

Programa de Inducción

Gestión orientada al Ciudadano

Autora

Lic Camila Chirino



Ministerio de Modernización
Presidencia de la Nación

ÍNDICE

Unidad 1: Introducción y conceptos generales para orientar la gestión	4
1.1. Principios que orientan la gestión del ciudadano	4
1.2. La participación ciudadana en la gestión pública	6
Unidad 2: Desarrollo de competencias laborales para mejorar la relación con los ciudadanos	11
2.1. La capacitación como instrumento de desarrollo de competencias	11
2.2. ¿Qué actitudes, habilidades y conocimientos desarrollar?	13
Unidad 3. Componentes normativos en la Argentina que fortalecen la gestión orientada al ciudadano	21
3.1. Ley Derecho de Acceso a la Información Pública	21
3.2. Plan de Modernización del Estado	22
3.3. Antecedentes normativos	23
Unidad 4: Acuerdos internacionales para una nueva gestión pública	25
4.1. Una nueva gestión pública para América Latina	25
4.2. Principios del Código Iberoamericano de Buen Gobierno	26
Bibliografía	28

UNIDAD 1

Introducción y conceptos generales para orientar la gestión

- 1.1. Principios que orientan la gestión del ciudadano
- 1.2. La participación ciudadana en la gestión pública
- 1.3. La profesionalización de la función pública en un nuevo contexto

Unidad 1: Introducción y conceptos generales para orientar la gestión

En las últimas décadas, se han iniciado y fortalecido reformas para orientar el servicio público hacia el ciudadano, lo que ha dado lugar al establecimiento de principios para promoverlas, normas para instrumentarlas y tecnologías para facilitar los resultados.

A continuación, plantearemos los principios que rigen la modernización del Estado orientado al ciudadano. La incorporación de este nuevo modelo de gestión modifica la relación entre el Estado y la sociedad, y convoca a los ciudadanos a asumir un papel activo en la organización de la acción colectiva.

En este sentido, la profesionalización de los funcionarios públicos es clave para acercar el Estado a la ciudadanía. Luego de abordar esta nueva perspectiva, desarrollaremos algunos conceptos vinculados a las competencias laborales relacionadas y destacaremos las habilidades para identificar las necesidades de los ciudadanos mediante una buena comunicación, las actitudes para dominar conversaciones con cierto grado de conflicto y complejidad, y los enfoques normativos relacionados. Por último, abordaremos cuáles han sido los avances en la Argentina y en Iberoamérica respecto a la gestión orientada al ciudadano.

1.1. Principios que orientan la gestión del ciudadano

Marco de orientación

En las últimas décadas, el fortalecimiento de la democracia ha estado acompañado del proceso de modernización del Estado, basado en un nuevo enfoque sobre la gestión de lo público.

El servicio público es organizado conforme a disposiciones legales reglamentarias vigentes, con el fin de satisfacer de manera continua, uniforme y regular las necesidades de carácter colectivo, y, por ende, de interés general, que se realiza a través de instituciones estatales (administraciones públicas) y organizaciones no gubernamentales, el sector privado, organizaciones mixtas, entre otras.

Todo servicio público debe ser consistente, es decir, debe ser uniforme y permanente, ofreciendo el mismo nivel de servicio de forma constante y continua a lo largo del tiempo.

Además, como detalla la Ley marco de regulación de empleo público nacional, todo funcionario público debe cumplir con los siguientes deberes¹:

¹ Artículo 23 de la Ley 25164. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>



Prestar el servicio personalmente, encuadrando su cumplimiento en principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral, en las condiciones y modalidades que se determinen.

- Observar las normas legales y reglamentarias, y conducirse con colaboración, respeto y cortesía en sus relaciones con el público y con el resto del personal.
- Responder por la eficacia, rendimiento de la gestión y del personal del área a su cargo.
- Respetar y hacer cumplir, dentro del marco de competencia de su función, el sistema jurídico vigente.
- Excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar interpretaciones de parcialidad.

Todo prestador de un servicio público deberá dar una atención personalizada al ciudadano, es decir, un trato preferencial y único. Además, deberá ser honesto, porque todo ciudadano aspira a que los servicios públicos que recibe sean correctos, legales y éticos.

Los servicios públicos deben proporcionar, además, la información que los ciudadanos requieran en el momento que la necesitan y en forma clara y precisa. También deben ofrecer siempre soluciones y respuestas efectivas a las necesidades de los ciudadanos, y evitar excusas.

Principios para guiar nuestras prácticas

A continuación, se lista un conjunto de principios, resultado de un encuentro colaborativo en el que participaron representantes de diferentes organismos públicos nacionales. En el marco de este trabajo, se invita a todos los agentes y funcionarios públicos a tomarlos como guía para el desempeño de sus tareas y como fuente de reflexión para acompañar el proceso de mejora continua.

