



simplificando vidas —————

— calidad y satisfacción
con los servicios públicos

resultados 2015

alejandro pareja

cecilia fernández

bárbara blanco

katharina theobald

alejandra martínez

simplificando vidas

calidad y satisfacción con los
servicios públicos

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Simplificando vidas: calidad y satisfacción con los servicios públicos / Alejandro Pareja, Cecilia Fernández, Bárbara Blanco, Katharina Theobald y Alejandra Martínez.

p. cm. — (Monografía del BID; 487)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public services-Latin America. 2. Public services-Caribbean Area. 3. Consumer satisfaction-Latin America. 4. Consumer satisfaction-Caribbean Area. I. Pareja, Alejandro. II. Fernández, Cecilia. III. Blanco, Bárbara. IV. Theobald, Katharina. V. Martínez, Alejandra. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. VII. Serie.

IDB-MG-487

Código de publicación: IDB-MG-487

Clasificaciones JEL: D73, H49, H83, L38, L88, Y10

Palabras clave: satisfacción ciudadana, calidad de la gestión, calidad de los servicios, atención ciudadana, confianza en las instituciones, entrega de servicios públicos, trámites, servicios transaccionales, procesos administrativos, costos administrativos, modernización, racionalización administrativa, medición de desempeño, gestión pública, tecnologías de la información, gobierno digital, gestión de la relación con los ciudadanos, Facebook, redes neuronales, registro de nacimiento, renovación de documento de identidad, beneficio por discapacidad, denuncia de hurto, inscripción en escuela, solicitud de cita médica

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Colaboradores externos:

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Julia Gomila

Diagramación: Gastón Cleiman

Índice

Agradecimientos	11
Prólogo	15
Introducción	19

1. Resumen metodológico

Principios de diseño	26
Centrado en los ciudadanos	26
Diversidad territorial	26
Objetividad	26
Universalidad	27
Accionabilidad	27
Integralidad	27
Comparabilidad	28
Adaptabilidad	28
Periodicidad	29
Factibilidad	29
Conceptos básicos	29
Calidad y satisfacción ciudadana	29
Expectativas	30
Confianza en la institución y confianza en el gobierno	31
Visión interna y visión externa	31
Voz y salida	31
Mediciones de desempeño	32
Modelo teórico	32
Modelo de medición	32
Visión externa: encuesta en línea a través de Facebook	34
Recolección de datos	35
Comparación de metodologías de recolección de datos	38
Visión externa: análisis estadístico	40
Análisis descriptivo	41
Importancia de atributos	42
Modelo predictivo	43
Visión interna: índice de calidad	46
Ejecución 2015 del proyecto SV	47

2. Resultados

Resultados generales	49
Insatisfacción absoluta y relativa	49
Expectativas y frustración	50
Variabilidad considerable en los niveles de calidad y satisfacción	51
El tiempo es oro (o, al menos, lo más importante)	54
El canal en línea prácticamente no se utiliza para transacciones	55
La clave puede estar en la gestión de las TI y de la relación con los ciudadanos	59
Confiamos en las instituciones	61
Pero no confiamos en el gobierno	62
Calidad y percepción de la corrupción	63
Género, etnia y zona de residencia	64
Resultados por servicio	65
Solicitud de la calificación o de un beneficio por discapacidad	66
Solicitud de cita médica en el sistema público de salud	69
Denuncia de hurto o robo (sin violencia física)	72
Inscripción de nacimiento	75
Inscripción en escuela pública	78
Renovación del DI	81
Resultados demográficos por país	83
Chile	84
Ecuador	85
Panamá	86
Paraguay	87
Trinidad y Tobago	88
Uruguay	89

3. Conclusiones y recomendaciones de política

Recomendaciones generales sobre los resultados	91
Recomendaciones generales sobre la metodología	93

Referencias bibliográficas.....	95
Anexo 1: Definición homogénea de los servicios analizados.....	99
Anexo 2: Cuestionario de la visión externa.....	101
Anexo 3: Atributos de la calidad de la gestión.....	105
Anexo 4: Ficha técnica.....	107
Anexo 5: Ejemplo de ficha resumen para un servicio.....	116
Anexo 6: Contexto socioeconómico y madurez institucional en ALC.....	120
Anexo 7: Metodologías de referencia.....	127
Anexo 8: Instituciones participantes.....	134
Anexo 9: Glosario.....	136

Agradecimientos

Este proyecto ha sido posible gracias a la contribución de un gran número de personas, que trabajaron tanto dentro del BID como en cada uno de los países que participaron en el piloto. A todos ellos, un enorme agradecimiento.

La participación de cada uno de los países no hubiera sido posible sin el interés que las respectivas autoridades mostraron por el proyecto: Sergio Granados (Director de Presupuestos [DIPRES], Chile), Leonardo Reyes (Subsecretario de Gestión Pública de la Secretaría Nacional de Administración Pública [SNAP], Ecuador), Irvin Halman (Administrador General de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [AIG], Panamá), José Molinas (Ministro-Secretario Ejecutivo de la Secretaría Técnica de Planificación [STP], Paraguay), Carolyn Seepersad-Bachan (Ministra del Ministerio de Administración Pública [MPA, por sus siglas en inglés], Trinidad y Tobago), y José Clastornik (Director Ejecutivo de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento [AGESIC], Uruguay). Muchas gracias a ellos también.

Fueron muchísimos los funcionarios que participaron en cada país y sería difícil nombrarlos a todos. Por un lado, extendemos nuestro agradecimiento a quienes coordinaron la ejecución del proyecto en cada país –involucrando a prestadores de servicios, asegurando que se respondieran los cuestionarios, coordinando reuniones con cada institución y prestando apoyo en la revisión de la documentación generada–, entre ellos: Paula Darville, Luna Israel y Noemí Egaña (DIPRES, Chile); Milton Freire, Gabriela Lozada y Sandra Chimbo (SNAP, Ecuador); Karen Ortega, Maricela Rodríguez y Emerson Cedeño (AIG, Panamá); Juan C. Pane, Jorge Galeano y Teo Urbieto (STP, Paraguay); Vashti Guyadeen y Coreen C. Joseph-Lewis (MPA, Trinidad y Tobago), y Juan Berton (AGESIC, Uruguay).

Por otro lado, nuestro mayor agradecimiento a cada uno de los funcionarios y autoridades de las instituciones prestadoras de servicios, por haber sido parte de este proyecto, compartido la información de los servicios y revisado las fichas que resumen esa información (en el anexo 9 figura una lista de las instituciones participantes). Cabe destacar la gran ayuda que aportaron Jonas Rabinovitch (Naciones Unidas) y Santiago Croci (Banco Mundial) con sus comentarios a la versión en borrador.

Finalmente, dentro del BID, fue fundamental el apoyo decidido de la Gerente del Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD), Ana María Rodríguez, y del Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS), Carlos Santiso. Asimismo, se agradecen las contribuciones de varios colegas de la ICS que aportaron al análisis y el enriquecimiento técnico del proyecto y a la coordinación del dialogo técnico con los países piloto. Muchas gracias a Ben Roseth, Jorge von Horoch, Javier León, Pedro Farías, Miguel Porrúa, Pablo Valenti, Roberto Fernández, Mauricio García Mejía, Dana King, Gilberto

Moncada, Jorge Enrique Muñoz, María Inés Vázquez, Phil Keefer, Mariano Lafuente, Javier Reyes, Eduardo Feliciangeli, Jean Erick Theinhard, Juan Carlos Cortázar, Alex Veyrat, Mauricio García Moreno, Catalina García, Florencia Serale, Selva Rodríguez, Nathalie Hoffman, Franz Ibáñez, Nicolás Dassen, Mia Harbitz, Luana Ozemela, Eduardo Borensztein, Violeta Bertolini, Nathalie Alvarado y María José Jarquín.

El proyecto se financió principalmente con capital ordinario del BID. Su presupuesto se complementó con aportes del Fondo Canadiense para la Identidad Legal Universal en América Latina y el Caribe (CCR, por sus siglas en inglés, *Canadian Fund for Universal Legal Identity in Latin America and the Caribbean*) y del Programa Especial para el Desarrollo Institucional (SPID) del BID.

Por último, queremos agradecer la dedicación y el profesionalismo del equipo de proyecto de la empresa Everis, integrado por Cecilia Fernández, Bárbara Blanco, Katharina Theobald y Alejandra Martínez.

Prólogo

¿Cuán satisfechos están los ciudadanos latinoamericanos con los servicios públicos que les brinda el Estado? A decir verdad, más allá de información anecdótica y evaluaciones en algunos países, conocemos muy poco acerca de la calidad de los servicios públicos y el grado de satisfacción de los ciudadanos de la región. Si bien existe una medición internacional de trámites para empresas a través del índice “Doing Business” del Banco Mundial, no existe una medición estandarizada similar de los servicios que se brindan a los ciudadanos.

Lo que sí sabemos es que los ciudadanos latinoamericanos están, en general, poco satisfechos. Estas expectativas frustradas se ven reflejadas en las repetidas quejas que se registran en América Latina y el Caribe en los últimos años. Los ciudadanos de la región tienen expectativas crecientes en cuanto a la calidad de los servicios públicos y la integridad del accionar público. Cada vez son más exigentes y están mejor informados; a su vez, tienen mayores expectativas en cuanto a la calidad de los servicios públicos que debe brindarles el Estado y a la integridad en la gestión de los recursos públicos. Esto se debe, en parte, al crecimiento de la clase media y a una sociedad cada vez más digitalizada, nacida en democracia y que exige respuestas inmediatas. No se trata de gastar más sino de gastar mejor.

La desaceleración económica a la cual se enfrenta la región hace aún más urgente la tarea de mejorar la eficiencia del gasto público y la calidad de los servicios públicos. Esta urgencia se agudiza en tiempos de austeridad fiscal y restricciones presupuestarias. Por tanto, es clave innovar y apalancar las innovaciones tecnológicas a fin de digitalizar y simplificar los trámites públicos. La innovación debe estar en el corazón de la reinención del Estado moderno y la modernización de la gestión pública, pues se trata de una región cuyo grado de desarrollo institucional no se corresponde con su desarrollo económico y donde predominan las economías emergentes de ingreso medio.

En este contexto, las acciones del Estado deben centrarse en el ciudadano. Estamos viviendo el agotamiento de los modelos de gestión pública construidos bajo la lógica tradicional de la burocracia weberiana. La “cuarta revolución” para reinventar el Estado de la cual hablan John Micklethwait y Adrian Wooldridge representa una verdadera revolución copernicana para la burocracia. Esto trasciende la revolución gerencial de la “nueva gestión pública.” En este contexto, la reforma regulatoria y la simplificación administrativa adquieren una nueva dinámica para lograr un Estado más ágil y “desburocratizar” el accionar público al servicio de los ciudadanos. Estamos en los albores de la transformación digital del Estado latinoamericano como palanca de la impostergable modernización de la gestión pública. En esta transformación, las innovaciones tecnológicas son el motor del cambio para integrar la perspectiva del ciudadano y permitir una mejor participación ciudadana y una mayor rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías y la expansión de las redes sociales están cerrando las brechas y las asimetrías de

información entre los ciudadanos y el Estado. Dicha relación, históricamente asimétrica, se está haciendo menos desigual. En este sentido, el Estado digital es un Estado abierto.

Mejorar la vida de la gente pasa por simplificarla, es decir, reducir los costos de transacción entre los ciudadanos y el Estado, tanto a nivel nacional como local. La iniciativa *Simplificando Vidas* del Banco Interamericano de Desarrollo responde a esta necesidad de medir para mejorar la calidad de los servicios públicos en América Latina y el Caribe. Esta iniciativa tiene como propósito generar evidencia, mejorar la medición y estimular las reformas de las burocracias latinoamericanas, para, *in fine*, remendar el contrato social entre los ciudadanos y el Estado.

Este estudio forma parte de una agenda de conocimiento más amplia impulsada desde la División de Capacidad Institucional del Estado sobre el potencial de la revolución digital de los Estados de la región en pos de mejorar la eficiencia, la efectividad y la transparencia de sus servicios a los ciudadanos.

La iniciativa *Simplificando Vidas* tuvo su origen en la constatación de la escasa evidencia existente con relación a la calidad de los servicios transaccionales que los Estados brindan a los ciudadanos y, en particular, respecto a cuáles son los aspectos que más valoran los usuarios y cuáles serían, por lo tanto, las acciones que se deberían tomar para mejorar cada servicio. Este primer estudio presenta el marco analítico para medir la calidad de los servicios públicos y propone una medición de la calidad de estos servicios y de la satisfacción de los ciudadanos. Para ello, integra dimensiones objetivas (como tiempo, costo, complejidad) y subjetivas (como expectativas y satisfacción) de los servicios a los ciudadanos. Presenta los resultados del análisis de los seis servicios transaccionales más importantes para la gente (beneficio por discapacidad, solicitud de cita médica, denuncia de hurto o robo, inscripción de nacimiento, inscripción de un niño en una escuela pública y renovación del documento de identidad) en seis países (Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, y Uruguay).

Este informe muestra que la simplificación y la digitalización de los trámites públicos son clave para mejorar no solo la calidad de los servicios sino más fundamentalmente la confianza en el Estado. La expansión del gobierno digital en la mayoría de los países de la región se ha enfocado en mejorar la eficiencia y efectividad de los trámites, incrementando el acceso a través de centros de atención integrados y de múltiple canales, en particular, en línea. Sin embargo, se requieren mayores esfuerzos para mejorar la calidad de los servicios. Este informe confirma que los ciudadanos están demandando servicios de mayor calidad. Asimismo, la interoperabilidad de los registros públicos y de los sistemas de información es clave para optimizar los beneficios de los servicios en línea y simplificar los trámites. El informe *Simplificando Vidas* analiza la relación entre la satisfacción ciudadana y la adopción de innovaciones tecnológicas por parte de las instituciones prestadoras de servicios, y propone considerar de manera más sistemática el grado de satisfacción ciudadana como indicador clave de la evaluación de los resultados de las instituciones públicas.

Esta iniciativa no solo es innovadora por la temática abordada a través de la primera medición de la experiencia de los ciudadanos al recibir servicios,

sino también por la utilización de la red social Facebook como instrumento de encuesta. En una región donde la participación en redes sociales crece por encima de la media mundial, seguramente se incrementará el aprovechamiento de las mismas para estudios de impacto.

Quisiera concluir resaltando el liderazgo de Alejandro Pareja, quien lidera la iniciativa *Simplificando Vidas* desde la División de Capacidad Institucional del Estado, y de los demás autores de este informe, Cecilia Fernández, Bárbara Blanco, Khatarina Theobald y Alejandra Martínez. Asimismo, quisiera destacar el apoyo de Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, y de Ana María Rodríguez, Gerente del Departamento de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo, así como el respaldo financiero del Gobierno de Canadá a través del *Fondo Canadiense para la Identidad Legal Universal en América Latina y el Caribe* (CCR, por sus siglas en inglés), del *Programa Especial para el Desarrollo Institucional* (SPID, por sus siglas en inglés) y del *Programa de Conocimiento de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento* (ESW, por sus siglas en inglés) del BID.

Esperamos que la metodología aquí presentada y los resultados de su aplicación en casos piloto sean de utilidad tanto para los gestores de los servicios como para los ciudadanos. La tarea de reformar el Estado y modernizar la gestión pública no es una obra maestra, pero sí una tarea sin fin. Nuestra mayor aspiración es que a partir de los resultados se inicien acciones de mejora allí donde se hayan identificado desafíos y que, de este modo, el presente trabajo esté contribuyendo a mejorar vidas.

