

# El Estado Receptivo

---

Dra. Daniela G. Blasco  
([danblasco@uolsinectis.com.ar](mailto:danblasco@uolsinectis.com.ar))  
Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión  
Oficina de Innovación de Gestión  
Jefatura de Gabinete de Ministros  
Buenos Aires –ARGENTINA

Octubre de 2003

## **El Estado Receptivo**

Es importante aclarar que el concepto de estado que utilizaré en este trabajo será como sinónimo de Administración Pública, y en este sentido haré el siguiente desarrollo, sin manejar otro tipo de concepciones relacionadas, las cuales merecen un capítulo aparte, tanto por su importancia como por la cantidad de teorías que se manejan a al respecto.

En este texto quiero centrarme en la especial relación entre el ciudadano y la Administración, refiriéndome a las diferentes concepciones que se manejan al respecto a ésta última. Si bien a primera vista parecieran ser asimilables, cada una de ellas responden a modelos de gestión administrativa bien diferenciados.

De algunos años a esta parte, en la Argentina, los cambios políticos y la profunda crisis que hizo eclosión en diciembre del 2001 han hechos cambiar los roles de los diferentes actores sociales, adquiriendo la ciudadanía una posición de demanda e imponiendo su participación en las decisiones que se toman en el gobierno que no puede ser dejada de lado. Por lo antedicho, y en el marco de las profundas transformaciones que sufren las administraciones públicas, se instala la necesidad de repensar las vinculaciones del Estado con los ciudadanos. A tal efecto haré el siguiente desarrollo sobre el tema, incluyendo la influencia que he tenido y tiene la gestión del sector privado<sup>I</sup> en la gestión pública, junto con los modelos que se han ido desarrollando en otros países<sup>II</sup> y que se han ido replicando en el nuestro a pesar de las diferencias y las distancias, quizás como efectos de este fenómeno globalizador que estamos viviendo.

Finalmente se plantean una serie de recomendaciones y se expone la experiencia que se viene desarrollando en la Administración Pública Nacional desde el año 2000 a partir de la puesta en marcha del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, cuya concepción es la de conformar un estado orientado al ciudadano, tratando de satisfacer cada vez en mayor medida las expectativas de los usuarios de los servicios que éste brinda.

### **Concepciones acerca del rol del Estado**

#### **Antecedentes del cambio**

Si bien las situaciones de los países que analizados en este trabajo son muy diversas (en cuanto a su desarrollo económico, su estabilidad política, su inserción del llamado "concierto de las naciones", etc.) los problemas que se detectan en la Administración Pública, son bastante parecidos y asimilables. Tal es así, que situaciones tales como la creciente burocracia dentro de las organizaciones, el descrédito que tiene la imagen de los funcionarios públicos y el cuestionamiento sobre el tamaño del Estado, son tópicos que se encuentran en boga en casi todos los estados modernos. Aunque es necesario decir también, que como contrapartida, se está trabajando al respecto a fin de producir algún cambio.

A partir de los años '80, se puede decir que el concepto de Estado que se venía manejando hasta ese momento y sobre todo en los últimos tiempos, ha evolucionado. A través de ciertas reformas se ha tratado de cambiar la concepción y el rol del estado transformando esa visión de la Administración, como una "entidad omnipotente", que impone obligaciones a sus administrados, en una visión un poco más "amigable". Podemos decir, en este caso, y como antecedente de esta mutación, que fueron los países anglosajones, quienes se convirtieron en los precursores de estos cambios, desarrollando todo tipo de políticas de mejoramiento de gestión, analizando el rol del Estado en esta sociedad moderna, como así también su jerarquía y fortaleciendo las herramientas de reivindicación de los derechos de los ciudadanos con respecto a la Administración. Tanto en Estados Unidos como en Inglaterra, estas innovaciones, comenzaron a tomar cada vez más relevancia y se comenzaron a realizar experiencias, en las diferentes gestiones tratando de encontrar la manera de mejorar esta relación tan particular: Administración-ciudadano.

