencias Públicas, estableciendo el marco general para su desenvolvimiento.
- Foros de Consulta: pueden ser presenciales o virtuales y constituyen un espacio de encuentro con los ciudadanos para debatir un tema en particular.
- Encuestas Cuantitativas: se desarrollan para conocer las percepciones y expectativas de los ciudadanos. Se releva estas opiniones a un amplio número de personas.

6

⁵ (Estas técnicas han sido desarrolladas por el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en su publicación "Participación Ciudadana en la Administración Pública" publicada en el año 2002 por la Subsecretaría de la Gestión Pública en forma conjunta con el Banco Mundial - Civil Society Team –)

 Técnicas Cualitativas: complementa la información recabada mediante el uso de encuestas cuantitativas. Se basan en entrevistas en profundidad permitiendo abordar problemas complejos.

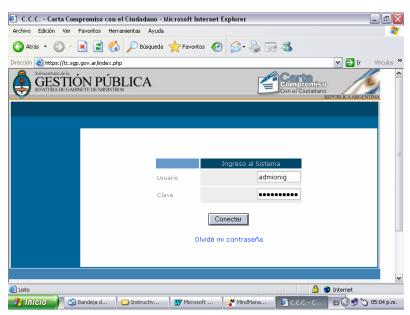
4. Monitoreo y evaluación

Este componente implica por parte de los organismos la realización de evaluaciones sobre la capacidad de los procesos de producción del servicio y de los resultados (cumplimiento de los estándares y satisfacción de los ciudadanos). Asimismo, implica la realización de un monitoreo permanente, a través de un Tablero de Control (https://tc.sgp.gov.ar/) que permita realizar los ajustes necesarios para asegurar el cumplimiento de los estándares comprometidos para el período anual y una evaluación que sirva como base para la formulación de las propuestas de mejora para el período inmediato posterior.

Además, comprende la formalización de los canales de información sobre los resultados percibidos por los destinatarios de los servicios, como insumos principales para la toma de decisiones.

Tablero de Comando

El TABLERO DE CONTROL del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano es un programa informático que, a través de internet, posibilita visualizar los contenidos de las Cartas Compromiso, realizar las mediciones del nivel de cumplimiento de los estándares y mejoras comprometidas y priorizar las áreas y procedimientos que requieren el impulso de procesos de mejora.



Portal de acceso al programa

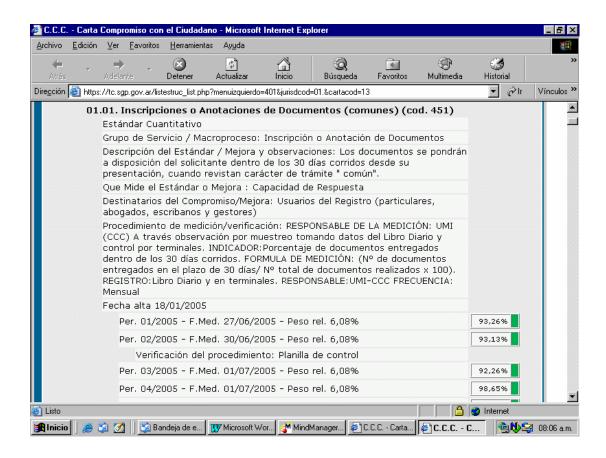
Los objetivos que impulsaron su diseño e implementación a fines del año 2003 siguen vigentes a la fecha y apuntan a satisfacer necesidades de los organismos adherentes al Programa. También constituyen un insumo valioso para la articulación con otras herramientas de gestión impulsadas desde la Subsecretaría.

Entre los objetivos de los organismos adherentes al Programa se encuentran:

- Facilitar a autoridades y empleados el conocimiento del nivel de cumplimiento de los compromisos acordados en sus respectivas Cartas Compromiso.
- Descentralizar las mediciones de monitoreo para agilizar la misma y avanzar en la difusión de la cultura de "Gestión por Resultados".
- Identificar los procesos y procedimientos que requieren mejoras.

En su Reporte "Resultados con Detalles", el Tablero de Control posibilita acceder no sólo a la descripción y mediciones de monitoreo de los estándares y mejoras de la Carta Compromiso, sino que también incluye detalles inherentes a las características y objetivos de los mismos y una síntesis del "procedimiento de verificación" de monitoreo de cuya calidad depende la utilidad de los compromisos.

