

UN MODELO DE COMUNICACIÓN INTEGRAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Manuel Rey Moreno
Universidad de Sevilla

La creciente implantación del paradigma del cliente en la Administración Pública obliga, entre otras medidas, a la creación de un Sistema Integrado de Comunicación con los ciudadanos. En la presente ponencia planteamos la necesidad de desarrollar esta actividad, analizamos los elementos que son fundamentales para llevarla a cabo y proponemos un modelo que, desde una óptica sistémica, sintetiza nuestras aportaciones en la materia.

The growing implantation of the customer's paradigm in the Public Administration forces, among other activities, the creation of an integrated system of communication with the citizens. In the present report we state the necessity of developing this activity. We analyse the fundamental elements in order to carry it out and we propose a model which summarises our contributions in the subject, from a systemic point of view.

PALABRAS CLAVES: Calidad, Servicio, Administración Pública, Gestión Pública, Cliente, Comunicación
KEY WORDS: Quality, Service, Public Administration, Public Management, Customer, Communication

1. INTRODUCCIÓN

La consideración del usuario de los servicios colectivos como un cliente al que hay que satisfacer supone, probablemente, el cambio más trascendental que la Administración Pública debe acometer en el próximo milenio. De este modo, cuando aún no ha sido superado del todo el paradigma de la eficiencia, se observa emerger en los países occidentales uno nuevo que reconoce la necesidad de reforzar la opinión del usuario en aquellas decisiones que afectan al servicio que recibe. Como consecuencia de ello, está surgiendo en nuestros días una tímida "democratización" en los servicios dispensados por la Administración Pública (Senac, 1997; 19).

La trascendencia del proceso señalado ha llevado a muchos autores y diversas administraciones en nuestro país, a desarrollar programas y experiencias de mejora en la gestión pública basados en las necesidades de los ciudadanos. Como ejemplos significativos se encuentran el Plan de Calidad de la Comunidad de Madrid (Moreno, 1998), el Plan de Mejora de la Calidad de los Servicios Administrativos de la Generalitat Valenciana, el Plan de Calidad de la Comunidad de Murcia, el Proyecto de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Comunidad Andaluza (Núñez, 1996), el Proyecto de Administración Digital del Gobierno Balear, el Proyecto de Ventanilla Única del Ayuntamiento de Madrid (Centeno, 1998), el Plan de Calidad y Modernización en la Gestión Pública del Ayuntamiento de Alcobendas (Cecilio y Díaz, 1998), el Proceso de Mejora Continua del Centro Tecnológico de Madrid (García, 1998) y el Proceso de Modernización de Gestión de las Prestaciones del INSS (González-Posada, 1997), entre otros.

Las propuestas anteriores siguen, en su mayoría, el enfoque metodológico empleado habitualmente en los programas de implantación de la calidad del servicio en la esfera privada¹. Tienen en común, por tanto, una serie de principios que les sirven de sustento. Pueden identificarse como tales el liderazgo de la dirección, la creación de una estructura básica para impulsar la calidad, el desarrollo de auditorías de calidad, el diseño del servicio acorde a las opiniones de los ciudadanos y la creación de sistemas de control y evaluación que aseguren los logros conseguidos.

Un análisis de los aspectos que se relacionan con el diseño adecuado del servicio nos llevan a significar la necesidad de considerar, al menos, tres líneas de actuación fundamentales. En primer lugar las relacionadas con la creación de nuevas estructuras organizativas, lo que supondría la

¹ Véanse entre ellos los de Davidow y Uttal (1990), Peel (1990), Walker (1991), Brown (1992), Elorriaga (1992), Zeithaml, Parasuraman y Berry (1993)

elaboración y reforma de algunas leyes, la reducción de altos cargos, la creación de unidades específicas en calidad del servicio o la integración de servicios comunes (jurídicos, económicos, etc.). Es necesario en segundo lugar, el análisis de las políticas de personal empleadas. Lo denominamos racionalización de los recursos humanos. Entre las medidas relacionadas con este factor destacamos la configuración y desarrollo de plantillas acordes a las nuevas estructuras, la elaboración de planes de formación dirigidos a todos los empleados y el desarrollo de actividades que fomenten su participación y el trabajo en equipo (planes integrales de acción social, reconocimiento público para quienes se distinguen por su labor en la realización de actividades de mejora, etc.)

