

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Factores de desempeño en plataformas de atención al ciudadano: El caso de la
Municipalidad de Santa Anita

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
GOBIERNO QUE PRESENTA:

María Alejandra del Pilar Gutiérrez Montani

Asesor:

José Manuel Magallanes Reyes

Junio de 2020

RESUMEN

La presente investigación busca ilustrar, mediante el caso de la Municipalidad de Santa Anita, los factores de desempeño de una Plataforma de atención al ciudadano de una municipalidad limeña. Por medio de este caso, se busca medir la eficacia de los servicios brindados a los vecinos por parte de los operadores, y demostrar que no basta con implementar un sistema innovador, para brindar un servicio de calidad a la ciudadanía; sino que la calidad en la atención está rodeada de otros factores como la gestión de personal, la gestión por procesos, y el contexto en el que se desarrolla la reforma, traducido en arreglos informales realizados por los operadores.

Para el análisis del desempeño de la plataforma, se identifican una serie de variables que indican la calidad de atención y la percepción sobre el funcionamiento de la Plataforma, traducida en la satisfacción del ciudadano. 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 los arreglos informales, traducidos en la repartición diferenciada de tickets a pesar de la existencia de “ventanillas únicas” (ventanillas que atienden todos los tipos de trámites). Asimismo, se evaluará la influencia de las instituciones responsables de la implementación sobre el desempeño de la política. 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: Plataforma de atención al ciudadano, ventanillas, atención de calidad, implementación, valor público, gestión pública, municipalidad



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I: APROXIMACIONES TEÓRICAS AL CASO.....	11
1.1 Comprendiendo la implementación de reformas.....	11
1.2 Enfoque por demanda y factores determinantes determinantes en la atención al ciudadano.....	15
1.2.1 Gestión por procesos.....	17
1.2.2 Gestión de personal.....	19
1.2.2.1 Selección de personal por competencias.....	19
1.2.2.2 Construcción del perfil del puesto.....	21
1.2.2.3 Inducción y capacitaciones.....	23
1.2.2.4 Esquema de incentivos monetarios y no monetarios.....	24
1.2.3 Capacidad de la institución.....	25
CAPÍTULO II: LA PLATAFORMA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO.....	26
2.1 Antecedentes.....	26
2.2 La Plataforma de Atención al Ciudadano.....	31
2.3 Análisis de la atención brindada.....	32
2.3.1 Número de atenciones brindadas al ciudadano por ventanilla.....	32
2.3.2 Trámites más frecuentes.....	33
2.3.3 Promedio de tiempo de atención por tipo de ticket.....	34
2.3.4 Tiempo de espera y atención por ventanilla.....	35

2.3.5 Tipos de tickets resueltos por operador.....	37
2.3.6 Atenciones por hora.....	38
2.3.7 Desempeño por tipo de ticket.....	39
CAPÍTULO III: EXPLICANDO LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN EN LA PLATAFORMA.....	42
3.1 Discrecionalidad en la asignación de trámites.....	42
3.2 Perfil del operador.....	44
3.2.1 Nivel de estudios.....	45
3.2.2 Experiencia laboral previa.....	47
3.2.3 Características y habilidades.....	48
3.3 Incentivos para la labor de operador.....	49
3.3.1 Condiciones laborales y beneficios.....	49
3.3.2 Capacitaciones.....	51
3.4 Coordinación entre los responsables de la implementación.....	53
3.5 Otras dificultades identificadas.....	55
CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	58
CONCLUSIONES.....	62
BIBLIOGRAFÍA.....	65
ANEXOS.....	67

INTRODUCCIÓN

Tras la propuesta de la PCM de reformar el sistema de atención en ventanillas, para dar lugar a la Plataforma de Atención al Ciudadano, la Municipalidad de Santa Anita en su deseo de mejorar su sistema de atención, y sensible a las necesidades de los ciudadanos, implementó el servicio de plataforma única. Esto permitió evitar la interrelación eficacia-corrupción, así como generar valor público al disminuir los tiempos de atención; sin embargo, no logró generar la satisfacción esperada.

En la presente investigación, se analizará el servicio ofrecido en la Plataforma de Atención al Público de la Municipalidad de Santa Anita, quien se encarga de ofrecer a los vecinos el espacio para la realización de diferentes trámites, como pago de arbitrios, registro civil, licencia de funcionamiento, entre otros. Asimismo, la mayor parte de trámites ofrecidos son automáticos, es decir, pueden resolverse rápidamente por los operadores.

El actual sistema de la Plataforma de Atención al Ciudadano cuenta con la modalidad de ventanilla única; esto implica que el ciudadano podrá atender cualquiera de sus trámites en una sola ventanilla, lo que le evitará hacer largas colas.

Si bien tras la implementación del nuevo sistema de atención en la plataforma no se logró alcanzar todas las mejoras esperadas, se han evidenciado una serie de mejoras en el servicio brindado al ciudadano, como 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 en las ventanillas son automáticos, es decir que, dentro de este nuevo sistema, el operador tiene la capacidad para solucionar el trámite de principio a fin, lo que simplifica la atención. Este aspecto es un gran avance, ya que permite brindar la atención en un menor tiempo, así como evitar la corrupción; a diferencia del sistema de atención anterior, en el que el ciudadano tenía que ser atendido por varios funcionarios hasta resolver su trámite.

Tras cinco años de atención, 2013 – 2018, los funcionarios de la municipalidad realizaron una encuesta de satisfacción al ciudadano a una muestra representativa de 129 vecinos, con en una escala del 1 al 5; el resultado promedio de esta encuesta fue 3 o regular. Además, al entrevistar a vecinos que se encontraban a la espera de ser atendidos en la plataforma acerca de qué sistema de atención es mejor, se concluyó que si bien el nuevo sistema tiene un mejor desempeño que el antiguo, este aún no es satisfactorio.

Estas premisas llevaron a cuestionar ¿qué explica el rendimiento insuficiente en la plataforma de atención al ciudadano? ¿por qué pese a la gran inversión que significó la implementación de la plataforma de atención al ciudadano, el resultado fue infructuoso?

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. Cabe destacar, que estos factores se enmarcarán en otros relacionados a la capacidad estatal de la Entidad (o ausencia de esta), las sinergias entre los actores responsables de la implementación (Municipalidad de Santa Anita y PCM), y la capacidad del servidor público, quien ofrece el servicio. Una mala combinación de estos factores tendrá como resultado un rendimiento insuficiente, y en consecuencia, la insatisfacción de los ciudadanos; ello traducido en un servicio que no genera valor público.

El objetivo de esta investigación 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 institución, que terminan por afectar a la calidad en el servicio; finalmente, se brindarán recomendaciones para combatir dichos problemas.

Este caso es de relevancia para la academia, ya que busca ejemplificar la brecha de implementación de una reforma en un gobierno local peruano. Asimismo, comprueba que no basta con difundir recetas, o copiar sistemas para mejorar el servicio, si es que la reforma se da sin un contexto favorable (Evans, 2000), (Grindle, 2009); por ello, es necesario tener en cuenta aspectos clave

como la gestión del personal, la gestión por procesos o los acuerdos informales que se puedan dar mientras se brinda el servicio al ciudadano.

Seguidamente, 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 el sistema anterior; ello demuestra que no basta con implementar un nuevo servicio, 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.

La metodología aplicada a la presente investigación es un estudio de caso, y toma como objeto de análisis a la Plataforma de Atención al Ciudadano 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 durante el 2018, 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, el tiempo de espera, entre otros indicadores. Mediante la medición de los tiempos de atención, será posible evaluar la eficacia en la atención de la plataforma, siendo este el principal indicador para identificar el nivel de satisfacción, entendida como calidad en el servicio (a menor tiempo mayor calidad)¹. Por otro lado, se utilizará la observación para corroborar estas tendencias. En adición, se utilizarán métodos cualitativos, como la observación, con la finalidad de verificar los patrones identificados en el análisis de la data; además, se empleará la formulación de

¹ Se trata de una relación inversamente proporcional

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.

Para identificar los factores que afectan al desempeño de la Plataforma de Atención al Ciudadano, se tendrán dos tipos de variables, cuantitativas y cualitativas, siendo X la calidad en el servicio, y Y el tiempo de atención; además, estas guardarán una relación inversa. Se puede inferir entonces, que dentro de esta investigación, se entenderá que a un menor tiempo de atención, el ciudadano se sentirá más satisfecho, y por ende se puede afirmar que se le está brindando una atención de calidad. Esto se debe, que el trabajador más capacitado, será capaz de aprovechar el tiempo de mejor manera, incluso en los trámites más complejos. La agilidad en el servicio es sumamente valorada por el ciudadano, y será la manera más tangible de generar valor público.

Algunas variables que explicarán las mencionadas serán el tipo de ticket (trámite), el número de tickets atendidos, estas variables cuantitativas permitirán comprender la complejidad en el servicio. En cuanto a las variables cualitativas, se incluirán el nivel de estudios, capacitaciones e inducción, experiencia laboral previa relacionada, y competencias y habilidades; estas variables permitirán explicar el desempeño del trabajador, factor directamente relacionado al tiempo de atención en la ventanilla. Otras variables latentes a evaluar serán la capacidad de la Entidad para fortalecer la implementación, y la capacidad del servidor público para brindar un servicio de calidad.

CAPÍTULO I: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CASO

1.1 Comprendiendo la implementación de reformas

Como se señaló previamente, mediante el caso a investigar se busca ejemplificar las brechas de implementación en el Perú, y como, si es que los procesos de reforma no se presentan en un contexto favorable, las implementaciones no serán factibles, o no lograrán los resultados esperados. Para ello, se tomará como referencia los trabajos de Rubio, Grindle, Evans, y Stone, quienes se enfocan en la brecha de implementación y la difusión y transferencia de políticas públicas, desde un punto de vista teórico, y metodológico, como herramienta para explicar los procesos de transmisión de políticas y conocimientos en la administración pública.

Sobre la definición de transferencia de políticas públicas, los autores presentan distintos puntos de vista; por un lado, Stone menciona este concepto como un proceso en el que una institución comparte con otra su conocimiento en determinadas materias como acuerdos administrativos, políticas, instituciones e ideas, de un entorno político a otro (Stone, 2012).

En la misma línea, Rubio hace referencia a la transferencia de políticas públicas como el proceso mediante el cual el conocimiento sobre políticas, programas o instituciones de un sistema político influyen de una forma significativa en la adopción de políticas públicas; asimismo, menciona que “los estudios sobre difusión y/o transferencia política se ocupan del análisis de la

interdependencia entre procesos políticos; esto es, situaciones en las que la decisión tomada por un gobierno influye, de un modo u otro, en la toma de decisiones posterior de otro gobierno formalmente independiente”. Asimismo, Rubio hace una breve categorización para el proceso de transferencia, que señala en cuatro grupos, difusión, transferencia, convergencia y aprendizaje político (Rubio, 2002).

En adición, para Evans la transferencia de políticas constituye una teoría del desarrollo de las políticas, que pretende explicar los procesos de transmisión de conocimientos sobre instituciones, políticas o sistemas de entrega en un sector, para promover el desarrollo de políticas, sistemas o instituciones en los distintos niveles de gobierno. Cabe resaltar, que para Evans el proceso de transferencia está orientado a los actores, ya que las acciones y decisiones que tomen los burócratas involucrados en el proceso, tendrán repercusiones directas en el éxito de la implementación de la política. Además, Evans brinda una completa teoría, en la que define los tipos de transferencias, enfoques y principales obstáculos (Evans, 2000).

Grindle por su parte, no pone énfasis en la transferencia de políticas en si, sino mas bien, en las brechas que esta implementación deja, comprendiendo implementación como el proceso en el que las ideas se llevan a la práctica; Grindle se enfoca en las dificultades a las que las instituciones se enfrentan al implementar una política pública, siendo algunas políticas más difíciles de implementar que otras, dependiendo de la duración, procesos implicados, y las responsabilidades que los actores deben asumir para una adecuada implementación (a más actores, más decisiones y por ende más posibilidades de fallar). La autora también rescata que en los contextos económicos, políticos y

sociales hostiles al cambio, incluso las políticas mejor diseñadas fallan (Grindle, 2009).