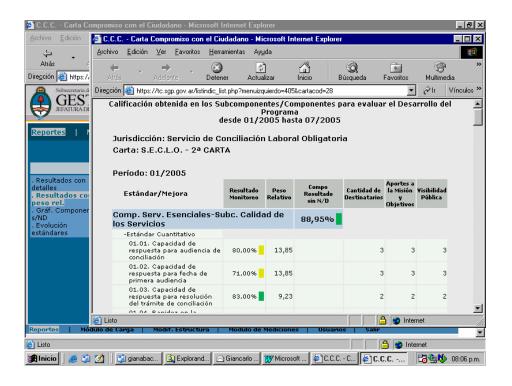
A continuación se muestra el siguiente modelo:



El Tablero de Control facilita la toma de decisiones a través de su Reporte "Resultados con Peso Relativo". La misma es una presentación sintética de:

 Los resultados de las mediciones y verificaciones del nivel de cumplimiento de los estándares y mejoras.

- El "peso relativo" de los distintos estándares cuantitativos y mejoras comprometidas incluidos en cada Componente. El mismo tiene la finalidad de mejorar la valoración de la ponderación cuantitativa del nivel de cumplimiento de los Componentes, asignando mayor incidencia a los estándares y mejoras más significativos según los siguientes criterios:
 - Cantidad de destinatarios en los cuales impactan.
 - Vinculación con la misión y objetivos del organismo.
 - Visibilidad pública de los mismos.



El Documento Carta Compromiso

El desarrollo e implementación de los cuatro componentes se traduce en la elaboración periódica de la Carta Compromiso. El mismo es un documento en el que la organización explicita a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, les informa sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos, se compromete a prestar esos servicios con determinados niveles de estándares de calidad, establece las modalidades de participación, fija los mecanismos para la corrección, apelación y reparación cuando la organización no respeta los derechos o no cumple los estándares fijados y establece los compromisos de mejora para el período de vigencia de la carta.

Un detalle de los contenidos de la carta pueden verse en el siguiente cuadro:

- Presentación
- Misión y Objetivos de la organización
- Descripción de los Servicios
- Destinatarios de los Servicios
- Derechos y Obligaciones de los ciudadanos
- Normas que regulan los servicios

- Canales para obtener información de acceso a los servicios e información general del organismo
- Estándares de calidad y formas de medición
- Modalidades de Participación Ciudadana
- Sistema de Quejas y mecanismos de compensación
- Compromisos de mejora para el período anual

<u>Implementacion del Programa:</u>

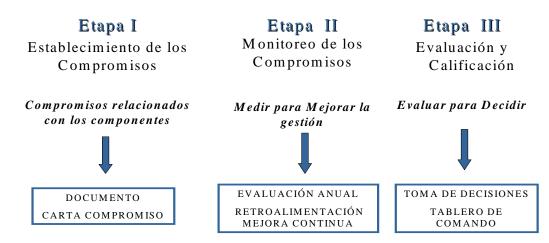
El proceso de implementación del programa se desarrolla en tres etapas:

1º Etapa: se definen los compromisos relacionados con los componentes estándares de calidad, sistema de información y comunicación y participación ciudadana. El producto final es la Carta Compromiso.

2º Etapa: se monitorean los compromisos y estándares fijados. El producto es el Informe Anual de Avance.

3º Etapa: se verifica el grado de cumplimiento final (anual) de los estándares y compromisos establecidos para cada uno de los Componentes del Programa y se analizan los impactos generados por el Programa en la organización desde su implementación. Producto: Calificación y Nuevas Propuestas de Mejora