Finalmente también es fundamental considerar un nuevo modelo de relación entre la Administración y el ciudadano. Contempla, básicamente, la utilización de medidas que simplifiquen los trámites administrativos (proyecto de ventanilla única) y mejoren el funcionamiento de los canales de comunicación con los usuarios (sistemas informáticos integrados, teléfonos de información directa, bases de datos a través de Internet, oficinas de atención al cliente, cajeros de información, pantallas digitales de publicidad exterior, mejora de los sistemas de quejas y sugerencias, etc.).

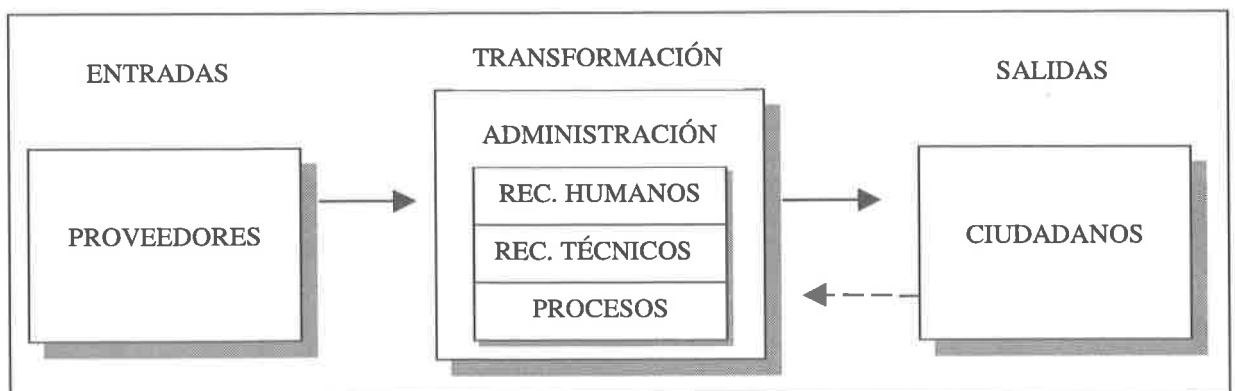
2. OBJETIVOS

En la presente ponencia analizamos las nuevas posiciones que ocupan los elementos intervinientes en el proceso de comunicación con el ciudadano, tras la adopción progresiva de los principios de la calidad del servicio. La descripción de los factores fundamentales que integran este nuevo escenario, se completará con la presentación de un modelo normativo y teórico que, desde un punto de vista sistémico, recoge la estructura y funcionamiento adecuados del nuevo sistema de comunicación que proponemos para la Administración Pública.

3. EL PROCESO COMUNICATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con anterioridad a la aceptación en la esfera pública de las ideas sobre calidad del servicio, el funcionamiento de la Administración en cualquier materia se limitaba al cumplimiento del procedimiento formal establecido (Barragán, 1998; 19). Esta situación se traducía en el ámbito de la comunicación al empleo de las tradicionales formas de anuncios públicos que la ley exigía para dar transparencia a sus actividades (López y Gadea, 1995; 204). Afortunadamente con la emergencia del paradigma del cliente este planteamiento está cambiando. El nuevo escenario que genera su aplicación ofrece un acercamiento de la Administración al ciudadano, lo que supone la adopción de un conjunto de acciones concretas sobre una base común: el desarrollo de una comunicación e información adecuadas (Cervera, 1995; 468).

Una correcta comprensión del proceso comunicativo requiere el análisis de tres aspectos. El primero relacionado con la selección de los proveedores de la información, el segundo con la transformación, distribución y evaluación de la información transmitida a los ciudadanos y, finalmente, el tercero con la adaptación de esta información al público objetivo (ciudadanos) al que se dirige. La figura 1 representa de forma gráfica el proceso indicado:



La anterior modelización contempla la Administración como un sistema abierto en interacción constante con el entorno. Recibe de él un conjunto de flujos, en este caso informativos, que le vienen de los proveedores, y los transforma, gracias a los recursos y procesos de servicio de que dispone, en información que transmite a los ciudadanos a través de diversos canales de comunicación. La figura también refleja la información por retroinformación que a la Administración puede llegarle de los ciudadanos (quejas, sugerencias, reclamaciones, etc.).

