

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Innovación en la gestión pública y la política nacional de modernización:
factores de desempeño en plataformas de atención al ciudadano de la
Municipalidad de Santa Anita**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE
BACHILLERA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA
POLÍTICA Y GOBIERNO**

AUTOR

María Alejandra del Pilar Gutiérrez Montani

ASESOR

Ricardo Martín Tanaka Gondo

Diciembre, 2019

RESUMEN

La presente investigación busca ilustrar, mediante el caso de la Plataforma de Atención al Público de la Municipalidad de Santa Anita, las posibilidades de innovación en el sector público, dentro del marco de la política nacional de modernización del sector público. Mediante este, se busca medir la eficacia de los servicios brindados a los vecinos por parte de los operadores.

En este caso, se identifican una serie de variables que indican la calidad de atención y la percepción sobre el funcionamiento de la Plataforma. Estos indicadores son el desempeño variado en la atención de los tickets por ventanilla, el desempeño diferenciado de un mismo ticket en las distintas ventanillas (pese a que este se resuelve con acciones similares) y la repartición diferenciada de tickets a pesar de la existencia de “ventanillas únicas” (ventanillas que atienden todos los tipos de trámites). El estudio de caso se vuelve de relevancia, ya que el análisis de la atención en ventanilla permitirá brindar recomendaciones de mejora, de cara a la reciente inauguración del Mac Express, dentro de los servicios ofrecidos por las ventanillas.

Palabras clave: Ventanillas, atención al ciudadano, gobiernos subnacionales

ÍNDICE

Introducción	4
Pregunta de investigación	5
Hipótesis	5
Justificación	5
Estado de la cuestión	6
Marco conceptual	10
Metodología	12
Hallazgos preliminares	13
Conclusiones y recomendaciones	26



1. Introducción

La innovación en el sector público es el cúmulo de herramientas para dar solución a un problema social de manera disruptiva y coordinada con las diversas instituciones. Esta se puede dar a los diversos niveles del Estado, y busca en primer lugar gestionar mediante el planteamiento de resultados y metas que persigan el beneficio de los ciudadanos.

Ante esta premisa, surge en el año 2016 la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, propuesta por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, quien reconoce la necesidad del Estado peruano de atravesar a por un proceso de modernización a todos sus niveles; además, este debe comprometer los procesos y funcionarios a todos los niveles del Estado.

En ese sentido, la presente investigación se centra en la evaluación de la eficacia de la atención de la Plataforma de Atención al Público de la Municipalidad de Santa Anita, siendo las ventanillas únicas fuente de innovación, por su capacidad de dar respuesta a todos los trámites municipales. En adición, se optó por el caso Santa Anita, ya que es la primera municipalidad a nivel nacional que cuenta con el servicio de Mac Express, y una serie de reconocimiento por las buenas prácticas en gestión pública.

El objetivo es identificar qué patrones definen la eficacia en la atención respecto a los diferentes tickets y su tiempo de atención; además, identificar el impacto del grado de capacitación y el perfil de los operadores sobre su desempeño, y por último, identificar los incentivos que brinda la municipalidad para promover el buen desempeño de sus trabajadores. De esta manera se identificará las falencias de la administración pública que terminan por afectar a la innovación social; finalmente, se brindarán recomendaciones para combatir dichos problemas.

2. Pregunta de investigación:

Luego del análisis realizado, se observa que existe un desigual desempeño entre los operadores de las distintas ventanillas, lo que perjudica la atención brindada al ciudadano; ante ello, la pregunta principal que se busca responder es determinar cuáles son los factores que pueden indicar el desempeño en calidad de atención que brindan los operadores de la Plataforma de atención al ciudadano de la Municipalidad de Santa Anita. A partir de ello, surgen las siguientes preguntas específicas:

- ¿Cuáles son las características que definen la eficacia en la atención respecto a los diferentes tickets y tiempo?
- ¿El grado de capacitación y el perfil de los operadores tiene un impacto significativo en el desempeño de los operadores?
- ¿Cuáles son los incentivos de la municipalidad para el mejor desempeño?

3. Hipótesis:

Ante estos cuestionamientos se pueden identificar tres factores claves que pueden indicar el desempeño de los operadores en la Plataforma de atención al ciudadano de la Municipalidad de Santa Anita. Primero, es posible que exista un cierto grado de incumplimiento del sistema de ventanillas únicas por parte de los operadores, quienes se especializan en la atención de áreas de su interés y no en todos los tipos de trámite, como es esperado. Segundo, se puede encontrar que los operadores en ocasiones no cumplan con un perfil adecuado para el puesto. Tercero, es posible que los empleadores no ofrezcan suficientes incentivos para un buen desempeño de la Plataforma, tales como los bajos salarios y la falta de estabilidad laboral.

4. Justificación:

El presente caso de estudios es de relevancia dada su representatividad en el ámbito subnacional; actualmente la municipalidad es la única que cuenta con el

sistema de Mac Express dentro de la Plataforma de Atención al Ciudadano. Esto resulta una innovación, ya que busca dar solución a problemas sociales mediante la integración de servicios (coordinada con diversas entidades) en las ventanillas únicas de una oficina descentralizada del gobierno. Actualmente el número de investigaciones relacionadas a la innovación en el sector público son limitadas; sin embargo es de suma importancia priorizar la innovación en las políticas públicas, dado el contexto dinámico y con demandas variables en el que vivimos.

En adición, resulta un análisis interesante, ya que al evaluar la atención ofrecida en la plataforma se pueden identificar una serie de falencias que se arrastran desde la etapa previa a la implementación de la innovación; ello demuestra que no basta con innovar, sino que es necesario fortalecer a las instituciones para que ofrezcan servicios adecuados, más aún en una plataforma de atención al ciudadano, donde los operadores son la cara de la municipalidad a la ciudadanía, y depende de la calidad de su labor la imagen que proyecten de la institución.

5. Estado de la cuestión:

5.1 Las falencias de la administración pública

Entre los principales hallazgos en cuanto a deficiencias del Estado para atender las demandas de los ciudadanos, se identificaron la ausencia de un sistema eficiencia de planeamiento; problemas de articulación con el sistema de presupuesto público; deficiente diseño de la estructura de organización y funciones; inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos; infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente; inadecuada política y gestión de recursos humanos; limitada evaluación de resultados e impactos, seguimiento y monitoreo de los insumos procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; y débil articulación intergubernamental e intersectorial. (Moreno 2017:1).