---

<sup>I</sup> "La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: Las Cartas de Servicios" Blanca Olías de Lima Gete- Revista del Clad Reforma y Democracia.2002.

<sup>II</sup> Ídem nota anterior.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Estos cambios, también comenzaron a desarrollarse debido a la influencia del sector privado, que por exigencia del mercado comprendió antes que nadie, que necesitaba además de mejorar sus productos, mejorar su relación con sus clientes, mejorando la atención que éstos recibían y la satisfacción de las expectativas de los mismos como cuestiones centrales para desarrollar, a fin de tornarse más competitivos y no solo atraer más clientes, sino conservar los clientes que ya tenían. Así, fue en este sector que aparecieron diferentes iniciativas destinadas al desarrollo de programas de atención al público, programas de mejora continua, de análisis y reingeniería de procesos, de calidad total y sobre todo de evaluación del impacto de los cambios y del comportamiento del cliente, teniendo en cuenta su importancia dentro de la actividad económica. En este sentido, se han creado divisiones dentro de las empresas que se encuentran dedicadas a estudiar y encontrar alternativas para alcanzar cada vez en mayor medida las expectativas de sus usuarios. En este sentido, el concepto que ha aparecido últimamente de CRM (Customer Relationship Management), marca claramente cual es la tendencia a seguir. Los estados, que reaccionan más lentamente para producir sus cambios, poco a poco van incorporando estos conceptos y herramientas, que si bien se desarrollan en ámbitos diferentes, tienen características, que con una adecuación a la naturaleza particular de la Administración pública, pueden ser incorporados a la misma.

Retomando los antecedentes de los países sajones, fue que en EE UU, se comenzó con el desarrollo de programas de Calidad total (TQM). Se implementó el "Presidential Award" que consistió en un galardón para las organizaciones públicas que alcanzaran niveles de excelencia y luego más tarde, toda la filosofía introducida por la llamada "reinvención del gobierno", que estableció nuevas formas de concebir el poder del estado y organizar la administración pública<sup>III</sup>. Ya casi a fines de los noventa, la administración Clinton y especialmente el vicepresidente Gore<sup>IV</sup>, produjeron un notable cambio en lo que se llama "Public Service" transparentando la actividad de las organizaciones públicas, haciendo saber su funcionamiento, los servicios que deben prestar, sus metas, sus estándares y presentando a las organizaciones no como "empresas impersonales" sino como instituciones formadas por individuos perfectamente identificables a los que se les otorga responsabilidad, poder de decisión e iniciativa - "empowerment"-, que actúan como piezas de un sistema que necesita de ellos para funcionar (teoría sistémica). Es decir, por un lado revalorizando la función de los funcionarios públicos que ya no eran considerados como simples empleados estatales, sino servidores públicos y por otro lado permitiendo que los ciudadanos se sintieran menos "acobardados o atemorizados" cuando debían concurrir a un organismo público, permitiéndoles establecer contactos personales y directos con los funcionarios que allí trabajan.

En Inglaterra tuvo lugar el mismo fenómeno antes descrito, pero con una diferencia temporal ya que ocurrió unos años antes.. Fue entonces, durante el gobierno del primer ministro John Major que se comenzó a cambiar la visión de Estado y del rol de los ciudadanos. En ese sentido, se empezó a trabajar en fórmulas de innovación de la gestión y de incentivo de la participación ciudadana, a fin de cambiar de alguna manera la posición de los súbditos frente al poder central. Hasta ese momento, se concebía a los ciudadanos ingleses, como usuarios de servicios que simplemente recibían, frente a los cuales no tenían ningún derecho, ni incidencia, y que debían aceptar de la forma en la cual éstos eran prestados. En este contexto, más allá de la disconformidad de los ciudadanos, se detectaron grandes fallas en la prestación de servicios que perjudicaban seriamente a los usuarios de los mismos<sup>V</sup> (I) Con este fin se comenzó a testear la percepción de los ciudadanos con respecto a los servicios públicos a través de encuestas, paneles de discusión, grupos focales a fin de detectar las fallas y tratar de incorporar la opinión de los usuarios en el diseño de los servicios. Se comenzó con el programa "First Steps" (primeros pasos) hasta el lanzamiento del Citizen's Charter Programme (1991), programa que propone a las organizaciones un compromiso con los ciudadanos para la prestación de servicios con calidad, a través del establecimiento de

---

<sup>III</sup> OSBORNE DAVID y TED GAEBLER "Reinventing Government"

<sup>IV</sup> Sus iniciativas fueron innovadoras, y fueron antecedentes de muchos planes de reformas. Especialmente el programa "Putting Customers first" que resaltaba el rol de los ciudadanos.