Si bien estos autores comparten una concepción similar sobre la transferencia de políticas, como proceso de transmisión de conocimientos para la gestación de políticas públicas, sus percepciones sobre la manera en que este se produce varían. Mientras que para Stone, este constituye un proceso en el que se transmite el conocimiento, para Rubio el estudio de este proceso permite identificar la interrelación e influencia entre las distintas; en adición, para Evans, el proceso de transferencia de políticas públicas se comprende como promoción del desarrollo, y esta conforma una teoría. Grindle, desde una visión complementaria, no se centra en el proceso de transferencia, sino más bien en evaluar y explicar los problemas o brechas que presenta la política una vez implementada.

La presente investigación, se enmarcará principalmente en la teoría de transferencia de políticas propuesta por Evans, y la teoría de brechas de implementación acuñada por Grindle, ya que estas son más completas con respecto a los demás textos señalados, y proponen alcances adecuados para evaluar el caso en mención. Ambos autores brindan una metodología pertinente para entender los obstáculos a los que se ve enfrentado el proceso de implementación, lo que permitirá explicar las fallas que este pueda tener, desde perspectivas distintas; por un lado Evans, hace énfasis en la opinión pública, los procesos cognitivos, y el contexto durante el proceso de transferencia, y Grindle en los contextos hostiles al cambio. Estos puntos de vista permitirán explicar los inputs y outputs realizados por la municipalidad, como la gestión de personal, gestión de procesos, y discrecionalidad.

Mediante la categorización propuesta por Evans, se distingue el carácter orientado al aprendizaje de la transferencia de políticas, que lo diferencia de la propuesta de Grindle. El autor, destaca cuatro tipos de procesos de transferencia de políticas orientada al aprendizaje, la copia donde una institución implementa por completo la propuesta de otra institución y la hace suya; este es el tipo menos usual, ya que comunmente la instituciones hacen adaptaciones sobre la propuesta o la toman de manera parcial. El segundo tipo es la emulación, donde una institución acepta que una política, programa o institución ya que esta cuenta con el mejor estándar para ser implementada; el tercer tipo es el híbrido, donde la institución que adquiere la política añade los rasgos que la caracterizan durante el proceso de la implementación, por lo que no se trata de una imitación. Finalmente, se encuentra la inspiración, acepta de manera libre la transferencia de la política para resolver un problema propio de la institución, ya que la considera positiva o favorable (Evans, 2000).

Según el autor, la categoría que se encuentra más propensa a la falla es la segunda, ya que se imita un modelo por su éxito, pero no se contemplan las dificultades que este pueda enfrentar en el contexto donde ha sido implementado. Asimismo, esta será la categoría en la que se ubicará el caso elegido en la presente investigación, ya que como se mencionó, esta política fue adoptada por la Municipalidad de Santa Anita, desde una propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, que fue tomada por completo y se eligió porque se esperaba que mejore los problemas existentes en el servicio de atención al ciudadano. Sin embargo, al no tener en cuenta las particularidades del contexto, no se logró obtener los resultados esperados. Si bien se tuvo voluntad política por parte de los actores, se pudo evidenciar la falta de

capacidad estatal de la Entidad receptora, para asegurar el correcto funcionamiento de la plataforma, y la del servidor público para brindar el servicio de calidad. Asimismo, la ausencia de sinergias entre la PCM, y la Municipalidad de Santa Anita, dando origen a una implementación que no terminó por satisfacer a los ciudadanos, ni generar valor público.

1.2 Enfoque por demanda y factores determinantes determinantes en la atención al ciudadano

Según la ley N 29972, las municipalidades prestan servicios únicos, ya que ninguna otra entidad puede sustituir su labor. Esta situación obliga a los ciudadanos a asistir a la institución para acceder a ciertos servicios, lo que crea una demanda constante sobre ellas. En este contexto, las municipalidades necesitan de incentivos institucionales para garantizar la calidad en los servicios públicos que brindan a los ciudadanos. Ello involucra un enfoque por demanda, en el que se tenga como principal eje a las necesidades de la ciudadanía; además que atienda a factores como el desempeño por competencias, la delimitación de funciones, y la priorización de actividades. Mediante este enfoque, se toma al servidor público como el agente de cambio en el servicio que brinda la institución; ya que este es capaz de impulsar continuamente mejoras en los procesos que se llevan a cabo en la institución, debido a cercanía con los procesos, recursos y capacidades. (PCM, 2015)

Según la Presidencia del Consejo de Ministros (2015), el enfoque por demanda implica los siguientes aspectos:

Tabla 2: Factores que garantizan el enfoque por demanda

Aspecto	Descripción
Estado orientado a las necesidades de la ciudadanía	Requiere flexibilidad por parte del Estado para adaptarse a la diversidad de las preferencias y demandas de los ciudadanos, asociadas a sus múltiples realidades sociales, económicas, culturales

Aspecto	Descripción
	y territoriales. Por lo tanto, las entidades públicas deben saber escuchar y entender las necesidades de los ciudadanos y consensuar con ellos las respuestas que, a través de las políticas públicas, puedan ofrecer ante dichas necesidades.
Calidad en la atención a la ciudadanía	Aumenta la confianza de la ciudadanía frente al Estado, reduce sus costos y mejora la imagen y reputación de sus diversas entidades públicas. Supone que el personal responsable de desarrollar e implementar las mejoras para la atención a la ciudadanía articule sus esfuerzos bajo la premisa que él mismo es parte de un proceso, cuyas actividades se realizan con la misión de servir a la ciudadanía.
Implementación de buenas prácticas de atención a la ciudadanía	Supone prestar atención a los procesos y a los equipos humanos y establecer, como eje, la calidad del servicio desde los primeros escalones de la administración pública, impulsando cambios pequeños pero posibles y sostenibles en el tiempo, con impacto inmediato y directo en la atención a la ciudadanía.
Interculturalidad	Supone que el Estado cuente con servicios públicos culturalmente pertinentes y libres de discriminación, que le permitirán: cumplir con el respeto del derecho a la identidad cultural y a la no discriminación. Ello garantizará el acceso a servicios públicos por parte de todos los ciudadanos.
Género	Reconoce que mujeres y hombres tienen diferentes necesidades debido a que desempeñan diferentes roles en la sociedad y viven de manera diferente los mismos problemas.
Generación de incentivos y reconocimiento	Otorga al personal de las entidades públicas la posibilidad de ser partícipe del cambio, de ser escuchado y de viabilizar su opinión hacia canales superiores. Supone que el proceso de implementación de mejoras incluya una etapa de reconocimiento al personal que se constituye en gestor de la implementación de las mejoras, siendo catalizador y difusor de los esfuerzos individuales que deben ser reconocidos e imitados.
Inclusivo	Orienta las acciones para que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan igualdad de oportunidades, buscando cerrar las brechas existentes. Brinda a todos los ciudadanos, por igual, servicios con la calidad y en la cantidad necesaria para satisfacer sus necesidades.
Abierto	Implica promover la transparencia y accesibilidad de la información pública a los ciudadanos, fomentar la participación ciudadana y poseer capacidad de respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas, así como rendir cuentas.
Gestión por procesos	Involucra cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos basada en las “cadenas de valor” de cada entidad, que asegure que los bienes y servicios bajo su responsabilidad generen resultados e impactos positivos para el ciudadano, teniendo en cuenta los recursos disponibles.
Simplificación administrativa	Contribuye a mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la Administración Pública, a través del conjunto de principios y acciones derivadas de éstos que tienen como objeto eliminar los obstáculos o costos innecesarios para la ciudadanía.

En el presente estudio, se utilizará el enfoque de demanda propuesto por la Presidencia del Consejo de Ministros para rescatar la importancia de la atención de calidad en las instituciones públicas; del mismo modo, para resaltar sus características. Para ello, componentes como la gestión de personal y la gestión por procesos, en un marco de capacidad estatal, se vuelven vitales en el contexto del caso propuesto, ya que son estos aspectos los que definirán la calidad en el servicio. A continuación se detallan:

1.2.1 Gestión por procesos

En el siguiente apartado se utilizarán las definiciones de gestión por procesos propuestas por el Ministerio de Fomento de España (2005) y Jaime Beltrán (2002) y las definiciones de cadena de valor propuestas por Stufflebeam (1971) y Porter (1985). Estos conceptos serán de utilidad para comprender la implicancia del uso de la gestión por procesos en la gestión de una institución; además, se mencionará que aspectos son indispensables para lograr una gestión por procesos. Finalmente se discutirá el concepto de cadena de valor dentro de la gestión por procesos, postulado por Stufflebeam (1971), popularizado por Porter (1985). La gestión por procesos es de suma importancia para la investigación, ya que de aplicarse dentro del esquema de la plataforma, se podría brindar una atención eficaz y de calidad.

Por un lado, el Ministerio de Fomento de España (2005), menciona que cualquier actividad o actividades que se relacionen entre sí, dentro de una institución, pueden ser consideradas como procesos, siendo una de las herramientas de gestión más efectivas; además, señala que “para operar de manera eficaz, las organizaciones tienen que identificar y gestionar numerosos

procesos interrelacionados y que interactúan. La identificación y gestión sistemática de los procesos que se realizan en la organización y en particular las interacciones entre tales procesos se conoce como enfoque basado en procesos". (Ministerio de Fomento de España, 2005)

Para ello, el autor menciona que es necesario que la entidad siga cuatro pasos: (1) Comprender y cumplir los requisitos de los clientes en cada proceso, (2) planificar los procesos en términos que aporten valor, ya que de otra manera es improductivo para la institución, (3) la evaluación de los procesos es indispensable, y se lleva a cabo mediante el control, la medición y la obtención de resultados del desempeño y de la eficacia de los procesos (4) un enfoque de mejora continua en base a una evaluación objetiva. Por estas razones, es necesario crear un mapa de procesos, donde se identifiquen todas las actividades que se lleven a cabo y conduzcan a un objetivo común; esto permitirá lograr procesos más competitivos y abiertos al cambio. (Ministerio de Fomento de España, 2005)

Cabe resaltar que Beltrán (2002), identifica tres tipos de procesos, los procesos clave, que son los que se relacionan directamente con el cliente, es decir aquellos que son necesarios para la realización del producto o servicio y a partir de los cuales el cliente evaluará la calidad; los procesos estratégicos, que son los responsables de analizar las condiciones y necesidades de la sociedad y el mercado para lograr productos y servicios alineados a ello; finalmente, los procesos de soporte, que se encargan de proveer a la institución todos los recursos necesarios para el desarrollo de los demás procesos. (Beltrán, 2002)

Por su parte, Beltrán (2002), pone énfasis en dos términos relacionados, el primero a nivel macro, “Sistema de Gestión”, que hace referencia a un “Esquema general de procesos y procedimientos que se emplea para garantizar que la organización realice todas las tareas necesarias para alcanzar sus objetivos”, y al concepto de proceso, a nivel micro, que comprende como un conjunto de “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados”. Beltrán resalta también que es necesario que la institución adpte herramientas y metodologías que les permitan construir un Sistema de Gestión, donde se vinculen responsabilidades, recursos y actividades, orientando la gestión a los resultados u objetivos establecidos. (Beltrán, 2002)

1.2.2 Gestión de personal

Según Gumucio (2010), la gestión de personal no solo se limita a la resolución de problemas gremiales, sino que esta debe encargarse de los siguientes aspectos: (i) Lograr que los empleados sean competitivos, (ii) el planeamiento y planificación, (iii) medir el impacto de los recursos humanos en resultados financieros, (iv) crear valor (v) lograr el compromiso de los trabajadores con la institución. Además, la gestión de personal debe incluir la labor de incorporación o desvinculación de personas dentro de la planilla, es decir, la selección de personal. (Gumucio, 2010)

1.2.2.1 Selección de personal por competencias

Para la presente investigación, se usará el enfoque de selección de personal por competencias propuesto por Gouveia y Montiel (2006), y la OIT (2012), quienes resaltan su importancia como factor definitivo para la contratación de persona. Se tendrá en cuenta también la propuesta de Gumucio (2010), quien

vincula la selección por competencias y su vínculo con la eficacia en la institución. En adición, se utilizará como marco las Normas para la formulación del Manual de Perfiles de Puestos-MPP, propuesto por SERVIR en la Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH, debido a que se trata de una institución pública.