Por su parte, la PCM sostiene que la falta de capacidad estatal, es el principal problema en la administración pública, ya que pese al crecimiento económico de la última década, lo que debería facilitar la posibilidad de prestación de servicios adecuados por parte del Estado, no se ha evidenciado la capacidad de gastar lo recaudado adecuadamente, sino por el contrario, el bajo desempeño del Estado se refleja en la poca confianza de la población en el Estado y bajos niveles de satisfacción ciudadana. No se ha logrado superar desigualdades sociales y territoriales, ni el crecimiento se ha visto reflejado en mejores servicios. Por el contrario, se evidencia una limitada capacidad de gestión, lo cual les impide proveer con eficacia, eficiencia y transparencia servicios públicos de calidad a los ciudadanos. (PCM 2016:8). A continuación se señalan los 8 principales problemas de la gestión pública.

- Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público
- Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones
- Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos
- Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos
- Limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento
- Débil articulación intergubernamental e intersectorial (PCM 2016: 12)

5.2 La política nacional de modernización

Frente a las deficiencias halladas, es que se formula la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que contiene una visión, alcance, objetivos y principios orientadores, que se desarrollan sobre tres ejes transversales:

gobierno abierto, gobierno electrónico y articulación interinstitucional. (Moreno 2017: 1). Esto sería percibido por los ciudadanos como un incremento de la capacidad del Estado; sin embargo, es necesario analizar las características de la burocracia que aún persisten.

Por su parte, la PCM sostiene, que la política nacional de modernización está caracterizada por su orientación al ciudadano, eficiencia, unitariedad y descentralización, inclusividad y apertura (transparente y que rendición de cuentas) (PCM 2016: 19). Además, si bien esta parte del estado central, es responsabilidad de todas las autoridades aplicarla a su ámbito, siendo este su principal objetivo, siempre orientando los resultados al servicio del ciudadano. Para hacer posible la gestión de cambio propuesta por la Política Nacional de Modernización, la PCM propone 5 pilares centrales: las políticas públicas nacionales y el planeamiento, el presupuesto para resultados, la gestión por procesos y la organización institucional, el servicio civil meritocrático y el seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento. (PCM 2016: 35); estos se apoyarán en los 3 ejes transversales señalados por Moreno (2016: 1).

5.3 El concepto de innovación en el sector público y plataformas de atención a ciudadano como innovación

En la literatura de administración pública no se ha llegado a un consenso sobre la definición del concepto de innovación en el sector público, debido a su reciente aplicación en el ámbito estatal. Algunos autores señalan que las innovaciones sociales son aquellas que surgen cuando el mercado no puede satisfacer las demandas sociales (Hernández-Ascanio, Tirado-Valencia, & Ariza-Montes, 2016: 178). Por su parte, Moreno realza el carácter colaborativo e itinerante de las innovaciones (Moreno 2016: 4).

Gregorie (2016) propone un concepto de innovación más claro, haciendo mención a que esta “puede ser completamente nueva, puede consistir en

mejorar las soluciones ya existentes, implementarlas en otro contexto o volver a descubrir soluciones del pasado (...) la innovación social radica tanto en el resultado perseguido como en los métodos realizados para lograr este resultado. Entre estos métodos, la participación de los actores a través de la dinámica participativa es crucial. (...) La innovación social es fuente de transformación social”. Otros autores, por su parte, recalcan que la innovación es el proceso de integración de la tecnología existente y los intentos para crear o mejorar un producto, un proceso o un sistema (Hernández-Ascanio, Tirado-Valencia, & Ariza-Montes, 2016: 172).

Dicho todo lo anterior, se podría definir como innovación pública como a aquel cambio relevante en el diseño, la implementación o evaluación de una intervención pública con el objeto de resolver efectivamente problemas públicos y así producir mayor valor público. Cabe resaltar, que las ideas o conceptos por sí solos no constituyen innovaciones, sino que requieren ser implementadas para ser consideradas como tales (PNUD 2009: 127)

Por tanto, la innovación social abordaría la satisfacción de necesidades básicas y cambios en las relaciones sociales dentro de procesos de empoderamiento social, refiriéndose a las organizaciones y personas que están afectadas por la privación o falta de calidad en la vida diaria y los servicios” (Hernández-Ascanio, Tirado-Valencia, & Ariza-Montes, 2016: 191). El ritmo de vida actualmente se ha tornado sumamente dinámico, con respecto a otras etapas de la humanidad, y la innovación se vuelve necesaria para responder a esta dinámica; “la innovación se ha fortalecido en las últimas décadas como respuesta necesaria en organizaciones públicas y privadas, empujada por el ritmo acelerado de los cambios en los ambientes político, económico y social” (Farias 2016, 1). Si bien conceptos como la innovación suelen estar asociados al sector privado, dada la actual coyuntura, es necesario que los gobiernos la incorporen dentro de sus políticas.

En adición, es necesario desligar el concepto de innovación del crecimiento económico y la innovación tecnológica, ya que estos no necesariamente garantizan la eficiencia al emplear los recursos, ni la competitividad o productividad, (PNUD 2009: 127) por el contrario, es necesario que la institución cuente con la suficiente capacidad para que la innovación logre desarrollarse correctamente.

En caso de los gobiernos locales, la Plataforma de atención al ciudadano resulta un ejemplo de innovación, en la medida que integra una serie de servicios y articula diferentes instituciones del Estado, para ofrecer una respuesta a las necesidades de la ciudadanía de manera descentralizada y con la presencia de diversos actores e instituciones, mediante las ventanillas únicas. En ese sentido, la presente investigación busca evaluar el nivel de eficacia de esta práctica de innovación en el sector público, propuesta por la Municipalidad de Santa Anita, y la presencia de elementos relacionados a las posibles falencias en la misma.

6. Marco conceptual:

Actualmente las ventanillas son el principal medio de atención para la prestación de diversos servicios; siendo estas para las instituciones estatales el primer contacto que tiene el ciudadano con el Estado. Cabe resaltar, que desde la visión del ciudadano, las ventanillas están asociadas a la burocracia”, por las dificultades que se encuentran al acceder a las prestaciones públicas (CEPAL 2011:21). Según Alvarez, “recientes estudios comprueban la vigencia e importancia de las agencias y oficinas, siendo estos los principales canales de atención; esto lo explicaría por el hábito o costumbre, la seguridad de interactuar cara a cara con un representante de la institución”; esta premisa corrobora la necesidad del estudio, y la necesidad de que la atención se preste de la manera más eficaz posible y orientada al servicio.

En cuanto al servicio, Stanton (1996) lo define como “la actividad identificable e intangible que tiene como objetivo principal de una transacción, satisfacer las

necesidades de los clientes”; en adición, Lovelock (1998) enuncia que "el servicio debe tener en mente dos objetivos: La satisfacción del cliente y la eficiencia operacional". Es decir, no basta satisfacer la demanda material del receptor del servicio, sino que el proceso que lleve a este debe ser de calidad.