<sup>V</sup> En los hospitales públicos, la atención y el servicio prestado no era bueno y para operaciones no urgentes los pacientes debían esperar hasta 2 años para que se les otorgara un turno para la intervención.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

estándares que deben cumplirse y mejorarse y transparentando el funcionamiento de los organismos. Una de las filosofías de este programa es la participación de los ciudadanos en la organización a través de distintos medios y el continuo relevamiento de expectativas y percepciones que ellos tienen con respecto a la misma, datos que le permiten a ésta evaluar si el rumbo y las metas fijadas son las correctas. Este programa prevé también, la entrega de un galardón para las organizaciones que consigan un mayor nivel de excelencia en sus prestaciones y que además desarrollen mejores técnicas de accesibilidad para que los ciudadanos puedan comprender qué es lo que pueden esperar de los organismos, de los cuales son usuarios. En principio se incluyeron algunos organismos y hoy en día se puede ver que todos los prestadores de servicios públicos han desarrollado y desarrollan este programa, y son notables las experiencias que tienen en el sector educativo en donde se ha impulsado la participación, no solo de los alumnos, sino también de los padres<sup>VI</sup>. Éstos se han involucrado no solo en la manifestación de sus expectativas sino también en los diseños de los logos y premios que se otorgan anualmente a todas las entidades públicas.

Estas experiencias, tanto de EEUU como de Inglaterra, fueron recogidas y replicadas con diferentes matices, por algunos países europeos. Tal es el caso de Bélgica, Italia, Francia y España, caso que desarrollaremos en más profundidad.

En España, la Reforma de la Administración Pública tuvo como objetivo prioritario la racionalización, profesionalización y modernización del sector, superando el desfasaje que existía entre administración, mercado y sociedad. Este proceso afectó a la organización y gestión de los recursos humanos y económicos, y se desarrolló a través del establecimiento de unos niveles mínimos de calidad, de unos sistemas de evaluación de programas, actividades y rendimientos, y de una racionalización y simplificación de procesos.<sup>VII</sup>

Estos cambios realizados surgieron como acciones inaplazables debido a serie de factores que pusieron en evidencia la necesidad de establecer nuevas pautas:

- En primer lugar, la Administración Pública gozaba de muy mala imagen ante los ciudadanos y se hallaba fuertemente cuestionada como centro de definición del interés general de la sociedad, también estaba cuestionada como organización eficiente y como organización eficaz en la prestación de servicios de calidad a sus clientes.

A fin de evaluar este impacto se hicieron algunos relevamientos al respecto como los que figuran en los cuadros siguientes:

### **Imagen de la Administración del Estado (1998)**

	<b>Valores de 1 a 5</b>		<b>Valores de 1 a 5</b>
Eficaz	2,2	Cercana al ciudadano	2
Autoritaria	3	Burocrática	3,5
Lenta	3,5	Participativa	2
Profesional y competente	2,5	Receptiva	1,8

<sup>VI</sup> Este programa ha cambiado de la órbita del primer ministro a la órbita de la Oficina del Gabinete, en donde se lo puede encontrar con el nombre de (Services First). Allí se pueden encontrar cartas compromiso con los padres de los alumnos de diferentes establecimientos educativos.

<sup>VII</sup> VILLAR GARCIA-MORENO, F., "Las Administraciones Públicas españolas: presente y futuro" en Gestión y Análisis de las Políticas Públicas, 7-8, 61-66.