Según Gouveia y Montiel (2006) los sistemas de selección deben identificar de dentro del grupo de postulantes se adapta de manera adecuada al puesto, y demuestra mayores capacidades para desempeñar la posición. Para ello, es necesario optimizar los procesos de selección, mediante un modelo basado en competencias, y fundamentado en resultados. Dentro de este marco, se debe tener en cuenta la experiencia laboral del trabajador y sus logros; además, como ellos podrían garantizar el éxito del trabajador en su nuevo puesto, de esta manera se limitarán las subjetividades y posibles influencias dentro del proceso de selección. (Gouveia, 2006)

Cabe destacar que se utilizará la definición de competencias laborales propuesta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002), que las define como “la construcción social de aprendizajes significativos y útiles para el desempeño productivo en una situación real de trabajo que se obtiene no solo a través de la instrucción, sino también –y en gran medida– mediante el aprendizaje por experiencia en situaciones concretas de trabajo” (Organización Internacional del Trabajo, 2002), esta definición involucra no solo el conocimiento que pueda tener el postulante, sino también las competencias, habilidades y actitudes requeridas para el puesto, medidas por indicadores objetivos. Dentro del marco de esta investigación, se pondrá énfasis en el concepto de competencia de servicio propuesto por la OIT: “Desarrollar una competencia de servicio es preguntarse y saber, en nuestros actos profesionales, qué impacto

tendrán, directa o indirectamente, sobre la manera en que el producto (el bien o el servicio) que se realiza beneficiará, útilmente, a sus destinatarios". (Organización Internacional del Trabajo, 2002)

Cabe resaltar que esta definición se vincula con dos motivaciones, por un lado la personal, que hace referencia al trabajo bien hecho, y por otro lado la dimensión social, que implica un trabajo pensado en el servicio que se prestará a los demás, y el bienestar que este genera. (Organización Internacional del Trabajo, 2002). Esta definición cobra especial importancia debido a que el servicio constituye un valor clave dentro de la función de los trabajadores de la plataforma, ya que tienen un trato directo con el vecino, convirtiéndose en la cara de la institución.

1.2.2.2 Construcción del perfil del puesto

Según la directiva N° 001-2013-SERVIR/GDSRH, Normas para la formulación del Manual de Perfiles de Puestos-MPP, en la gestión pública, el perfil del puesto está conformado por "la información estructurada respecto a la ubicación de un puesto dentro de la estructura orgánica, misión, funciones, así como también los requisitos y exigencias que demanda para que una persona pueda conducirse y desempeñarse, adecuadamente, en un puesto". (SERVIR, 2013)

Por su parte, Gumucio (2018) señala que para la creación del perfil del puesto se debe tener en cuenta las tareas a ser desarrolladas por el trabajador al obtener el puesto, los contenidos, los requerimientos específicos, el contexto en el que las tareas serán efectuadas, y el tipo de persona debe ser contratada para la posición. Este ejercicio facilitará el reclutamiento y selección de personal; en

adición, al ser una construcción objetiva, constituirá la base para la formación, compensaciones y evaluaciones de desempeño dentro de la línea de carrera que realice el trabajador. En resumen, el proceso de construcción del puesto de trabajo describe y registra el fin de un puesto de trabajo, sus principales funciones y actividades; además, tendrá en cuenta los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarias, competencias que formarán parte de la descripción del puesto. (Gumucio, 2010)

La construcción del puesto según los lineamientos propuestos por SERVIR (2013) y Gumucio (2010) son de suma relevancia, ya que es inconcebible que una institución pública orientada a brindar atención de calidad a la población, mediante el trato directo a la ciudadanía, no cuente con personal calificado para el puesto que ocupa, ni comprometido con su labor de servicio, o no simplemente no posee las capacidades y manejo de técnicas de atención y comunicación, necesarias para el desarrollo de su rol. (SERVIR, 2013)

Es por ello, que las estrategias de mejora en la atención al ciudadano, y sobre todo, en el caso de operadores de ventanillas, deben poner énfasis en los recursos humanos. Ello debe considerar una clara delimitación de las funciones que se le otorguen, un perfil adecuado al puesto, el nivel de motivación y sensibilización con la relación al servicio al público, y el manejo de técnicas y herramientas para una atención al ciudadano de calidad. Quien ocupe un puesto en la ventanilla de atención debe ser capaz de orientar y asesorar a los ciudadanos en los servicios y procedimientos de la institución a la que representa, acorde a los estándares, reglamentos y procedimientos para la calidad en la atención en ventanillas; para ello, es necesario que el personal

conozca sus funciones y el procedimiento de los trámites que ofrece la plataforma de atención, sin limitarse a los procesos de los que el trabajador se encuentra a cargo. (SERVIR, 2013)

Cabe resaltar, que SERVIR (2013) señala para las aptitudes que la institución debe evaluar durante la selección de personal; estas se dividen en competencias genéricas y por naturaleza de la función. En cuanto a las competencias genéricas, estas incluyen orientación al servicio, responsabilidad, comunicación efectiva, trabajo en equipo, proactividad y comportamiento ético. Las competencias por naturaleza de la función implican la disposición para aprender, relaciones interpersonales y manejo de conflictos, adaptación al cambio, planificación y organización, y gestión intercultural. (SERVIR, 2013)

1.2.2.3 Inducción y capacitaciones

Otra de las labores de relevancia dentro de la gestión de personal, es la de inducción a los nuevos miembros de la institución, y de capacitación continua a todos los trabajadores. Estos procesos son de suma importancia, ya que permiten al personal, ya que permiten al personal conocer el modelo de servicio, los estándares para la atención al ciudadano, los procedimientos que se llevan a cabo en la ventanilla, los aplicativos informáticos, enfoques para aproximarse al ciudadano, actualizaciones en la ley, manejo de conflictos, comunicación asertiva, sentido de pertenencia y compromiso hacia la institución, etc. Es por esto, que los trabajadores dedicados a la atención al ciudadano deben tener un dominio óptimo de las capacidades mencionadas previamente; para ello, es necesario que la institución realice capacitaciones donde transmita estos

conocimientos a los operadores, con el objetivo de fortalecer las competencias deseadas. (SERVIR, 2013).

1.2.2.4 Esquema de incentivos monetarios y no monetarios

Un incentivo es un plan o mecanismo que vincula la remuneración con el desempeño laboral. Los incentivos son una manera útil y concreta para incrementar la motivación de la fuerza laboral, ya que a través de ellos se busca influir en el comportamiento de los individuos, impulsando diferentes aspectos que están relacionados con el cumplimiento de sus actividades laborales y su desarrollo íntegro dentro de la institución (Guzman, 2004).

Un buen plan de incentivos debe tomar en cuenta los siguientes aspectos (Guzman, 2004): (i) Asegurar que el esfuerzo y las recompensas se encuentren directamente relacionadas. Se debe compensar a los empleados en proporción directa al aumento en su productividad. Los empleados también deben percibir que pueden llevar a cabo las tareas requeridas. De esta manera, el criterio tiene que ser alcanzable y la institución debe ofrecer las herramientas, el equipo y la capacitación necesaria para realizar la tarea. (ii) Debe ser comprensible y fácil de calcular para los empleados; es decir, ellos deben ser capaces de calcular fácilmente las recompensas que recibirían por los diferentes niveles de esfuerzos en los que incurrirían. (iii) Debe establecer criterios efectivos. Dichos criterios deben ser justos, altos pero razonables, y la meta debe ser específica. (iv) Un criterio debe ser considerado como un contrato con los empleados. El plan debe incluir de manera precavida la disminución de los incentivos una vez que se haya alcanzado la(s) meta(s) esperada(s). (v) Se debe considerar un salario base, sobre todo para el personal de planta.

Adicionalmente, es importante recalcar que la motivación es la voluntad de ejercer altos niveles de esfuerzo hacia las metas organizacionales. Así, una política de incentivos y motivaciones adecuada permitirá crear un ambiente de pertenencia con la Entidad.

1.2.3 Capacidad de la institución

Es importante tener en cuenta, que para que una implementación tenga éxito, es necesario que la institución encargada de la política cuente con cierto nivel de capacidad estatal, a fin de asegurar el correcto funcionamiento del servicio ofrecido. Según O'Donnell (1993) es necesario que las relaciones sociales que origine el Estado garanticen el orden, guiadas por una serie de reglas, capaces de regir sobre el comportamiento de los ciudadanos, que los motive a actuar adecuadamente, o de lo contrario los penalice a modo de castigo. Además, es importante que exista capacidad estatal para poder efectivamente ejercer y hacer cumplir estas reglas, y una autoridad competente que se encargue de ello; es decir, burócratas con capacidad de gestión y fiscalización. De lo contrario, no será posible cumplir todas las metas y actividades planteadas por la institución, afectando directamente su legitimidad, y dificultando la creación de valor público.

CAPÍTULO II: LA PLATAFORMA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Como se mencionó anteriormente, mediante la presente investigación se busca analizar la eficacia de una reforma implementada bajo una óptica *top down*. Para ello, se buscará en primer lugar comprender las principales mejoras que esta ha significado, por medio del análisis de antecedentes. Asimismo, mediante un análisis cuantitativo, se medirá el nivel de desempeño de la Plataforma; ello permitirá, mensurar la calidad de la atención brindada, y sentar las bases para identificar los patrones que condicionan la competencia, en el siguiente capítulo. Esta evaluación se dará en el marco de un enfoque por demanda, mediante el que se espera que el servicio ofrecido tenga como eje la satisfacción del ciudadano.

2.1 Antecedentes

Mediante la entrevista con el gerente municipal, César Cáceres, se identificó que el modelo previo de atención en la plataforma era mucho más engorroso, ya que en primera instancia, el vecino debía realizar una cola, luego acercarse a la mesa de partes para presentar los documentos requeridos para su atención, y a continuación, realizar otra cola para pagar el servicio brindado. Esta dinámica daba espacio a prácticas corruptas, ya que al ser un servicio poco eficaz, y con numerosas colas, algunos vecinos pagaban a los trabajadores de la ventanilla por agilizar su trámite. Esto empoderaba de manera inapropiada al operador. Por ejemplo en el caso de trámites frecuentes, como la cobranza de tributos, se tenía que realizar en primer lugar el pago de derechos

administrativos, y luego acercarse a otra oficina a presentar la documentación vía mesa de partes.

En adición, no había un establecimiento claro de los procesos que formaban parte de cada trámite, ni el seguimiento de estos. Ello causaba que en ocasiones, los vecinos tuvieran que acercarse a las distintas oficinas de la municipalidad para identificar qué trabajador se estaba haciendo cargo de su trámite, esto incentivaba también al ciudadano a formar parte de la cadena de corrupción, dándole a entender que la agilidad del servicio tiene un costo adicional.

Es por ello que tras la propuesta de la PCM, la Municipalidad, en su deseo de mejorar su sistema de atención, y sensible a las necesidades de los ciudadanos, se vio muy interesada en prestarse como piloto e implementar el servicio de plataforma única, ya que se quería evitar la interrelación eficacia-corrupción, y se generaría valor público, entendiéndose como “El valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones. También, se crea valor sobre todo a través de transacciones individuales con los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas y, prestándoles servicios de calidad” (Moreno, 2009)

Mediante la nueva la plataforma, se tendría una atención centralizada, y en ella el ciudadano sería capaz de resolver todos sus problemas, con colas mas breves, tiempos de atención menores, y un ambiente adecuado para brindar el servicio, debido a que en una ventanilla el vecino sería capaz de empezar y terminar su trámite. En adición, se espera contar con trabajadores más

empoderados, capaces de ejecutar cualquier tipo de trámite. Sin embargo, un mejor sistema, no es la causa directa de la calidad en el servicio.

2.2 La Plataforma de Atención al Ciudadano

Según la Presidencia del Consejo de Ministros (2015), la atención en plataformas consiste en “la atención en ventanillas ubicadas en locales específicamente diseñados para la realización de trámites, acceso a información, recepción de quejas y reclamos, etc.”. Esta se caracteriza por brindar una atención personalizada, debido a su mayor nivel de asistencia en la realización del trámite; sin embargo, esto implica una serie de costos tanto para el ciudadano como para la entidad, como el desplazamiento, e instalación de establecimientos. Ello genera una serie de limitaciones como su alcance y altos costos de implementación. (PCM, 2015)

En la Plataforma de Atención al Ciudadano, se ofrece atención en 17 ventanillas de lunes a viernes de 8 am a 5 pm y los sábados de 8 am a 1 pm. Mediante esta, se brinda a los vecinos el espacio para la realización de trámites de pago de impuestos y arbitrios, estados de cuenta, declaraciones juradas, licenciamiento de obras, registro civil, Sisfoh, vacaciones, entre otros. Estos se organizan en distintos tipos de tickets, como se señala a continuación:

Tabla 2: Trámites realizados en la Plataforma de atención al ciudadano²

Código	Trámite	Descripción
EC	Estado de cuenta	Información acerca del autovaluo
MP	Mesa de partes	Documentación relacionada al TUPA
PF	Atención preferencial	Adultos mayores, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas con niños

² Los códigos CO, DC, OP son tickets poco frecuentes en la plataforma. Al preguntar en la Municipalidad a qué trámites hacían referencia, los operadores mostraron desconocimiento.