1. Somos cercanos y empáticos. La empatía es la capacidad para ponerse en el lugar del otro y entender su situación, esto nos hace mejores a la hora del intercambio con los demás.
2. Ser cercanos es ser accesibles, y eso significa que disponemos de herramientas que nos permiten tener en cuenta las diferencias técnicas, cognitivas y físicas de las personas.
3. Hacemos sentir a los ciudadanos como en casa cuando se acercan a nuestras oficinas, con espacios cómodos, limpios, agradables y a temperatura adecuada.
4. Ofrecemos múltiples canales de atención (teléfono, web, correo) porque reconocemos la multiplicidad de personas y sus preferencias.
5. Comunicamos de forma sencilla y comprensible. Transmitimos simplicidad en todos nuestros canales.
6. Somos claros y precisos cada vez que escribimos o hablamos, y también completos en la información que brindamos.

7. Revisamos constantemente la información que brindamos y nos aseguramos de que está actualizada.
8. Tenemos muy claro cuáles son las etapas de cada trámite. El ciudadano debe saber en cada momento en qué punto se encuentra.
9. Tratamos a cada persona como única, teniendo en cuenta su contexto y circunstancias especiales (por ejemplo: ¿ya intentó hacer el trámite tres veces? ¿vive lejos de la oficina de atención al ciudadano? ¿tiene un bebé?).
10. Somos puntuales y resolutivos: el tiempo es un valor incalculable para todos. Respetamos los turnos y los horarios de atención.
11. Somos receptivos con lo que el ciudadano tiene para aportar. Esto nos ayuda a crecer y mejorar.
12. Valoramos a la persona que tenemos enfrente, la tratamos con respeto y demandamos ese mismo respeto.
13. Hablamos con el tono que corresponda a la situación y a la persona que nos consulta. Puede ser informal, formal, entusiasta, informativo. Respeto no quiere decir solemnidad.
14. Hacemos nuestro máximo esfuerzo para que la persona se vaya satisfecha con nuestra atención y, siempre que sea posible, con su situación resuelta.
15. Recordamos siempre que somos representantes del Estado, y compartimos esta visión que nos une como equipo. Colaboramos con nuestros compañeros, trabajamos en equipo y transmitimos esta forma de ser y hacer en la administración pública.

1.2. La participación ciudadana en la gestión pública

Al servicio del ciudadano

La razón de ser de la gestión pública es servir a los ciudadanos. El Estado y sus entidades deben definir sus prioridades e intervenciones a partir de las necesidades de la comunidad y, en función de ello, establecer las funciones y los procesos de gestión que permitan responder más y mejor a esas demandas con los recursos y capacidades disponibles en cada momento.

En este mismo sentido, el análisis, la mejora y la reingeniería de procesos buscan optimizar la experiencia y percepción del ciudadano respecto a la administración pública. Repensar los procesos cotidianos promueve la mejora continua en las organizaciones, y los funcionarios públicos son quienes pueden aportar a su institución propuestas de mejoras de forma dinámica y secuencial.

Además, se debe tener en cuenta que el resultado de muchos sistemas de servicios es intangible y puede juzgarse contra expectativas y experiencias pasadas subjetivas. Por tal motivo, incorporar los aportes de la ciudadanía en la gestión de lo público también fortalece y mejora la relación Estado-Sociedad.

Si por participación entendemos el proceso de intervención de individuos, grupos y asociaciones —como sujetos y actores— en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno; y por ciudadanía, la reivindicación de un sujeto de derechos y responsabilidades frente a un determinado poder, la participación ciudadana representa la intervención de los integrantes de la sociedad en actividades públicas como portadores de intereses sociales (Sanhueza, 2004).

Además, si consideramos a la gestión pública como la manera de organizar la asignación y utilización de los recursos —humanos, normativos, económico-financieros, tecnológicos, físicos— para el cumplimiento de los objetivos y actividades del Estado, la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano como copartípe y como destinatario de las decisiones y gestiones asociadas al planeamiento, presupuesto, ejecución, control y evaluación de acciones públicas, y este rol se entiende como un derecho ciudadano².

De esta forma, la participación ciudadana contribuye a una reformulación de lo público y fortalece la democracia, la gobernabilidad y la comprensión del quehacer público.

Aportes de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

Para que la participación se alcance efectivamente, es necesario contar con un sector público dispuesto a la apertura, que difunda información y establezca espacios y mecanismos para canalizar las preocupaciones, necesidades y propuestas de la ciudadanía.

Desde este punto de vista, la incorporación de las tecnologías digitales crea nuevos entornos de comunicación que permiten un mayor acceso de los ciudadanos a los servicios gubernamentales. Las TIC establecen nuevas formas de interacción y comunicación y agilizan los tiempos. El gobierno electrónico es una modalidad de prestación de servicios que facilita trámites y reduce costos.