Se destacan 2 tipos de expectativas que tiene el ciudadano al acceder a la institución, una de orden tecnológico, relacionado con el producto o servicio, y otra de orden personal e íntimo que corresponde a la atención de calidad (Villa, 2000). Mediante la revisión de la literatura, se han podido identificar algunos indicadores aspectos que facilitan el cumplimiento de estas expectativas, y por ende garantizarían un servicio de calidad en las ventanillas; por ejemplo, es importante delimitar claramente las funciones que el trabajador llevará a cabo; además, que el funcionario reúna una serie de características como el autocontrol, la comunicación oral, cooperación, dinamismo, empatía, iniciativa, negociación y orden (Servir 2013:26).

Esto es de suma pertinencia, ya que el operador es el primer contacto del ciudadano con la institución, y por ende, el servicio que ofrezca afectar la imagen que se tenga sobre esta. En este sentido, Kotler y Armstrong (1998) también destacan la importancia del tiempo promedio de dar el servicio y su variabilidad, y la información constante sobre la situación de lo solicitado.

La satisfacción del ciudadano se convierte en el elemento más importante, y como mencionan Cook y Rohit (2002), "la calidad en el servicio ésta íntimamente relacionada con la satisfacción del cliente y la percepción de éste sobre el servicio". Para ello es necesario destacar 5 dimensiones en el servicio ofrecido, confiabilidad, responsabilidad, seguridad, empatía y tangibilidad, es decir, que el ciudadano tenga la confianza de que será atendido de manera oportuna y acertada, recibiendo una solución a la problemática que presenta.

Por su parte, William B Martin (1991:37) menciona 5 aspectos necesarios para ofrecer un buen servicio al cliente, como el conocimiento de sus necesidades,

darle un buen recibimiento, hacerle sentir que su presencia es importante, brindarle comodidad durante su presencia y ofrecerle un servicio rápido. Otros aspectos necesarios para ofrecer un correcto servicio son los propuestos por José Luis Villa (2000): mantener una comunicación eficaz, cortesía en la relación, comprensión de sus necesidades, tomar interés por sus problemas, ser competentes, tener credibilidad y ser fiables.

En adición, Quijano (1999), señala la importancia de 5 elementos; presencia de elementos tangibles (aparición de las instalaciones, equipo, presentación del personal, materiales de comunicación), cumplimiento oportuno y pertinente del servicio, disposición del personal hacia los clientes, cualidades del servicio (presencia de empleados competentes y capaces de inspirar confianza) y empatía, que implica entender las necesidades del cliente y mantener una comunicación con lenguaje sencillo, lo que facilita el acceso del cliente al servicio.

Estos indicadores son de utilidad para medir la calidad del servicio otorgado en las ventanillas, e identificar la importancia de la atención ofrecida en un breve periodo de tiempo. Además, la necesidad de no solo limitarse a una atención eficaz, sino humana, lo que generará un vínculo con el ciudadano y por ende una atención de calidad.

7. Metodología:

La metodología aplicada a la presente investigación es un estudio de caso, y toma como objeto de análisis a la Plataforma de Atención al Público de la Municipalidad de Santa Anita. Se utilizará una metodología mixta, mediante el uso de elementos cuantitativos para el análisis de la data sobre los tiempos de atención de los operadores, obtenida entre los meses de enero y noviembre del presente año, a fin de identificar horas de atención como un mayor grado de confluencia, la frecuencia de los distintos tipos de trámites, así como sus

promedios, entre otros indicadores. Por otro lado, se utilizará la observación para corroborar estas tendencias.

En adición, se utilizarán métodos cualitativos, como la observación, con la finalidad de corroborar patrones identificados en el análisis de la data; además, se empleará la formulación de entrevistas estructuradas a los operadores y análisis de sus curriculum vitae, a fin de identificar el perfil de los trabajadores y las dificultades que estos enfrentan en su día a día. Además, se realizará un análisis del protocolo de atención propuesto por la municipalidad, para evidenciar la brecha entre este y la atención brindada en el día a día a los ciudadanos. Finalmente, se realizará un focus group bajo la metodología de design thinking, para poder identificar deficiencias y ventajas de la atención por ventanilla según los operadores.

Para el análisis cualitativo se utilizarán las variables nivel de estudios, asistencia a capacitaciones, experiencia laboral previa y características y habilidades; para el análisis cuantitativo, se tomarán como variables independientes el tipo de ticket, tiempo de atención y número de tickets atendidos, teniendo como variable dependiente el número de ventanilla.

8. Hallazgos preliminares:

8.1 Descripción del servicio de Plataforma de atención al ciudadano de la Municipalidad de Santa Anita

La Plataforma de Atención al ciudadano de la Municipalidad de Santa Anita se encarga de ofrecer a los vecinos un espacio para la realización de los siguientes trámites:

- Pago de impuestos y arbitrios
- Estados de cuenta
- Declaraciones juradas
- Licenciamiento de obras

- Registro civil
- Sisfoh
- Vacaciones útiles, entre otros.

Los trámites se organizan en distintos tipos de tickets, que serán resueltos por los operadores. Estos tickets son los siguientes:

Tabla 1

Código de ticket	Significado
CA	Caja
CON	
DC	
DJ	Declaración Jurada
EC	Estado de Cuenta
MP	Mesa de Partes
OP	
PF	Preferencial
RC	Registro Civil
SF	Sisfoh
VA	Vacaciones

La atención se ofrece en 17 ventanillas de lunes a viernes, entre las 8 am a 5 pm y los sábados de 8 am a 1 pm. La mayor parte de trámites ofrecidos son automáticos; es decir, pueden resolverse rápidamente por los operadores. Sin

embargo, otros tipos de trámites, tales como aquellos vinculados a licenciamientos dependen de la aprobación de otras áreas, lo cual, según los entrevistados, los convierte en procedimientos más engorrosos.

Cabe resaltar, que la Plataforma de atención al ciudadano compuesta por “ventanillas únicas”, este tipo de ventanillas tienen una característica particular ya que no se da una atención diferenciada por tipo de trámite, sino que todos los operadores están capacitados para resolver los distintos tipos de trámite. El análisis evidencia un desempeño heterogéneo entre los operadores, a pesar de que la resolución de un tipo de ticket debería suponer un tiempo delimitado y ciertas acciones. Este se convierte en el punto de partida de esta investigación.