Pasamos a continuación a analizar con más detalle cada uno de los aspectos identificados en el proceso comunicativo. El objetivo a cubrir con el primero, la selección de proveedores, es la elección de aquellos organismos públicos o empresas privadas que van a suministrar la materia prima para la fabricación del servicio, esto es, la información necesaria para mantener los diferentes soportes de gestión. Pueden ser de dos tipos, externos o internos. Entre los externos se encuentran otras administraciones públicas, entidades e instituciones y empresas de servicio, mientras que los internos serían los distintos servicios de la propia Administración que se está analizando.

El segundo aspecto, relacionado con la transformación, distribución y evaluación de la información, pretende poner a disposición del ciudadano los conocimientos necesarios sobre los servicios públicos para que pueda adoptar decisiones correctas en cuanto a su utilización, comparación y evaluación con otros alternativos (Senac, 1997; 20). En este proceso de gestión de la información cabe identificar varias fases (Villamediana, 1998; 278).

La primera (de captación) relacionada con la recepción y validación de los datos que vienen de los proveedores, la segunda (de elaboración) con su tratamiento documental, "traducción" al lenguaje coloquial y mantenimiento de bases de datos, la tercera (de difusión) con la distribución de la información por los diferentes canales (oficinas de información, centro de atención de llamadas, pantallas de información dinámica, servicios telefónicos, publicaciones o Internet), y la cuarta (mensajería) con la retroalimentación que tiene el sistema para la recogida de aquellos datos que proporciona el cliente (externo e interno) sobre nuevas informaciones, sugerencias, quejas, mejoras y reclamaciones. Se observa en la figura 2.

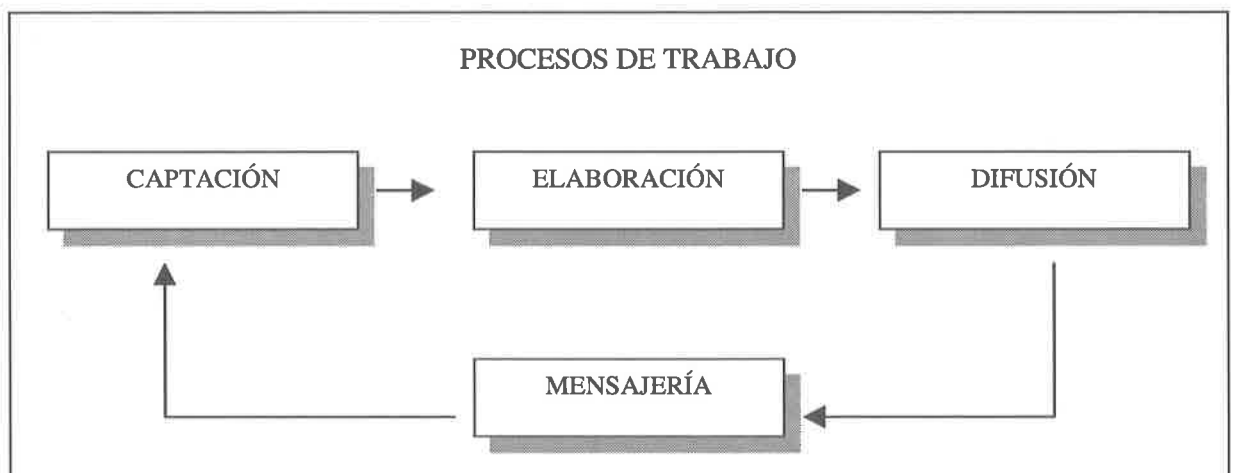


Figura 2

Junto con el análisis de los procesos de trabajo, la fase de transformación también contempla el estudio de los recursos humanos y técnicos necesarios para el desarrollo adecuado del sistema.

La relevancia del elemento humano en el desarrollo de un proceso comunicativo de calidad es evidente. Pasaron, como dice Mazarrasa (1994; 72), los tiempos en que se asignaba el puesto de telefonista a la persona que no sabía escribir a máquina. En la actualidad se considera que para conseguir una transformación y distribución adecuada de la información es necesario desarrollar políticas de personal orientadas a seleccionar aquellos candidatos con un perfil profesional adecuado al contacto con los clientes, a motivar y recompensar la realización de tareas que mejoren la calidad del servicio prestado, a fomentar la participación del empleado y a insistir en su formación continua.