Actualmente, el gobierno abierto toma, como herramienta estratégica, las tecnologías digitales con el fin de incrementar la transparencia de los actos de gobierno y de generar nuevos espacios de participación.

Una ciudadanía más informada puede hacer valer sus derechos y reforzar su compromiso cívico.

El gobierno electrónico puede incrementar el involucramiento de la ciudadanía con el gobierno y mejorar notablemente los bienes y servicios que provee a través de la transformación de las relaciones, superando la visión de silos que muchas veces prevalece en el Estado. Nuevas formas innovadoras de pensar lo público permiten crear valor al diseñar de manera estratégica soluciones a los problemas de la ciudadanía (Naciones Unidas, 2014). Esto es particularmente aplicable al ámbito local por las características de proximidad de la relación entre el gobierno y la comunidad.

La implementación de políticas de gobierno digital como modelo de gobernanza electrónica promueve una nueva cultura organizacional de colaboración a través de la gestión y el intercambio del conocimiento, capaz

² Tomado de José Luis Tesoro. Curso Iberoamericano de Gestión de la Participación Ciudadana en Políticas Públicas UNIDAD 3: Participación Ciudadana en la Gestión Pública como Derecho y como Responsabilidad Cívica.

de pensar más allá de la estructura organizacional para mejorar la calidad de las políticas públicas (Naciones Unidas, 2014).

1.3. La profesionalización de la función pública en un nuevo contexto

La profesionalización como sinónimo de calidad

La profesionalización de la función pública “es la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la Democracia” (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2006:1).

Es indispensable para brindar una mayor calidad en los servicios públicos. Todo funcionario debe garantizar con su desempeño la igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras. Además, debe desempeñar sus funciones con transparencia, objetividad e imparcialidad, basándose en la ley y el derecho.

Cada vez más, los ciudadanos demandan un Estado moderno, al servicio de las personas, lo cual implica una transformación de la organización gubernamental respecto de sus enfoques y prácticas de gestión. La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público es necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.

El respeto y compromiso por parte de los funcionarios públicos en el desarrollo de las políticas públicas definidas por el gobierno es un eje central para alcanzar exitosamente las metas esperadas. Por lo tanto, la responsabilidad de los empleados públicos calificados, motivados e interesados por entender y responder a las demandas de los ciudadanos, se manifiesta en el trabajo desarrollado y en los resultados obtenidos.

El rol orientador del Estado

El Estado se orienta a asignar sus recursos, diseñar sus procesos y definir sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos, promoviendo en sus instituciones una interacción más dinámica hacia ellos, contemplando los cambios sociales, políticos y económicos del entorno, y concibiendo sus servicios e intervenciones como expresiones de derecho de los ciudadanos.

Actualmente, el Plan de Modernización del Estado³, entre sus objetivos plantea constituir una Administración Pública al servicio de la ciudadanía en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

³ Decreto 434/2016. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>

Un Estado dialogante, abierto a escuchar y a entender las necesidades de los ciudadanos es un nuevo desafío que permite consensuar con ellos las respuestas que, a través de políticas públicas, pueden ofrecer soluciones a las necesidades que cada situación presenta.

En este sentido, el rol de los funcionarios públicos es clave frente al cambio cultural que implica el pasaje desde una perspectiva centrada en los procedimientos y las normas hacia una gestión orientada al ciudadano. Ello implica invertir el orden de razonamiento habitual en la gestión pública: de un enfoque de oferta, supeditado a la racionalidad del Estado, sus organizaciones y servidores, a un enfoque de demanda, que parte de las necesidades y preferencias ciudadanas que agrega valor público en todas las intervenciones estatales.

Los funcionarios públicos deben velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular; fundando sus actos y mostrando la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, y protegiendo y conservando la propiedad del Estado.

Esto supone una gestión ética y transparente que articula la acción del sector público con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía proactiva. La incorporación de las tecnologías digitales permite el desarrollo de una nueva forma de relación entre los organismos públicos y la sociedad, que acerca al ciudadano y fortalece la confianza, dando protección a sus derechos, proveyendo bienes y servicios de calidad y promoviendo eficazmente la iniciativa de las personas.

UNIDAD 2

Desarrollo de competencias laborales para mejorar la relación con los ciudadanos

- 2.1. La capacitación como instrumento de desarrollo de competencias
- 2.2. ¿Qué actitudes, habilidades y conocimientos desarrollar?

Unidad 2: Desarrollo de competencias laborales para mejorar la relación con los ciudadanos

Ya planteado el marco general que encuadra la gestión orientada al ciudadano, en esta unidad se presentan orientaciones para la propia acción de todos los agentes y funcionarios que desempeñan tareas en cualquier organismo o ámbito público.