Código	Trámite	Descripción
VA	Vacaciones	Talleres de verano e invierno
CA	Caja	Pagos
DJ	Declaración jurada	Inscripción del predio
RC	Registro civil	Casamiento y divorcio
CON	-	-
SF	Sisfoh	Información respecto al trámite de su clasificación o reclasificación socioeconómica
DC	-	-
OP	-	-

Fuente: Entrevista al asesor del Gerente Municipal. Elaboración: Propia

La principal particularidad de la plataforma, es que la mayor parte de trámites ofrecidos son automáticos, es decir, pueden resolverse de inicio a fin por los operadores, sin necesitar de la asistencia de otros trabajadores de la municipalidad. En adición el actual sistema de la Plataforma de Atención al Ciudadano cuenta con la modalidad de ventanilla única; esto implica que el ciudadano podrá atender cualquiera de sus trámites en una sola ventanilla, lo que le evitará hacer largas colas, siendo más ágil, ya que el ciudadano no tendrá que realizar varios pasos para llevar a cabo su trámite, y evitará hacer pagos inadecuados.

Pese a ello, existen algunos trámites, como los vinculados a licenciamientos, que dependen de la aprobación de otras áreas, debido a su complejidad (para su resolución se necesitan conocimientos más específicos, como la arquitectura, ingeniería o derecho). Según los entrevistados, estos trámites resultan ser los más engorrosos, ya que en la mayoría de casos los operadores no cuentan con un apoyo oportuno de los demás trabajadores. En

adición, la municipalidad no ha sido capaz de coordinar el horario de atención de la plataforma, que atiende con de corrido, con el horario de las demás áreas, que tienen un receso durante el almuerzo; esto dificulta la atención a los vecinos durante dichas horas.

Tras la observación en la Plataforma, se pudo concluir que para realizar un trámite, en primer lugar, el ciudadano deberá acercarse a la ticketera. A continuación, el responsable identificará el tipo de trámite que se desea realizar, y asignará de manera aleatoria una ventanilla en la que podrá ser atendido. Tras un tiempo de espera, el operador llamará al vecino y resolverá su solicitud, dando fin al proceso.

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 (Nasser, 2011). Asimismo, según Álvarez, “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.

Es por ello que se espera que los operadores de las ventanillas sean capaces de brindar mediante estas un servicio de calidad, que tenga en cuenta las necesidades del vecino, y se adapte a sus requerimientos; además, que este servicio sea brindado en un tiempo adecuado, y por un operador con

conocimientos suficientes sobre los trámites y la atención al ciudadano, capaz de brindar un trato pertinente.

2.3 Análisis de la atención brindada

En el siguiente segmento, se analizarán los tiempos de atención y espera registrados en la Plataforma de Atención al Ciudadano durante el primer semestre del año 2018. Mediante su estudio, se podrá definir el nivel de calidad y eficacia ofrecidos en el servicio; para ello, se tomará como premisa, que a menor tiempo de atención y espera será mayor la calidad en el servicio ofrecida, siendo esta una relación inversamente proporcional.

Otros aspectos a tomar en cuenta en este apartado serán el número de atenciones brindadas por ventanilla, el promedio de tiempo de atención por ticket, lo tipos de tickets resueltos por operador, y el desempeño de los operadores en cada tipo de trámite. Estos aspectos permitirán medir la eficacia de las ventanillas, ya que permitirán evaluar la capacidad de los operadores para brindar el servicio.

Asimismo, se determinarán los trámites más frecuentes registrados en la Plataforma, y el promedio de atenciones por hora. Cabe resaltar, que estos indicadores facilitarán comprender el desempeño de la Plataforma en su día a día; en adición, identificar las horas pico y trámites de mayor relevancia (en lo que se esperaría que los operadores tengan un mejor desempeño).

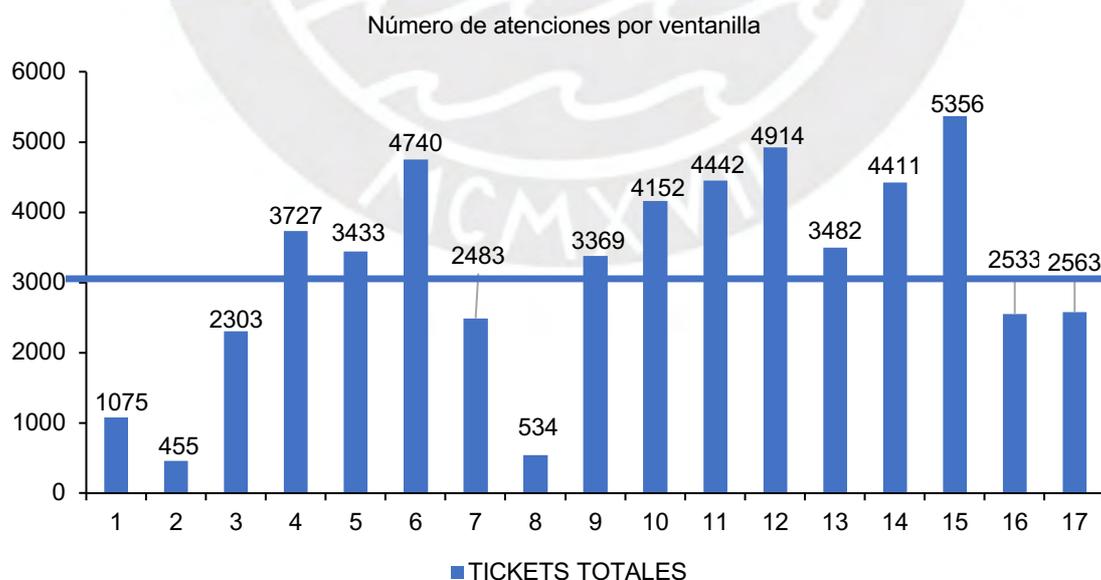
2.3.1 Número de atenciones brindadas al ciudadano por ventanilla

Tras analizar el número de atenciones que se realizó en cada una de las 17 ventanillas, se puede inferenciar en primer lugar, que se ha tenido un desempeño altamente diferenciado. Como se muestra en el siguiente gráfico, pese a que el número promedio de atenciones por ventanilla es 3000 tickets, se

identificaron ventanillas como la 15, donde el número de atenciones realizadas es de 5356, estando muy por encima del promedio, y demostrando un desempeño superior; por el contrario, en la ventanilla 2 solo se resolvieron 455 tickets durante el periodo de estudio, cifra notablemente por debajo de la media. Asimismo, algunas ventanillas como la 3, 4, 5, 7, 9, 13, 16 y 17, mostraron un desempeño aceptable, con un número de atenciones cercano al promedio.

Este desempeño altamente diferenciado lleva a cuestionarse, ¿este rendimiento se debe a una falta de capacidad para resolver los diferentes tickets de las ventanillas únicas?, ¿se debe a una falta de capacitación o perfil adecuado?, o simplemente, ¿los operadores se especializan en ciertos tickets, lo que implicaría que los que resuelven menos tickets lo hacen porque estos toman más tiempo?. En el próximo capítulo se buscará responder a estas interrogantes detectadas mediante el análisis de la data.

Gráfico 1: Número de atenciones por ventanilla

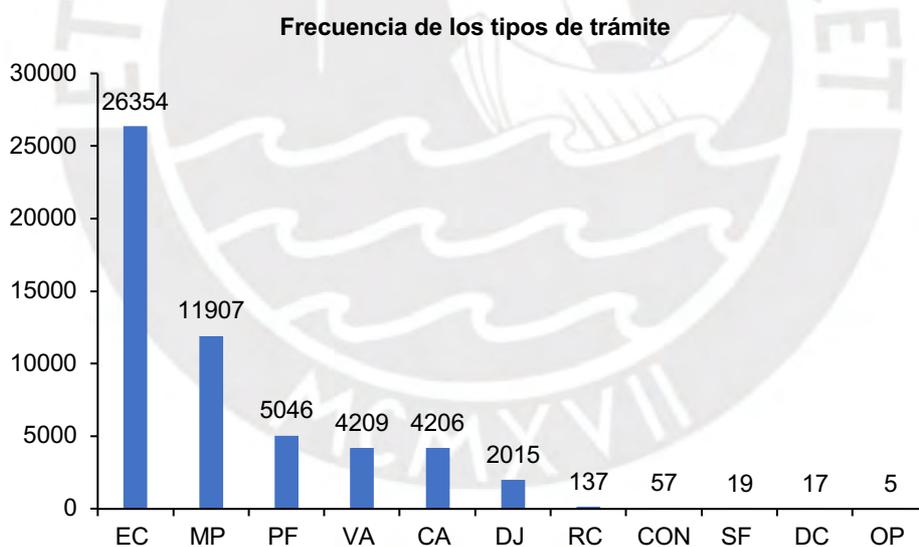


Fuente: Elaboración propia

2.3.2 Trámites más frecuentes

Tras analizar la data, se identificó que el trámite más atendido en las ventanillas, en el último año, fue el de Estado de Cuenta (EC), con una frecuencia de 48.83%. Asimismo, el segundo trámite más recurrente fue el de Mesa de Partes (MP), con un 22.06%. Algunos trámites menos frecuentes fueron los de Atención Preferencial (PF), Vacaciones (VA), y Caja (CA), con un 9,35%, 7.80%, y 7.79% respectivamente. Finalmente, los trámites poco frecuentes fueron los de Declaración jurada (DJ), con un 3.73%; Registro Civil, con un 0.25%; (CON), con un 0.11%; Sisfoh (SF), con un 0.04%; (DC), con un 0.03%, y (OP), con un 0.01%.³

Gráfico 2: Proporción de tipo de trámite



Fuente: Elaboración propia

³ Los códigos CO, DC, OP son tickets poco frecuentes en la plataforma. Al preguntar en la Municipalidad a qué trámites hacían referencia, los operadores mostraron desconocimiento.

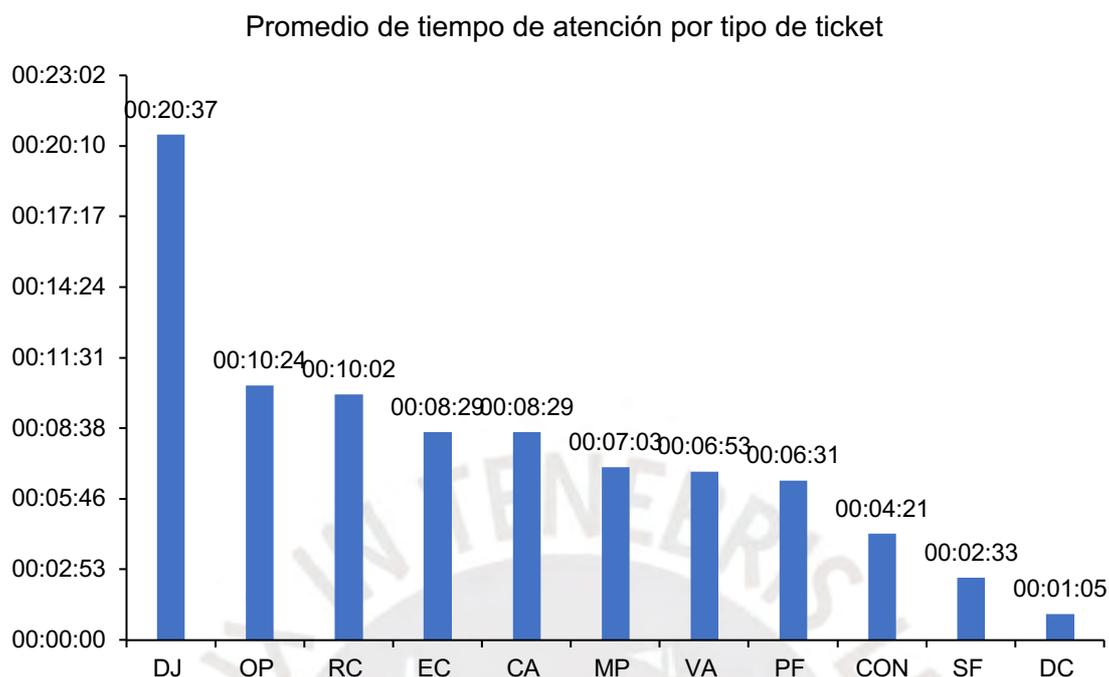
2.3.3 Promedio de tiempo de atención por tipo de ticket

Tras analizar el tiempo promedio de atención, se identificó que en promedio, le toma a cada operador 8 minutos y 19 segundos resolver cada trámite; sin embargo, al analizar el tiempo de atención por cada ticket, este varía, teniendo trámites que toman desde 1 minuto y 5 segundos, hasta 20 minutos y 37 segundos.