Carlos Santiso
Jefe de la División de Capacidad Institucional del Estado
Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

El proyecto “Simplificando Vidas” (SV) forma parte de la agenda de innovación digital de la División de Capacidad Institucional del Estado (ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y tiene como objetivo contribuir a la mejora de los servicios públicos mediante el desarrollo y la aplicación de una metodología de medición de la calidad y la satisfacción con los servicios transaccionales, que sirva de estándar para toda la región.

La relación entre el Estado y los ciudadanos es uno de los principales aspectos de la gestión pública. ¿Están llegando los servicios a todos los que los necesitan? ¿Se prestan con equidad? ¿Son de buena calidad? ¿Están satisfechos los ciudadanos? Estas preguntas, entre otras, ayudan a dirigir las políticas y los programas públicos.

El consenso colectivo parece indicar que los servicios públicos son, en general, de mala calidad, y que los ciudadanos están insatisfechos y demandan mejoras. Este tipo de demanda, por su parte, se suele presentar como una situación relativamente nueva, impulsada por la llegada de la sociedad de la información: los ciudadanos están más informados, tienen mayor conciencia de sus derechos y una mayor disposición a ejercer su voz. De esta forma, pueden concentrar más poder al contar con nuevos canales de comunicación y relación con los gobiernos. Por lo tanto, la relación históricamente asimétrica entre ciudadanos y Estado se ha ido haciendo menos desigual.

Por otro lado, las mejoras socioeconómicas que ha experimentado la región de América Latina y el Caribe (ALC) en las últimas décadas implican un incremento de la proporción de personas que tienen sus necesidades básicas satisfechas. Como resultado, las expectativas de los ciudadanos respecto de la calidad de los servicios que reciben se encontrarían hoy en un nivel superior.



Existe hoy una mayor presión sobre los gobiernos para que mejoren tanto los servicios que suministran como la forma en que interactúan con los ciudadanos.

Los dos elementos –mayor disponibilidad de información y expectativas más altas– se traducirían en una mayor presión sobre los gobiernos para que mejoren tanto los servicios que suministran como la forma en que interactúan con los ciudadanos. Ahora bien: ¿qué pruebas existen de la mala calidad y de la consecuente insatisfacción ciudadana? ¿con qué elementos firmes cuentan los encargados de formular políticas y los gerentes de los servicios para tomar decisiones que apunten a corregir la situación? ¿cómo se expresa en términos cuantitativos la situación actual de los servicios públicos? Y más específicamente: ¿en qué sectores del gobierno están las principales debilidades? ¿qué es lo que los ciudadanos más valoran en cada servicio y cuáles son los aspectos de la gestión de las instituciones que habría que reforzar para obtener el mayor impacto en la satisfacción ciudadana?

No es fácil encontrar hoy respuestas objetivas a estas preguntas. Y esto implica que el diálogo sobre calidad y satisfacción que espontáneamente

se esté dando entre gobiernos, funcionarios, sociedad civil y ciudadanos no cuente con bases cuantitativas que lo respalden. Entonces, un primer paso para resolver estas nuevas tensiones debería ser acordar criterios que permitan determinar los niveles de calidad y satisfacción de un servicio de la forma más objetiva posible.

Los estudios cuantitativos de satisfacción de los clientes tienen ya una larga historia en el sector privado. Incluso, en algunos países como Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda también son de larga data los estudios de satisfacción ciudadana con los servicios públicos. En ALC, iniciativas tales como Latinobarómetro o el informe *Doing Business* del Banco Mundial sugieren que puede haber desafíos de calidad y satisfacción relativos a los servicios públicos transaccionales destinados a personas. Latinobarómetro estudia la satisfacción genérica con los servicios del gobierno central y de los gobiernos municipales. Mediante un índice compuesto que incluye cinco servicios centrales y seis municipales, se llega a la conclusión de que, en promedio, los latinoamericanos están insatisfechos con los servicios públicos (5,1 puntos en una escala de 0 a 11).¹ Por su parte, en su informe *Doing Business* el Banco Mundial estudia la calidad de los servicios transaccionales para empresas. De los 189 países analizados en el informe 2016, solo 2 de los países miembros del BID están entre los 50 mejores, 11 figuran entre el puesto 51 y el 100, mientras que los 13 restantes aparecen por debajo del puesto 101.² Esto refleja una región con una burocracia pesada, con numerosos requisitos, altos costos tanto de prestación como de cumplimiento de la regulación, y prolongados tiempos de procesamiento.

Si bien los servicios públicos han sido objeto de estudio desde hace varias décadas, en nuestra región se ha prestado poca atención al nodo crítico donde se conectan los ciudadanos con los proveedores de servicios públicos: el trámite.³ El trámite es una transacción cuyo objeto es cumplir con alguna obligación legal o solicitar un permiso, servicio o beneficio, lo que lo convierte en un condicionante para el acceso a distintos servicios, desde la identidad legal hasta la educación y la salud. En algunos casos, conlleva una considerable cantidad de tiempo perdido para los ciudadanos. Por ejemplo, una estimación reciente en Italia indica que sus ciudadanos dedican 400 horas anuales a la realización de trámites.⁴ Tal es el impacto en la vida de las personas que resulta necesario lograr una comprensión cabal de esta dinámica.

Sin embargo, más allá de los casos puntuales, a nivel regional no existe hasta la fecha una medición estándar de la calidad con la que se prestan los servicios a las personas, de la satisfacción que los ciudadanos experimentan al recibirlos, ni de los factores que determinan dicha calidad y satisfacción. Como consecuencia, la discusión en torno a la calidad de los servicios públicos transaccionales se ha movido esencialmente en el campo

¹ Latinobarómetro, Informe 2011 (págs. 102-105). Este estudio no se enfoca en los aspectos transaccionales.

² <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

³ En este trabajo se utilizan indistintamente los términos "trámite" y "servicio público transaccional".

⁴ http://www.economist.com/news/europe/21695055-italian-red-tape-means-jobs-those-who-stand-line-worth-their-wait-gold?fsrc=email_to_a_friend.

de las sensaciones y de lo opinable; muchos programas y proyectos de modernización se vienen emprendiendo con base en intuiciones que tienen los tomadores de decisiones respecto de la calidad y la satisfacción.⁵ Se trabaja muchas veces sin conocer de forma certera cuáles son las expectativas de los ciudadanos y cuáles las mejoras que más valoran. Por otra parte, se vuelve muy difícil evaluar el impacto de los proyectos llevados a cabo. Esto reduce la capacidad para determinar fehacientemente si la inversión pública fue la adecuada y, con ello, la posibilidad de que las instituciones puedan rendirles cuentas a los usuarios respecto de estos temas.

La metodología del presente estudio se diseñó de manera tal que las métricas de calidad y satisfacción sean universales; es decir, aplicables a todos los servicios transaccionales, realizados en cualquier país. El hecho de que se trate de una medición implica que el estudio procura obtener una descripción objetiva (cuantitativa) de la materia que se analiza. Este informe presenta dicha metodología, así como los resultados obtenidos en la validación de la misma mediante una implementación piloto. Cabe destacar que si bien se trata de una iniciativa inédita, está construida sobre la base de otros proyectos de medición de calidad y satisfacción de servicios, a saber: i) American Customer Satisfaction Index (ACSI); ii) Common Measurements Tool (CMT); iii) el modelo de excelencia EFQM (European Foundation for Quality Management), y iv) la plataforma Baldrige Excellence Framework.

A los efectos de este estudio, la unidad básica de análisis es el trámite. Para la prueba de la metodología se consideró el conjunto de trámites asociados a los principales acontecimientos de la vida, y de esa lista se seleccionaron seis:

- Solicitud de la calificación o de un beneficio por discapacidad⁶ (de aquí en adelante, *Beneficio por discapacidad*).
- Solicitud de cita médica en el sistema de salud público (de aquí en adelante, *Solicitud de cita médica*).
- Denuncia de hurto o robo (sin violencia física)⁷ (de aquí en adelante, *Denuncia de hurto*).
- Inscripción de nacimiento.
- Inscripción de un niño en una escuela pública (de aquí en adelante, *Inscripción en escuela*).
- Renovación del documento de identidad (de aquí en adelante, *Renovación del DI*).

⁵ Existen excepciones puntuales. Entre otros ejemplos, se pueden mencionar los siguientes: la medición de la satisfacción ciudadana es obligatoria en Uruguay para los prestadores de salud, tanto públicos como privados; y, en Chile, la medición de satisfacción ciudadana está institucionalizada para el Registro Civil y sus resultados son vinculantes a una paga extra a los funcionarios. Sin embargo, no existe ningún estándar de medición de satisfacción ciudadana en ámbitos nacionales (y, por lo tanto, tampoco en el ámbito regional) ni las metodologías disponibles consideran la calidad de la prestación y su vínculo con la satisfacción.

⁶ Tal como se explica en la sección correspondiente a este servicio en el capítulo de resultados, en algunos países se analizó el servicio "Solicitud de calificación de una discapacidad", mientras que en otros se analizó la "Solicitud de un beneficio de discapacidad".

⁷ La nomenclatura utilizada en los distintos países no coincide plenamente. Por ello aquí se utilizan ambos términos: hurto y robo sin violencia física. En el anexo 1 figura la definición taxativa del servicio analizado.



Hasta ahora, la discusión en torno a la calidad de los servicios públicos transaccionales se ha movido esencialmente en el campo de las sensaciones y de lo opinable.

Los seis servicios se estudiaron en seis países: Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Cabe destacar que el conjunto de países procura ser una muestra representativa de la diversidad de situaciones (institucionales, sociales y económicas) que se presentan en ALC.

El análisis busca medir la calidad de los servicios transaccionales tanto desde la óptica de la institución como desde la de los ciudadanos que los solicitan. Por ello, cada trámite se analiza desde dos perspectivas: una visión interna y una visión externa. A continuación se presenta una descripción metodológica muy breve, la cual se completa en el capítulo siguiente.

El objetivo de la visión interna es entender la manera en que la institución presta el servicio. Para ello, se analizan las siguientes dimensiones: i) proceso administrativo; ii) recursos humanos y materiales asignados; iii) tecnologías de la información (TI) utilizadas; iv) modelo de gestión y regulación, y v) modelo de relación con los ciudadanos. La visión se estructura en 22 variables, agrupadas dentro de las cinco dimensiones mencionadas, con las cuales se compone el índice de calidad de la gestión.

La visión externa apunta a describir la experiencia de los ciudadanos al recibir el servicio. El análisis utiliza cuatro variables clave: i) expectativas; ii) satisfacción; iii) confianza en la institución prestadora, y iv) confianza en el gobierno. Estas variables se complementan con un conjunto de 16 variables (denominadas “impulsores de la satisfacción”) que representan características que explican la satisfacción. Estas variables se agrupan en las siguientes dimensiones: i) proceso: abarca tiempo, traslados, costos y utilidad percibida por los ciudadanos; ii) desempeño de los funcionarios que atienden a los ciudadanos y trato recibido; iii) confort de los centros de atención, y iv) información sobre el proceso. A través del análisis de estas variables se identifica qué es lo que determina el nivel de satisfacción.

Los datos de la visión interna se obtuvieron mediante un cuestionario y una entrevista personal que respondieron los responsables de cada servicio. Los datos de la visión externa se obtuvieron mediante una encuesta en línea que se convocó a través de Facebook. Se eligió esta técnica porque cumple con los principios de diseño y por ser notoriamente más económica.⁸ Se procuró contar con 400 informantes por servicio,⁹ en cada país, y se establecieron mínimos por servicio en cuanto a género, edad y ubicación geográfica. En total se obtuvieron 11.504 respuestas válidas para los 36 servicios.

Dada la novedad del método de convocatoria a través de Facebook, se triangularon los resultados con una encuesta presencial en Paraguay para 3 de los 6 servicios. Los resultados de ambas mediciones para las variables clave fueron similares.

Esta visión dual, interna y externa, ofrece la posibilidad de identificar los vínculos existentes entre la gestión del servicio y la experiencia ciudadana.

⁸ El costo de implementación de la medición es crítico para su aplicación periódica.

⁹ La excepción fue Trinidad y Tobago, donde la meta fue de 200.

De este modo, cuando se procure optimizar la satisfacción ciudadana, será posible respaldar con datos la toma de decisiones respecto de las estrategias de modernización y racionalización administrativa que se deseen adoptar. Así, los gobiernos estarán actuando de forma más inteligente, invirtiendo en aquello que los ciudadanos más necesitan y evitando derrochar recursos en proyectos que los ciudadanos no valorarán, lo cual probablemente arroje mejores resultados con el menor presupuesto posible.

A tal fin, se buscó que la información de los productos del proyecto SV fuera accionable; es decir, que el SV debería dar respuesta a tres cuestiones fundamentales:

- **Dónde empezar:** identificación de los servicios que requieren mayor asistencia. Esta información se obtiene de la comparación del desempeño de los distintos servicios en términos de calidad y satisfacción.
- **Qué hacer:** aspectos que se deben mejorar en cada caso particular. Esta información se obtiene a partir del análisis de la importancia de atributos de la satisfacción.
- **Cómo hacerlo:** identificación de inversiones, tipos de proyectos que se deberían implementar o mejoras de la gestión de los servicios que tendrían mayor impacto en la satisfacción de los ciudadanos. Esta información se obtiene del análisis de la relación entre la visión interna y externa.

El presente estudio consta de tres capítulos: i) el resumen metodológico, complementado con varios anexos; ii) los resultados de la prueba de concepto, considerados en el ámbito regional, por servicio y por país,¹⁰ y iii) las conclusiones y recomendaciones de política generales que se derivan de los resultados.¹¹

Debería considerarse al presente documento como el punto de partida en un aspecto de la gestión pública de ALC que hasta ahora se encontraba en terreno prácticamente virgen. Se espera, por lo tanto, que a partir de este trabajo surjan nuevos desarrollos y estudios.

Principales resultados

A continuación se enumeran los principales resultados que se desprenden de este estudio. Cabe destacar que se trata de promedios regionales. Con los datos recogidos, resultados análogos para las mismas variables pueden considerarse para un país o un servicio particular (se incluyen más detalles en el capítulo 2).

¹⁰ La información se presenta únicamente en promedios regionales. El mismo análisis se puede aplicar en forma análoga a cada país o servicio.

¹¹ El proyecto identifica aspectos de la gestión de los servicios que en mayor medida podrían contribuir a la mejora, pero no incluye lo que sería el siguiente paso: un plan de acción específico o recomendaciones de política para cada caso. Los análisis para cada servicio en cada país se incluirán en documentos futuros que complementarán el proyecto.