2.1. La capacitación como instrumento de desarrollo de competencias

El rol de la capacitación

La profesionalización continua de los empleados públicos es clave para mantener una gestión pública orientada al ciudadano. La capacitación permite fortalecer las competencias laborales, brinda a los funcionarios herramientas de análisis y de gestión que les permiten actualizar y mejorar la manera en cómo puede atender al público en su puesto de trabajo.



Las competencias se expresan en la acción. En cada acción o comportamiento que emerge de las personas subyace un sustrato integrado que lo conforman los valores que han adquirido en su trayectoria vital —saber ser—, los conocimientos que han incorporado —saber saber—, las destrezas y habilidades que han desarrollado —saber hacer— y la empatía, saber relacional e inteligencia emocional —saber convivir— (UNESCO, 1997).

Competencias directivas

Asegurar la eficacia de la gestión orientada al ciudadano implica que esta cuestión sea considerada por la conducción directiva, así como por puestos profesionales, técnicos y administrativos. La Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público⁴⁵ destaca la orientación al ciudadano entre las competencias directivas y describe las siguientes características que apuntan a:

“Conducir y organizar la atención de ciudadanos, con mecanismos accesibles, lenguaje inteligible y procedimientos ágiles y orientados a satisfacer trámites, quejas, consultas, propuestas.

⁴ Disponible en http://www.clad.org/images/declaraciones/Gua_Ibero_Competencias_Sector_Pblico_2016.pdf

⁵ La guía define la competencia como, “el desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organizacional real” (pág.7).
http://www.clad.org/images/declaraciones/Gua_Ibero_Competencias_Sector_Pblico_2016.pdf

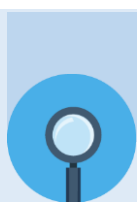
Cuantifica, a través de indicadores preestablecidos, el grado de satisfacción por los resultados de gestión y por el manejo de conflictos, quejas o reclamos.

- Explora el grado de satisfacción de ciudadanos por los resultados de gestión, y considera sus propuestas y motivos de queja en la toma de decisiones de mejora.
- Organiza al equipo de atención a usuarios por vía física y telemática y los instruye para atender ciudadanos sin requisitos de formalidades innecesarias, siempre que no deban dar lugar a actos formales de la administración.
- Evalúa cuidadosamente las competencias comunicacionales y la actitud asertiva en la orientación brindada al prestar el servicio, por parte de agentes a cargo de la atención de ciudadanos.
- Torna accesible y oportuna, por todos los canales de difusión, la información útil a usuarios y ciudadanos por vía de carteleros, avisos en los medios de comunicación, redes sociales, sitio de Internet, boletines del área, publicaciones oficiales, etc.
- Produce instructivos sencillos con el procedimiento que deben cumplimentar, documentos que deben presentar, y/o formularios que deben entregar los ciudadanos que se dirijan al área específica, y los pone a disposición de cada usuario.
- Mantiene contacto con la prensa especializada, las organizaciones de la sociedad civil que representan usuarios, para amplificar la difusión de la información que facilite a los ciudadanos sus trámites frente a la Administración” (CLAD, 2016: 29).

Competencias para la gestión de profesionales, técnicos y administrativos

Para la gestión estratégica de profesionales, técnicos y administrativos, en la misma Guía, se destacan las siguientes competencias que aluden a la actuación administrativa, colaboración, comunicación, producción, atención de demandas internas y externas, registros, con aplicación eficiente de las tecnologías disponibles.

“Aporte técnico-profesional: Poner a disposición de la Administración sus saberes profesionales específicos y sus experiencias previas, gestionando la actualización de sus saberes expertos.



- Aporta soluciones alternativas en lo que refiere a sus saberes específicos.
- Informa su experiencia específica en el proceso de toma de decisiones que involucran aspectos de su especialidad.
- Anticipa problemas previsibles que advierte en su carácter de especialista.
- Asume la interdisciplinariedad aprendiendo puntos de vista diversos y alternativos al propio, para revisar y ponderar soluciones posibles.

Atención de problemas: Identificar a tiempo los problemas a resolver, los recursos para afrontarlos, las alternativas, sus costos y riesgos, antes de tomar la decisión en el nivel que le compete.



- Analiza los datos para anticiparse a problemas que afectarán su unidad de trabajo y su tarea.
- Explora a tiempo alternativas de solución, sus riesgos y costos.
- Estudia el problema en detalle para reparar los efectos que produce.
- Consulta opiniones expertas, ante alternativas confusas.

Comunicación efectiva: Establecer comunicación efectiva y positiva con superiores jerárquicos, pares y ciudadanos, tanto en la expresión escrita, como verbal y gestual.