Por ejemplo, se identificó que el trámite que toma más tiempo en resolver es el de Declaración jurada (DJ), con una medición de 20 minutos y 37 segundos; a este le sigue el de (OP), con 10 minutos y 24 segundos; Registro Civil (RC), con 10 minutos y 2 segundos; Estado de Cuenta (EC), con 8 minutos y 29 segundos, Caja (CA) con 8 minutos y 29 segundos; Caja (CA), con 8 minutos y 29 segundos; Mesa de Partes (MP), con 7 minutos y 3 segundos; Vacaciones (VA), con 6 minutos y 53 segundos; Atención Preferencial (PF), con 6 minutos y 31 segundos, (CON), con 4 minutos y 21 segundos, Sisfoh, con 2 minutos y 33 segundos; y (DC), con 1 minuto y 5 segundos.⁴

⁴ Los códigos CO, DC, OP son tickets poco frecuentes en la plataforma. Al preguntar en la Municipalidad a qué trámites hacían referencia, los operadores mostraron desconocimiento.

Gráfico 3: Promedio de tiempo de atención por tipo de ticket



Fuente: Elaboración propia

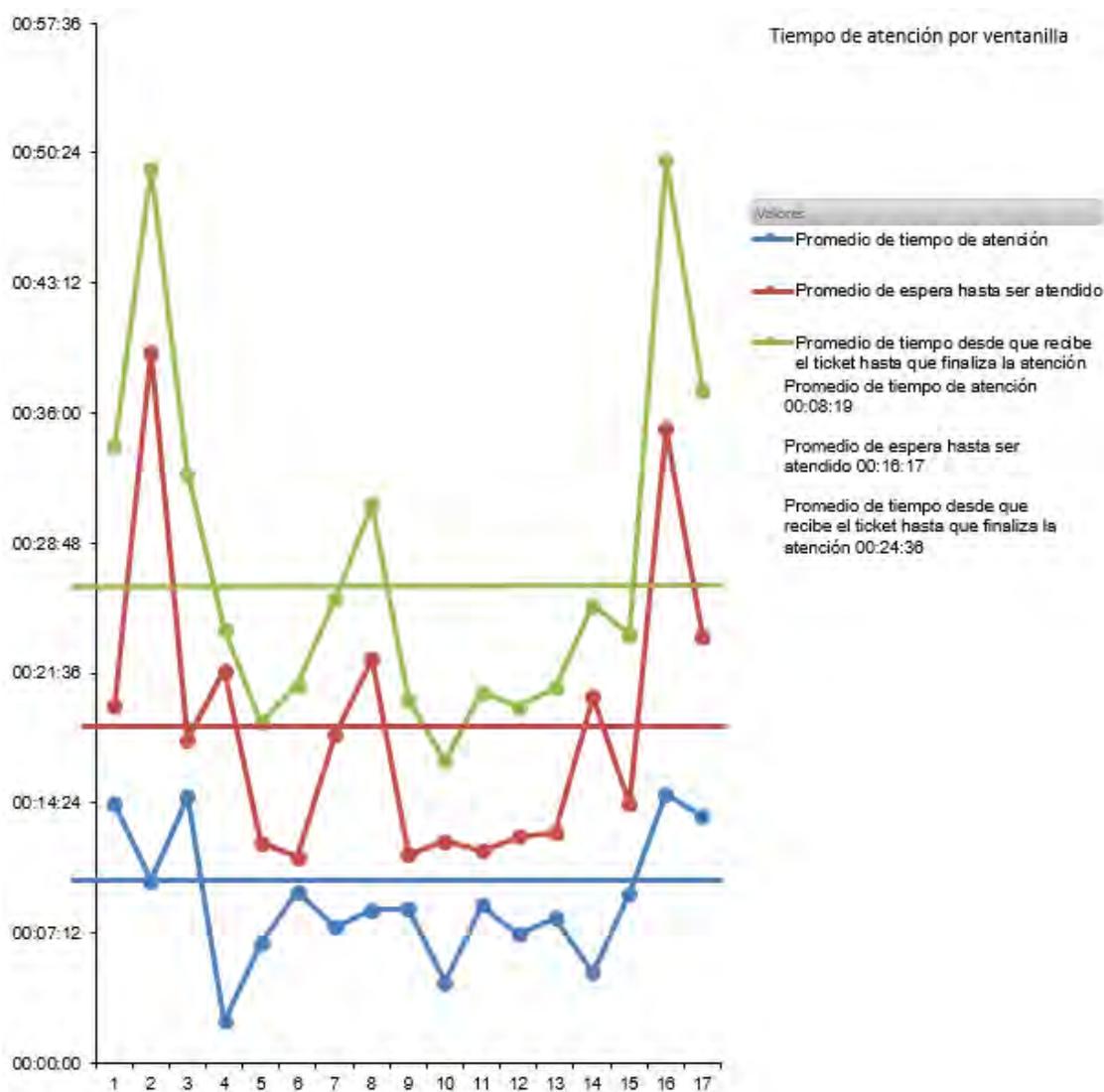
2.3.4 Tiempo de espera y atención por ventanilla

Luego de analizar los tiempos de espera y atención por ventanilla, se identificó que el tiempo promedio de atención es de 8 minutos y 19 segundos, mientras que el tiempo de espera es de 16 minutos y 17 segundos. Es decir, al ciudadano le toma en promedio 24 minutos y 36 segundos llevar a cabo su trámite de principio a fin, desde que llega a la Municipalidad de Santa Anita, hasta que se retira; ello significa que del total del tiempo que le toma, dos tercios son de espera y solo un tercio de atención. Este dato es alarmante, ya que afecta contundentemente el servicio que se le brinda al vecino, reduciendo su calidad.

Otro aspecto remarcable de este análisis es que al evaluar el tiempo promedio que le toma a cada operador resolver cada ticket, se ha identificado un desempeño sumamente diferenciado. Cabe destacar, que se han presentado casos como la ventanilla 1, 3, 16, y 17 donde el tiempo de atención es muy

elevado con respecto a la media, lo que en consecuencia incrementa el tiempo de espera proporcionalmente. Otro caso que destaca es el de la ventanilla 4 y 10 con un tiempo de atención notablemente por debajo de la media. En contraposición, las ventanillas 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 4: Tiempo de atención por ventanilla



Fuente: Elaboración propia

Cabe resaltar, que las ventanillas que tienen un desempeño inferior, debido a que les toma más tiempo resolver los tickets, coinciden con las ventanillas en las que se resolvieron menos tickets o trámites, como se muestra

en el gráfico 1. Ello mantendría vigentes las cuestiones previamente mencionadas; ¿este rendimiento se debe a una falta de capacidad para resolver los diferentes tickets de las ventanillas únicas?, ¿se debe a una falta de capacitación o perfil adecuado?, o simplemente, ¿los operadores se especializan en ciertos tickets, lo que implicaría que los que resuelven menos tickets lo hacen porque estos toman más tiempo?.

2.3.5 Tipos de tickets resueltos por operador

Debido a que la plataforma cuenta con un sistema de ventanillas únicas, se esperaría que se de una repartición aleatoria de los tickets, y en consecuencia, los operadores deberían resolver todos los tickets en similar proporción. Sin embargo, al analizar los distintos tipos de tickets resueltos por cada operador, se evidencia que hay una repartición desigual de estos, incluso comprobando que durante el periodo de análisis, algunos operadores nunca resolvieron ciertos trámites.

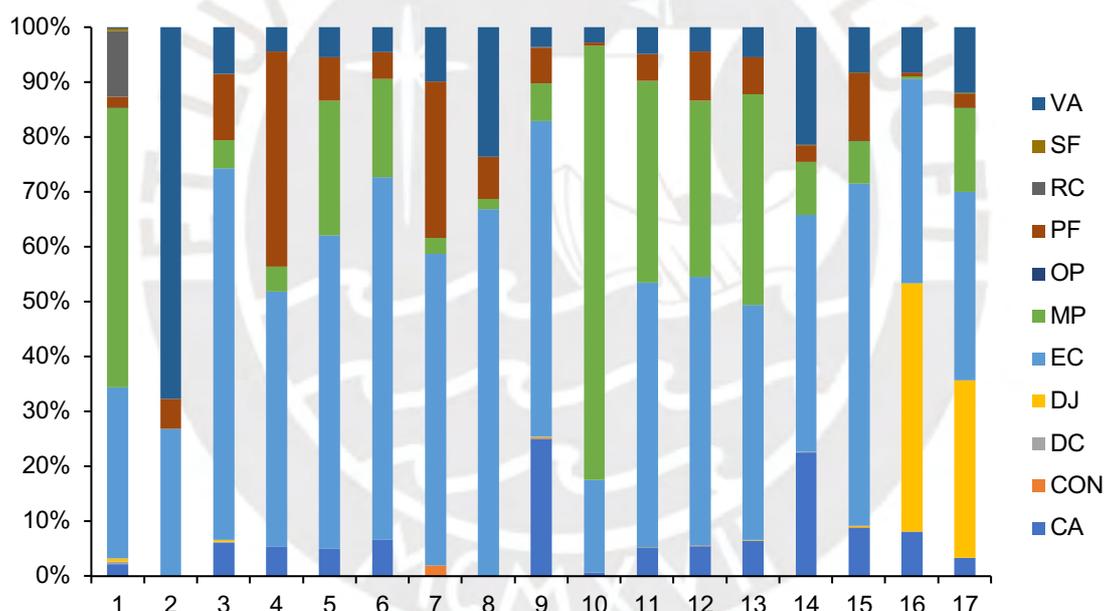
En primer lugar, se revela que algunos tickets, como los de Vacaciones (VA), Atención Preferencial (PF), Mesa de Partes (MP), Caja (CA) y (OP), no son resueltos por los operadores en igual proporción, sino que algunos operadores tienden a especializarse en ellos, y otros prácticamente no los han resuelto durante el periodo de estudio, como se señala en el siguiente gráfico.

Por otra parte, hay tickets que solo son resueltos por algunas ventanillas, como es el caso del trámite de Registro Civil (RC), que solo es resuelto por la ventanilla 1; el trámite de Declaración Jurada (DJ), que prácticamente solo se atiende en las ventanillas 16 y 17; y el trámite CON, que solo se resolvió en la ventanilla 7.

Finalmente, solo en el caso del ticket de Estado de Cuenta (EC), se evidencia una repartición un poco más pareja en las ventanillas. Cabe destacar, que como se señaló previamente, este es el trámite más concurrido en las ventanillas.

A continuación, se presenta el gráfico de “tipos de ticket resueltos por operador”. Mediante este, se evidencian visualmente las conclusiones a las que se hizo referencia en este segmento, mostrando una repartición irregular de los tickets por cada ventanilla, y denotando ciertos grados de especialización en algunos trámites:

Gráfico 5: Tipos de ticket resueltos por operador



Fuente: Elaboración propia

2.3.6 Atenciones por hora

Al analizar el número de atenciones que se realizaron durante el periodo del estudio, se identificó que las horas pico en la Plataforma son entre las 9 y las 11 de la mañana. Este pico se retoma en menor proporción a las 3 de la tarde. Por ello, se recomienda a la Municipalidad de Santa Anita contar en el total del

personal durante esos lapsos de tiempo, a modo de asegurar un mejor servicio. Por el contrario, entre las 7 y 8 de la mañana, 12 y 2 de la tarde, y 4 y 5 se tiene una menor afluencia.