- Existiría en la región insatisfacción con los servicios públicos transaccionales, tanto en términos absolutos como respecto de otras regiones. El promedio regional de satisfacción con los servicios transaccionales fue de 4,8 (en una escala de 1 a 10).¹² Por un lado, este nivel es inferior al punto de indiferencia de la escala (5,5) y, por otro, es muy inferior al de la satisfacción de los ciudadanos de Estados Unidos con los servicios del gobierno federal (64 en una escala de 0 a 100).¹³
- La media regional de las expectativas previas a la realización del servicio es de 4,6, y está por debajo del punto medio de la escala (5,5). Este punto medio indica dónde lo esperado coincide con lo recibido. Se concluye que los ciudadanos estarían recibiendo un nivel de servicio superior al que esperaban.
- La calidad interna y la satisfacción ciudadana presentan variaciones significativas entre los distintos servicios. Por un lado, el servicio de *Renovación del DI* recibió la mejor evaluación promedio,¹⁴ tanto en calidad como en satisfacción (6,5 y 5,8, respectivamente). El servicio de *Beneficio por discapacidad* recibió la evaluación promedio más baja en cuanto a calidad (4,7), mientras que el de *Denuncia de hurto* recibió la evaluación promedio más baja en cuanto a satisfacción (3,6). Si se consideran los promedios por país –y no por servicio–, la calidad media varía entre 4,2 y 7,0, mientras que la satisfacción media, entre 4,6 y 5,1.
- En el promedio regional, los tres atributos de satisfacción más importantes para los ciudadanos serían los siguientes (en orden de importancia): i) el tiempo total de tramitación; ii) la diligencia de los funcionarios (que no provoquen demoras innecesarias), y iii) la imparcialidad (que el trato haya sido justo). A cierta distancia les siguen: iv) el confort del centro de atención; v) la empatía de los funcionarios (contemplación de casos especiales), y vi) la profesionalidad de los funcionarios (es decir, sus conocimientos).
- El canal en línea prácticamente no se usa para transacciones. Los servicios analizados se prestan básicamente de forma presencial, aun cuando podrían prestarse a través del canal en línea, al menos parcialmente. El 41% de los informantes de este estudio hubiera preferido realizar los trámites en línea.
- El cálculo de correlación entre la satisfacción ciudadana y cada una de las dimensiones de la calidad (Proceso, Recursos, TI, Gestión y regulación y Relación con los ciudadanos) indicaría que el vínculo más fuerte es con la gestión de las TI y con la relación de la institución con los ciudadanos. Esto podría indicar que si se mejora la gestión de estas dos dimensiones se lograrían mejores resultados de satisfacción.
- La media regional de la confianza en la institución prestadora del servicio fue de 5,9. Se trata de la única variable clave con valoración media positiva (superior a la media de la escala). Esto sugeriría que las instituciones han

¹² El hecho de utilizar una escala con una cantidad par de valores (10) implica eliminar la posibilidad de que los ciudadanos elijan una valoración neutra: hay cinco posibilidades de valoración negativas (de 1 a 5) y cinco positivas (de 6 a 10).

¹³ Véanse los supuestos que permiten esta comparación en la sección “Resultados generales” del capítulo 2.

¹⁴ A menos que se aclare específicamente, todos los promedios son simples.





tenido una buena trayectoria que podría estar en un punto de inflexión, o bien que la buena reputación se ha forjado sobre la base de otros servicios o de los aspectos no transaccionales del servicio.

- La media regional de la confianza en el gobierno fue de 4,7.
- Se observó una correlación importante (0,70) entre el nivel de calidad de los servicios y el de percepción de la corrupción.
- Aunque con diferencias mínimas, se identificó mayor satisfacción entre las mujeres.

Infografía 1. Calidad y satisfacción respecto de los servicios transaccionales en América Latina y el Caribe




baja satisfacción 4,8 escala 1 a 10 

Lo que los ciudadanos más valoran

	tiempo total de tramitación	}	
	diligencia de los funcionarios		
	imparcialidad (trato justo)		

	casi no se ofrecen transacciones online	
-------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------

Cómo impacta la gestión de la calidad

	Gestión de las tecnologías de la información	}	
	Gestión de la relación con los ciudadanos		



Aunque con diferencias mínimas, se identificó mayor satisfacción entre las mujeres.

1. Resumen metodológico

El proyecto SV tiene por objeto medir la calidad de los servicios públicos transaccionales (o trámites) que reciben los ciudadanos. Se espera que como resultado de la medición, los responsables de la entrega de servicios cuenten con elementos que les permitan determinar para qué servicios se requeriría priorizar una acción de fortalecimiento, qué aspectos de cada servicio más valoran los ciudadanos y qué aspectos de la gestión contribuyen en mayor medida a mejorar la satisfacción ciudadana.

La unidad básica de análisis de este estudio es el trámite, el cual puede constituir la parte esencial de un servicio (por ejemplo, la renovación de un documento de identidad) o ser una actividad instrumental, es decir, la puerta de acceso a un servicio mayor (por ejemplo, la solicitud de una cita médica en el servicio de salud). A fin de medir la calidad de los servicios públicos transaccionales se desarrolló una metodología propia que incluye los componentes que figuran a continuación, los cuales se abordan en los apartados subsiguientes de este capítulo:

- Principios de diseño.
- Descripción de los conceptos básicos sobre los que se asienta el modelo.
- Estructura del modelo teórico (el conjunto de dimensiones y variables a partir de las cuales se construye la medición de la calidad, la satisfacción y el resto de las variables externas).
- Descripción de las dos visiones que componen el modelo.

Principios de diseño

Se describen a continuación los principios sobre los cuales se basó el diseño de la metodología: centrado en los ciudadanos, diversidad territorial, objetividad, universalidad, accionabilidad,¹⁵ integralidad,

comparabilidad, adaptabilidad, periodicidad y factibilidad.

Centrado en los ciudadanos: Los servicios transaccionales que se analizarán son servicios prestados a ciudadanos, es decir, a personas físicas, lo que difiere de otras metodologías que se enfocan en servicios prestados a empresas (por ejemplo, Doing Business) u otro tipo de organizaciones.

Diversidad territorial: La calidad de los servicios públicos suele variar considerablemente a lo ancho del territorio de un país. En muchos casos, esta situación puede reflejar inequidades en la cobertura y la calidad de los servicios, evidenciada en tiempos de atención más prolongados, mayores necesidades de traslado y costos más altos. El estudio debe reflejar esta diversidad, intentando abarcar todos los puntos de atención del país así como los diferentes canales de atención disponibles. Lo anterior, más allá de implicar exigencias metodológicas importantes, es un factor diferencial del proyecto.¹⁶

Objetividad: La calidad y todas las características clave deben poder expresarse en forma numérica. La adopción de este principio deriva de reconocer que el primer paso para definir si la calidad de un servicio es buena, regular o mala es caracterizarla en forma objetiva. Entre los beneficios de una metodología que cumpla con este principio se pueden mencionar los siguientes:

- Permite la comparabilidad entre servicios.
- Permite el seguimiento de la evolución de un servicio.
- Permite que los gobiernos, la sociedad civil, los funcionarios y los ciudadanos puedan establecer un diálogo, sobre bases firmes, acerca de la calidad de los servicios, dejando de lado el plano de las sensaciones generalmente aceptadas pero que no se sustentan en evidencias.

¹⁵ El término "accionabilidad" proviene del inglés "actionability", que es la capacidad que tiene algo de permitir que se tomen acciones. Aunque la traducción podría considerarse un barbarismo no se ha encontrado un vocablo que represente mejor el concepto en cuestión.

¹⁶ Otros estudios caracterizan el objeto de medición en el ámbito nacional considerando únicamente lo que ocurre en la principal ciudad del país o en los principales centros de atención, extrapolando el resultado al resto. En esos casos no se procura conocer la diversidad territorial.

Puede resultar llamativo que se adopte el principio de objetividad en un estudio que incluye la satisfacción entre sus pilares, ya que se trata de un concepto que generalmente se concibe como subjetivo. No obstante, el punto a considerar es que, al solicitarles a los ciudadanos que cuantifiquen su grado de satisfacción, de hecho se les está pidiendo que lo midan. Cada ciudadano informa la medida que le asigna a la experiencia vivida, la cual está basada en una evaluación de factores tanto objetivos como subjetivos. Sin embargo, el componente subjetivo individual puede minimizarse si se consideran escalas de medición apropiadas y las potenciales fuentes de sesgo derivadas de la subjetividad. Esto se conoce como medición objetiva de un fenómeno subjetivo (Widaman, 2011). Los promedios estadísticos, a su vez, reducen aún más el efecto de posibles sesgos individuales.

Universalidad: Es importante resaltar dos características importantes de los servicios públicos: i) que todos los servicios (educación, salud, seguridad ciudadana, etc.) incluyen actividades transaccionales, y ii) que, como en todos los casos, las transacciones implican la gestión de información y de la relación con los ciudadanos, la problemática y los desafíos que los servicios transaccionales presentan son los mismos en todos los servicios, independientemente de la naturaleza específica de cada uno. Estas dos características hacen que se pueda definir una metodología universal para la medición de la calidad de todos los servicios transaccionales.

Accionabilidad: El impacto esperado del proyecto SV es que los responsables de la entrega de los servicios utilicen los resultados de la medición para tomar decisiones respecto del diseño y la planificación de los programas de mejora de servicios. A tal fin, la información que surja debe poder traducirse en acciones, es decir, ser “accionable”.

Considerando que siempre existen limitaciones presupuestales, es decir, que cada propuesta compite por recursos escasos contra otros proyectos, los gobiernos se ven obligados a priorizar las intervenciones. Un estudio cuantitativo de los niveles de calidad y satisfacción aportará un criterio que les permitirá saber cuál es el

servicio por el que deberían empezar, y el tipo y tamaño de las soluciones que deberían aplicarse. Asimismo, contribuirá a la objetividad del proceso de priorización de las inversiones y a la optimización de la relación costo/beneficio de las implementaciones.

Cuando se toma la decisión de llevar a cabo un determinado proyecto es porque se espera que tenga un resultado específico. Por ello, toda vez que se toma una decisión se está asumiendo una relación causa-efecto, por lo que sería deseable identificar relaciones causales entre, por un lado, las características de la producción y la entrega del servicio y, por el otro, la satisfacción que los ciudadanos experimentan. Las limitaciones metodológicas de este estudio no permiten establecer con certeza estas relaciones causa-efecto. En cambio, lo que sí permiten los análisis estadísticos y de las correlaciones entre las variables internas y externas es la identificación de vínculos que indicarían posibles relaciones de ese tipo.

Con el propósito de determinar qué es lo que los ciudadanos más valoran se definen los factores que determinan la satisfacción, es decir, sus **impulsores** (tiempo, complejidad, trato, información sobre el proceso, etc.);¹⁷ a su vez, será necesario entender cómo cada uno impacta en la satisfacción ciudadana. La accionabilidad, por tanto, implica que el objetivo no es solo identificar un nivel de satisfacción sino también ofrecer indicaciones respecto de cómo se lo podría mejorar. En este sentido, la herramienta debería indicar: i) cuáles serían las prioridades y los servicios que requerirían mayor asistencia (información que se obtiene de la comparación del desempeño de distintos servicios dentro de un mismo país y de servicios similares en otros países); ii) qué aspectos de cada servicio se deben mejorar (información que se obtiene a partir del análisis de la importancia de los impulsores de la satisfacción), y iii) qué inversiones o tipo de proyectos se deberían implementar (esta información surge del análisis de correlación entre la visión interna y la externa, las cuales se explican más adelante).

Integralidad: La metodología debe ser integral en tanto debe abarcar el estudio de las dos perspectivas presentes en la prestación de un servicio:

¹⁷ En la literatura en inglés se suele denominar a estos factores como “drivers”. En este documento también se utiliza el término “atributo”.

- La calidad de la prestación vista desde la institución (visión interna o desde la oferta).
- La calidad según los ciudadanos (visión externa o desde la demanda). En la presente metodología se la denomina satisfacción ciudadana.

El estudio debe, además, analizar la vinculación entre ambas. La integralidad así definida es una de las principales innovaciones que ofrece este estudio. Las metodologías similares a las del proyecto SV consideran a la satisfacción como una variable más –sin analizar su relación con las variables internas– o bien solo analizan las variables externas. Los estudios que solo consideran la visión externa¹⁸ asumen que dicha perspectiva es suficiente para que los proveedores del servicio sepan cuáles son las mejoras adecuadas que deben emprender. Sin embargo, se considera que en nuestra región, donde las instituciones son relativamente más débiles, resulta necesario complementar dicha información con un análisis interno referido a las buenas prácticas de gestión.

Comparabilidad: El modelo potenciará su valor si se convierte en una herramienta estándar para los diversos servicios y los diversos países. La comparación entre distintos servicios en un mismo país (teniendo en cuenta, por supuesto, sus diferentes naturalezas) permite, entre otras cosas, identificar buenas prácticas de gestión en el ámbito nacional y posibles asimetrías en la asignación presupuestal que reciben. Por otra parte, la comparación entre países para un mismo servicio permite la identificación de buenas prácticas regionales que el resto de los países pueden tomar como referencia.

Para garantizar la comparabilidad, las mediciones deben tomarse de manera consistente y cumplir con las siguientes condiciones:

- Fijar un alcance homogéneo para el objeto de la medición (trámite), de modo de eliminar el efecto

de la variabilidad de oferta a través de la región. Para un mismo servicio, la casuística puede comprender: distintas instituciones prestadoras; distintos requisitos o flujos de tramitación según la situación particular del solicitante, o distintos canales de prestación.¹⁹ Esta casuística se multiplica si tenemos en cuenta la variabilidad que puede darse en el tiempo y entre países. Esto quiere decir que se hace necesario alcanzar una definición taxativa de cada servicio transaccional que se vaya a analizar, que sea única para todos los países. Esta definición debe abarcar una descripción del evento que le da inicio a la prestación del servicio, de aquel que lo da por finalizado y del resultado concreto que caracteriza al trámite. En este proceso de homogeneización se deberá identificar cuál de todas las variantes de un servicio es la más representativa, dejando fuera del alcance a los casos especiales (anexo 1).

- Utilizar un mismo cuestionario, que será adaptado únicamente en función de las diferencias lingüísticas propias de cada país.²⁰

- Aplicar criterios de muestreo uniformes.

Adaptabilidad: El modelo debe ser adaptable a las distintas realidades sociales e institucionales de los países de ALC. En consecuencia, es necesario garantizar que:

- La medición considere las diferencias que pudieran darse en los distintos países.²¹
- La definición del conjunto de atributos de la calidad y la satisfacción sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a las diversas tipologías de servicios de la región.
- Las preguntas de la encuesta se adapten a la especificidad lingüística local de cada país, a fin de asegurar la comprensión por parte de los encuestados.²²

¹⁸ El anexo 7 incluye ejemplos como ACSI y CMT.

¹⁹ Por ejemplo, en la solicitud de renovación del documento de identidad, se tomaría como trámite estándar la solicitud realizada dentro del territorio nacional y como situación especial la que se realiza desde el extranjero.

²⁰ Se permite la inclusión de preguntas específicas para un servicio particular en algunos de los países. No obstante, estas preguntas no se incluirán en los análisis estadísticos.

²¹ Los factores que influyen en la satisfacción de la ciudadanía pueden variar según la región, el país e incluso a nivel de provincias/regiones/ departamentos.

²² Se podrá evaluar la posibilidad de suministrar la encuesta externa en todas las lenguas oficiales que tenga cada país y no solo en la principal.

- El modelo pueda aplicarse a los tres niveles de gobierno (agencias nacionales, sub-nacionales y municipales).

Periodicidad: Si bien la medición puede practicarse en forma aislada, sus beneficios aumentan si se aplica periódicamente. El ideal es que la medición se institucionalice y pueda utilizarse como un instrumento de evaluación de las mejoras de carácter continuo.