- Utiliza canales de comunicación, en su diversa expresión, con claridad, precisión y tono agradable para el receptor.
- Redacta textos, informes, mensajes, cuadros o gráficas con claridad en la expresión para hacer efectiva y sencilla la comprensión.
- Mantiene escucha y lectura atenta a efectos de comprender mejor los mensajes o información recibida.
- Da respuesta a cada comunicación recibida de modo inmediato.

Gestión de procedimientos de calidad: Realizar las tareas a cargo en el marco de los procedimientos vigentes y proponer e introducir acciones para acelerar la mejora continua y la productividad.



- Ejecuta sus tareas con los criterios de calidad establecidos.
- Administra su tiempo laboral con eficiencia.
- Revisa procedimientos e instrumentos para mejorar tiempos y resultados.
- Anticipa soluciones a problemas” (CLAD, 2016: 35-36).

2.2. ¿Qué actitudes, habilidades y conocimientos desarrollar?

Componentes de las competencias laborales

En línea con lo planteado hasta el momento, las competencias laborales orientadas al ciudadano abarcan diferentes componentes:

1. Habilidades o capacidades para:

- Identificar las necesidades de los ciudadanos.
- Proponer respuestas para cada situación particular de manera creativa.

2. Actitudes y valores, que guían el comportamiento de los funcionarios, para:

- Manejar situaciones conflictivas.
- Demostrar empatía frente a las necesidades de los ciudadanos.

3. Saberes o conocimientos sobre:

- Las normas vinculadas a la atención al público.
- La misión y objetivos del organismo del que forma parte.
- Los procesos institucionales particulares, propios del área en el que se desempeña.

Habilidades para una comunicación efectiva

El agente que interactúa con el público es el “articulador” de las demandas y necesidades de los ciudadanos con la organización y, al mismo tiempo, establece relaciones con los miembros de su organización y de otras, a fin de llevar a cabo las diferentes tareas que le competen. La comunicación puede darse de manera presencial, telefónica o virtual.

Podemos analizar tres planos de la comunicación en los que están incluidos los agentes que orientan al ciudadano. Estos son:

- **Plano de la comunicación e interacción institucional:** son las relaciones que la persona encargada de la atención al público tiene con los miembros de su organización.
- **Plano de comunicación e interacción interinstitucional:** son las relaciones que se establecen con otros organismos o con instituciones sociales relacionadas con el tipo de servicio que brinda el organismo al que pertenece el agente de atención al público.
- **Plano de comunicación e interacción con la sociedad:** son las relaciones de comunicación que se establecen con el público usuario del servicio que brinda la organización.

Cada uno de estos planos requiere diferentes estrategias de comunicación. Nosotros nos centraremos en la comunicación que se establece entre el agente y el usuario/ciudadano.

Como hemos mencionado anteriormente, el área de atención al público se ocupa de articular las demandas de los usuarios con la organización. El resultado de esta interacción será la imagen que el usuario se formará de la organización.

Las competencias comunicacionales que debe desarrollar la persona que atiende al público son las siguientes:

- **Escucha activa⁶:** implica la habilidad de escuchar no solo lo que la persona está expresando directamente, sino también los sentimientos, ideas o pensamientos que subyacen a lo que se está diciendo. Escucho qué es lo que le preocupa y para qué dice lo que dice. Si puedo comprenderlo, puedo hablarle a esa preocupación, sin emitir un juicio. La otra persona se siente comprendida.

⁶ Carl Rogers, en 1952, desarrolló el concepto de “escucha comprometida”, base para el posterior desarrollo del concepto de “escucha activa”.

- **Indagar:** es clave para relevar información sobre las necesidades del ciudadano que es el insumo sobre el cual podremos ofrecer una respuesta precisa, útil y pertinente.
 - Obtener la información necesaria y detectar la necesidad;
 - Verificar la mutua comprensión;
 - Acortar la conversación;
 - Obtener respuestas precisas;
 - Centrarla de nuevo en lo que nos interesa;
 - Dar por concluida una conversación.
- **Argumentar:** Con la información y detectadas las necesidades, podemos dar asesoramiento y orientar. La información debe ser significativa para quien la escucha, por lo que deben conectarse una o varias características del servicio con la necesidad detectada. Es importante sintetizar los puntos acordados, lo cual permite verificar que tanto el funcionario como el ciudadano se hayan comprendido mutuamente⁷ (INAP, 2011).

Actitudes para manejar situaciones conflictivas

El conflicto es inherente al ser humano. Es imposible evitar los conflictos en la familia, en el trabajo, en las organizaciones sociales y en la vida en general. En todos los conflictos, aun en los más confrontativos, si se busca en los intereses más profundos, se pueden alcanzar espacios de compatibilidad.

Un conflicto es, en definitiva, una consecuencia de percibir una situación de manera diferente que se manifiesta a través de una expresión de oposición de intereses, derechos, pretensiones, etc.