Gráfico 6: Atenciones por hora acumuladas



Fuente: Elaboración propia

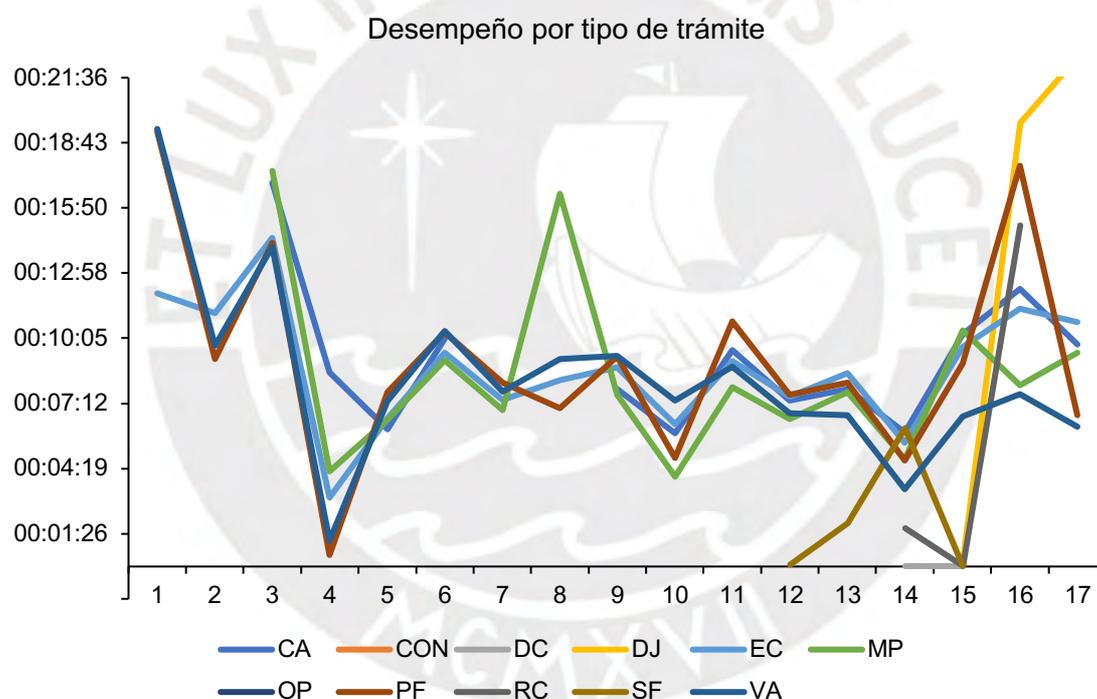
2.3.7 Desempeño por tipo de trámite

Al analizar el desempeño que tienen los operadores por cada tipo de trámite, tomando como indicador el tiempo de atención, se evidencia una atención muy variada. Si bien, tras evaluar los tiempos promedio de atención, y los tipos de ticket resueltos por cada operador, se podría intuir que algunos trabajadores tienen tiempos de atención promedio más altos, no debido a una falta de capacidad, sino a la repartición diferenciada de los ticket, que en ocasiones los lleva a resolver concurrentemente trámites que toman más tiempo. El gráfico 7, mostrado a continuación, debate esta premisa.

Al evaluar el tiempo que le toma a cada operador resolver un tipo de ticket particular, se evidencia un desempeño muy disparejo, a diferencia de lo

esperado. Cada trámite se resuelve en un número de pasos específico, por lo que en promedio, resolver un ticket concreto, debería tomarle a todos los operadores el mismo tiempo. Por el contrario, el siguiente gráfico comprueba que los operadores que tienden a tener tiempos de atención más altos, mantienen esta práctica en todos los tickets que resuelven. En consecuencia, los altos tiempos de atención no se tratarían de una especialización en tickets de mayor grado de dificultad, sino mas bien de una falta de capacidad al resolver los trámites que se le presenten a los operadores.

Gráfico 7: Desempeño por tipo de trámite

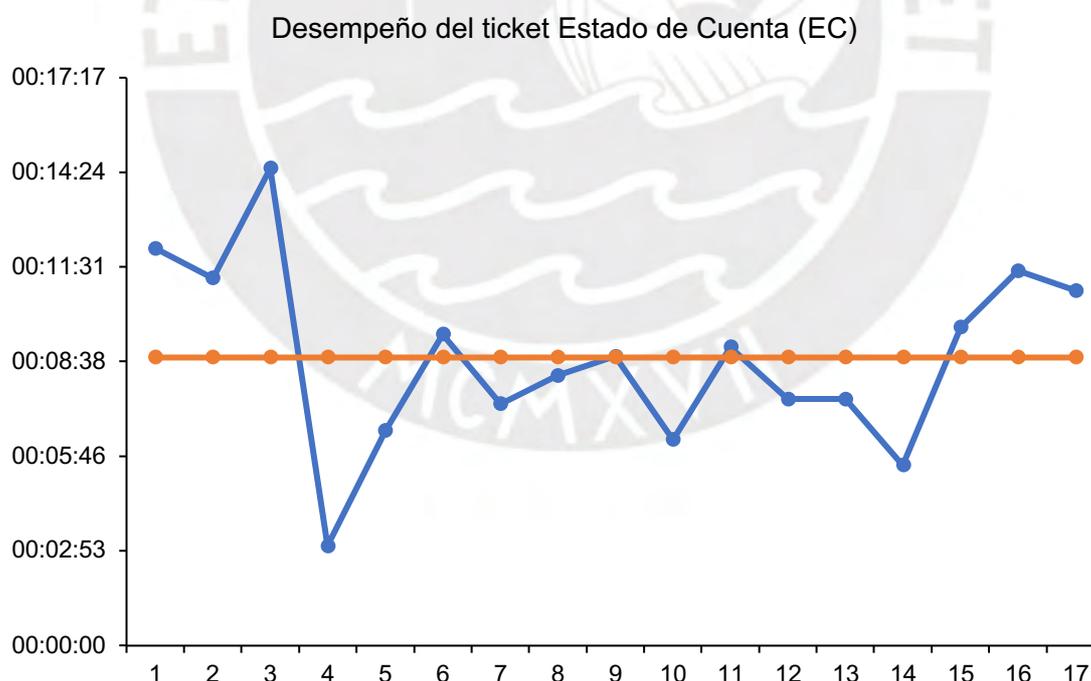


Fuente: Elaboración propia

Al analizar el desempeño de los operadores en el trámite más frecuente, Estado de Cuenta (EC), se evidencia un desempeño muy diferenciado, como se evaluó previamente. Si bien su resolución supone un grado de dificultad equivalente para todos los operadores, debido a que deben llevar a cabo las

mismas acciones para resolverlo, como se muestra en el siguiente gráfico, cada trabajador resuelve el trámite en un tiempo muy distinto. Cabe que resaltar, que lo esperado hubiese sido que a cada operador le toma alrededor de 08 minutos y 49 segundos⁵ solucionarlo. A diferencia, se puede observar en el siguiente gráfico, que su resolución puede tomar a los operadores desde 3 minutos y 2 segundos, hasta 14 minutos y 31 segundos. Este desempeño altamente diferenciado termina por perjudicar el servicio que reciben los ciudadanos. Asimismo, conduce a corroborar la segunda hipótesis propuesta, mediante la que se señala que los operadores no cuentan con un perfil adecuado para el puesto, lo que se comprueba en su falta de capacidad para resolver los trámites.

Gráfico 8: Desempeño del ticket Estado de Cuenta (EC)



Fuente: Elaboración propia

⁵ Tiempo promedio de la resolución del ticket, basado en la evaluación del desempeño de los operadores

CAPÍTULO III: EXPLICANDO LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN EN LA PLATAFORMA

Como se mencionó previamente, 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. A continuación, se analizarán los hallazgos obtenidos en cada aspecto; asimismo, se hará referencia a otros hallazgos identificados a partir del trabajo de campo.

3.1 Discrecionalidad en la asignación de trámites

Tras realizar las entrevistas a los operadores, y diversos funcionarios de la municipalidad, como el ticketero y el asesor del Gerente Municipal, se pudo identificar que existe cierto grado de discrecionalidad dentro del desarrollo de las labores en la Plataforma. Estos arreglos informales se han evidenciado sobre todo entre los operadores de la ventanilla y el ticketero, quienes afectan 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; ya que 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. Es decir, dependiendo del conocimiento que tenga cada operador, se le asignará un tipo particular de ticket. Además, señalan que no existe un control exhaustivo sobre el desempeño de la atención, lo que explicaría el desempeño altamente diferenciado y la discrecionalidad.

Cabe destacar, que los operadores reconocieron que no saben resolver todos los tipos de tickets, lo que tiene como consecuencia un alto grado de especialización en determinados tickets, y dejando de lado otros, como se mencionó previamente. Este punto afecta considerablemente los tiempos de atención, ya que, según los entrevistados, en ocasiones se asigna al operador un ticket sobre el cual no tiene conocimiento, y necesita el soporte de sus compañeros para poder resolverlo, afectando los tiempos de atención y el servicio en general.

Esta información ha sido corroborada tanto por las entrevistas a los operadores y el ticketero, como por el análisis estadístico al que se hizo referencia en el capítulo previo. Como se mencionó, se pudo identificar que pese al carácter único de las ventanillas, mediante el que se esperaría que todos los trabajadores hayan resuelto todos los tipos de trámite en alguna oportunidad, se comprobó que muchos trabajadores nunca habían resuelto algunos tipos de ticket, durante el año 2018.

Cabe resaltar, que estas acciones no permiten que se pueda brindar una atención de calidad al ciudadano (a diferencia de lo que sostienen los operadores), sino que por el contrario, mantienen el statu quo y terminan por arrastrar las falencias del sistema de atención antiguo. Además, van en contra

del sentido de la reforma propuesta por la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante la cuál, se esperaba implementar las ventanillas únicas, ya que ellas permitirían brindar una atención más ágil, ya que el ciudadano podría ser atendido de principio a fin por un mismo operador.

Dichas acciones perjudican el desempeño óptima de la Plataforma; sin embargo, los entrevistados mencionan que no cuentan con las capacidades suficientes para atender los diversos tipos de tickets, por lo que internamente se organizan de la manera mencionada para incrementar su efectividad. A pesar de ello, estas estrategias no conllevan los resultados esperados por los trabajadores.

3.2 Perfil del operador

La presente investigación pretende demostrar que no basta con implementar una atención innovadora para brindar un servicio adecuado, sino que la municipalidad debe ser capaz de brindar el contexto necesario para que se pueda brindar una servicio de calidad. Ello depende en gran medida del servidor que atiende, la manera en que ha sido seleccionado, de manera burocrática o no, y la construcción del perfil del puesto. Por ello, es inconcebible que una institución pública orientada a brindar atención de calidad a la población, mediante el trato directo a la ciudadanía, no cuente con personal calificado para el puesto que ocupa, ni comprometido con su labor de servicio, o no simplemente no posee las capacidades y manejo de técnicas de atención y comunicación, necesarias para el desarrollo de su rol. (SERVIR, 2013)

En consecuencia, las estrategias de mejora en la atención al ciudadano, y sobre todo, en el caso de operadores de ventanillas, deben poner énfasis en

los recursos humanos. Ello debe considerar una clara delimitación de las funciones que se le otorguen, un perfil adecuado al puesto, el nivel de motivación y sensibilización con la relación al servicio al público, y el manejo de técnicas y herramientas para una atención al ciudadano de calidad. Quien ocupe un puesto en la ventanilla de atención debe ser capaz de orientar y asesorar a los ciudadanos en los servicios y procedimientos de la institución a la que representa, acorde a los estándares, reglamentos y procedimientos para la calidad en la atención en ventanillas; para ello, es necesario que el personal conozca sus funciones y el procedimiento de los trámites que ofrece la plataforma de atención, sin limitarse a los procesos de los que el trabajador se encuentra a cargo. (SERVIR, 2013)

Al analizar los perfiles de los trabajadores de las ventanillas, y contrastar con su desempeño, se pudo identificar que quienes reúnen características propicias para realizar la labor de operador, cuentan también con menores tiempos de atención. Por el contrario, quienes no poseen un perfil adecuado, tampoco han demostrado ser capaces de brindar una atención de calidad, en un tiempo pertinente.