Disponer de recursos técnicos y materiales avanzados resulta imprescindible para mejorar el servicio prestado al ciudadano (facilitar consultas, minimizar tiempos de respuesta, realizar el seguimiento de gestiones, etc.). Podríamos agruparlos en tres grandes bloques. En primer lugar los relacionados con el entorno informático que ha de soportar las aplicaciones de consulta general (base de datos de información al ciudadano, callejero, etc.) y las de gestión individual (reclamaciones, impuestos, medio ambiente, padrón, etc.). También es necesario el diseño de un entorno telefónico que sustente los canales de acceso al teléfono/s de línea directa establecidos y a las líneas de los diferentes puestos de trabajo de los agentes telefónicos. Deberían ser considerados, finalmente, los aspectos ergonómicos de las instalaciones. Se conseguiría así crear un entorno de trabajo más adaptado y cómodo para el empleado. Sintetizamos estos elementos en la figura 3.

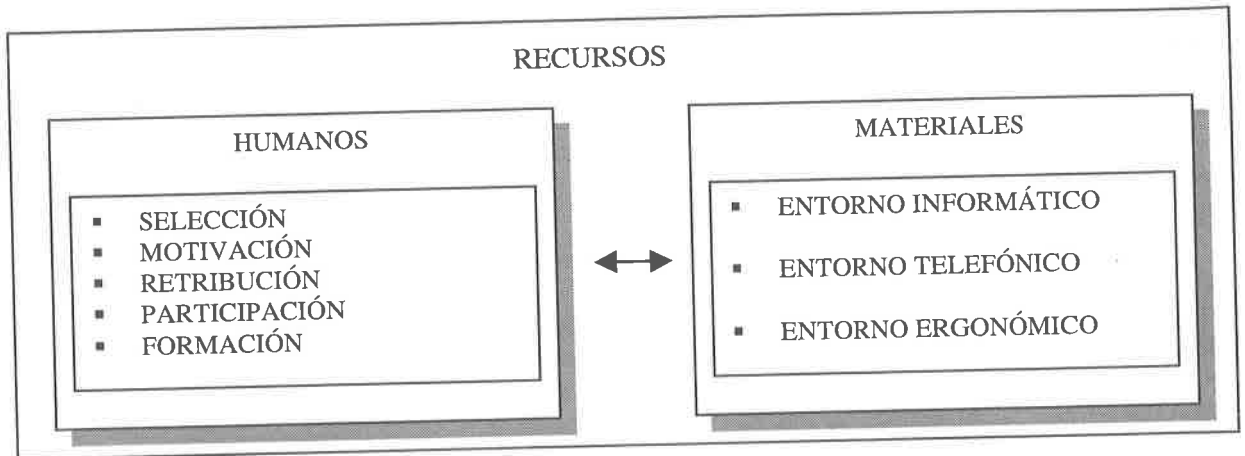


Figura 3

La existencia de ciudadanos con características y necesidades diferentes genera la conveniencia de ofrecer una información administrativa adecuada a cada grupo concreto. Esta situación se recoge en el tercero de los aspectos de la figura 1. La adaptación indicada conlleva la realización de tres actividades, a saber, la identificación del público objetivo de cada servicio, la definición de un mensaje de acuerdo a sus necesidades y la utilización de aquellos canales comunicación que mejor se adapten a su estilo de vida.

La primera de las actividades plantea la búsqueda del grupo de ciudadanos al que se dirige el mensaje y las posibles segmentaciones a realizar entre ellos por sus diferentes hábitos informativos. Identificados estos grupos de potenciales usuarios de los servicios, debe considerarse el modo de presentar a cada uno la información administrativa, es decir, los argumentos a transmitir, su estructura y formato. En esta labor de adecuación, es útil considerar la aportación de Chías (1991; 74), según la cual cualquier organización, en nuestro caso la Administración Pública, debería considerar cuatro tipos de mensajes en función del cliente que recibe la información. Son los siguientes: globales (dirigidos a todos los ciudadanos sobre la oferta completa de servicios prestados), generales de segmento (dirigidos a un segmento determinado de ciudadanos entre los potenciales usuarios de un servicio), generales de servicios (sobre un servicio concreto a todos los ciudadanos) y, por último, los específicos (información sobre un servicio concreto a un segmento determinado de ciudadanos).