La forma en que podamos resolver los conflictos dependerá del contexto en el cual se desarrolla y de los participantes.

La realidad es el resultado del proceso de construcción de las personas. Una misma situación, diferentes puntos de vista.

REALIDAD= HECHOS + INTERPRETACIONES
La “realidad” es una interpretación.

Los juicios son interpretaciones que la persona hace de los hechos. Los juicios provienen de las creencias y valores. Las creencias son un sistema de valores que organizan y modelan la forma de actuar dentro de la cultura.

⁷ Extraído del Curso virtual “Información y atención al público” de INAP.

Tanto las creencias como los valores que sustentamos, por lo general, no son cuestionados, hasta que, por alguna situación como un problema, conflicto o crisis, estos deben ser “revisados” y “resignificados”.

Los juicios pueden ser:

- Válidos o inválidos.
- Fundamentados o no fundamentados.

Un juicio fundamentado sigue siendo un juicio, esto es, NO es verdadero ni falso, solo es un juicio fundamentado.

Los hechos son descripciones de eventos ocurridos entre el presente y el pasado.

Pueden ser:

- Verdaderos o falsos.

Desde esta perspectiva, si hay coincidencia en la interpretación de los hechos, ambas personas acuerdan en la descripción de “como realmente es”. Por ese motivo, la relación es armónica.

Gráficamente, la situación es la siguiente:



Cuando surge un conflicto, la interpretación de la “realidad” difiere. Con lo que la descripción de “como realmente es” es contraria.



¿Cómo se resuelven los conflictos?

Todo conflicto se sostiene sobre dos pilares: uno estructural y otro emocional. Omitir alguno de ellos es condenarse al fracaso, porque si olvidamos los sentimientos y las emociones, la parte menos racional del conflicto, estos boicotarán cualquier intento de solución, por más lógica que sea.

Asimismo, si logramos suavizar los sentimientos, pero no solucionamos la parte estructural, tarde o temprano, volverá a establecerse el conflicto.

Veamos el siguiente gráfico de resolución de conflictos:



Veamos un ejemplo de una situación potencialmente conflictiva: la demora en la entrega de documentación. Analicemos el siguiente diálogo (U: Usuario; A: Agente).

U: ¿Cuánto más hay que esperar para que entreguen el documento? ¿Vos me dijiste que iba a estar para hoy sin falta? Al final, nadie se responsabiliza por nada. ¡¡¡YO TE PAGO EL SUELDO!!!

A: En primer lugar, yo no le prometí nada. Además, no es nuestra culpa. El área encargada de procesarlo está sobrecargada de trabajo. Ud. no es el único que está haciendo el trámite, ¿sabe? No puedo hacer nada.

PARTE ESTRUCTURAL	PARTE EMOCIONAL	
El área encargada de procesar la documentación está sobrecargada de trabajo y con personal recién contratado que demora más de lo habitual en realizar el trabajo.	Usuario Enojo por la demora, emite juicios negativos hacia el organismo y la persona que atiende.	Agente en puesto de atención Enojo con el área encargada de procesar y con el usuario que protesta. Atiende de manera cortante, habla mal del área involucrada.

Algunas veces se descargan sentimientos negativos hacia el ciudadano o el ciudadano los descarga sobre un funcionario público. Ciertas frases o comportamientos de otra persona nos hacen sentir incómodos o responder de manera improductiva. Poder identificar estos anzuelos cuando aparecen, nos permite utilizar nuestra parte razonadora y evitar caer en el conflicto. La parte razonadora nos lleva a recopilar datos, analizar la situación y luego dar una respuesta.

Existen diversas capacitaciones que brindan herramientas útiles (técnicas de mediación, manejo de emociones, identificación de roles, entre otras) para estas situaciones conflictivas. Es importante que todo funcionario público pueda incorporarlas como parte de sus competencias.

Conocimientos sobre herramientas normativas vinculadas a la gestión orientada al ciudadano

El Estado de Derecho, a través de sus leyes, garantiza el trato igualitario a todos los ciudadanos y regula los derechos y deberes de los habitantes de una nación. Bajo el principio de legalidad administrativa, se determinan las acciones, decisiones y medidas que adopta la administración pública. La administración actúa siempre como persona de derecho público, no obstante, el Estado necesita de un fundamento legal expreso para brindar bienes y servicios, es responsable si comete un daño y está sujeto en todos los casos al control judicial.

Como sostiene la Constitución Nacional, en el artículo 99. Inc. 2, el presidente de la Nación tiene la facultad de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación. El derecho administrativo reúne el conjunto de normas y principios que regulan las funciones del poder que es la función administrativa. Al cumplirse con el principio de publicidad de las normas, los ciudadanos pueden conocer las disposiciones normativas que definen la interacción entre ellos y las administraciones gubernamentales, lo cual es imprescindible para el desarrollo eficiente de una gestión orientada al ciudadano.