## La comparación de la calidad de los servicios con el sector privado

(En porcentaje)

	<b>Abr.93</b>	<b>Oct.96</b>	<b>Nov.98</b>
Más (1)	8	8	10
Igual	36	37	37
Menos (2)	49	47	44
<b>(1) – (2)</b>	<b>- 41</b>	<b>- 39</b>	<b>-34</b>
N.S./N.C.	7	8	9

Se han trasladado a las Administraciones Públicas las expectativas de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios. Esta es la conclusión que se obtiene cuando se pregunta si los funcionarios están más o menos preocupados que el sector privado por prestar un servicio de calidad.

Fuente: Barómetros CIS <sup>VIII</sup>

- Los ciudadanos estaban más informados con la generalización de la educación y eso con conformaba personas más educadas y con armas suficientes para saber que pueden exigir de sus autoridades. Por lo tanto, Surgió un ciudadano más maduro, mejor conocedor de sus derechos, dispuesto a cumplir con sus obligaciones democráticas y a asumir sus compromisos con lo común; pero también mucho más exigente en sus relaciones con instituciones u organizaciones tanto públicas como privadas
- La constitución de la Unión Europea tuvo una gran repercusión en las administraciones públicas nacionales como consecuencia de la nueva normativa comunitaria respecto a los derechos ciudadanos, política medio ambiental, política de protección al consumidor, política de cohesión social. Más directamente las directrices comunitarias afectaron a la política presupuestaria, política de la competencia, política social y política de personal. Esto conllevó a que los Estados miembros tuviesen que adecuarse a las nuevas medidas, a fin de tener un status parecido al del resto de las administraciones públicas de la comunidad.

Además de estos factores, debemos añadir que la promulgación de la Constitución de 1978 devolvió el protagonismo a los ciudadanos, sobre la base de un pacto de tolerancia y de concordia para la protección de los derechos fundamentales y la organización de la vida colectiva, además de establecer una nueva ordenación del Estado, y una descentralización política y administrativa. Con ésta constitución se introdujeron cambios notables en la relación Administración-ciudadano. El ciudadano pasó a ser un cliente de la administración, como titular de unos derechos, que le son garantizados por el estado y que están reconocidos en la Constitución, y como usuario habitual de los servicios públicos, con sus respectivas expectativas sobre las respuestas que espera de los organismos públicos para satisfacer sus demandas y necesidades.

A partir de esta modificación, la Administración se vio en la obligación de satisfacer éstas expectativas, velando por el respeto a sus derechos y orientando sus acciones a devolver a los usuarios servicios de calidad en contrapartida del dinero que éstos pagaban en conceptos de impuestos.

Es en este marco que instalaron las cartas de servicios, que dentro de Europa son las más nuevas porque datan de fines de los años 90, tomando como modelo los antecedentes mencionados, pero con algunas diferencias.

<sup>VIII</sup> Libro Blanco de los Servicios Públicos. Ministerio de la Administración Pública España

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Antes de pasar a la situación Argentina, primer país en Sudamérica en utilizar este tipo de programas dentro de un programa de Reforma del Estado, es necesario que hagamos una breve exposición de conceptos a fin de aclarar los términos que se adoptan para este trabajo.

### **¿Puede existir un Estado receptivo o bien un estado cercano a los ciudadanos?**

Según lo consignado más arriba, es necesario que en estos momentos traiga a colación los diferentes conceptos que se manejan a fin de aclarar cual es la visión que se busca con esta corriente de innovación de la gestión pública.

Cuando se habla de una organización orientada al ciudadano, se habla también de:

- *Estado más cercano al ciudadano*
- *Estado orientado al ciudadano*
- *Estado receptivo (considera al ciudadano como cliente)*
- *Estado flexible*
- *Estado relacional*

Estos conceptos tienen en común, según pueden observarse en las siguientes definiciones, la característica de receptividad y la apertura de Administración Pública a los ciudadanos a los fines de posibilitarles el mejor ejercicio de sus derechos. Así:

- *El estado más cercano al ciudadano:* Es el Estado que orienta sus esfuerzos a fin de mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios que presta, entendiendo la accesibilidad no solo como una característica de las instalaciones edilicias (eliminación de barreras arquitectónicas, medios alternativos de dar información que incluyan lectura braille, etc.), sino también desde el punto de vista del acceso a la información, procurando que ella esté al alcance de todo el mundo, visible y en un lenguaje claro y sencillo que sea comprensible para todos.
- *Estado orientado al ciudadano:* Es el que dirige todo su proceso administrativo al beneficio directo o indirecto de la ciudadanía<sup>IX</sup>.
- *Estado flexible:* Es el que diseña la organización basándose en la eficacia y atención al público y no al control. Es una administración que integra a las personas en la gestión y en el proceso productivo.
- *Estado relacional:* La administración relacional exige un acercamiento a la sociedad y a los agentes sociales, lo que repercute positivamente en los niveles de competitividad de las organizaciones públicas<sup>X</sup>.

Todos estos conceptos están orientados a convertir al Estado en una organización más sensible a las necesidades de sus ciudadanos y que conciba al ciudadano como un "cliente", el cual debe recibir una prestación acorde a los impuestos que ha pagado y que debe ser incluido en el momento de diseño de los servicios. Esta es una visión que comparten varios países en el mundo y también organizaciones dedicadas al estudio de las Administraciones Públicas. En este caso en la OCDE, se ha llegado a la conclusión que:

*"Será cada vez más necesario que los organismos públicos, gestores de los servicios públicos aprendan a aprender, a observar constantemente su entorno para adaptarse a él dentro de los límites establecidos por las normas de la democracia, y con la preocupación fundamental de mejorar sus resultados sobre el propio terreno"*<sup>XI[12]</sup>.

Es necesario decir entonces que existe un tercer concepto de Estado que también se maneja y es el concepto de "Estado clientelista", al cual se define como un "estado que está cerca de los particulares", pero cabe aclarar, en otro aspecto. Así planteado el concepto, los términos se prestan a confusión y se tiende a pensar que un estado cercano a la ciudadanía, es un estado demasiado permeable a las presiones de los sectores privados y por lo tanto se encuentra

---

<sup>IX</sup> Reforma del Estado para la Ciudadanía.- Luiz Carlos Bresser Pereira

X LOSADA MARRODAN, C., "Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma" en Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 7-8, 67-72

<sup>XI</sup> OCDE (1989), *La administración al servicio del público*, Madrid, I.N.A.P., p. 229.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

manipulado en ese aspecto y sin capacidad de operar. Sería un estado que es susceptible a la influencia de los "lobbies" y cualquier presión de grupos que tengan interés en que el estado obre en su beneficio. Pero este no es el concepto que estamos manejando, sino aquel referido a una administración que permita a los particulares conocer sus derechos, cómo ejercerlos y expresar sus expectativas con respecto a los servicios prestados. En el caso del Estado clientelista, entendiendo que nos referimos a un estado permeable a injerencias externas de particulares o grupos económicos, nos hallamos justamente en el extremo opuesto del concepto, porque en este caso se trata de un caso en el que el estado (clientelista) en su accionar desconoce y no defiende los derechos de quienes, en la concepción receptiva, son el punto de partida de toda reforma.

Justamente el primer concepto (estado clientelista) introduce prácticas que atentan contra la transparencia que en el caso del estado abierto, flexible y orientado al ciudadano, es uno de sus objetivos principales promoverla.

### **El concepto de Administración Pública**

Se puede definir a la Administración Pública de diferentes formas y en primer lugar decir que la Administración constituye un poder público, sin embargo es necesario traer aquí la definición que se dio de la Administración Pública al comienzo del capitalismo que dice:

El concepto moderno de *Administración Pública* sirve para designar al conjunto de procedimientos, mecanismos y formas sociales por medio de las cuales el Estado *gestiona* — *administra*— tanto bienes como servicios públicos, *reglamenta* la actividad económica privada y *contribuye*, a través de la política económica, al funcionamiento del mercado<sup>XII</sup>.