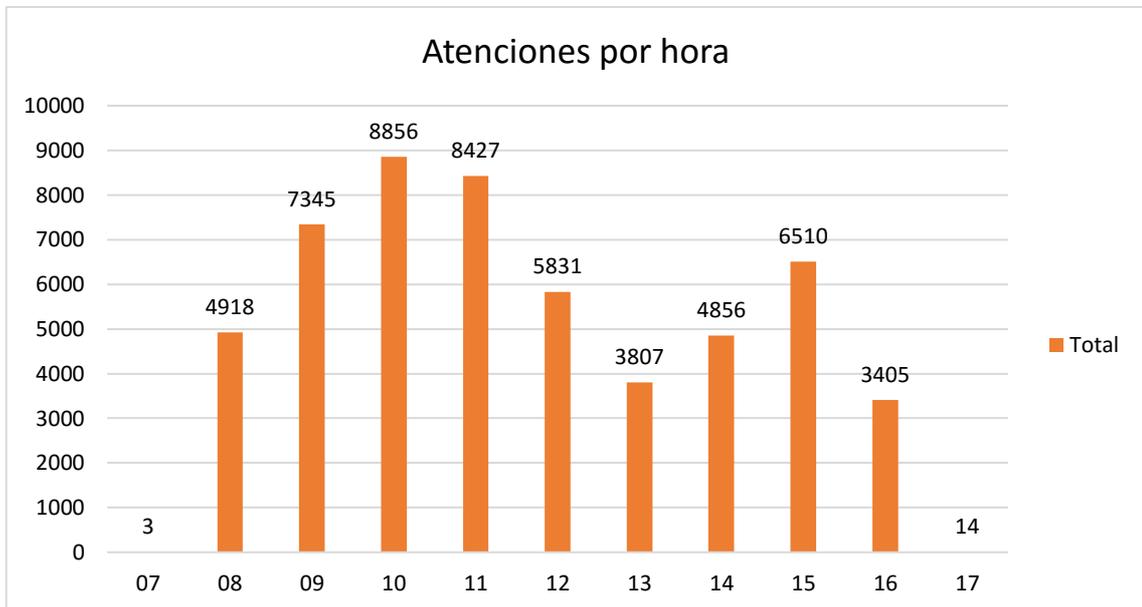
8.2 Análisis de factores que influyen en la atención del ciudadano en la Plataforma de Atención al Ciudadano

8.2.1 Características de la eficacia en la atención de las ventanillas (análisis cuantitativo)

8.2.1.1 Atenciones al ciudadano por día

El nivel de concurrencia de los ciudadanos a la Plataforma de Atención de la Municipalidad de Santa Anita es variada, según los días de la semana y horarios de atención. El día lunes concentra el mayor número de atenciones. En promedio, cada lunes se atienden a 464 ciudadanos. Por su parte, el mayor flujo de ciudadanos se encuentra entre las 9 am y 12 pm. En promedio, se realizan 118 atenciones durante dicho horario cada día.

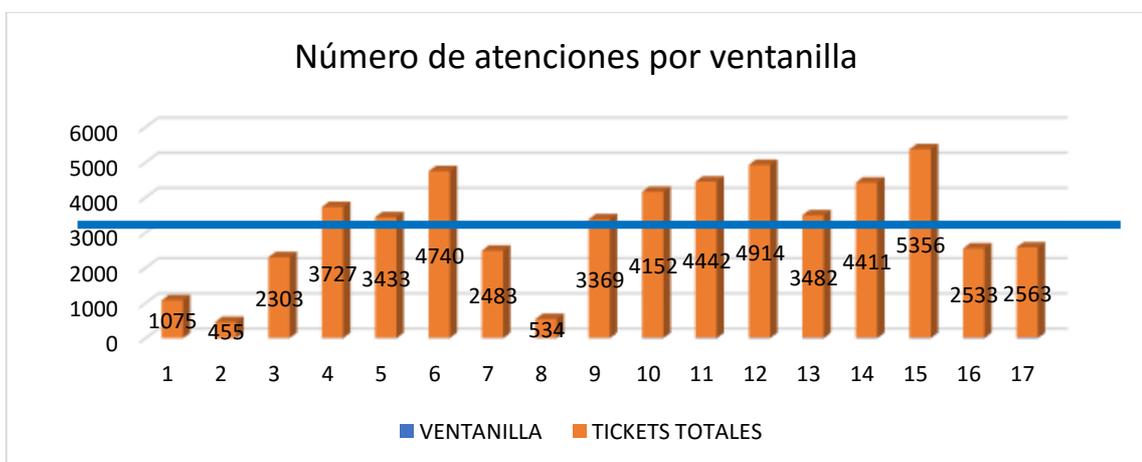
Gráfico 1



8.2.1.2 Número de atenciones brindadas al ciudadano por número de ventanilla

El siguiente gráfico muestra el promedio de ciudadanos atendidos por cada ventanilla durante la observación. En promedio, cada ventanilla ha atendido a 3 175 ciudadanos durante la observación. Asimismo, las ventanillas 1,3,16 y 17 han atendido a un número de ciudadanos por debajo del promedio general.