UNIDAD 3

Componentes normativos en la Argentina que fortalecen la gestión orientada al ciudadano

- 3.1. Ley Derecho de Acceso a la Información Pública
- 3.2. Plan de Modernización del Estado
- 3.3. Antecedentes normativos

Unidad 3. Componentes normativos en la Argentina que fortalecen la gestión orientada al ciudadano

Un Estado al servicio de la comunidad es un derecho del ciudadano y una obligación para la gestión administrativa que se refleja en leyes y convenios que todo Estado moderno debe crear, adherir y hacer respetar.

En esta unidad se presenta el marco normativo argentino que garantiza este derecho irrenunciable.

3.1. Ley Derecho de Acceso a la Información Pública

El acceso a la información pública, la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública

La Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, sancionada en 2016⁸, tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

El derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados por la presente ley, con las únicas limitaciones y excepciones que establece esta norma. La información pública es todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados generen, obtengan, transformen, controlen o custodien.

Además, en la presente ley, se hace hincapié en el principio de transparencia activa, que implica que los sujetos obligados deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, y procurar remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros.

Actualmente, se está trabajando en la reglamentación de la ley a través de una consulta pública promovida desde la Presidencia de la Nación⁹. Hasta que su reglamentación sea efectiva, sigue en vigencia el Decreto 1172 de 2003 sobre el acceso a la información pública que abarca al Poder Ejecutivo Nacional.

Mediante el Decreto 1172 se establece, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, el reglamento general para audiencias públicas, la publicidad de la gestión de intereses, la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y de reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos.

⁸ Ley 27275. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

⁹ Ver <https://consultapublica.argentina.gob.ar/>

3.2. Plan de Modernización del Estado

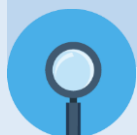
Nuevas formas de gestión

El Plan impulsa las nuevas formas de gestión que requiere un Estado moderno y el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional.

Entre sus objetivos se encuentra constituir una administración pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados.

Aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral.

Sus objetivos específicos señalan:



- Orientar la administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y con canales efectivos de comunicación, participación y control ciudadano.
- Promover y fortalecer el uso de las nuevas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.
- Mejorar el desempeño de la gestión pública creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio al ciudadano, que internamente se reflejen en la toma de decisiones cotidianas, articuladas con el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.

El Ministerio de Modernización ha avanzado en la celebración de acuerdos específicos de colaboración con las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a efectos de compartir estructuras y servicios que permitan contribuir a la modernización de las administraciones subnacionales, brindando apoyo en procesos de modernización administrativa (Ej.: gestión documental electrónica, sistemas de gestión de RR.HH.) y a través del área País Digital, para que incorporen productos digitales orientados al servicio del ciudadano, como plataformas de gestión ciudadana, puntos wifi, hosting, desarrollo de páginas web, tableros de gestión, guía de trámites, ambientes colaborativos, etc.

3.3. Antecedentes normativos

Decreto 237/1988 y Decreto 837/1988

En 1988 se plasma en dos decretos¹⁰ un marco general sobre la atención al público en las organizaciones estatales, abarcando la administración central, descentralizada, desconcentrada y las sociedades del Estado.

- Se definen los horarios de atención. Los agentes de atención al público deben tener una identificación personal visible. La información sobre los servicios públicos debe ser visible, clara y acompañada de instructivos.
- Se establecen las condiciones edilicias, garantizar el pago de los trámites en el mismo lugar físico donde se realiza el resto de la gestión. La adecuada señalización de los lugares, así como carteleras con información sobre la gestión de los trámites.
- Se recomienda la simplificación de los procesos y la creación de canales para recibir sugerencias del público, a fin de optimizar los servicios.
- Se determina que los formularios deben requerir información exclusivamente referida a la resolución del trámite.

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

Otra normativa de referencia se presenta en 2000, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano¹¹, que es un instrumento para la mejora de la calidad de los servicios públicos. Los organismos públicos que deciden utilizar esta herramienta mediante un convenio con el Poder Ejecutivo elaboran un plan en el que los organismos se comprometen a explicar a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, a informar sobre los servicios que presta la organización y cómo acceder a ellos, y a fijar determinados niveles de calidad. Se establece un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los estándares de calidad de los servicios a través del uso de indicadores para su medición. Además, se establece un sistema de quejas y reclamos, y mecanismos de compensación por errores injustificados y/o incumplimientos.

¹⁰ Decreto 237/1988. Reordenamiento de las Unidades de Atención al Público, a los efectos de dotar a los usuarios de un mejor servicio.

Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210122/norma.htm>

Decreto 837/1988. Plazos establecidos por los artículos 9 y 11 del Decreto 237/88 y sistematizarse los criterios con que se atiende a los usuarios.

Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210127/norma.htm>

¹¹ Decreto 229/2000. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62474/norma.htm>

UNIDAD 4

Acuerdos internacionales para una nueva gestión pública

- 4.1. Una nueva gestión pública para América Latina
- 4.2. Principios del Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Unidad 4: Acuerdos internacionales para una nueva gestión pública

La consolidación de una gestión pública orientada al ciudadano también se evidencia en la adhesión a distintas comunidades que impulsan el fortalecimiento de estas políticas.

En esta unidad se presentan estos esfuerzos, plasmados en compromisos y acuerdos latino- e iberoamericanos.

4.1. Una nueva gestión pública para América Latina

El impulso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Desde la publicación en 1998 de Una nueva gestión pública para América Latina¹², el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) viene impulsando entre sus principios una gestión pública orientada al ciudadano. Esta perspectiva se ha reforzado desde entonces con el compromiso de los países de la región que han apoyado las Cartas Iberoamericanas. Estas son el resultado del consenso que las altas autoridades responsables de la reforma y modernización de las administraciones públicas de los países miembro han alcanzado sobre objetivos, principios y orientaciones a ser promovidos para la mejora de la calidad de las instituciones del Estado y el bienestar de los ciudadanos.

Entre otros documentos, podemos citar los siguientes:



Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. (2016)

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. (2013)

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana. (2009)

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. (2008)

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. (2007)

Código Iberoamericana de la Función Pública. (2006)

Estos documentos hacen un fuerte hincapié sobre el rol activo que se le asigna al ciudadano. En el Preámbulo de Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión, por ejemplo, se focaliza en la calidad

¹² Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

de la gestión pública vinculada con la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social.

Asimismo, en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, se hace un esfuerzo por difundir un lenguaje común que beneficiará la democratización de la gestión pública en Iberoamérica, se plantean mejoras al servicio de la ciudadanía, a fin de facilitar una gestión pública que contribuya al desarrollo, favoreciendo la inclusión y la cohesión social, impulsando su universalización, creando las condiciones que permitan el acceso de los sectores más vulnerables a la participación ciudadana, para defender y exigir sus derechos con los deberes que ello conlleva, y estableciéndose como un medio para la transformación social a partir del ejercicio efectivo de la ciudadanía para fortalecer la democracia participativa.

Esta nueva perspectiva consensuada sobre la gestión pública orientada al ciudadano implica que los sistemas normativos acompañen los procesos de cambio de las organizaciones. Por lo que las normas deben ser revisadas y actualizadas en función de las necesidades organizacionales y de los cambios del contexto.

4.2. Principios del Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Reglas para la gestión pública

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno¹³, respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana, resalta un conjunto de reglas vinculadas a la gestión pública. Entre ellas, plantea que los miembros del Poder Ejecutivo:

- Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.
- Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.
- Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.
- Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquellos realicen.
- Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.
- Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.

¹³ Disponible en <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf>/ Uruguay, noviembre de 2006.

- Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.
- Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.
- Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.
- Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.
- Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país.
- Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.
- Darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización.
- Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.
- Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado.

Bibliografía

Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana. XIX Cumbre Iberoamericana, realizada en Portugal en diciembre de 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacionciudadana/view>

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

Código Iberoamericano de Buen gobierno (2006). Respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view>

Guía Iberoamericana sobre competencias laborales en el sector público.

http://www.clad.org/images/declaraciones/Gua_Ibero_Competencias_Sector_Pblico_2016.pdf

Carl Ransom Rogers. Carl Rogers y la perspectiva centrada en la persona.

<http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2013/teo-per/13.pdf>

Sanhueza, Andrea (2004): Participación ciudadana en la gestión pública, Corporación PARTICIPA, Santiago, 2004. http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-74898_recurso_11.pdf

Curso virtual “Información y atención al público”. INAP. Buenos Aires, Argentina. Edición 2011.

Curso virtual: “Herramientas para una atención al público de calidad”, INAP. Buenos Aires, Argentina. Edición 2016.

Curso virtual iberoamericano: “Gestión de la participación ciudadana en políticas públicas”. INAP Argentina. Espacio Iberoamericano de Formación. 2013

Ley 25164 Ley marco de regulación de empleo público nacional.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/6000064999/60458/norma.htm>

Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000259999/259082/norma.htm>

Decreto 1172/2003. Acceso a la información pública.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Decreto 229/2000. Programa Carta Compromiso con el ciudadano.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62474/norma.htm>

Decreto 237/1988. Reordenamiento de las Unidades de Atención al Público, a los efectos de dotar a los usuarios de un mejor servicio.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000214999/210122/norma.htm>

Decreto 837/1988. Plazos establecidos por los artículos 9° y 11 del Decreto N° 237/88 y sistematícense los criterios con que se atiende a los usuarios

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000214999/210127/norma.htm>