En este concepto se observan funciones de gestión, coordinación, reglamentación pero lo notable es que no se incluye en ninguna parte al ciudadano, como destinatario y fin último de la función del Estado ya que tanto los ciudadanos y la sociedad, son sus principales destinatarios, los polos que la cargan de sentido y la dotan de legitimidad.

En virtud de los conceptos desarrollados en los diferentes países y de la situación que vamos exponer cabe enunciar entonces, el nuevo concepto de administración que la concibe como prestadora de servicios, concepción que implica una serie de cambios de gran significación<sup>XIII</sup>. Es así, entonces que la administración deja de centrar su atención en los procedimientos normativos y centra su objetivo en el suministro de un bien o servicio, es decir, se orienta hacia el resultado final de su actividad.<sup>XIV</sup> Como consecuencia es posible medir y evaluar adecuadamente el producto generado (bien y/o servicio), el impacto en la ciudadanía y su satisfacción por el bien o servicio recibido<sup>XV</sup>

### **La situación en Argentina**

En Argentina se han presentado dos sucesos determinantes que han producido cambios en la situación de la Administración Pública y por otro lado, en su relación con los ciudadanos. Por un lado la reforma constitucional del '94 y por otro lado las sucesivas reformas del Estado, acerca de los cuales debe hacerse un breve análisis para brindar el marco de desarrollo de la Carta Compromiso Ciudadano, que es la experiencia de innovación de actual desarrollo en el país.

---

XII EVA ISABEL PEREDA LÓPEZ - "Hacia una administración local receptiva" Edición 1996 64 páginas

<sup>XIII</sup> HALLIBURTON Eduardo y otros. "Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración Pública". INAP, Argentina. 1999.

<sup>4</sup> El reemplazo de una gestión por normas (en la que el funcionamiento interno de la administración se funda en el seguimiento de un procedimiento administrativo de raíz jurídica que asegure el cumplimiento exacto de las normas) por una gestión por resultados, no implica instaurar una administración que no este sujeta a leyes y normas. Se trata simplemente, en los casos que sea necesario, de reformular y simplificar el sistema normativo con el objetivo de: 1) facilitar el sistema de toma de decisiones para la implementación de políticas públicas; 2) canalizar las demandas de la sociedad para satisfacer los servicios requeridos, con calidad y a entera satisfacción de la ciudadanía.

<sup>XV</sup> Aportes para una Gestión por Resultados: Estándares e indicadores de Servicios: Lic. Eduardo Halliburton y Lic. Germán Gurrera. 2002. Jefatura de Gabinete de Ministros y Subsecretaría de la Gestión Pública.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

En primer lugar, la reforma de la constitución en el año '94, a través de la cual se incluyó, dentro de la "nueva generación de derechos" que ella introdujo, la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios con rango constitucional. Esta situación, obligó al Estado en sus diferentes niveles (y también al sector privado) a revisar la forma en la que estaban considerando a sus usuarios de servicios dentro de sus respectivos procesos. De alguna manera, y a pesar que luego fueron reglamentados esos derechos, ya se legitimaba a usuarios y consumidores a actuar en casos que consideraban que no eran tratados en forma conveniente (sector privado y público). Esta situación produjo también que la gente se movilizara más activamente para la defensa de sus derechos y no solo protestara individualmente, sino también a través de las distintas organizaciones (Ong's) que se formaron (y que se siguen formando actualmente) que pasaron a ejercer, en algunos casos, su representación y a desarrollar funciones de control.

En segundo lugar, mencionamos las "Reformas del Estado". En las reformas que precedieron a la presente, todas las acciones fueron orientadas a reducir el gasto público y simplificar las estructuras de la Administración. El actual proceso de Reforma del Estado establece la necesidad de modernizar los organismos públicos sobre la base de una administración eficiente, recursos humanos capacitados y una adecuada asignación de competencias, todo ello con el objetivo central de lograr que la gestión pública asuma el doble reto de: atender satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos y prestar servicios de calidad.

Los lineamientos que se han fijado para tal proceso de modernización son.