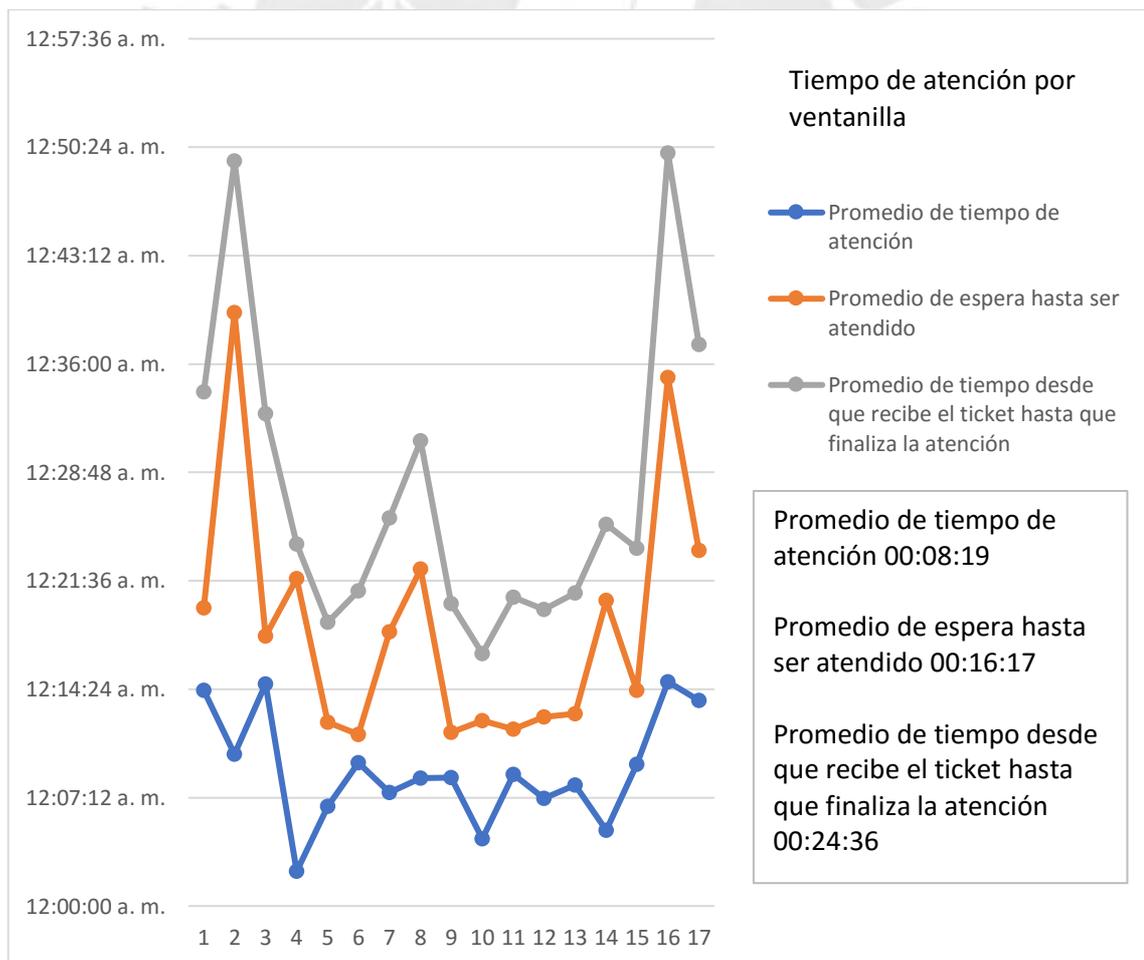
Gráfico 2



8.2.1.3 Tiempo de atención por ventanilla

En promedio, desde que la persona llega a la municipalidad hasta que se retira tras ser atendida pasan 24.6 minutos; sin embargo, solo 8.3 minutos conforman el tiempo de atención, y 16.3 minutos el tiempo de espera. Esto afecta de manera sustancial la calidad de atención ofrecida a los vecinos, quienes pasan dos tercios del tiempo esperando ser atendidos. Cabe resaltar que se presenta un alto nivel de dispersión en los tiempos de atención ofrecidos en las ventanillas, teniendo algunas tiempos muy eficientes, como en el caso de las ventanillas 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13; otras se encuentran en el promedio, como las ventanillas 4, 7, 14, 15; y finalmente, hay ventanillas con un tiempo de atención muy por encima de la media, como en el caso de la 1, 2, 3, 8, 16 y 17, señaladas en el siguiente gráfico.

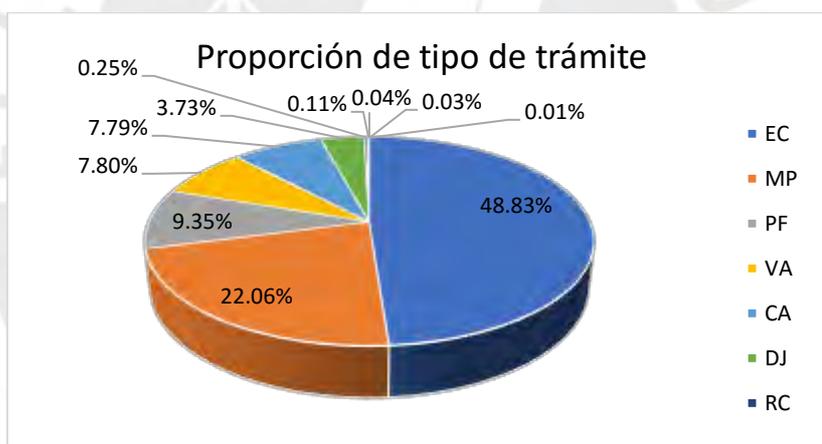
Gráfico 3



9.1.2.4 Atenciones al ciudadano por tipo de trámite

Los trámites más recurrentes en la Municipalidad de Santa Anita son los de Estado de Cuenta (EC), Mesa de Partes (MP), y la atención preferencial (PF) que se encuentran por encima del promedio de atenciones. Las Vacaciones útiles (VA), Caja (CA) y Declaración jurada (DJ) son los siguientes con más frecuencia, pero por debajo de la media. Los trámites menos recurrentes son los de Registro civil (RC), CO, Sisfoh (SF), DC y OP. Los operadores entrevistados señalaron que los tickets más complicados de resolver son los de Mesa de Partes, ya que están vinculados a licencias de funcionamientos e inscripción de predios, su procesamiento depende del apoyo de otras áreas y el TUPA.