Debe tenerse en cuenta que el objeto a medir no es estático. Los elementos que conforman la calidad y la satisfacción de los ciudadanos varían de una región o país a otro y conforme evolucionan las sociedades. Por lo tanto, las mediciones periódicas resultan necesarias para identificar cambios en las necesidades de los ciudadanos.

Estos cambios, a su vez, implicarán que el modelo deba irse ajustando. La flexibilidad del marco de medición propuesto permitirá que el modelo incorpore sucesivamente nuevos servicios y nuevos países, y que actualice los impulsores de la satisfacción. Una correcta administración del modelo garantizará la inclusión de cambios sin poner en riesgo la integridad o el valor de los datos históricos.

Factibilidad: Una de las dificultades que puede enfrentar un proyecto de este tipo es su financiación. Si el costo de implementar la metodología no es razonable, el ejercicio teórico de su diseño no alcanzará a lograr efectos prácticos. Por ello, se debe procurar la utilización de técnicas con una buena relación costo/beneficio. Esto podría implicar una solución de compromiso entre el grado de exactitud y el presupuesto admisible. Si no se lograra esta solución, la ejecución periódica será inviable.

Conceptos básicos

En esta sección se describen los principales conceptos sobre los que se estructura la metodología.

Calidad y satisfacción ciudadana: Los conceptos de calidad y satisfacción respecto de servicios o productos, igual que muchos otros conceptos hoy comunes en la gestión pública, han tenido su origen

en el ámbito privado. Sus definiciones están muy vinculadas entre sí, a tal punto que algunos autores las consideran el mismo concepto (Jaráiz Gullás y Pereira López, 2006).

Independientemente de la diversidad en las definiciones y de las propuestas teóricas para su medición, existe consenso sobre ciertos elementos:

- La evaluación de los servicios no debe limitarse a la efectividad y eficiencia en términos de sus procesos, sino que también debe tomar en cuenta los juicios de valor de las personas que reciben el servicio.
- La investigación de la satisfacción ciudadana debe abarcar la identificación y el análisis de las variables que la impulsan (Moliner, Berenguer y Gil, 2001). Entre los impulsores de la satisfacción juegan un rol destacado las expectativas previas a la realización del servicio. Los impulsores suelen identificarse a través de grupos focales.²³

Calidad: Para la calidad existen distintas definiciones (Reeves y Bednar, 1994):

- Grado de conformidad de un producto o servicio con las especificaciones del mismo previamente documentadas.
- Grado de adecuación de un producto o servicio al fin o propósito que los clientes esperan obtener.
- Grado de superioridad (o excelencia) (González Simancas, 1991) –en confiabilidad, durabilidad, materiales, cantidad de defectos, etc.– que un producto o servicio puede tener respecto a otro producido para satisfacer el mismo fin.

En lo que se refiere a calidad, el presente estudio se enfocará en analizar los sistemas de gestión de la calidad, es decir, las estructuras institucionales, las políticas y los procesos de negocio (incluidos los recursos y las tecnologías que se aplican en su ejecución) que cada organización define con el objetivo de suministrar servicios y productos de calidad, entendida esta como un alto grado de adecuación a las necesidades de los ciudadanos.

Satisfacción: La satisfacción se puede definir

²³ Los grupos focales (en inglés "focus groups") no han sido utilizados en este proyecto. En cambio, se ha aprovechado el conocimiento generado por proyectos similares, adoptando en el modelo los impulsores que son comunes a todas las metodologías analizadas.

básicamente como la valoración que los clientes se forman de su experiencia al recibir un producto o servicio. Esta valoración puede o no incluir el precio, la transacción para adquirirlo, la entrega, el desempeño una vez usado o consumido, los conocimientos previos, etc. (Zeithaml, Parasuraman y Berry, 1993; Johnson y Fornell, 1991).

Cabe mencionar que la naturaleza específica de cada institución incide en el nivel de satisfacción de sus clientes. Es muy probable que una agencia que se dedica principalmente a administrar beneficios o mantener parques tenga niveles de satisfacción superiores a otra que realiza funciones regulatorias como la recaudación de impuestos. La naturaleza de la misión de cada agencia afecta las expectativas de los ciudadanos y, por consiguiente, la posterior percepción de la calidad del servicio.

A los efectos de este proyecto, el estudio de la satisfacción ciudadana requiere de la definición de tres variables: satisfacción explícita, implícita y predicha.

Satisfacción explícita: Es el nivel de satisfacción que cada informante afirma tener como respuesta a la siguiente pregunta directa: “En general, ¿cómo califica el grado de satisfacción de la experiencia que tuvo con el servicio?” (pregunta PG_3).

Satisfacción implícita: Es la variable objetivo del estudio, es decir, lo que esta metodología toma como satisfacción ciudadana. Se obtiene promediando la satisfacción explícita (PG_3), ya descrita, con la distancia que los ciudadanos perciben entre su experiencia y lo que consideran un servicio ideal. Este concepto (distancia al ideal) se resume en la pregunta PG_6: “La calidad del servicio podría mejorarse...”. Por la forma en que se estructuró la pregunta, la fórmula es:

$$S = \text{ROUND} \left(\frac{SE + (11 - C)}{2} \right)$$

donde:

S = Satisfacción.

SE = Satisfacción explícita (respuesta PG_3).

C = Distancia respecto a un servicio de calidad ideal (respuesta PG_6).

La razón por la que no se considera a la satisfacción explícita como representativa de la satisfacción real, es decir, la razón por la que fue necesario definir la satisfacción implícita es que, al responder la pregunta explícita, los informantes suelen considerar solo algunos aspectos de su experiencia, los que más recuerdan, olvidando aspectos importantes que no dejaron impresiones persistentes en su memoria. Al agregar una pregunta que les hace pensar en un ideal, es posible que los informantes incorporen aspectos que no consideraron en la pregunta explícita (MORI Social Research Institute, 2002).

Satisfacción predicha: Es simplemente la que surge del modelo predictor que se construye en este proyecto y que predice la satisfacción que habría para distintos escenarios de atributos.

Expectativas: Las expectativas son la imagen previa, consciente o inconsciente, que los ciudadanos tienen respecto de la experiencia que tendrán con el servicio. A los informantes se les pedirá que comparen la experiencia real con la que esperaban. Es interesante analizar cómo se deberían interpretar cada una de las tres situaciones que podrían surgir: expectativas superiores, expectativas similares o expectativas inferiores a la experiencia real.

Cuando las expectativas fueron más altas que lo efectivamente experimentado, los ciudadanos han sentido frustración y, por lo tanto, la institución debería implementar acciones para mejorar la satisfacción.²⁴ Por otro lado, cuando las expectativas son más bajas que lo experimentado, los ciudadanos se habrán encontrado con una grata sorpresa. Podría llegar a pensarse que esta es la situación ideal. Sin embargo, lo que en verdad ocurre es que las bajas expectativas tienden a arrastrar la satisfacción hacia abajo. Esto se debe a que las personas suelen resistirse, inconscientemente, a cambiar los juicios que se han formado y, por lo tanto, la imagen con que se quedarán será peor de la que realmente experimentaron (Morgeson III, 2014).²⁵ Por lo tanto, también en este caso, los responsables del servicio deberían considerar acciones para corregir la situación. La conclusión es que las expectativas

²⁴ También se podría intentar reducir las expectativas. El problema es que el prestador del servicio solo puede incidir parcialmente en las expectativas. Esto se debe a que los ciudadanos construyen sus expectativas con el conocimiento que tienen tanto del prestador en cuestión como de otros prestadores, tanto públicos como privados. Si los otros prestadores tienen estándares elevados, será muy difícil bajar las expectativas de los ciudadanos.

²⁵ Además de los efectos negativos en la satisfacción, debe considerarse que las bajas expectativas reflejan una visión negativa del Estado, los bienes públicos, la capacidad institucional del país y, en cierto sentido, la capacidad de desarrollo del país. Por lo tanto, los gobiernos deberían procurar revertir las visiones negativas que no se corresponden con la realidad (lo que debería resultar mucho más fácil que revertir las que sí se corresponden).

deberían estar razonablemente alineadas con la calidad real del servicio.

Puede suceder que las expectativas estén por debajo de la realidad debido a que los ciudadanos formaron sus expectativas con información incorrecta. Esto, a su vez, podría deberse a un problema de comunicación institucional, bastante común en la administración pública. El síntoma es que las instituciones estarían funcionando relativamente bien y los ciudadanos no lo saben. También la imagen errónea podría explicarse por la diversidad en los niveles de calidad existentes dentro del sector público (hecho que este estudio estaría confirmando). Difícilmente los ciudadanos tengan información de cómo está funcionando cada oficina y, por ende, tienden a forjarse un nivel de expectativas uniforme para todas. En este caso, los servicios perjudicados son los de desempeño superior.

Confianza en la institución y confianza en el gobierno: Puede resultar llamativo que en un estudio sobre calidad y satisfacción se incluya el análisis de la confianza; sin embargo, es preciso recordar que existe un vínculo entre las mismas. Cuando aumenta la confianza en las instituciones, los ciudadanos estarán mejor predispuestos a cumplir con la normativa en forma voluntaria y, por lo tanto, el gobierno podrá reducir la intensidad de sus controles. Por otro lado, una mayor confianza facilita la cooperación entre la sociedad y el gobierno para mejorar el desempeño de los servicios públicos. Todo esto se reflejará en una regulación más simple y, en definitiva, en una reducción de costos transaccionales. Es más fácil (y más barato) gobernar en un contexto de ciudadanos que confían que en uno donde no lo hacen (Morgeson III, 2014).

Visión interna y visión externa: El análisis de cada trámite se conforma con dos perspectivas: la interna (calidad) y la externa (satisfacción). La visión interna es aportada por los responsables de cada servicio a través de un cuestionario y de entrevistas. El objetivo es entender cómo la institución presta el servicio. La visión se estructuró en 22 variables, que luego

componen el índice de calidad. La puntuación que se le asigna a cada variable en cada caso guarda relación con la distancia respecto de las buenas prácticas de gestión.²⁶

Por otro lado, la visión externa es aportada por los ciudadanos a través de una encuesta en línea que apunta a describir su experiencia al recibir el servicio. Incluye el análisis de las expectativas que tenían antes de realizar el trámite, la satisfacción experimentada y el grado en que la satisfacción afecta la confianza tanto en la institución prestadora como en el gobierno en general. A efectos de comprender los elementos que, consciente o inconscientemente, los ciudadanos consideran para conformar su grado de satisfacción, se analiza también un conjunto de 16 características relativas a la prestación de servicios transaccionales que tienen un posible impacto sobre la experiencia. El conjunto abarca los costos para los ciudadanos (tanto en dinero como en tiempo y otras dificultades), el valor que han recibido a cambio, el desempeño de los funcionarios que les atendieron y el trato que les brindaron, la comodidad de los centros de atención y la información sobre el proceso. El índice de satisfacción no es un índice compuesto, ya que no se conforma componiendo los 16 atributos sino que se obtiene por respuestas directas.

Esta visión dual, además de descubrir cuáles son los atributos de la satisfacción más valorados por los ciudadanos, permite conectar la gestión del servicio con la experiencia ciudadana y descubrir posibles relaciones causales entre ambas. Es así que la información recogida habilita la accionabilidad.

Voz y salida: Es importante detenerse a pensar en el valor de la encuesta ciudadana como un mecanismo de realimentación²⁷ para los servicios públicos. En general, existen dos mecanismos de realimentación que les permiten a los prestadores de servicios conocer de manera oportuna problemas de calidad e ineficiencias: la salida (que el usuario busque otro proveedor) y la voz (que la opinión pública llegue a los responsables del servicio). Sin embargo, los servicios públicos son, en general, monopólicos. Esto implica que sus clientes (en

²⁶ Por ejemplo, tendrán mayor puntaje aquellos servicios en los que haya un proceso perfectamente definido y que se ejecuta de forma controlada, aquellos donde se estén utilizando las nuevas TI con mayor intensidad, aquellos donde se haya implantado un modelo de gestión para la relación con los ciudadanos, etc.

²⁷ El término en inglés es feedback, que significa "información o crítica útil que se da a alguien indicando cosas que podría hacer para mejorar su desempeño". El término tiene su origen en la electrónica y describe la utilización de parte de la salida de un sistema para corregir posibles apartamientos de la salida deseada.

este caso, los ciudadanos) están cautivos,²⁸ lo que implica que las instituciones públicas no puedan beneficiarse del mecanismo de salida, sino solo del de la voz (Hirschman, 1970).

El problema del instrumento “voz” es que, aun siendo una alternativa al alcance de los ciudadanos, no suele surgir espontáneamente. A pesar de que los gobiernos suelen implementar, en mayor o menor medida, canales de realimentación, la enorme mayoría de los ciudadanos nunca expresa su visión a los gobiernos a través de ellos. Estos canales son, comúnmente, dos:²⁹ i) la participación ciudadana en reuniones con autoridades para la discusión de iniciativas o para la rendición de cuentas, y ii) los mecanismos de quejas y sugerencias.

El primer instrumento suele ser utilizado por una porción muy pequeña de la ciudadanía, la cual tiene un perfil sociodemográfico particular (nivel educativo relativamente alto, con tiempo disponible y, en muchos casos, con interés directo en los temas en cuestión). Esta posible baja representatividad de quienes utilizan el mecanismo podría llevar a decisiones que no van en beneficio de las mayorías sino de algunos grupos solamente (Miller y Miller Kobayashi, 2000). Por otro lado, en el caso del segundo instrumento, contribuyen distintos factores para que no se aproveche su potencial, entre ellos: i) procesos engorrosos para presentar quejas o sugerencias; ii) la percepción de que el esfuerzo que implica ejercer la voz no será compensado con los resultados que se obtengan, y iii) la falta o lentitud de respuesta por parte de los responsables de los servicios, derivada tal vez del alto riesgo y escaso valor que le ven al mecanismo.

La conclusión que se puede extraer del análisis de las debilidades de estos dos instrumentos es que el mecanismo “voz” necesita estimularse y reforzarse. De lo contrario, las instituciones públicas se quedan sin ningún canal de realimentación efectivo. Una encuesta ciudadana como la que se plantea en esta metodología puede contribuir a este fin, logrando que participen los que no participan. Además del carácter monopólico de

los servicios públicos es importante prestar atención al carácter coercitivo que también existe en muchos casos. Esto complica aún más las cosas: en estos casos, no solo no existe un proveedor alternativo sino que tampoco existe la opción de no solicitar el servicio.

Mediciones de desempeño: Otro elemento que atenta contra la mejora de la calidad de los servicios públicos es que en prácticamente todos los marcos de medición de desempeño de las instituciones públicas no se considera la satisfacción ciudadana como un indicador necesario. Así, se viene evaluando a las instituciones sin considerar en qué medida están llevando a cabo su misión; es decir, hasta qué punto el suministro de servicios es de calidad, eficiente y efectivo.

Modelo teórico

El modelo conceptual adoptado se construyó a partir de marcos existentes que cuentan con una trayectoria suficientemente probada en los países donde se aplican. Esto quiere decir que, tanto para la caracterización de la visión interna como de la externa, se adoptaron estructuras de variables (atributos e impulsores) comúnmente aceptadas, combinando algunos conceptos y adaptando a la realidad de ALC y a los objetivos del proyecto todo lo que fuera necesario.