- 1.- Orientación al ciudadano
- 2.- Orientación a los resultados
- 3.- Orientación a la jerarquización e involucramiento de los Recursos Humanos
- 4.- Orientación a la incorporación de nuevas tecnologías
- 5.- Orientación a la cooperación con organizaciones privadas y no gubernamentales.

Es decir se ha dado una gran transformación en la visión de la administración y su funcionamiento, ya que ahora se entiende que los organismos públicos deben rediseñarse a partir del punto de vista de los ciudadanos, que no pueden seguir siendo considerados "usuarios forzosos" o súbditos. Ahora la nueva relación que se da entre la administración y los ciudadanos es de carácter igualitario, así lo que la administración hace es "prestar un servicio" y el ciudadano, es por lo tanto su "cliente", con necesidades y expectativas a satisfacer<sup>XVI</sup>

Dados los lineamientos de esta reforma entonces, se ha implementado, a partir de Marzo del 2000, el "Programa Carta Compromiso con el Ciudadano" que apunta y contribuye de una manera sencilla y práctica, a desarrollar los medios que dispone la Administración para aumentar su receptividad y mejorar la relación con los clientes/ciudadanos, especialmente en lo vinculado con el modo en que se realiza la prestación de los servicios y con la forma de organizar del punto de contacto.

A través de este programa se trata de pasar de una Administración cerrada a una Administración receptiva que tenga capacidad de respuesta a la evolución de la demanda de los clientes ciudadanos dentro de los límites que definen los poderes públicos<sup>XVII</sup>.

Así una administración receptiva tendrá las siguientes características:

---

<sup>XVI</sup> LOPEZ CAMP, Jordi. , "Gobernar es gestionar con calidad", Gestión y análisis de políticas públicas, Nro. 11-12 , INAP España, 1998

<sup>XVII</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) "La Administración al servicio del Público), 1987.



## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

1. Debe ser comprensible o comprensiva: la información debe transparente para permitirle al ciudadano saber como funcionan las organizaciones y cuales son sus derechos con respecto a ella
2. Responder a las necesidades de los clientes ciudadanos: Es decir teniendo en cuenta las expectativas de los usuarios de los servicios tanto para el diseño como para la prestación de los mismos.
3. Accesible: Tanto en el aspecto edilicio como en el aspecto de la información, que debe estar al alcance de todos los ciudadanos y ser fácilmente comprensible por todos.
4. Fomentar la participación activa: Abriendo canales de consulta a los ciudadanos, buzones de sugerencias y sistemas de quejas que permitan detectar los errores a fin de corregirlos.

En estos momentos y después de casi tres años de implementación del Programa y sobreviviendo a las crisis políticas más duras que ha atravesado la Argentina, el Programa sigue su desarrollo, persiguiendo la difusión de los fines propuestos en un principio y tratando de mejorar y fortalecer las organizaciones públicas tan debilitadas por las crisis que afectaron al país. Los resultados del programa en éstos momentos, demuestran que un total de 31 organismos de la Administración Pública Nacional han adherido al programa, 25 de los cuales firmaron sus Cartas Compromiso. Aquellos que no pudieron firmar las cartas como finalización de la implementación de us cartas, se debieron a problemas internos, políticos y en algunos casos presupuestarios. Durante el año 2002/03 diez organismos firmaron sus segundas cartas compromisos, renovando y mejorando los estándares y compromisos originales.

### **Hacia una Administración Receptiva**

Si bien identificamos las condiciones que debe reunir una administración para ser considerada receptiva, es necesario que aclaremos que esas condiciones se alcanzan a través de un proceso que implica una serie de reformas estructurales y de procedimiento, que demandan un cambio en las organizaciones públicas y que han dado lugar a unos procesos de reforma del sector en la mayor parte de los países desarrollados. Esta reforma debe contemplar:

- Profesionalización de los empleados públicos, lo que supone una formación específica en las funciones de administración y de gestión que van a tener que desarrollar en la prestación del servicio y la atención al público. Además, la implantación de un sistema de incentivos específico para que los funcionarios se vean recompensados por sus esfuerzos.
- Establecimiento de pautas que permitan monitorear y evaluar la gestión en todas las áreas de gobierno
- Descentralización, con el establecimiento de unidades administrativas que dispongan de un cierto nivel de autonomía para su funcionamiento y organización interna, y que posteriormente son evaluadas en función de los resultados. La descentralización ha producido unos nuevos centros de decisión política y la aparición de niveles administrativos, con competencias específicas y capacidad de administrar y de gestionar recursos.<sup>XVIII</sup>
- Simplificación de reglamentaciones y normativas que permitan la agilización de los procesos administrativos dentro de las organizaciones.
- Desarrollo e impulso de mayores vías de participación de los ciudadanos, no solo para detectar errores sino en la puesta en marcha de políticas, en la toma de decisiones y en el monitoreo del desarrollo de las mismas<sup>XIX</sup>
- Implantación de un sistema de responsabilidad, compartida en la consecución de los objetivos previstos.

---

<sup>XVIII</sup> Evaluación de Servicios y Programas- Metodología de la Evaluación: la lógica de la evaluación, Francisco Alvira Martín Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas. 2000. INAP- España

<sup>XIX</sup> Holding the State into Account "Citizen Monitoring in Action" Samuel Paul 2002 – Books for Action

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

- Mejoramiento de la política de comunicación de las organizaciones públicas a fin que el mensaje que quiere y debe dar la Administración a sus clientes sea expresado en forma correcta y pueda ser comprendido por los destinatarios. Si bien este parece un punto menor, mi opinión es que el Estado tiene una de sus grandes falencias en este campo, cuando no una ausencia y esto hace que no se transmita correctamente lo que se hace o que en algunos casos, lo transmita la prensa que puede no tener la información precisa sobre lo que se debe dar a conocer, tergiversando, el verdadero significado de las políticas públicas a desarrollar.

### **CONCLUSIÓN**

Brevemente y a fin de cerrar el trabajo, quiero decir que al cambiar el modelo del Estado tradicional, a un modelo de estado orientado al ciudadano, nos encontramos enrolados en un proceso de mejora continua que como su propio título lo dice, se trata de un proceso dinámico y constante cuyo punto de partida se conoce pero que se prolonga en el tiempo y que se hace cada vez más exigente. Así es porque una vez que se trabaja para la satisfacción en mayor medida de los intereses y expectativas de los ciudadanos, éstos exigirán cada vez más mejoramiento de condiciones, por lo tanto siempre se necesitará más creatividad, más trabajo y más empeño. Esto, más allá de ser algo que pueda desanimar a los integrantes de los organismos públicos, es algo que puede incentivar y movilizar a los diferentes niveles de una estructura administrativa, demandando de cada uno lo mejor y haciendo que cada uno pueda actuar ante el desafío de hacer las cosas lo mejor posible. Si bien la mejora continua (más cuando se trata del caso de una orientación al ciudadano) es un proceso que está orientado a resultados que tengan repercusión directa en los destinatarios de servicios, existen efectos no buscados que son absolutamente valiosos para la Administración. Estos efectos tienen lugar dentro de los organismos y más exactamente en los recursos humanos, ya que este tipo de procesos, brinda una oportunidad para sean los propios trabajadores quienes cambien a través de su trabajo diario, la imagen que la opinión pública tiene de los empleados del Estado (no se cambia totalmente, ni se solucionan los problemas completamente, pero es una chance de comenzar a hacer algo). También es una buena forma de dignificar el trabajo público en el sentido de valorizar el rol que cada uno tiene en su organización, lo importante que es el aporte de cada uno al producto final (también hablamos de producción en la prestación de servicios). La satisfacción de los empleados tampoco es un tema menor y merece la pena ser contemplado. Si bien se necesitan de incentivos monetarios para que la gente que trabaja en la Administración esté más contenta y se movilice a trabajar, puede que eso no sea suficiente y que el generar compromiso de los trabajadores en el proceso productivo, permita que el ambiente de trabajo sea mejor y que cada persona sienta que su papel de "servidor público" es relevante para la sociedad de la que forma parte y que sus acciones pueden cambiar algo para el bien de todos.