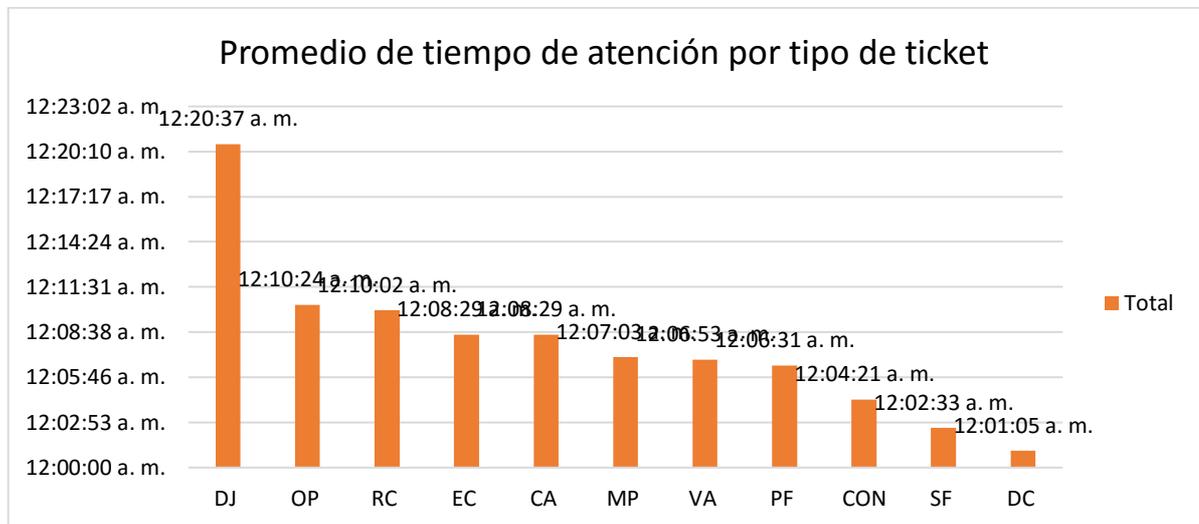
Gráfico 4



9.1.2.5 Tiempo de espera del ciudadano por tipo de trámite

Los tiempos de atención varían dependiendo del tipo de trámite que se realiza, ya que implica distintos procesos; sin embargo, al hacer el análisis por tipo de ticket, se evidencian tiempos de espera muy altos con respecto al tiempo que toma realizar el trámite, como se señala en el siguiente gráfico. Cabe destacar, que solo en el trámite de Caja (CA) el tiempo de espera es proporcional al de atención, mientras que en los trámites de Vacaciones útiles (VA), Sisfoh (SF), Registro civil (RC), Atención preferencial (PF), DC y CO, se presenta un tiempo de espera que supera al 70% del tiempo total.

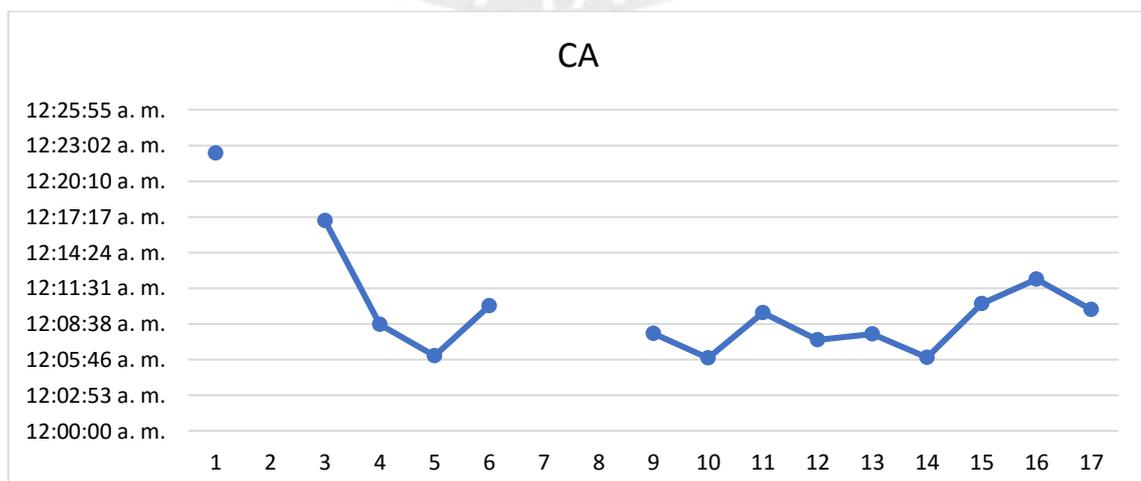
Gráfico 5



8.2.1.6 Desempeño por tipo de ticket

La presente data muestra un desempeño variado, ya que pese a tener ventanillas no especializadas se produce una repartición heterogénea de los distintos tipos de tickets. Esto afecta el rendimiento, ya que algunas ventanillas realizan operaciones que demandan más tiempo, lo que limita el número de tickets que atienden, y afecta su rendimiento. Por otra parte, a pesar de la repartición desigual, se muestra un rendimiento muy variado en las ventanillas, como en el siguiente ejemplo, donde se muestra el desempeño del ticket caja en las 17 ventanillas.

Gráfico 6



El gráfico comprueba que las ventanillas 2, 7 y 8 no realizaron la atención de este ticket en el primer semestre del año; además, que se presentan tiempos muy bajos, como en el caso de las ventanillas 5, 10 y 14, quienes no superan los 6 minutos; y por otra parte, tiempos muy altos, como en el caso de la ventanilla 1, quien tarda en promedio 23 minutos para realizar la misma operación, pese a que el promedio de atención del ticket es de 10 minutos. Este caso se repite en los 11 tipos de tickets, mostrando un rendimiento muy variado y deficiente en algunos casos.

8.2.2 Análisis cualitativo

8.2.2.1 Nivel de estudios

Tras revisar el Currículum Vitae de 10 trabajadores seleccionados aleatoriamente se identificó que el 50% de ellos cuenta con estudios universitarios finalizados, siendo la carrera más recurrente la de Hotelería y Turismo, seguida de Administración y Contabilidad; si bien esta no está estrictamente relacionada al servicio en ventanilla, las operadoras entrevistadas señalaron que les brinda los alcances suficientes para brindar una buena atención y fomentar su espíritu de servicio. Con respecto a la carrera de Contabilidad, la entrevistada mencionó que esta le brinda las estrategias necesarias para su especialización en los tickets de Caja (CA).

Cabe resaltar que las operadoras con mejores tiempos en atención, pertenecen a este nivel de estudios y carrera. En adición, el 20% de trabajadores de ventanilla cuenta con estudios universitarios incompletos, destacando la carrera de Derecho. El 10% cuenta con estudios incompletos de nivel técnico, otro 10% cuenta con estudios completos de nivel técnico y finalmente, el 10% restante no cuenta con ningún estudio.

No se logró identificar un patrón exacto en el perfil al momento de seleccionar trabajadores para las ventanillas, sino que se presenta una gran variedad de

perfiles. Probablemente esto dificulte el desempeño homogéneo de los trabajadores.

8.2.2.2 Capacitaciones

Se señaló que se han brindado de 8 a 10 capacitaciones para que los operadores puedan atender todos los requerimientos; estas trataron sobre todo temas relacionados a procesos. Por otra parte, se brindó una capacitación teórica de la PCM y otra sobre el trato intercultural ofrecida por el MINCUL.

Si bien se espera que estas sean suficientes para que los funcionarios puedan desempeñar su trabajo, la asistencia no fue plena; muchos salían y entraban de la capacitación por temas laborales. Ante ello, la siguiente capacitación se dio en la casa del adulto mayor, fuera de la municipalidad. Se cuestionó si realmente las capacitaciones generan un mejor desempeño del trabajador; sin embargo se señaló que no se realizó una evaluación ex ante y ex post a estas para corroborarlo. Muchos trabajadores no tienen experiencia previa en el manejo público, por lo que estas capacitaciones son de gran importancia.

A pesar de ello, los operadores entrevistados mencionaron que las capacitaciones eran constantes, siempre acorde a los cambios en las ordenanzas y procedimientos de la municipalidad; del mismo modo, señalaron que las capacitaciones eran vitales para poder llevar a cabo su labor.