El modelo incluye el desarrollo de un algoritmo que permitirá simular escenarios con distintos valores de los impulsores, de modo de ver en cada caso cuál sería el impacto sobre la satisfacción.

Estructura del modelo de medición: El modelo presupone que todos los aspectos de la gestión del servicio analizados tienen algún grado de incidencia sobre uno o varios de los impulsores de la satisfacción.

Con la visión interna se intenta caracterizar la calidad de la gestión del servicio. Para ello se definen cinco dimensiones:³⁰ i) cómo está definido y gestionado el proceso administrativo; ii) qué recursos se aplican para ejecutarlo; iii) qué TI se

²⁸ No se debería pensar que este estado de cautiverio equivale a indefensión o inofensividad, pues los ciudadanos tienen instrumentos a su disposición para exigir el cumplimiento de sus derechos.

²⁹ No se considera aquí la “voz” en procesos electorales o plebiscitos por tratarse de procedimientos que no pueden utilizarse con frecuencia y porque su impacto directo sobre la calidad de los servicios apunta únicamente al cambio de responsables y no a la superación de problemas con los responsables actuales.

³⁰ Las variables que componen la visión interna se describen en el anexo 3.

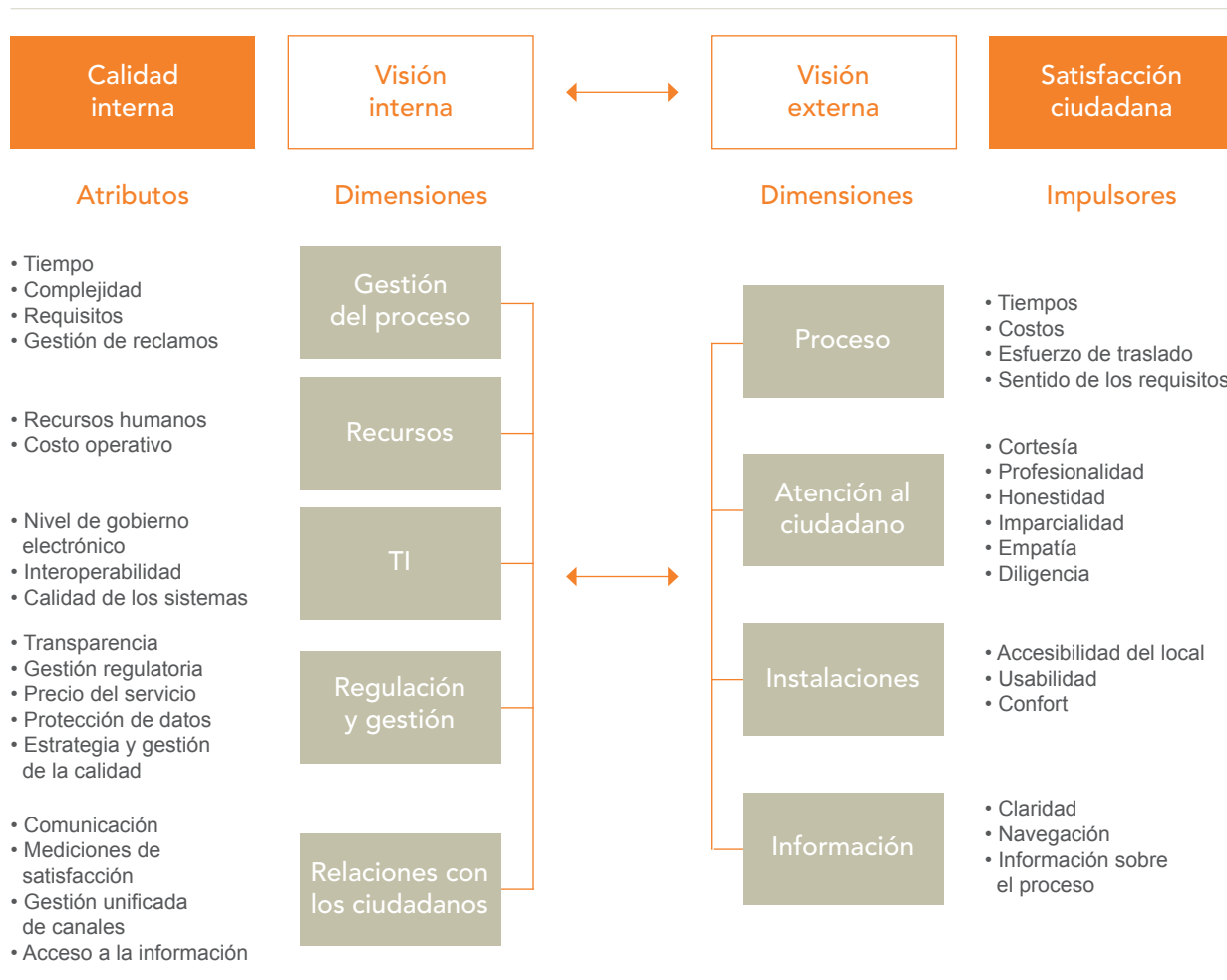
utilizan en el procesamiento; iv) cómo es la gestión de la institución y la de la regulación asociada al trámite,³¹ y v) cómo se gestiona la relación con los ciudadanos.³²

Por su parte, con la visión externa se intenta caracterizar la experiencia vivida por cada usuario. Se definen cuatro dimensiones: i) qué impacto tienen sobre su experiencia las principales características que definen el proceso; ii) cómo fue la atención que recibió de los funcionarios;³³ iii) cuál era el estado de las instalaciones donde realizó el trámite, y iv) cuál

es la calidad de la información acerca del trámite que suministra el Estado.

En el gráfico 1 se muestra esta estructura en forma de esquema. Para cada una de las variables que componen cada dimensión se definieron una o más preguntas en los respectivos cuestionarios (interno y externo). Los distintos valores que tomen las variables permitirán entender dónde están las fortalezas y debilidades de la gestión (además de contribuir a la construcción de un índice compuesto de calidad) y cuáles son los impulsores relevantes de la satisfacción.

Gráfico 1. Modelo de medición. Dimensiones y variables de la calidad y la satisfacción



Fuente: Elaboración propia.

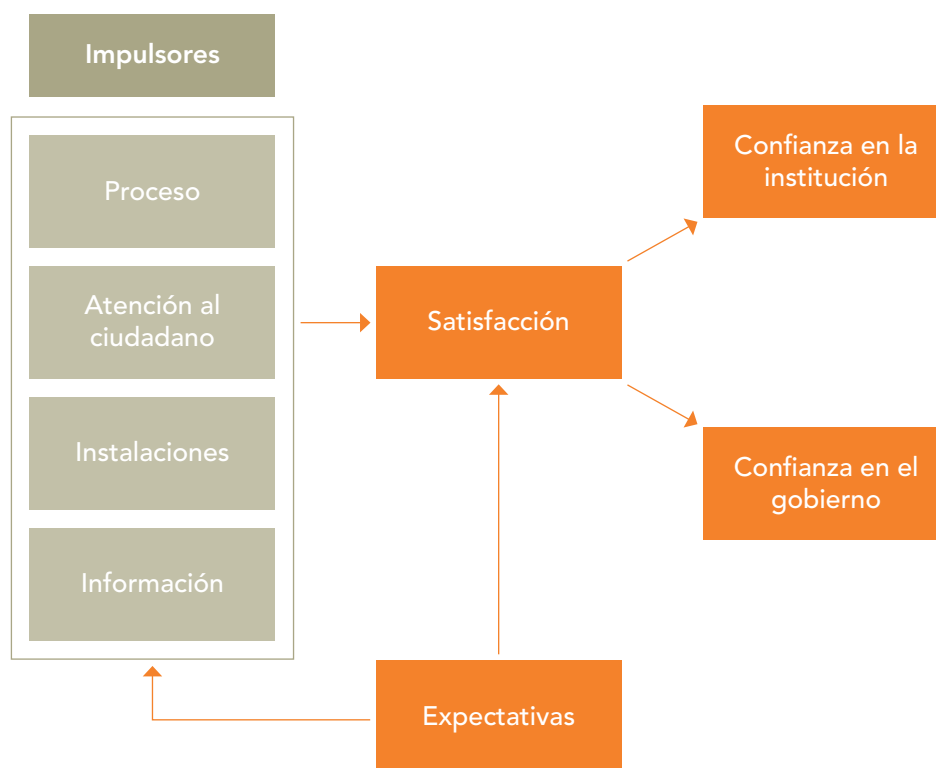
³¹ En esta dimensión se analizan los modelos de gestión de la calidad en uso. Se debe considerar que distintos modelos y herramientas de gestión generan culturas organizacionales que facilitan o dificultan la eficiencia, la innovación, el foco en los ciudadanos, la implementación de mejoras, el seguimiento de la gestión y la evaluación de políticas y resultados.

³² Una buena relación con los ciudadanos permite no solo servirlos mejor y de forma más personalizada, sino captar la visión que estos tienen del servicio.

³³ La atención es un componente sumamente importante de la experiencia de los ciudadanos. Existen estudios que avalan esta afirmación y que muestran que los ciudadanos dan más valor a un trato justo y respetuoso que al resultado de la interacción (Morgeson, 2014).

Se considera que las 16 variables de la visión externa son efectivamente impulsoras de la satisfacción; sin embargo, será el análisis estadístico el que determinará si en efecto todas lo son. Además de las variables que presenta el diagrama anterior, en la visión externa se consideraron las siguientes variables clave: satisfacción, expectativas, confianza en la institución prestadora y confianza en el gobierno, cuyas relaciones básicas se pueden apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2. Relación entre impulsores y variables clave



Fuente: Elaboración propia.

Visión externa: encuesta en línea a través de Facebook

En esta sección se presenta el modelo de recolección de datos para la encuesta de satisfacción. Se debe tener presente que el estudio realizado es de tipo exploratorio. Primero se describe el proceso de recolección de datos y, en segundo término, se realiza una comparación entre la técnica adoptada y otras alternativas de uso común.

Debido al carácter innovador de la técnica empleada, para la prueba de concepto se decidió implementar



Los impulsores determinan la satisfacción y esta contribuye a la confianza. Las expectativas afectan tanto la satisfacción general como sus determinantes.

—en paralelo— una encuesta presencial acotada que permitiera comparar resultados, la cual se incluye en el anexo 4.

Recolección de datos: Existen diferentes metodologías para la recolección de datos: encuestas (presenciales de hogar, presenciales de intercepción, telefónicas o por correo electrónico), cliente misterio, etc. A los efectos de este estudio se ha optado por una modalidad en línea, tomando como base muestral la red social Facebook, y utilizando su plataforma para invitar a los usuarios a responder un cuestionario autoadministrado (es decir, sin intervención o ayuda externa de un encuestador).

A continuación se describen los principales elementos de la recolección de datos externos: marco muestral, cuestionario, pre-test, procedimiento y filtros de calidad aplicados.

Marco muestral - Facebook: Las encuestas buscan obtener información de una población objeto de estudio a partir de una muestra representativa. El objetivo es hacer inferencias acerca de la población total, sobre la base de las respuestas de los participantes de la muestra.

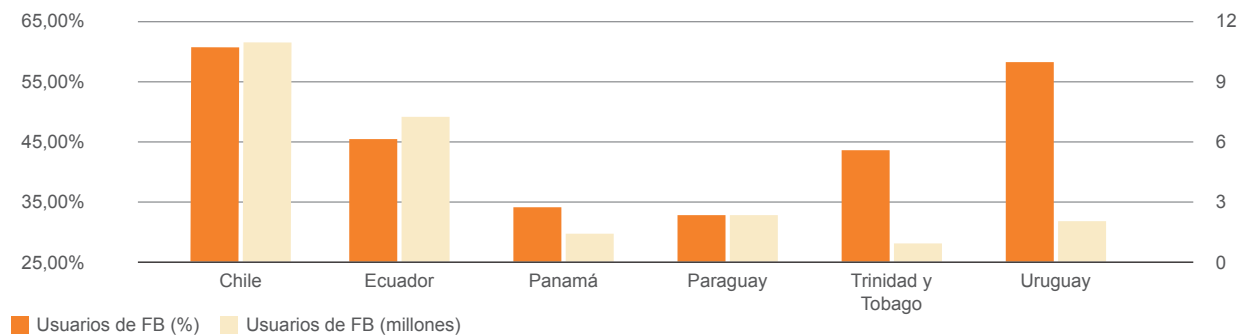
Las muestras se toman del marco muestral.³⁴ Como primera alternativa, se intentó trabajar con el marco muestral ideal, es decir, con el conjunto de todos los usuarios recientes de cada servicio, para lo cual se necesita poder contactar a cada uno de ellos. Así, se solicitó a cada institución los datos de contacto

de sus usuarios; sin embargo, solo 1 de las 36 instituciones pudo aportarlos, por lo que hubo que buscar otra alternativa.

Como ya se indicó, la opción adoptada fue considerar como marco muestral a los usuarios de Facebook de cada país. La elección estuvo respaldada por la posibilidad de contar con un espacio que contuviera a los usuarios del servicio, que permitiera contactarlos sin tener sus datos de contacto y que el contacto se pudiera realizar a un costo mínimo. Es posible que en el futuro surjan espacios que cumplan estos requisitos y que sean más apropiados que Facebook.

Dentro de la red social se detecta a los usuarios y, de acuerdo con criterios de representación mínima, se les invita a responder el cuestionario. Esto quiere decir que las muestras se toman del subconjunto de la población que es usuaria de Facebook en cada uno de los países, y que se excluye a la población que no utiliza la red social. La diferencia entre la población de cada país y el espacio muestral se puede apreciar en el anexo 4: 50% de la población de ALC es usuaria de Internet. Si se consideran únicamente los países que forman parte del piloto, la penetración de Internet alcanza un promedio de 56%.³⁵ Ahora bien, no todos los usuarios de Internet son usuarios de Facebook. La penetración de la red social en ALC alcanza un promedio de 43% y en los países que forman parte del piloto, de 49%.³⁶ En el gráfico 3 se pueden apreciar los respectivos valores para cada país participante del piloto.

Gráfico 3. Cobertura de Facebook



Fuente: Facebook (noviembre de 2015).

³⁴ El marco muestral es "la lista de elementos de la población objeto de estudio de la que es posible seleccionar las muestras" (McDaniel y Gates, 2011, pág. 418). Un marco muestral puede ser una lista de votantes registrados, un directorio telefónico, una lista de empleados, o el registro de calles y manzanas.

³⁵ Estos datos corresponden a 2014 (Banco Mundial). Todo indica que en 2015 las cifras han sido mayores, muy probablemente en torno a 60% para los países del piloto.

³⁶ Facebook AdsManager, <https://www.facebook.com/ads/manager/>. Consultado en noviembre de 2015.

Estos niveles de penetración de Facebook significan un sesgo para el marco muestral, caracterizado por una subrepresentación de los segmentos de niveles educativos y socioeconómicos más bajos y del segmento de las personas mayores. Sin embargo, esta situación puede compensarse, al menos parcialmente, al aplicar un muestreo que procure una representación mínima para todos los segmentos sociodemográficos básicos, lo cual sería posible porque, en principio, hay usuarios de Facebook en todos los segmentos demográficos básicos.