Implementación del Programa



PRINCIPALES LOGROS Y RESULTADOS DEL PROGRAMA

- 45 Organismos adheridos al Programa y 30 Cartas Compromiso firmadas
- Personal capacitado:
 Capacitación de 420 facilitadores y realización de talleres de sensibilización con más de 1500 funcionarios y personal operativo.
- Estándares y compromisos de mejora establecidos:
 Establecimiento de más de 1600 estándares de calidad y compromisos de mejora desde el inicio del Programa.
- Desarrollo e implementación de un Sistema de Calificación y Evaluación:
 Entregas de Diplomas de Honor y Distinciones a organismos por "mejores prácticas" desarrolladas en algunos de los componentes del Programa.
- Elaboración y públicación de 7 documentos:
 - "Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Guía para su Implementación".
 - "Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la AP".
 - "Aportes para una Gestión por Resultados: Estándares e Indicadores de Servicios".
 - "Participación Ciudadana en la Administración Pública".
 - "Mejores Prácticas 2002".
 - "Mejores Prácticas 2003".
 - Comunicación con el Ciudadano.
- Importante nivel de institucionalización del Programa (Dec. 229/00).
- Contribución a un mayor conocimiento y definición de la misión, los objetivos institucionales, los servicios producidos y sus destinatarios a través de la elaboración de los mapas de producción externa de los organismos participantes.
- Elaboración y publicación de 1600 estándares y compromisos de mejora (inexistentes en el 90% de los organismos antes de la implementación del Programa).
- Importantes mejoras en el diseño de un número significativo de servicios y en sus atributos de calidad (mejoras en la capacidad de respuesta, mayor confiabilidad, transparencia, etc.)
- Jerarquización de las Areas de Atención al Público, como punto de contacto entre el ciudadano y la administración. Importantes mejoras en las carteleras, señalización, capacitación del personal, tiempos de espera, etc.
- Organismos asistidos para desarrollar procesos homologables con las recomendaciones de las normas ISO o para detectar oportunidades de mejoras en sus procesos de gestión.

Implementación del Programa en las Provincias:

Asistencia técnica al Gobierno de la Prov. de Buenos Aires para el establecimiento del Programa Carta Compromiso. Asistencia técnica a los Superiores Tribunales de Justicia de las provincias de Río Negro, Tierra del Fuego, Tucumán y Santiago del Estero.

A la fecha 12 Provincias han solicitado asistencia técnica para la implantación del Programa ya sea en el área central de las Provincias o en sus gobiernos locales.

Participación Ciudadana

- Creación de la Unidad Participación y Sociedad Civil:
 Espacio de articulación entre organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, para el involucramiento de la ciudadanía en la gestión y evaluación de los servicios que recibe.
- Valoración de la participación ciudadana como estrategia para mejorar la gestión.
 Fortalecimiento y desarrollo en todos los organismos de al menos una modalidad de participación.
- Realización de encuestas de satisfacción y/o expectativas en el 80% de los organismos.
- Consultas en base a grupos focales en un importante número de organismos.
- Realización de audiencias públicas en varios organismos de control y fiscalización y entes reguladores.
- Funcionamiento de formas colegiadas de consulta y asesoramiento con participación de organizaciones de la Sociedad Civil en 10 organismos.
- Desarrollo de modalidades de participación más activas (asociación y delegación) en 5 organismos.
- Instalación de sistemas de quejas, reclamos y sugerencias. en todos los organismos incorporados al Programa, y su utilización para la toma de decisiones y la mejora continua de los servicios (el 90% de los organismos sólo disponía en su etapa inicial de libros de quejas formales).

Sistemas de información/comunicación

- Publicación del Boletín Electrónico del Programa:
 Desde marzo de 2003 se publica mensualmente un Boletín con información sobre la marcha del Programa, avances y actividades que involucran a las organizaciones de la sociedad civil.
- Desarrollo de la Página Web del Programa: http://carta compromiso.sgp.gov.ar
 El sitio centraliza información, describe las principales características del Programa y difunde resultados y logros.

- Promoción, desarrollo u optimización de canales alternativos de contacto con el ciudadano: páginas web's en la casi totalidad de los organismos, y líneas telefónicas gratuitas (0-800) en el 30% de los organismos participantes.
- Difusión de los derechos de los ciudadanos a través de folletos, campañas gráficas, radiales y televisivas.
- Diseño y distribución de 1.000 afiches sobre derechos ciudadanos.
- Elaboración de Guías de Trámites en varios organismos.

Monitoreo del Programa CCC

- Formalización y puesta en marcha de Unidades de Monitoreo Interna.
- Diseño, construcción e instalación del Tablero de Comando del Programa:
 - 25 organismos con sus Cartas Compromiso ingresadas al Tablero de Control del Programa.
 - Más de 200 empleados y funcionarios de organismos de la APN capacitados para ingresar las mediciones de monitoreo de los indicadores del nivel de cumplimiento de los estándares comprometidos.
 - Más de 1600 mediciones mensuales de los indicadores del nivel de cumplimiento de los Estándares y Mejoras previstas en las Cartas.
 - Priorización de la atención de los procesos de mejora en función de la información de los desvíos de la calidad comprometida suministrados por el Tablero de Control.