8.2.2.3 Experiencia laboral previa

Ninguno de los trabajadores cuenta con una experiencia laboral previa relacionada al sector público, pero sí en la atención al cliente en entidades privadas. Este aspecto no constituye un indicador influyente sobre el desempeño de los operadores, ya que pese a la inexistencia de experiencia laboral previa en el ámbito, la municipalidad ofrece a los trabajadores constantes capacitaciones sobre el manejo de los procesos y ordenanzas que rigen la atención.

8.2.2.4 Características y habilidades

Los operadores señalaron que la característica más importante para realizar su labor de atención en ventanilla es la vocación de servicio, debido a la falta de incentivos ofrecidos por la municipalidad para realizar sus labores; además de las dificultades que representan la atención a los ciudadanos, quienes en ocasiones no tienen conocimiento sobre los trámites. En ese sentido, los entrevistados coinciden que son de suma importancia características como la tolerancia, amabilidad, paciencia, carisma, empatía y sentido de igualdad, respeto y empatía al momento de otorgar la atención, ellos señalan que “hay trámites que toman más tiempo pero hay que dar solución a las necesidades de los vecinos”, a pesar de ello, no se evidencia que esto afecte su desempeño, sino por el contrario, se evidencia una efectividad en la resolución de los diversos tickets. En adición, destacan la importancia de contar con los conocimientos sobre el procesamiento de los diversos tickets, autonomía para ofrecer soluciones, minuciosidad al realizar los trámites y capacidad para brindar información adecuada.

Estas características orientadas al servicio y el ciudadano, coinciden con las propuestas por Servir y los autores señalados previamente.

Cabe resaltar, que los operadores que recalcan la importancia de estas cualidades tienden a tener mejores tiempos de atención con respecto al promedio. Por su parte, quienes poseen tiempos de atención superiores a la media, señalan desconocer los procedimientos en su totalidad, lo que afecta su desempeño al resolver tickets recurrentes para la municipalidad, como el de de Registro Civil (RC), del mismo modo, quienes son menos efectivos al resolver los tickets, señalan que “no se debe ser demasiado tolerante con los vecinos”; además de que es complicado lidiar con ellos.

9.2.2.5 Sobre la municipalidad: principales incentivos para el puesto

Los entrevistados señalaron que si bien existe un buen clima laboral, de apoyo entre los operadores y su jefe, la municipalidad no les otorga grandes incentivos para desempeñar su labor. Entre las principales dificultades se señalaron los bajos salarios a comparación del mercado, y la falta de estabilidad laboral; con

respecto al primer punto, el sueldo es de 1200 soles en ventanilla, y reciben 12 sueldos al año, lo que resulta desalentador, ya que en el sector privado pueden recibir mejores remuneraciones y 14 sueldos. Con respecto a la estabilidad laboral, se evidenció un alto grado de rotación; si bien algunos tienen hasta 6 años trabajando en la municipalidad y una trabajadora es contratada, la mayoría de los puestos funcionan bajo la modalidad CAS. En promedio, tienen un año y 8 meses en el puesto y muchos de ellos terminarán su contrato al finalizar la gestión.

Según los entrevistados, se presentan tres incentivos, el primero es el horario de trabajo, ya que a pesar de ser full time, de lunes a viernes de 8 a 5:30 y sábado de 8 a 12, el horario de refrigerio es diferenciado. Esto permite que los trabajadores puedan dedicar parte de su tiempo al cuidado de sus menores hijos. Por otra parte, existe un convenio con la universidad César Vallejo y San Martín, en el caso de la primera recibiendo un descuento de 50% en la pensión (de 600 a 300 soles). Solo tres trabajadoras de ventanilla estudian bajo esta modalidad, lo que no permite que sea un incentivo para todos; además, de que es complicado acceder a este, debido a los bajos salarios de los trabajadores y la gran cantidad de responsabilidades económicas que poseen.

Actualmente, se han aperturado en la municipalidad las ventanillas MAC Express, que ofrecen un gran número de servicios, lo que resulta un incentivo para los trabajadores, ya que las personas que atienden han adquirido conocimientos específicos sobre el servicio, lo que les aseguraría una posibilidad de permanencia tras el fin de la gestión. Cabe resaltar que las trabajadoras pertenecientes a este sistema, evidencian un mejor desempeño en los tiempos de atención, lo genera un mejor servicio; este sería el incentivo más claro; sin embargo, solo 4 operadores pueden acceder a este cargo. Las constantes capacitaciones y certificaciones resultan también un incentivo según una entrevistada.

Debido a la falta de incentivos en la labor como operadores, los entrevistados hicieron referencia a sus motivaciones personales para realizar su labor; ellos hicieron referencia a su vocación de servicio y atención al cliente, además, de su interés en los tickets sobre los que tienen un cierto grado de especialización y la autonomía que se les brinda para la resolución de problemas.

Por otra parte, entre las principales dificultades que afrontan los operadores se encuentra el trato con los ciudadanos, debido a su desconocimiento sobre los trámites. A pesar de ello, se señaló que el trabajo no se realiza bajo presión, y cada operador pone su propio límite al número de tickets que resuelve por día (pese a haber un número sugerido); en las últimas semanas, dado el último recorte de personal, lo que ha reducido el número de operadores a 8, incrementando la carga laboral. Otra dificultad presente es la coordinación con otras áreas para resolver los tickets, ya que deben esperar de su visto bueno para resolver el servicio.

8.2.2.6 Identificación de problemas (design thinking)

Como parte de la investigación, se utilizó la metodología “design thinking” o pensamiento de diseño para identificar las principales ventajas y deficiencias de la atención en ventanilla, mediante la participación de los operadores en dos grupos.

En cuanto a las ventajas, se reconocieron 3 aspectos positivos:

- La potencialidad de las ventanillas únicas, ya que mediante ellas se atienden todos los trámites de la municipalidad, siendo los operadores su imagen; además, la mayor parte de los procedimientos que se realizan son automáticos, lo que simplifica la atención. Un ejemplo de ello es el trámite de licencia de funcionamiento (MP), que es otorgado por el operador al instante.
- Se señaló que el clima laboral es de colaboración compañerismo, y trato igualitario con sus jefes.

- Las constantes capacitaciones, en base a las nuevas normativas y leyes resultan para los operadores un incentivo, debido a que mantiene a los operadores en un proceso de constante actualización.