Por lo tanto, la representación de los miembros de la población objetivo de un determinado segmento demográfico y que no están en Facebook se puede lograr a través de personas del mismo segmento y que sí están en Facebook. Se asume que ambos grupos tendrán experiencias y actitudes similares respecto de los servicios públicos.³⁷

Un punto muy relevante de este análisis sobre la representatividad de las muestras es que no solo no se tuvo acceso a los datos de contacto de los usuarios sino que tampoco fue posible conocer el perfil demográfico de los usuarios de cada servicio, pues las instituciones evaluadas no contaban con esta información. Esta información hubiera permitido aplicar ponderaciones a cada segmento demográfico. Los perfiles demográficos varían de un servicio a otro. En algunos casos son similares al perfil demográfico del país (por ejemplo, para la renovación del documento de identidad) pero en otros, no (por ejemplo para la inscripción de un niño en una escuela, donde es mayor la proporción de personas entre 30 y 45 años, y prácticamente no hay mayores de 65 años que realicen el trámite).

Finalmente, es importante señalar que la evolución reciente de la proporción de usuarios de Internet y Facebook en ALC indica, con certeza prácticamente plena, que irá en aumento en todos los países.³⁸ Esto significa que el marco muestral adoptado tenderá a contener a todos los usuarios, lo cual contribuirá a mejorar la exactitud de los resultados.

A modo de resumen, se pueden mencionar los siguientes beneficios del uso de Facebook:

- Tiene un alto y creciente grado de penetración.
- Permite sortear la falta de información de contacto de los informantes: se los puede contactar sin necesidad de conocer su número de teléfono, dirección física o dirección de correo electrónico.
- Presenta un grado de cobertura geográfica muy alto (siempre que haya conectividad), lo que permite contactar a personas a las que las encuestas presenciales no suelen contactar.
- Permite refocalizar diariamente las invitaciones que se realizan, de modo de conseguir informantes para los segmentos cuyas cuotas están más rezagadas.³⁹
- El costo por respuesta válida es significativamente menor que el de una encuesta presencial (la relación para la prueba de concepto fue de 3 a 1), siendo este aspecto vital para la factibilidad del proyecto.

En el caso de este marco muestral se definieron los tamaños necesarios de cada muestra –para cada país y servicio– de forma tal que se mantuviera un error muestral por debajo de 5%, y un nivel de confianza de 95%.⁴⁰

Questionario: Para cada uno de los impulsores presentados en el modelo teórico se define una pregunta que los encuestados valorarán. Estas preguntas, junto con las correspondientes a las variables clave, a las iniciales de filtro y a las demográficas (entre 35 y 40 en total), conforman un cuestionario que debería contestarse en un tiempo máximo de 15 minutos.

La estructura y longitud de los cuestionarios es la misma para los seis países. Pueden darse variaciones puntuales entre los seis servicios (preguntas específicas de un servicio y no de otro) y, también, cambios en la redacción de las preguntas (para adaptarlas al lenguaje local), por lo que de

³⁷ Esto no es así en algunos aspectos específicos. Por ejemplo, las preferencias respecto del canal de atención pueden contener un sesgo hacia el canal en línea si la encuesta se realizó por ese canal.

³⁸ Según data.worldbank.org, en los últimos 10 años el incremento anual absoluto de la proporción de usuarios de Internet en ALC ha variado entre 2,23% y 4,64%, por lo que el escenario más conservador sería un incremento anual absoluto de esta tasa por encima de 2%.

³⁹ Por ejemplo, en determinado momento se deja de enviar invitaciones a hombres menores de 40 años de determinada ciudad, y se refuerza el envío de invitaciones a mujeres mayores de 65 años de otra zona del país.

⁴⁰ Como se desconocía el tamaño real de la población de estudio, se consideró para este cálculo que la población era prácticamente infinita. Este es un supuesto conservador ya que implica tamaños de cuotas mayores que los correspondientes a poblaciones finitas.

hecho hay 36 cuestionarios distintos. El cuestionario se estructuró en los siguientes cuatro bloques:

- Preguntas filtro de entrada, de cara a seleccionar aquella población objetivo (personas que hubieran realizado el servicio en el último año) y determinar que el posible informante no está afectado por restricciones básicas (posible conflicto de interés y otras).
- Preguntas relativas a la satisfacción con el servicio.⁴¹ Valoración de atributos de satisfacción a través de preguntas y respuestas en un rango de puntuación. Se seleccionó la escala de 1 a 10 para todas las variables, es decir que los ciudadanos que respondieron la encuesta podían indicar su acuerdo o desacuerdo con las afirmaciones que se les presentaban, eligiendo un valor entre 1 y 10, donde 1 significaba total desacuerdo y 10 acuerdo pleno. Esta escala permite una distribución amplia de las respuestas, a la vez que no cuenta con una opción neutral (ya que tiene un número par de opciones), lo que fuerza a los informantes a expresar una reacción positiva o una negativa. El punto neutro o de indiferencia de la escala es 5,5. Este bloque se divide en cinco secciones: i) preguntas generales y de variables clave; ii) preguntas sobre el proceso (tiempo, costo y esfuerzo de traslado); iii) preguntas sobre el trato recibido; iv) preguntas sobre el local de atención, y v) preguntas sobre la información disponible. Para algunos servicios hay, además, preguntas específicas que recogen información que no forma parte del modelo.
- Preguntas abiertas destinadas a recoger información no estructurada que los informantes creyeran necesario aportar.
- Datos de caracterización demográfica y de contacto:
 - > Datos de caracterización sociodemográfica: principalmente la entidad subnacional de residencia (región, provincia y comuna en Chile; provincia y cantón en Ecuador; provincia, distrito y corregimiento en Panamá; departamento y distrito en Paraguay; municipalidad en Trinidad y Tobago, y departamento y localidad en Uruguay); género; franja etaria; etnia, y nivel socioeconómico. Estas preguntas

permiten caracterizar al informante y también ir monitoreando las cuotas demográficas planificadas. En el caso de etnia, se aplicó la misma pregunta incluida en el censo de cada país. Para el nivel socioeconómico se aplicó la misma pregunta que utiliza Latinobarómetro.⁴² Cabe destacar que los informantes se autodefinen.

> Datos de contacto: se solicitaron (con respuesta opcional) para permitir la verificación de las respuestas y la participación en un sorteo con el fin de aumentar el número de respuestas.

Pre-test: Para garantizar la robustez del instrumento de medición, se efectuó una prueba previa, comúnmente denominada *pre-test*. Se trata de una aplicación muy reducida donde se buscan errores de diseño (posible falta de claridad de los textos, falta de continuidad, patrones de salto deficientes), nuevas alternativas para preguntas previamente codificadas y cerradas, así como la reacción general de los informantes. También se prueba el tiempo que les lleva a los informantes completar la respuesta (que debería estar por debajo de los 15 minutos) y se realizan estimaciones de la tasa de respuesta y rendimientos esperados por día.

El *pre-test* se realizó con idéntica metodología que la encuesta real. Abarcó 360 encuestas distribuidas en varios servicios en todos los países. Como resultado, se identificó la baja tasa de respuestas para *Beneficio por discapacidad* y se corrigió la redacción de varias preguntas.

Proceso: Como se indicó anteriormente, la recolección de datos se realizó a través de una encuesta en línea dentro de la red social Facebook. Para ello, se desarrollaron las siguientes actividades:

- Se programó la encuesta sobre la plataforma de encuestas en línea SurveyMonkey (www.surveymonkey.com). Para cada país se generó un enlace de acceso a la encuesta diferente, a partir del cual se habilitaba la encuesta para los seis servicios del país.
- Mediante Facebook se enviaron avisos publicitarios que invitaban a realizar la encuesta. Facebook permite dirigir los avisos a diferentes segmentos

⁴¹ En el anexo 3 figuran las preguntas correspondientes a este bloque.

⁴² <http://www.latinobarometro.org/>.

demográficos (según ubicación geográfica, edad y género) y según otros criterios de segmentación. La pertenencia de un usuario de Facebook a determinado segmento es autoidentificada. Dependiendo de la tasa de respuestas se van reiterando los avisos, lo que permite desplegarlos en distintas secciones de la pantalla del usuario a efectos de darles mayor visibilidad. En aquellos casos en los que la institución contaba con datos de contacto que podían utilizarse para la encuesta, fue posible complementar el uso de Facebook con una invitación por correo electrónico.

- Para la selección de usuarios de los servicios se estableció una secuencia de segmentación:
 - > En la primera, se seleccionó usuarios para cada servicio.
 - > En la segunda, se procuró cubrir todas las cuotas por género y edad.
 - > En la tercera, se procuró cubrir las cuotas por ubicación geográfica.
- Mediante un click en el enlace de un anuncio, los informantes accedieron al formulario web previamente programado (en la jerga técnica esto se denomina un landing). Al inicio del cuestionario se incluyeron preguntas “filtro”, de forma tal que solo aquellos que calificaron pudieron continuar. Estas preguntas son clave para el resto de la encuesta: sirven para determinar qué servicios usó el encuestado y, a partir de allí, aplicar una u otra variante del cuestionario.
- Una vez pasado el filtro, el informante contestó las preguntas sustantivas, las demográficas y, opcionalmente, las de datos de contacto.
- Se descargaron los resultados de la encuesta y se les aplicaron filtros adicionales de calidad. Finalmente, se enviaron para aprobación y procesamiento analítico.

Filtros de calidad para las respuestas: A fin de garantizar la calidad y consecución de los resultados del estudio, se aplicaron los siguientes filtros de calidad para validar cada respuesta, además de los criterios propios de diseño del estudio:

- Filtro de público objetivo: se mostró un amplio listado de selección múltiple que incluía los seis servicios objetivo del estudio. Se le pedía al potencial informante que seleccionara aquellos que hubiera utilizado en los últimos 12 meses. Si indicaba no haber realizado ninguno de los trámites listados o seleccionaba un servicio que no pertenecía al conjunto de seis del piloto se daba por terminada su participación. Si seleccionaba servicios válidos se le permitía continuar con el cuestionario correspondiente.
- Controles de tiempo de respuesta: la plataforma de captura de datos permite registrar la hora de inicio y fin de sesión automáticamente, lo que permite realizar estadísticas sobre el tiempo promedio de respuesta del cuestionario, mínimos y máximos.
- Controles de IPs repetidas: en todos los casos se registra la dirección IP del informante como forma de bloquear eventuales reintentos. No se permiten dos respuestas desde la misma dirección IP.
- Controles de cuentas de Facebook repetidas: no se permiten dos respuestas desde la misma cuenta de Facebook para un mismo servicio.
- Aleatorización: la plataforma permite realizar preguntas en orden aleatorio para aminorar sesgos derivados del orden de las preguntas.
- Informe diario: se obtiene un informe con el avance y la evolución de la investigación, en términos tanto de encuestas contestadas como descartadas.
- Depuración de *straightliners*.⁴³

Comparación de metodologías de recolección de datos:

En esta sección se realiza un análisis comparativo de las metodologías de recolección de datos: presencial, telefónica y en línea. El objetivo del análisis es presentar las fortalezas y debilidades de cada una, con el objetivo de contextualizar la validez de la técnica adoptada para este estudio. Todas comparten la dificultad impuesta por la falta de datos demográficos y de contacto de los usuarios de cada servicio.

⁴³ “Tendencia consistente en que el encuestado marque siempre la misma opción” (<http://www.investigacionmercados.es/como-reducir-el-straightlining/>, consultado en mayo de 2015).

Encuesta presencial: Tradicionalmente, la encuesta presencial ha sido la herramienta más utilizada. Diversos estudios, entre ellos Díaz de Rada (2012), reconocen sus ventajas en cuanto al acceso a la población objetivo y a la posibilidad de disponer de errores muestrales precisos (sobre todo las encuestas presenciales de hogares). Es apropiada para cuestionarios extensos y para cuestionarios con preguntas complejas que requieran una explicación verbal adicional a informantes con bajo nivel educativo. Es más confiable respecto de los datos demográficos, ya que los mismos son en cierto grado verificables por el encuestador. Sin embargo, juegan en su contra el factor costo (es considerablemente más cara que las otras opciones), errores que pueda introducir el encuestador y la inhibición que este puede provocar en el encuestado en preguntas sensibles, abiertas o que requieran reflexión.

Hay dos tipos de encuestas presenciales: las de hogares y las de intercepción (aquellas en las que el entrevistador aborda a las personas en un espacio público, por ejemplo a la salida de un centro de atención). La construcción de marcos muestrales en hogares se ve restringida por la dificultad de acceso a los individuos seleccionados. Entre otros aspectos, los altos niveles de inseguridad que asuelan la región se traducen en un alto nivel de desconfianza, que lleva a que no se le abra la puerta a los encuestadores. Esto resulta en una disminución de la precisión y la necesidad de reemplazos de las muestras seleccionadas originalmente. A su vez, los reemplazos incrementan los costos de recolección de datos.

Por su parte, las entrevistas por intercepción no permiten seleccionar los elementos de la población objetivo con los mismos niveles de aleatoriedad que las encuestas de hogares. Para un estudio como este, habría que cubrir todos los puntos y canales de atención, y las distintas horas y días. Esto implica costos demasiado altos, y resulta impracticable si se quiere tener una visión con distribución geográfica representativa para todos los servicios. Por otra parte, si bien se puede planificar al detalle la selección de muestras, gran parte de la selección la termina realizando el encuestador y no el planificador. Otras debilidades que se pueden mencionar son la ausencia de privacidad para el informante y la

incomodidad ocasionada por no tener previsto responder una encuesta que puede durar 20 minutos.

La encuesta a la salida del centro de atención se distingue de las otras en cuanto al tipo de información que se obtiene de las personas consultadas. Como la persona acaba de tener la experiencia, quien informa es “alguien que está percibiendo”. En cambio, en las otras técnicas, transcurrido ya un tiempo desde la experiencia, quien informa es “alguien que está recordando”. Muchas veces estas dos visiones difieren (pueden parecer incluso contradictorias) sin que pueda afirmarse que ninguna de las dos es incorrecta (Kahneman, 2011).

Encuesta telefónica: Las encuestas telefónicas tuvieron su apogeo especialmente por su capacidad de penetración a los hogares, saltando todas las barreras de acceso propias de las entrevistas personalizadas que ya se han mencionado. Presentan como ventajas el bajo costo y la facilidad para realizar varios intentos de contacto con un hogar, con lo que se reduce el número de hogares no contactados. Sin embargo, su relativa efectividad (en relación con la tasa de respuestas obtenidas) comenzó a decaer con el surgimiento, primero, de las contestadoras automáticas y los captos de número entrante y, luego, con la difusión de la telefonía móvil. Por otro lado, la restricción –ya existente para las entrevistas mediante telefonía fija– de que el cuestionario fuera relativamente corto a efectos de evitar altas deserciones, se vio agravada por la telefonía móvil, aumentando las limitaciones a la profundidad del cuestionario. Otro factor que afectó negativamente esta modalidad fueron las prácticas de marketing agresivo que promocionaban sus productos disfrazando el motivo de la llamada con falsas encuestas.