Ello nos lleva a corroborar la segunda hipótesis, mediante la que se señala que algunos trabajadores no tienen un perfil adecuado para trabajar en la ventanilla, afectando directamente la atención ofrecida al ciudadano. Para medir las capacidades de los operadores se utilizarán las variables nivel de estudios, experiencia laboral previa, y características y habilidades sobre las que se detallará a continuación:

3.2.1 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, como se detalla en el siguiente gráfico:



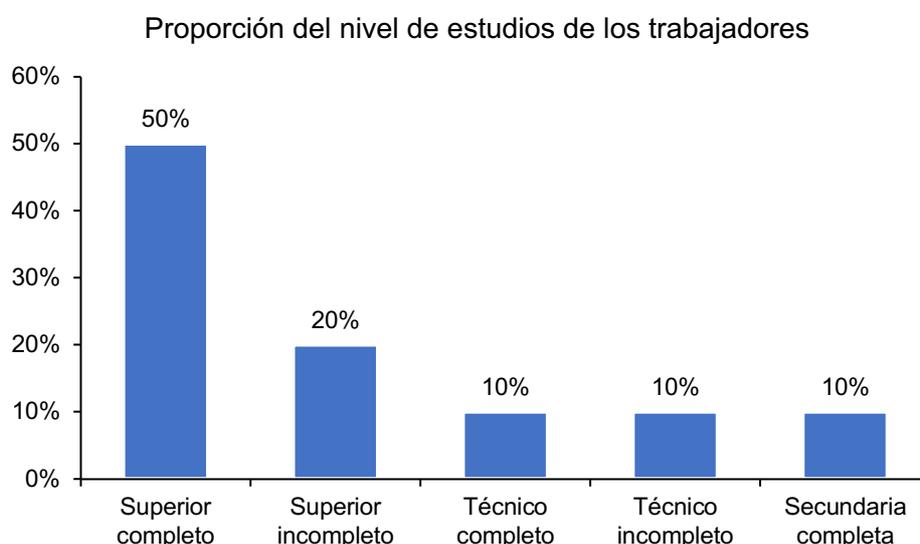
Si bien la carrera de Hotelería y Turismo no está estrictamente relacionada al servicio en ventanilla, las operadoras entrevistadas señalaron que les brinda los alcances suficientes para brindar una buena atención y fomentar su espíritu de servicio:

“A mi, mi carrera (Hotelería y turismo) me ha ayudado a tener una vocación de servicio, y así atiendo mejor a los vecinos”.⁶

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

⁶ Cabe resaltar que las operadoras con mejores tiempos en atención, pertenecen a este nivel de estudios y carrera.

de nivel técnico y finalmente, el 10% restante no cuenta con ningún estudio, como se señala a continuación:



Tras las entrevistas y el análisis de los currículum vitae, 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.

Esta información se corroboró, al entrevistar al asesor del gerente municipal, quien señaló que la contratación de los operadores de la plataforma se realiza mediante recomendaciones. Asimismo, no se ha elaborado un perfil para la contratación de los trabajadores de la ventanilla, ya que se cree se trata de una labor menor. Probablemente esto dificulte el desempeño homogéneo de los trabajadores.

3.2.2 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.

3.2.3 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:

“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, señaladas 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, porque luego es complicado lidiar con ellos”.

Esta falta de empatía por parte de algunos operadores afecta la atención brindada a los ciudadanos, y demuestra que la ausencia de un perfil orientado al servicio en los trabajadores de la ventanilla es un factor que afecta su desempeño contundentemente.

3.3 Incentivos para la labor de operador

A continuación se brindará un breve análisis del impacto de los incentivos en la labor del operador, siendo estos las condiciones laborales, beneficios y capacitaciones.

3.3.1 Condiciones laborales y beneficios

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 ventanilla⁷, 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

⁷ Según los entrevistados, no todos los operadores reciben la misma remuneración pese a realizar las mismas tareas y horarios.

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.

3.3.2 Capacitaciones

Una de las labores más importantes para asegurar el correcto funcionamiento de la Plataforma, y asegurar la motivación de los trabajadores son las capacitaciones continuas a todos los trabajadores. Estos procesos son de suma importancia, ya que permite al personal, conocer el modelo de servicio, los estándares para la atención al ciudadano, los procedimientos que se llevan a cabo en la ventanilla, los aplicativos informáticos, enfoques para aproximarse al ciudadano, actualizaciones en la ley, manejo de conflictos, comunicación asertiva, sentido de pertenencia y compromiso hacia la institución, etc. Este aspecto cobra vital importancia, teniendo en cuenta que el servicio de la Plataforma se ofrece en ventanillas únicas, lo que implica que el operador tenga amplios conocimientos sobre diversos trámites. Por ello, es necesario que la institución realice capacitaciones donde transmita estos conocimientos a los

operadores, con el objetivo de fortalecer las competencias deseadas (SERVIR, 2013).

Tras las entrevistas a los operadores, 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. Asimismo, señalaron que estas resultan incentivos para ellos, ya que les permiten obtener conocimientos y brindar una mejor atención.

Si bien se espera que estas sean suficientes para que los funcionarios puedan desempeñar su trabajo, según los entrevistados, la asistencia a las capacitaciones no fue plena:

“Muchos salían y entraban de la capacitación por temas laborales, porque tenían que seguir atendiendo a los vecinos”.

Ante ello, fue necesario cambiar la locación de las capacitaciones, para asegurar la participación y el aprendizaje por parte de los operadores:

“Las siguientes capacitaciones las tuvimos que hacer en la Casa del Adulto Mayor, así los chicos se tenían que quedar en la capacitación, ya no entraban y salían”.

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, y resultaban un incentivo, ya que los mantenían en constante actualización.

3.4 Coordinación entre los responsables de la implementación

Otro aspecto que se evidenció tras el trabajo de campo fue la influencia de las acciones realizadas por los principales responsables de la implementación, en el desempeño de la política, es decir, la PCM y la Municipalidad de Santa Anita. Cabe destacar, que si bien la transferencia de la plataforma se dio en un contexto de voluntad política, en el que ambas partes se encontraban interesadas en la implementación del sistema, otros factores como la precipitación, evaluación del contexto, falta de acompañamiento y la capacidad de las instituciones involucradas terminaron por afectar su desarrollo. Estos se detallarán a continuación:

En primera instancia, se identificó una precipitación durante la implementación de la plataforma, acelerando el proceso de transferencia de la política. Esto se debió probablemente a que la implementación de la plataforma se dio durante el último año de la gestión municipal 2007-2010, por lo que se agilizó el proceso de transferencia de la política, a fin de promover la reelección de la alcaldesa; quien finalmente fue elegida para el siguiente periodo. Según los entrevistados este mismo escenario, en el contexto de las elecciones municipales y la reciente implementación del Mac Express; pese a ello, el partido de la alcaldesa no logró la reelección en los últimos comicios.

Es importante destacar, que por parte de la PCM tampoco se manejó adecuadamente la transferencia, ya que no se evaluó el contexto en el que se implementaría la política, ni se buscó seleccionar una institución con las capacidades necesarias para su correcto funcionamiento; el motor de la reforma fue básicamente la voluntad política. Por otra parte, la PCM no dio un acompañamiento a la municipalidad durante la gestión y evaluación del desempeño de la plataforma, y únicamente se limitó a brindar algunas capacitaciones. Ello ocasionó que la tras la implementación del sistema, la Municipalidad de Santa Anita sea la única responsable de la calidad de la atención brindada.

En consecuencia, la precipitación de la implementación y la falta de evaluación ex ante del contexto, y falta de acompañamiento, tuvo como consecuencia la transferencia de la política, sin el desarrollar primero en la municipalidad las capacidades necesarias para que lograr una adecuada gestión de la plataforma, capaz de brindar una atención de calidad a los vecinos. Prueba de ello son los altos niveles de discrecionalidad, la deficiente gestión del personal y construcción del puesto señalada previamente, que terminan por afectar el servicio ofrecido.

Este aspecto es de suma importancia, ya que de la PCM y el municipio son los principales encargados de la calidad de la implementación, por lo que es necesario que se gesten entre estos una relación de sinergia y retroalimentación, teniendo como resultado una una red de valor público. De lo contrario, no será posible lograr un óptimo nivel de satisfacción por parte de los vecinos, como se ha relatado a lo largo de la investigación.

3.5 Otras dificultades identificadas

Adicionalmente, al entrevistar a los operadores, se identificaron otras dificultades que afectan en menor grado la atención ofrecida a los ciudadanos. A continuación se hará un breve recuento:

En primer lugar, el manejo económico resulta problemático para los operadores, ya que solo una ventanilla cuenta con el dispositivo para pagar con tarjeta (POS); ello involucra la calidad de la atención, debido a que los operadores deben compartir un solo aparato, y en ocasiones, deben esperar a que se termine de usar en una ventanilla para pasar a la siguiente, incrementando el tiempo de espera de los vecinos. Cabe destacar que, si bien este aspecto afecta a los tiempos de atención en las ventanillas, escapa de la capacidad de los operadores, quienes no pueden hacer nada al respecto para solucionar esta dificultad. Por ello, se recomienda a la municipalidad incrementar el número de dispositivos POS.

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 los operadores realizan esta tarea de manera manual, y en ocasiones, pueden perjudicar a la contabilidad de la Plataforma, debido al margen de error humano:

“Como no tenemos un contador de billetes tenemos que contar por nuestra cuenta. Si al final del día no cuadra, tenemos que poner de nuestro bolsillo”.

Además, al inicio del día, los operadores no cuentan con suficiente dinero para dar vuelto a los vecinos, en las ventanillas, por lo que deben utilizar su propio dinero. Este aspecto también afecta a la contabilidad de la Plataforma.

“Como no tenemos sencillo al inicio del día tenemos que agenciar nosotros mismos”.

Los aspectos mencionados previamente causan confusión a los operadores y hacen más lenta la atención en las ventanillas. Asimismo, afectan a la contabilidad de la Plataforma.

Otra dificultad que involucra el desempeño de la atención en la Plataforma, y por ende su calidad en el servicio, es que existe una gran dependencia sobre las áreas administrativas para resolver los tickets que no son automáticos, como los relacionados a licencias de funcionamiento, que dependen de áreas de arquitectura e ingeniería. Cabe resaltar, que el nivel de coordinación y colaboración entre operadores y administrativos es bajo:

“Nosotros atendemos de corrido en la Plataforma, incluso en horas de almuerzo, pero las demás áreas no. Por eso, cuando los vecinos vienen a resolver trámites durante esas horas no recibimos respuesta de los compañeros, y tenemos a los vecinos esperando”.

Con respecto a este punto, se señaló también, que en muchas ocasiones gran cantidad de expedientes⁸ permanecen sin una respuesta, incluso incumpliendo los plazos establecidos por el TUPA, debido a la falta de atención de las áreas de soporte. En adición, cuando los vecinos presentan quejas frente a ello, los administrativos no brindan soporte a los operadores, pese a ser su responsabilidad. Al entrevistarlos, señalaron que esto sucedía por indiferencia o descoordinación entre los horarios de las áreas. Este es un grave problema que hace más afecta la atención, y escapa de las posibilidades de respuesta del operador.

⁸ Estos expedientes corresponden a los trámites que realizan los vecinos en las ventanillas de la Plataforma.

Asimismo, dados los recientes recortes de personal, se evidenció una sobrecarga laboral, ya que se pasó de tener diecisiete trabajadores a siete,⁹ quienes debían resolver las mismas tareas que cuando se contaba con más trabajadores. Esto afecta a los tiempos de atención considerablemente, y más aún en periodos de campañas como la de amnistía tributaria, donde más contribuyentes se acercan a la plataforma a realizar trámites. Mediante la observación, se identificó que esto generó un gran malestar en los vecinos.

Finalmente, se identificó que la plataforma cuenta con un nuevo sistema operativo, lo que es positivo para mejorar la calidad de la atención, sin embargo, el tránsito a este fue de manera informal, sin notificar oficialmente a todos los trabajadores:

“De un día para otro cambiaron de sistema y no sabíamos como usarlo, ya nos habíamos acostumbrado al anterior (...) Todo fue muy informal, no nos avisaron con tiempo ni nos capacitaron”.

Este cambio generó desconocimiento sobre el funcionamiento de esta nueva interfaz, lo que, según los operadores, hizo que les tome más tiempo resolver los tickets.

“Por ejemplo, en el caso del SIGE, esto creó confusión entre la caja de la municipalidad y el Mac Express”.

⁹ Esta información fue corroborada mediante la observación y las entrevistas, durante las visitas a la Plataforma.