En cuanto a las desventajas, se reconocieron 6 aspectos negativos, que limitan la atención:

- El manejo económico resulta problemático para los operadores, ya que solo una ventanilla cuenta con el dispositivo para pagar con tarjeta. Por otra parte, existe un gran riesgo de caja, debido a que al día ingresa a las ventanillas una gran suma de dinero, producto del pago de los trámites; sin embargo, la plataforma no cuenta con un contador de billetes, por lo que esto se hace de manera manual. Además, al inicio del día no cuentan con suficiente dinero para dar vuelto a los vecinos, por lo que deben ver la manera de agenciarse. Los aspectos mencionados previamente causan confusión y hacen más lenta la atención.
- Existe una gran dependencia sobre las áreas administrativas para resolver los tickets que no son automáticos, sin embargo, el nivel de coordinación y colaboración entre operadores y administrativos es bajo; se señaló que en muchas ocasiones gran cantidad de expedientes permanecen sin una respuesta, incluso incumpliendo los plazos establecidos por el TUPA, debido a la falta de atención de los administrativos. En adición, cuando los vecinos presentan quejas frente a ello, los administrativos no asisten la atención del operador, ya sea por indiferencia o descoordinación entre los horarios de las áreas. Este es un grave problema que hace más lenta la atención, y escapa de las posibilidades de respuesta del operador.
- Pese a tener un sistema de ventanillas únicas, se reconoció que los operadores no saben resolver todos los tickets, y existe un alto grado de especialización, esto afecta la atención en caso que se asigne al operador un ticket sobre el que no tiene conocimiento.

- Dados los recientes recortes de personal, se evidenció una sobrecarga laboral, por ejemplo en campañas como la de amnistía tributaria, donde más contribuyentes se acercan a la plataforma a realizar trámites.
- Actualmente la plataforma cuenta con un nuevo sistema operativo, lo que es positivo, sin embargo, el tránsito a este fue de manera informal, sin notificar oficialmente a todos los trabajadores; esto generó desconocimiento sobre el funcionamiento de esta nueva interfaz, convirtiendo más lentos los trámites. Por ejemplo, en el caso del SIGE, esto creó confusión entre la caja de la municipalidad y el Mac Express
- Se señaló que la municipalidad no ofrece grandes incentivos para el desempeño de su labor; además de que no todos los operadores reciben la misma remuneración pese a realizar las mismas labores.

9. Conclusiones y recomendaciones

Luego de la investigación preliminar, se concluye que efectivamente existen tres factores clave que influyen en el desempeño de los operadores en la Plataforma de atención al ciudadano de la Municipalidad de Santa Anita, los cuales son: discrecionalidad en la resolución de tickets, perfil del operador, incentivos a los operadores e interacción con otras áreas.

Con respecto a la repartición diferenciada de los tickets, pese a la presencia de ventanillas únicas, las entrevistas arrojaron que existe un alto grado de discrecionalidad al resolver los tickets; pese a la existencia de ventanillas únicas se ha dado una especialización entre los operadores. El ticketero tiene conocimiento de ello, por lo que hace una repartición diferenciada de los tickets, lo que involucra la atención ofrecida por los trabajadores. Además, señalan que no existe un control exhaustivo sobre el desempeño de la atención, lo que explicaría el desempeño altamente diferenciado. En ese sentido, se recomienda tener un mayor control sobre la atención de los tickets.

Con respecto a los operadores, la inexistencia de un perfil claro de selección se identificó como un segundo factor que condiciona la atención; los operadores con estudios universitarios orientados al servicio tienden a tener mejores tiempos que los que no tienen estudios; además, los trabajadores con mejores tiempos realzan como cualidades esenciales para el puesto la vocación de servicio, conocimiento de los trámites y la empatía y paciencia para atender a los vecinos. Es por ello que se recomienda establecer un perfil claro para el puesto, que destaque dichas cualidades.

Con respecto a las capacitaciones, estas brindan información general sobre los procesos a los trabajadores, pero al ser ofrecidas a todos los trabajadores por igual, no resultan un factor diferenciador. Por otra parte, estas son una posibilidad poco explotada, ya que resulta una oportunidad para combatir la especialización evidenciada en las ventanillas, logrando que todos los operadores tengan conocimiento de los diversos trámites y se formen ventanillas realmente únicas, ya que la falta de estos conocimientos perjudica los tiempos de atención. Un ejemplo de ello es el caso de la ventanilla 2, cuyo operador señaló que se le había asignado el trámite de Registro Civil, uno de los más frecuentes en la municipalidad; sin embargo reconoció no tener grandes conocimientos sobre los procedimientos. Al corroborar su rendimiento con la data, se evidenció que este era muy deficiente. Se recomienda ahondar en la capacitación de trámites con procesos desconocidos por los operadores, o por el contrario, optar por un modelo de ventanillas especializadas.

Con respecto a la interacción con áreas administrativas, se presentan una serie de dificultades que afectan a la atención, debido a la gran dependencia que hay sobre estas para resolver tickets que no son automáticos, y la falta de apoyo de los funcionarios. Esto perjudica la atención en ventanilla, ya que el operador no está en capacidad de brindar una respuesta, y no hay una buena coordinación con el área encargada de ello.

Estas recomendaciones son de suma importancia, ya que con la reciente inauguración del Mac Express, se incrementará el número de servicios ofrecidos, pero si persisten los patrones señalados, no se podrá evidenciar las ventajas de la innovación. Si bien las ventanillas resultan una fuente de innovación, dentro del marco de la modernización de la gestión pública, en estas aún persisten las falencias de la administración pública.



Bibliografía:

Gregoire, M. (2016). Exploring various approaches of social innovation: a francophone literature review and a proposal of innovation typology. *Mackenzie Management Review* 17(6), Special Edition, 45-71.

Hernández-Ascanio, J., Tirado-Valencia, P., & Ariza-Montes, A. (2016). El concepto de innovación social: ámbitos, definiciones y alcances teóricos. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* N°88, 165-199.

Moreno, F (2017) La plataforma Módulo de Atención al Ciudadano como herramienta de innovación social. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado

Naser (2011) El gobierno electrónico en la gestión pública. CEPAL

Villa José. L.(2000). Servicio al cliente.

Secretaría de gestión pública PCM (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 202. PCM

Stanton, W., Etzel, M., y Walker, G. (1996). *Fundamento de marketing*. (10ª Edición) México: Editorial McGraw –Hill.

Quijano v. (1999) *Revista. La autoridad para el emprendedor*.16-19, 80-84.

Lovelock Christopher (1997). *Mercadotecnia de servicios*.(3era. Edi) México, D.F. Editorial Pretence-Hall Hispanoamérica.

Farias (2016). Gobiernos que sirven. Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos. BID.

PNUD (2009) Informes sobre desarrollo humano