Encuesta en línea: A medida que el uso de Internet se ha ido generalizando, el uso de encuestas en línea como herramienta de investigación de mercado ha ido en aumento.⁴⁴ Sus ventajas y desventajas han sido tratadas por diversos autores y algunas ya han sido mencionadas en este documento. Los principales aspectos que destaca la literatura especializada son:

- mayor amplitud geográfica, ya que Internet permite

⁴⁴ El estudio anual mundial “European Society for Opinion and Marketing Research” señala que 45% de la investigación se realiza utilizando técnicas en línea. Investigación de Mercados (McDaniel y Gates, 2011).

el acceso a costos razonables a puntos apartados para los que la metodología presencial resulta inviable (Roztock, 2001);

- el grado de penetración de Internet impone sesgos (Fricker et al., 2005);
- mejor relación costo-beneficio, y un costo que prácticamente no depende del tamaño de la muestra (Couper, Traugott y Lamias, 2001);
- menor tiempo de recolección de datos e independencia del tiempo respecto al tamaño de la muestra (Roztock, 2001). Las independencias de costo y tiempo permiten tomar muestras mayores a fin de mejorar la representatividad;
- mayor nivel de sinceridad debido a la autoadministración. También, más tiempo para pensar las respuestas, algo particularmente valioso en las preguntas abiertas y en aquellas que necesitan un mínimo de capacidad de abstracción. A la sinceridad debe sumarse la actuación más desinhibida de los individuos al comunicarse en línea y no en persona (Chang y Krosnick, 2003);
- posibilidad de seguimiento automático y en tiempo real de las respuestas, y control instantáneo de las respuestas dudosas (Fricker et al., 2005);
- disminución del error humano como consecuencia de la desintermediación⁴⁵ (Roztock, 2001);

Conclusiones: Claramente, todos los métodos presentan ventajas y desventajas, y son más o menos apropiados dependiendo de cuatro aspectos fundamentales: i) los objetivos o el tipo de investigación; ii) el contexto donde la investigación se realiza; iii) la posibilidad de contrarrestar las debilidades inherentes al método, y iv) la relación costo-beneficio que se esté dispuesto a asumir (viabilidad financiera). Al considerar las cuatro dimensiones se podría afirmar que efectivamente no existe mejor alternativa para el estudio de la

satisfacción ciudadana que la que se ha adoptado. Se dispone incluso de estudios en la materia, donde se analiza la precisión de las distintas alternativas sin encontrar diferencias significativas.⁴⁶ Cabe mencionar que donde más se destaca el instrumento en línea es en la relación costo-beneficio.

En cambio, si se considera que la penetración de Internet y la participación en las redes sociales va en aumento en todo el mundo (y a un ritmo relativamente superior en nuestra región), se podría esperar que, en un futuro bastante cercano, este método presente ventajas frente a los restantes, tal como ya se está evidenciando en países con alta penetración de Internet, por ejemplo, Estados Unidos. Por otro lado, cabe resaltar que la mayor penetración hace que la población alcanzable se aproxime cada vez más a la población total, lo cual tiende a la desaparición de sesgos que puedan darse en la actualidad en términos de franjas etarias, niveles educativos y niveles socioeconómicos.

Mientras las diferencias entre el marco muestral de Facebook y la población total no sean suficientemente pequeñas, cabe continuar preguntándose si —en el caso de un estudio de satisfacción ciudadana con servicios transaccionales— existen diferencias significativas entre los individuos que pertenecen al universo Facebook y los que no. En forma similar, cabe preguntarse si hay diferencias significativas entre las opiniones de aquellos que aceptan la invitación a realizar la encuesta y los que no. En principio, no hay razón para creer que exista tal diferencia.⁴⁷ De todos modos, hay que recordar que la falta de conocimiento preciso del universo de usuarios de cada servicio es un factor más influyente que la técnica de recolección utilizada.

Visión externa: análisis estadístico

En la investigación social sobre las preferencias de las personas es posible distinguir fundamentalmente dos

⁴⁵ Al tratarse de una encuesta autoadministrada se elimina una fuente de error: el encuestador. No obstante, hay que reconocer que el encuestador aporta valor en casos de preguntas complejas o informantes con bajo nivel educativo.

⁴⁶ Conde y Cremonte (2015) se ocuparon de analizar la calidad de las encuestas mediante un análisis de las diferencias significativas entre las tres modalidades más comunes: autoadministradas en línea; autoadministradas en lápiz y papel, y administradas presenciales, y llegaron a la conclusión de que no existen diferencias de precisión entre las tres modalidades.

⁴⁷ Miller y Miller Kobayashi (2000) sostienen que, si bien los niveles educativos más bajos, los hombres y las minorías étnicas suelen estar subrepresentados (en Estados Unidos) entre quienes responden a las encuestas realizadas por correo o por teléfono, quienes responden y quienes no lo hacen tienen típicamente opiniones similares respecto de la calidad de los servicios suministrados por el gobierno.

enfoques: el deductivo, que mide directamente las preferencias de los ciudadanos; y el inductivo, el cual infiere las preferencias a partir del análisis de las valoraciones de los atributos de un servicio. En ambos casos se pueden emplear técnicas cuantitativas.

Preguntarle a un individuo directamente por sus preferencias (enfoque deductivo) presenta una desventaja de cara a la priorización de los atributos que más impactan en la satisfacción. La dificultad radica en que, de manera intencionada o no, la veracidad de las respuestas no necesariamente se corresponde con su comportamiento en la realidad. Esto se debe a que, por lo general, no existe en los ciudadanos un juicio reflexivo previo sobre la importancia de ciertos atributos de la satisfacción. Por lo tanto, este proyecto ha preferido adoptar el enfoque inductivo.

En este estudio se aplicará la *Teoría de la acción razonada* (Ajzen y Fishbein, 1980), a través de la cual se define un modelo cuantitativo que permite averiguar la importancia de cada atributo de la satisfacción, sobre la base de la actitud y las creencias declaradas. Esta teoría considera dos dimensiones, una cognitiva y otra sensitiva. La primera explica las creencias sobre algo y se utilizará para identificar los atributos que influyen sobre la satisfacción, mientras que la segunda explica la intensidad de esas creencias y se utilizará para cuantificar el grado de importancia de cada uno de esos atributos.

Tomando como base este modelo se estimará, por un lado, la importancia general otorgada por los ciudadanos a cada uno de los atributos del servicio y, por otro, los escenarios que podrían darse al actuar sobre un determinado atributo. Mediante técnicas de aprendizaje estadístico (*statistical learning*) se realizará la inferencia entre las respuestas de los ciudadanos y el modelo subyacente que explique la satisfacción. Este aprendizaje apunta a explicar una variable dependiente u objetivo (la satisfacción) a partir de una serie de variables independientes (las respuestas de los ciudadanos a preguntas sobre los distintos aspectos concretos del servicio). El modelo que se obtenga permitirá plantear diferentes escenarios según posibles evoluciones (mejora o empeoramiento) de los atributos de la satisfacción.

El análisis estadístico se realizará siguiendo una secuencia de actividades: análisis descriptivo, importancia de atributos y modelo predictivo.

Análisis descriptivo: En esta actividad se verifica la validez de cada respuesta y se analiza el grado de independencia de las variables (atributos).⁴⁸ Mediante este análisis se logra la reducción de la dimensionalidad.

Inicialmente, cada pregunta del cuestionario refleja un atributo que se debe valorar y se ha asumido que, en principio, todos influyen sobre la satisfacción. Sin embargo, esto podría no ser cierto y, de ser así, se podría simplificar el modelo, descartando variables que puedan ser explicadas totalmente por otras, obteniendo así un conjunto de dimensión mínima.

Primeramente se realiza el análisis exploratorio, a fin de comprender cómo fue la reacción de los informantes ante cada pregunta. Consiste en analizar la distribución estadística de las preguntas a efectos de detectar posibles errores de programación de la encuesta, sesgos en las respuestas, etc., y así poder tomar como válido el conjunto de respuestas a una pregunta.

Un segundo paso es el estudio de la desviación intracuestionario, mediante el cual se analiza la respuesta de cada informante a fin de detectar respuestas insinceras, las cuales se descartan. En la prueba de concepto, se eliminó 2% de las respuestas obtenidas.

El tercer y último paso es lo que se conoce como análisis de componentes principales⁴⁹ (PCA, por sus siglas en inglés). La depuración surgida de los dos pasos anteriores permite comenzar a trabajar con datos confiables. Este es el paso donde se detectan posibles redundancias en las preguntas y conceptos que parecían distintos pero que los ciudadanos identifican como similares (por ejemplo, para ellos podría ser lo mismo el esfuerzo de traslado que la cantidad de pasos). Es preciso notar que solo en algunos escenarios especiales los atributos acaban siendo reemplazados por los componentes principales para las siguientes fases. En el caso de este proyecto se comprobó que el uso de los componentes no mejoró

⁴⁸ Los atributos son abstracciones que hacemos de una realidad compleja y entrelazada. Esto hace que en la mayoría de los casos exista algún grado de correlación entre los mismos. Por ejemplo, el tiempo que se invierte para realizar un trámite puede estar estrechamente relacionado con la diligencia de los funcionarios o con la posibilidad de que el trámite pueda realizarse en línea.

⁴⁹ Los componentes principales son un conjunto reducido de nuevas variables linealmente no correlacionadas entre sí y que contienen la misma información estadística que el conjunto de variables al cual se le está aplicando el análisis PCA.

los resultados desde el punto de vista estadístico. Debido a esto, en las siguientes actividades se continuó trabajando con los atributos.

Importancia de atributos: Con los resultados del análisis exploratorio (es decir, con un buen conocimiento de los datos recogidos), se procede a determinar cuáles atributos tienen alguna incidencia sobre la satisfacción, luego se identifican los más importantes y se los ordena según su importancia.

Previo al análisis de la importancia de atributos se realiza un análisis bivalente⁵⁰, mediante el cual se identifican los atributos que de manera independiente tienen correlación con la satisfacción. Este análisis no identifica el grado ni el sentido de la correlación entre ambas variables, es decir, que no permite aún describir o cuantificar la importancia que tiene cada atributo sobre la satisfacción.

Una vez identificadas todas las variables que se correlacionan con la satisfacción, se procede con la importancia de atributos. En esta actividad se emplea un análisis multivariado. Esto significa que se analizan al mismo tiempo todos los atributos de cada dimensión (proceso, atención a los ciudadanos, instalaciones e información) y no cada atributo de

manera aislada. Se determinan los más importantes (los de mayor impacto sobre la satisfacción) y el grado de influencia relativa de cada uno. El algoritmo que se utiliza para este análisis es conocido como *Random Forest*. Los resultados se normalizan asignando un valor de 100 al atributo más importante. El resto de los atributos toma valores relativos al más importante.

Tras un análisis inicial, se determinó que es necesario excluir a las expectativas como determinantes de la satisfacción en el análisis de importancia, debido a que la correlación entre ambas es demasiado alta. Esto confirma que las expectativas y la satisfacción son dos conceptos muy ligados. Si se las incluyera como atributo, el resultado sería un modelo falso donde muy pocos o ningún otro atributo tendría importancia estadísticamente relevante.

Como resultado se obtiene una lista priorizada de los atributos que determinan la satisfacción de los ciudadanos. El cuadro 1 muestra un ejemplo de la importancia de atributos.

El análisis de importancia solo determina la criticidad del atributo y no cómo los ciudadanos están valorando el desempeño de la institución en referencia a ese atributo. Los ciudadanos son los que determinan la importancia, y es limitada la capacidad de la institución

Cuadro 1. Ejemplo de resultados normalizados del análisis de importancia: solicitud de cita médica en Panamá

Atributo	Ranking	Grado de importancia	Proceso	Atención	Instalaciones	Información
Importantes o con alto impacto						
Tiempo de tramitación	1	100	✓			
Imparcialidad	2	86	✓			
Diligencia	3	47		✓		
Cortesía	4	35		✓		
Honestidad	5	29		✓		
Profesionalidad	6	27		✓		
Empatía	7	24		✓		
Información sobre el proceso	8	22				✓
Costo	9	21	✓			
Confort	10	20			✓	
Sentido de los requisitos	11	17	✓			
Bajo o nulo impacto						
Accesibilidad del local	12	7			✓	
Claridad	13	4				✓
Esfuerzo de traslado	14	2	✓			
Usabilidad	15	2			✓	
Navegación	16	1				✓

Fuente: Elaboración propia.

⁵⁰ El término "bivalente" se refiere a que este tipo de análisis refleja si existe o no una correlación entre dos variables; por ejemplo, entre la satisfacción y el esfuerzo de traslado.

para incidir en ella en el corto plazo. Donde sí puede y debe incidir la institución es en el desempeño relativo a cada atributo.

Puede resultar útil representar de forma ilustrativa para cada servicio la relación entre importancia y desempeño para todos los atributos. Se lo suele hacer con una representación en cuadrantes como la que figura a continuación en el gráfico 4.

Gráfico 4. Importancia vs. desempeño

Desempeño	Alto	3	2
	Bajo	4	1
		Baja	Alta
		Importancia	

Fuente: Elaboración propia.

Cada atributo queda ubicado en una de las cuatro zonas. En la zona 1, la importancia es alta y el desempeño es bajo. Lo ideal es que ningún atributo caiga en esta zona; a su vez, sería prioritario invertir en la mejora de aquellos que allí figuren. En la zona 2, tanto la importancia como el desempeño son altos. Esta es la zona ideal a la que habría que llevar a los atributos más importantes, y es necesario velar por mantener en ese lugar a los que ya figuran. En la zona 3, la importancia es baja pero el desempeño es alto, lo que podría estar indicando un exceso de recursos puestos en sostener el nivel de calidad de un atributo que los ciudadanos no ven relevante. Finalmente, en la zona 4 son bajos tanto la importancia como el desempeño. Mientras la importancia se mantenga baja, no hay nada de qué preocuparse. En suma, la zona 1 requiere cambios urgentes, la zona 3 indica un posible derroche de recursos, y las zonas 2 y 4 reflejan una gestión correcta.

Modelo predictivo: En esta actividad se define una técnica entre los distintos tipos de algoritmos

predictivos más frecuentes y se construye el algoritmo que prediga la satisfacción a partir del desempeño de los atributos más importantes. Lo anterior permitirá explicar la contribución de cada atributo a la satisfacción y ensayar distintos escenarios para observar cuáles serían los distintos impactos sobre la satisfacción.

Se consideraron distintas alternativas como modelo predictivo: redes neuronales, regresión lineal múltiple, regresión logística y árboles de decisión.⁵¹ Se compararon estos cuatro métodos en términos de la facilidad para interpretar los resultados, la capacidad de representar no-linealidades, el error cuadrático medio (R^2) y la capacidad de acierto (porcentaje de casos acertados, es decir, donde la predicción realizada por el modelo estadístico ha sido correcta). Las redes neuronales presentaron el mejor resultado para los indicadores estadísticos (R^2 y acierto); sin embargo, tienen la desventaja de ser difíciles de interpretar.⁵² No obstante, la dificultad puede reducirse si se complementa el modelo predictor con la información de importancia de atributos. Por estas razones es la técnica que finalmente se adoptó.

Las redes neuronales son redes artificiales que simulan el comportamiento neuronal de los seres vivos. Funcionan recibiendo un conjunto de estímulos que son procesados y producen una determinada salida. Para identificar la función matemática que relaciona estímulos (entradas) con resultados, la red recibe un entrenamiento con todo el conjunto de datos que se poseen, de los cuales se tienen los estímulos (las respuestas de los informantes a las preguntas sobre los atributos) y el resultado (la satisfacción informada por los ciudadanos). Se aplican iterativamente los datos de aprendizaje y se van ajustando los comportamientos que debe tener cada neurona (componente básico del algoritmo). De este modo, la red pasa a ser una representación del sistema y sabrá cuál es la respuesta que corresponde a una entrada nueva. En el gráfico 5 se puede apreciar el esquema de una red neuronal.