Finalmente, los canales de comunicación empleados también deberían depender de los receptores de los mensajes. Para efectuar correctamente esta elección, la Administración ha de poseer información actualizada de los hábitos informativos de los ciudadanos. Entre las múltiples posibilidades que existen en la actualidad, surge con fuerza la utilización de nuevos canales que derivan del concepto de la Administración Digital (alude a la adaptación de los servicios públicos a los nuevos paradigmas de la sociedad de la información), entre ellos, la atención telefónica centralizada, páginas webs institucionales, pantallas digitales de información dinámica, servicios telemáticos básicos, etc. Frente a estos nuevos canales encontramos los ya tradicionales, relacionados con la que por contraposición denominamos Administración Analógica: publicidad, señalización, mailings, publicaciones, encartes, personal de contacto, líderes de opinión, promotores sociales, etc.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de nuestra ponencia hemos considerado la Administración Pública como un sistema abierto, es decir, con una fuerte interacción con su entorno económico, social, cultural o tecnológico. No obstante, como señala el profesor Ortigueira (1987; 51), “la perspectiva del sistema Administración como una entidad global que interacciona con su entorno, es importante en orden a su conocimiento, pero no suficiente. Conviene penetrar en el entorno interno de ese sistema para desentrañar la naturaleza y función de sus elementos constitutivos”. Este criterio nos ha llevado a analizar con profundidad una función, la comunicativa, que si bien en otros períodos no tenía especial trascendencia para la Administración, en la actualidad y a consecuencia de la implantación de programas de calidad del servicio, se muestra con la relevancia suficiente para ser tratada como un nuevo subsistema que conjuga un amplio número de recursos técnicos, humanos y procedimentales. La modelización recogida en la figura 1 deja sin analizar las transformaciones, mecanismos y relaciones existentes entre sus principales elementos. Como conclusión a este trabajo, expondremos un modelo normativo y teórico que desarrolla el planteamiento base expuesto anteriormente (figura 4). En su diseño hemos considerado su importante labor como parte de los mecanismos de regulación activa que la Administración Pública, como sistema social, pone en marcha para alcanzar sus objetivos (Ortigueira, 1984; 2).