CAPÍTULO IV: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En primer lugar, es necesario asegurar el correcto funcionamiento de las ventanillas dentro de la plataforma; es decir, verificar que efectivamente se de una repartición aleatoria de los tickets, para evitar cuellos de botella, y brindar un mejor servicio a los ciudadanos. Para poder consolidar ello, será necesario tener en Cuenta los siguientes puntos:

Será necesario que la Entidad ponga un mayor énfasis en la gestión del personal. Para ello, será necesario que se diseñe un perfil para el puesto de operador, teniendo en cuenta las recomendaciones de SERVIR, y los estudios, experiencia, conocimientos, competencias y habilidades, para poder resolver efectivamente las labores que el puesto demanda. Asimismo, se deberá buscar que el candidatos tenga un perfil lo mas cercano posible al diseñado por la Municipalidad de Santa Anita. Solo de esta manera, se podrá asegurar que el trabajador tenga la capacidad necesaria para afrontar los retos del día a día de su labor, satisfactoriamente. Cabe resaltar que este perfil debe estar orientado al servicio y atención al ciudadano.

Otro aspecto importante es el de la contratación, ya que según los entrevistados actualmente no se hace acorde al cumplimiento de un perfil, sino por referencias. Esto no se puede permitir, y para contar con los mejores trabajadores en las ventanillas, será necesario que se fomente la meritocracia durante el proceso de contratación de funcionarios.

Por otra parte, es necesario que la municipalidad establezca un sistema de capacitación constante para sus trabajadores, teniendo en cuenta que el laborar en un sistema de ventanilla única, demanda conocimientos muy diversos. En adición, es necesario tener en cuenta que los trabajadores participen activamente estos cursos, ya que de otra manera, no será posible que adquieran los conocimientos brindados. No solo se trata de asistir a las capacitaciones, sino que los operadores logren aplicar la información obtenida en su día a día. Otro aspecto importante es realizar evaluaciones ex ante y ex post, para corroborar la influencia de las capacitaciones en la mejora de la atención en las ventanillas.

Seguidamente, se recomienda hacer uso de la data obtenida a partir de las atenciones realizadas, siguiendo indicadores similares a los del segundo capítulo de esta investigación. Solo de esta manera se podrá dar seguimiento constante al desempeño de los trabajadores y asegurar una correcta atención al ciudadano. Mediante la evaluación de los tiempos de atención, se podrá medir qué trabajadores mantienen una performance adecuada, y quienes por el contrario aún deben mejorar. El uso de esta información puede ser un insumo para las capacitaciones, ya que evidencia en qué trámites los trabajadores tienen mayor dificultad.

Adicionalmente, es importante recalcar que el éxito de este proyecto solo se encontrará si se emplea un enfoque interdisciplinario. Por un lado, desde las políticas públicas, es necesario tener en cuenta el contexto en el que se implementará la política pública, a fin de asegurar una adecuada transferencia. En adición, es relevante garantizar algunos aspectos relacionados a la gestión pública, como una adecuada gestión de personal, diseño del perfil del trabajador, sistema de contratación por competencias, evaluación ex ante y ex post,

sistemas de monitoreo e incentivos a los trabajadores. Sin embargo, para que esto funcione es necesario apelar también a la ingeniería, con un diseño de colas que permita distribuir de la manera más eficiente posible los tickets, teniendo en cuenta su frecuencia y duración. Cabe destacar, que este es un elemento esencial para asegurar el correcto funcionamiento de la política; de otra manera, será imposible ofrecer un servicio de calidad, con tiempos de atención y espera adecuados.

Mediante el análisis de la data en los capítulos previos, se pudo identificar que el mejor sistema para este caso es efectivamente el de ventanilla única, con un punto de entrada común (ticketero). Este cumpliría funciones de informativas, para dar a conocer los trámites y pasos requeridos a los vecinos; asimismo filtraría los casos en los que estos no cuenten con toda la documentación adecuada, con el fin de evitar que el vecino haga una cola innecesaria. Luego de ello, se procedería a un sistema especializado, en el que cada operador maneje un número limitado de tickets, teniendo en cuenta su conocimiento sobre estos y el tiempo que toma resolverlos. De esta manera se agruparía a los vecinos de acuerdo al trámite que realizará, garantizando una mayor eficiencia, ya que si se desea acude por un ticket cuyo tiempo de resolución es menor, también se hará una cola de menor tiempo, y será atendido por un operador capaz de ejecutarlo. Este análisis escapa de los alcances de esta investigación debido a su carácter matemático; sin embargo puede ser de interés para futuros estudiantes de otras disciplinas.

Para que la implementación tenga éxito, debe existir también una coordinación entre los actores que promovieron la política, durante el funcionamiento de esta, formulando metas en común, y asegurando así su

continuidad, con el fin de generar valor público. En este caso, se transfirió un piloto propuesto por la PCM ya que se consideró novedoso; sin embargo, tras la implementación, no hubo mayor seguimiento por parte de la entidad (solo capacitaciones al inicio). Por su parte, la Municipalidad de Santa Anita, no contaba con las prácticas en gestión necesarias, ni el contexto correcto para asegurar el éxito de la política. Ello comprueba que no basta con un espacio de voluntad política, y una ventana de oportunidad que permita la implementación, para que esta funcione adecuadamente. Tampoco es suficiente esperar buenos resultados solo por el hecho de poner en funcionamiento un sistema más moderno. Debe existir armonía entre las partes y propuestas.

Para que este proyecto efectivamente genere la eficiencia esperada (medida en menores tiempos de atención), y en consecuencia, la satisfacción de los vecinos, es necesario que todos los actores se involucren en la gestión y monitoreo del proyecto desde su posición. En adición, es indispensable que la entidad que proponga la política se asegure que la receptora cuente con la capacidad para poder liderarla. En su defecto, será recomendable que se fomenten las competencias necesarias, ya que solo de esta manera se podrá lograr implementar la política adecuadamente.

CONCLUSIONES

Luego de la investigación, se concluye que efectivamente el contexto en el que se implemente la reforma condicionará el éxito de esta. La propuesta de la Plataforma de Atención al Ciudadano de ventanillas únicas ha resultado beneficiosa, ya que agiliza la resolución de los trámites y reduce la posibilidad de casos de corrupción, debido a que en una ventanilla el vecino es capaz de resolver su trámite de principio a fin. Sin embargo, la repartición diferenciada de los tickets y especialización en estos, la falta de un perfil adecuado por parte del operador, y la inexistencia de incentivos por parte la municipalidad han terminado por reducir la eficacia esperada de la implementación, afectando la imagen que los vecinos tienen de esta.

Por lo expuesto, se puede destacar que 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 resultan 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.

Cabe destacar, que estos factores se dieron en un marco de precipitación de la transferencia de la implementación, lo que ocasionó que no se evalúe primero la capacidad de la institución receptora de la política. En adición, la institución promotora de la política no logró generar en la receptora las capacidades de gestión necesarias para guiar el funcionamiento de la plataforma y la labor de sus funcionarios; ello terminó por afectar por completo el servicio, mediante una gestión por procesos y de personal deficiente. Por otra parte, no se logró crear un diseño de colas acorde a las necesidades de los vecinos. Asimismo, la PCM no dio un adecuado acompañamiento al municipio durante la gestión del sistema, lo que comprometió el correcto funcionamiento de la plataforma.

La revisión de estos aspectos por parte de la municipalidad es de suma importancia, ya que con la reciente inauguración del Mac Express, se incrementará el número de servicios ofrecidos, pero si persisten las falencias señaladas, 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

- Evans, M. (2000). *Policy transfer in critical perspective*.
- Grindle, M. (2009). *La brecha de implementación en Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- PCM. (2015). *Manual para mejorar la atención a la ciudadanía en las entidades de la administración pública*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
- Stone. (2012). *Transfer and Translation of Policy*. Canberra: University of Western Australia.
- Rubio, E. (2002). *Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas*. GAPP.
- SERVIR. (2013). *Normas para la formulación del Manual de Perfiles de Puestos-MPP*. Lima: Autoridad Nacional del Servicio Civil.
- Gumucio, R. (2010). La selección de personal basada en competencias y su relación con la eficacia organizacional. *Perspectivas*, 129 - 152.
- Gouveia. (2006). *El proceso de selección del personal basado en el enfoque de competencias. Una propuesta*. Maracaibo: Universidad Rafael Bellosó Chacín.
- Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Competencia Laboral. Manual de conceptos, métodos y aplicaciones*. Ginebra: OIT.

Ministerio de Fomento de España. (2005). *La gestión por procesos*. Madrid:

Ministerio de Fomento.

Beltrán, J. (2002). *Guía para una gestión basada en procesos*. Andalucía:

Instituto Andaluz de Tecnología.

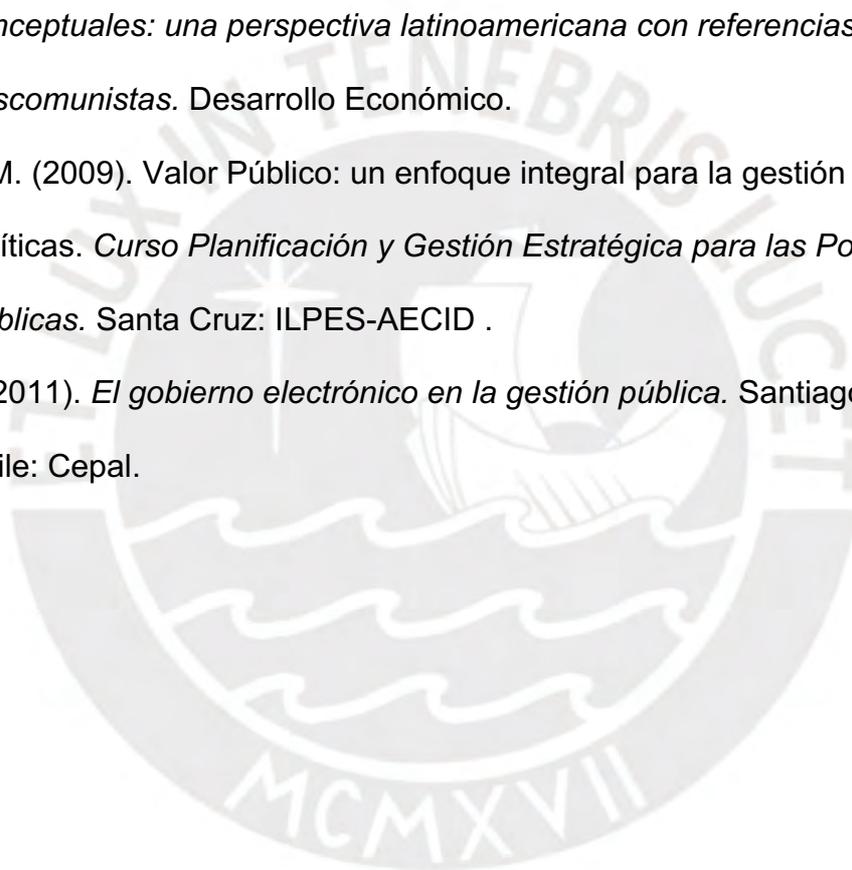
Guzman. (2004). *Análisis de la motivación, incentivos y desempeño*. Santiago

de Chile: Universidad de Chile.

O'Donnell, G. (1993). *Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. Desarrollo Económico.

Moreno, M. (2009). Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas. *Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas*. Santa Cruz: ILPES-AECID .

Nasser. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: Cepal.



ANEXOS

ANEXO 1. Entrevistados

N	Nombre	Apellido paterno	Apellido materno	Cargo
1	César	Cáceres	Barraza	Gerente municipal
2	Miguel	Ríos	Cahuana	Asesor del gerente municipal
3	Jenny	Caballero	Uiuanco	Operador
4	Marco	Lapa	Flores	Operador
5	Wuigles	Ruiz	Cabello	Operador
6	Jacqueline	Quispe	Choquehuanca	Operador
7	Violeta	Ramos	Arias	Operador
8	Adita	Correa	Ortiz	Operador
9	Paola	Macavilca	Cuéllar	Operador

ANEXO 2. Guía de entrevista

1. ¿Cuál es tu nivel de estudios?
2. ¿Has recibido capacitaciones para el desarrollo de tu labor por parte de la Municipalidad de Santa Anita?

3. ¿Cuentas con experiencia laboral previa relacionada?
4. ¿Qué tipo de experiencia laboral posees?
5. ¿Qué cualidad crees que debe tener un operador para brindar un buen servicio en las ventanillas?
6. ¿Cuáles son trámites más frecuentes? ¿Cuáles son los más engorrosos?
7. ¿Qué incentivos te brinda la Municipalidad de Santa Anita para realizar tu labor?
8. ¿Qué dificultades enfrentar en tu labor como operador en el día a día?