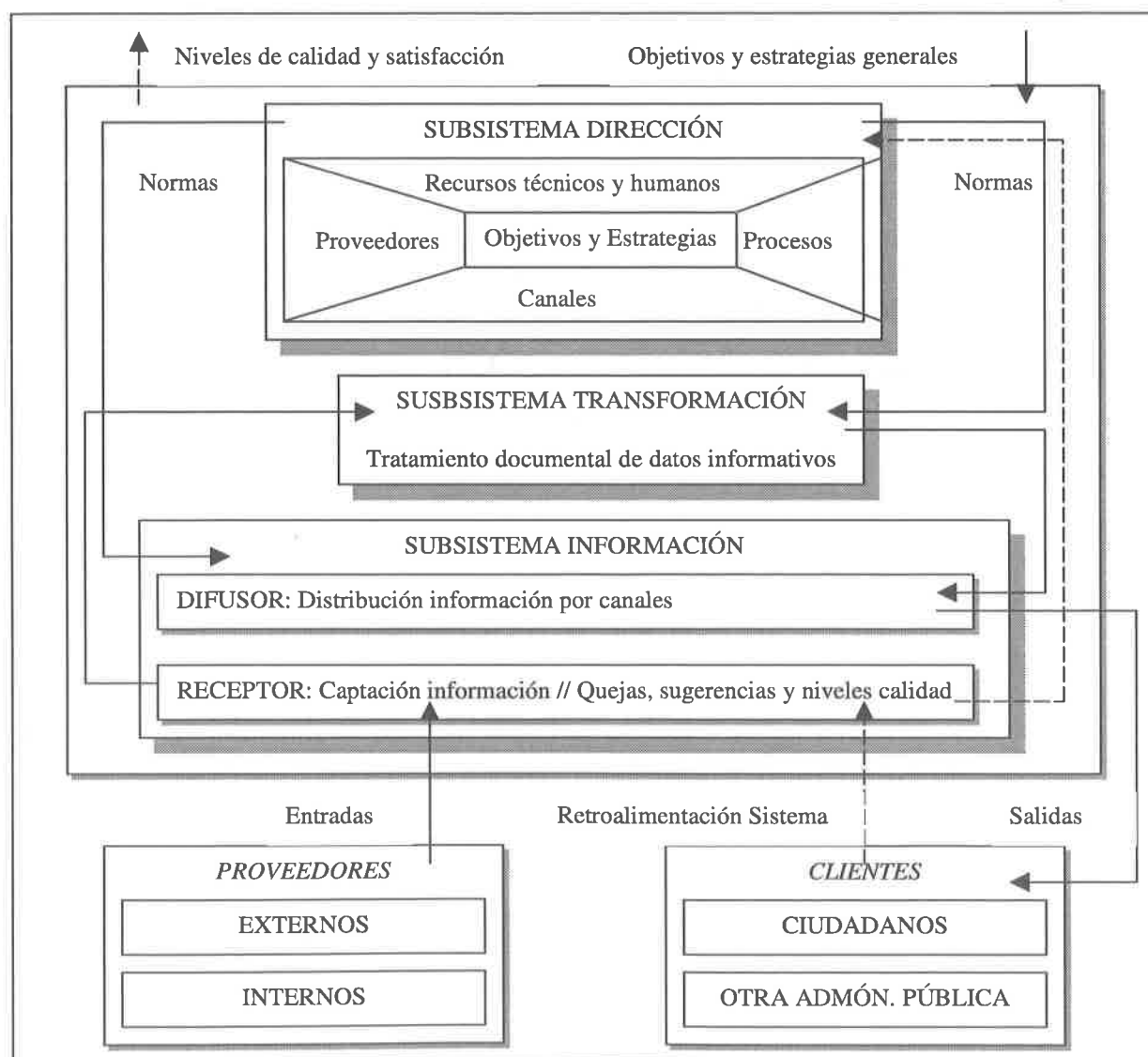


Figura 4

BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, J. (1998): *Calidad en la Administración Pública*, Instituto Andaluz de la Administración Pública, Sevilla
- Brown, A. (1992): *Gestión de la atención al cliente*, Díaz de Santos, Madrid
- Centeno, G. (1998): "Autoevaluación de calidad en Administraciones Públicas", VII Congreso Español de Calidad. Libro de Ponencias, Gestión 2000, Barcelona, pp. 283-288
- Cervera, A. (1995): "Orientación al mercado: una aproximación al contexto de la Administración Pública Local", VII Encuentro de Profesores Universitarios de Marketing, Barcelona, 28-30 de septiembre, pp. 461-471
- Chías, J. (1991): *El mercado son personas. El Marketing en las empresas de servicios*, Mc Graw-Hill, Madrid
- Davidow, W. y Uttal, B. (1990): *El servicio integral a los clientes*, Plaza y Janés, Barcelona
- Moreno, J.L. (1998): "La calidad al servicio del ciudadano", VII Congreso Español de Calidad. Libro de Ponencias, Gestión 2000, Barcelona, pp. 263-274
- Elorriaga, A. (1993): "La gestión de la calidad en el campo financiero (II)", *Mk*, 65, enero, pp. 48-52
- García, A. (1998): "Proceso de mejora continua en el Centro Tecnológico de Madrid (CETEMA)", *Calidad*, mayo-junio, pp. 86-89
- González-Posada, A. (1997): "La calidad y la gestión de los servicios públicos", VI Congreso Español de Calidad. Libro de Ponencias, Gestión 2000, Barcelona, pp. 31-35
- López, J. y Gadea, A. (1995): *Servir al ciudadano*, Gestión 2000, Barcelona
- Mazarrasa, M. (1994): *Marketing y calidad total. Imagen de calidad y comunicación*, Gestión 2000, Barcelona
- Núñez, C. (1996): "Los servicios de información administrativa y atención al ciudadano", *Administración de Andalucía*, 28, octubre-noviembre-diciembre, pp. 283-290
- Ortigueira, M. (1984): *La corporación cibernética*, Publicaciones del C.U.R., Granada
- Ortigueira, M. (1987): *Administraciones Públicas: teoría básica de las auditorías de gestión*, Publicaciones del C.U.R., Granada
- Peel, M. (1990): *El servicio al cliente. Guía para mejorar la atención y la asistencia*, Deusto, Bilbao
- Senac, F.J. (1997): "La democratización en los servicios dispensados por las Administraciones Públicas", VI Congreso Español de Calidad. Libro de Ponencias, Gestión 2000, Barcelona, pp. 19-24
- Villamediana, M.J. (1998): "Qué nos aporta la gestión de la calidad para satisfacer al ciudadano", VII Congreso Español de Calidad. Libro de Ponencias, Gestión 2000, Barcelona, pp. 275-282
- Walker, D. (1991): *El cliente es lo primero*, Díaz de Santos, Madrid
- Zeithaml, V., Parasuraman, A. y Berry, L. (1993): *Calidad total en la gestión de servicios*, Díaz de Santos, Madrid