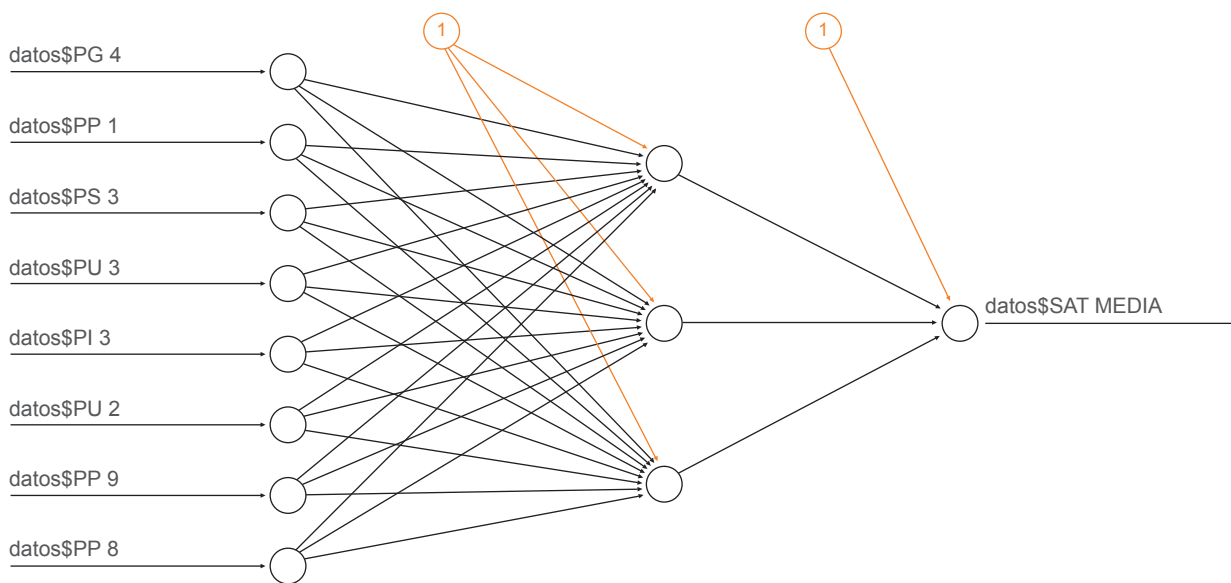
A través de un software estadístico se construyeron 35 redes neuronales, una para cada país y servicio,⁵³ las cuales son capaces de predecir la satisfacción a partir de los atributos de entrada (el modelo es, en realidad, un conjunto de 35 modelos).

⁵¹ No se consideró el Structural Equation Modeling (SEM) por ser una técnica confirmatoria más que predictiva. Esto quiere decir que su aplicación está condicionada al conocimiento experto previo del sector y de la población de estudio. No es una técnica que busque descubrir o identificar relaciones y patrones, sino más bien confirmar una hipótesis de relaciones y componentes existentes propuesta por expertos.

⁵² No es posible representar el resultado como una ecuación lineal o mediante condiciones de fácil comprensión.

⁵³ Si bien fueron 36 los servicios analizados, hubo un caso para el que no fue posible recoger la información. En la sección correspondiente a los resultados para el servicio *Beneficio por discapacidad* se dan más detalles sobre el caso que hubo que excluir.

Gráfico 5. Esquema de una red neuronal



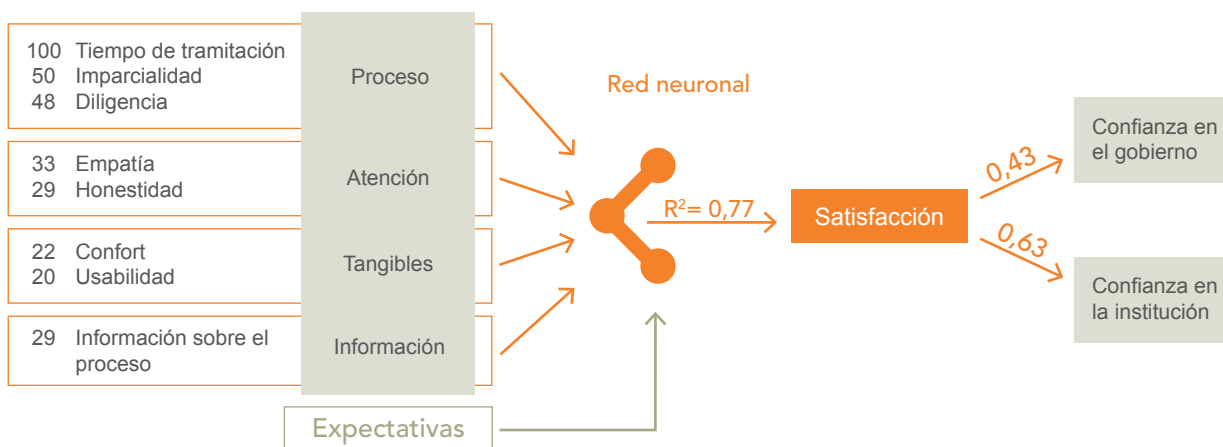
Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 6 se presenta un ejemplo de cómo se predice la satisfacción. La entrada a las redes neuronales (ANN por sus siglas en inglés, *Artificial Neural Networks*) es el conjunto de atributos más importante. A este conjunto se le debe agregar como entrada la variable Expectativas, la cual es diferente de las otras entradas pues la institución no puede modificarla directamente, sino que será el resultado indirecto de sus acciones. Por lo tanto, no se la utiliza

para definir los distintos escenarios de entrada (su valor es siempre el medido). En el gráfico 6 se observa junto a cada atributo el grado de importancia respecto de la satisfacción.

Tal como se ha manifestado, la red neuronal permite predecir la satisfacción para escenarios distintos del identificado con la encuesta piloto. Variando algunos de los valores de entrada (el desempeño que tienen los atributos más importantes) se puede obtener

Gráfico 6. Ejemplo del modelo de satisfacción ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se creó un modelo por servicio por país, incorporando en cada caso los atributos más importantes (que varían de un caso a otro).

un escenario hipotético de mejora, para el cual el modelo arrojará como salida el valor de satisfacción que le corresponde. De esta forma, se puede estimar cuánto variará la satisfacción al mejorar una variable (por ejemplo, el tiempo de atención) o un conjunto de variables (por ejemplo, la empatía y la imparcialidad).

En paralelo, se deberán considerar las estimaciones de costo de los proyectos que permitirían alcanzar el escenario que se está probando. De este modo, los responsables de los servicios pueden elegir la opción con la mejor relación inversión-impacto. Es así como esta herramienta puede convertirse en un instrumento que facilita la toma de decisiones a la hora de definir programas de modernización.

Cabe recordar que el modelo responde a un escenario de variables interrelacionadas y que no tiene una respuesta lineal para ninguna variable específica. Esto es coherente con el hecho de que varias variables no son independientes entre sí. Es decir que si, por ejemplo, se elige la meta de mejorar el desempeño del tiempo de tramitación dejando el resto de las variables fijas, se podría estar considerando una situación irrealizable y, por lo tanto, los resultados tendrían un grado menor de exactitud.

El cuadro 2 muestra un ejemplo ilustrativo de aplicación del modelo en la toma de decisiones.

La red neuronal indica, pues, cuáles son los distintos resultados sobre la satisfacción que se obtendrían para cada una de las tres intervenciones consideradas. A efectos de tomar decisiones, esta información se deberá considerar en conjunto



Se puede estimar cuánto variará la satisfacción al mejorar una variable (por ejemplo, el tiempo de atención) o un conjunto de variables (por ejemplo, la empatía y la imparcialidad).

Cuadro 2. Caso de uso del modelo predictivo

	Escenario No. 1	Escenario No. 2	Escenario No. 3
Variables sobre las que se piensa actuar	Tiempo de tramitación	Empatía	Profesionalidad Información sobre el proceso
Valor actual	5,3	4,8	4,5 6,0
Satisfacción actual		4,4	
Descripción del escenario	Se incrementa el desempeño de la variable 1 punto (a 6,3)	Se incrementa el desempeño de la variable 1 punto (a 5,8)	Se incrementan los desempeños de las variables 1 punto (a 5,5 y 7,0, respectivamente)
Resultado de la evaluación de los escenarios con el modelo predictivo ANN			
Satisfacción predicha	5,5	5,2	5,4

Fuente: Elaboración propia.

con los costos de cada una de las intervenciones (análisis costo-efectividad).

En el gráfico 6 se puede apreciar que el ejercicio incluyó el modelado de la relación entre la satisfacción y la confianza en el gobierno y en la institución, a través de un modelo de regresión lineal con la satisfacción como única variable predictora de las confianzas. Asimismo, figuran en el gráfico los coeficientes obtenidos con la regresión y se puede observar que el correspondiente a la confianza en la institución sería mayor que el correspondiente a la confianza en el gobierno. Esto quiere decir que las mejoras que se puedan lograr en satisfacción impactarían más en la imagen de la institución que en la del gobierno, aunque el aporte sería positivo en ambos casos. Este resultado concuerda con lo esperado, ya que la confianza en el gobierno está sujeta a muchos elementos no evaluados en este estudio y ajenos a la satisfacción con un servicio transaccional.

Visión interna: índice de calidad

En este apartado se describe el análisis cuantitativo de la visión interna. El objetivo es comprender cuáles son los factores de la gestión de las instituciones que están afectando los niveles de calidad y, en consecuencia, los de satisfacción ciudadana. La información fue aportada por las propias instituciones a través de cuestionarios y entrevistas. Esta información ha sido reflejada en un conjunto de variables con las cuales se caracteriza la situación de cada servicio y se construye un índice compuesto de calidad.

Tal como se indicó en la sección “Estructura del modelo de medición”, las variables de la visión interna se agrupan en cinco dimensiones. El índice de calidad tiene la siguiente forma:

$$IC = w_1 P + w_2 Rec + w_3 TI + w_4 GyR + w_5 Rel$$

donde:

IC = Índice de calidad de la gestión.
P = Puntaje de la dimensión *Proceso*.
Rec = Puntaje de la dimensión *Recursos*.

TI = Puntaje de la dimensión *Tecnologías de la información*.

GyR = Puntaje de la dimensión *Gestión y regulación*.

Rel = Puntaje de la dimensión *Relación con los ciudadanos*.

Corresponde, como primer paso, definir el peso relativo que estas dimensiones deberían tener, de modo de lograr que el índice compuesto represente de la manera más fiel la distancia que pueda existir, en cada servicio, entre su situación y las buenas prácticas de calidad generalmente aceptadas. Debido a que no existe una definición de referencia al respecto, es posible concebir múltiples soluciones válidas.

Como primera aproximación se ha considerado el criterio de simplicidad. Esto llevó a contemplar una ponderación equiproporcional.⁵⁴ A continuación, se realizó un análisis más profundo, considerando las variables que componen cada dimensión y analizando robustez y sensibilidad, y se resolvió introducir un ajuste a la equiproporcionalidad, adoptándose finalmente el siguiente modelo:

$$IC = \frac{1}{4} P + \frac{1}{4} Rec + \frac{1}{4} TI + \frac{1}{8} GyR + \frac{1}{8} Rel$$

Es posible que se puedan proponer ponderaciones mejores e, incluso, un conjunto de dimensiones de la gestión de la calidad más apropiado que el adoptado. De todos modos, es importante tener presente que se trata tan solo de un promedio cuyo fin es permitir abordar la calidad en términos generales y que, en sí, no posee información accionable. Por otro lado, estos pesos deben revisarse en cada nueva edición de la medición.

Los responsables de los servicios que se propongan trabajar sobre las debilidades que se identifiquen deberán basar su análisis no en este promedio sino en las variables que componen cada dimensión, las cuales se describen en el anexo 3, donde también se puede apreciar el peso relativo de cada variable dentro de la dimensión a la que pertenece. Una vez definidos los pesos relativos de las dimensiones, corresponde calcular el puntaje de cada una de ellas. Previamente, deben normalizarse las variables (se las re-escala para que su valor caiga en el

⁵⁴ “La ponderación mediante pesos de la misma cuantía (equiproporcionalidad) constituye la metodología más extendida y aplicada en investigaciones empíricas, dada su escasa dificultad operativa y la facilidad asociada a la interpretación de los resultados” (Dominguez Serrano *et al.*, 2011). Existen diversos índices compuestos que aplican equiproporcionalidad (por ejemplo, el de Desarrollo Humano [IDH-PNUD] o el de Desempeño Ambiental [EPI-Universidad de Yale]), y otros que aplican pesos diferenciados (por ejemplo, el modelo EFQM).

intervalo [0,1]).

El puntaje de cada dimensión estará dado por:

$$\text{Dimensión}_i = \sum_{K=1}^{N_i} w_{ki} I_{ki}, \text{ para } i = 1, 2, 3, 4, 5$$

donde:

i representa cada dimensión ($D1 = P$, $D2 = Rec$, $D3 = TI$, $D4 = GyR$, y $D5 = Rel$).

N_i es la cantidad de variables de la dimensión i .

w_{ki} son los pesos relativos de las variables dentro de la dimensión i .

I_{ki} son las variables normalizadas.

Ejecución 2015 del proyecto SV

La idea del proyecto SV fue concebida y desarrollada durante 2014, y la prueba de concepto se ejecutó durante 2015. El proyecto se estructuró en cuatro fases:

- Desarrollo de la metodología de medición: se construyó sobre la base de la experiencia regional e internacional. Las principales actividades fueron:
 - > selección de los servicios a evaluar;
 - > definición de los principios básicos de diseño;
 - > definición de la técnica de recolección de datos y del modelo de medición (estructura de dimensiones y variables que componen tanto la visión interna como la externa);
 - > definición de los respectivos cuestionarios;
 - > definición del modelo de análisis estadístico de los datos recogidos.
- Recolección de datos: para la visión interna, los responsables de cada servicio respondieron un cuestionario y participaron personalmente de una entrevista; para la visión externa, se realizó una encuesta en línea a través de Facebook a ciudadanos que hubieran realizado alguno de los trámites. En ambos casos se solicitó que las respuestas estuvieran referidas al período comprendido entre el 1 de junio de 2014 y el 31 de mayo de 2015.

- Análisis estadístico y consolidación de la información: se determinó la importancia y el desempeño de cada atributo de la satisfacción ciudadana, se construyó un algoritmo predictor de la satisfacción a partir de los valores de sus atributos y se determinaron regresiones y correlaciones entre diversas variables.

- Preparación del documento final.

Para la prueba de concepto se procuró trabajar con un conjunto de servicios y con un conjunto de países que fueran a la vez reducidos y representativos. Se definió un conjunto de seis países y seis servicios (se trabajó, en consecuencia, con 36 casos de servicios distintos). Los países se seleccionaron procurando abarcar la diversidad de situaciones que se dan en la región. Estuvieron representadas en este conjunto 4 de las 5 regiones del BID. Los países que participaron de la prueba son: Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Los seis servicios que se incluyeron en la prueba de concepto fueron seleccionados por los países siguiendo el procedimiento que se describe a continuación. Primero, se compartió con ellos una lista de potenciales trámites, asociados a los principales eventos de vida.⁵⁵ Se les solicitó que priorizaran la lista según cuatro criterios de relevancia:

- Impacto (cantidad de usuarios anuales): cuanto mayor sea el número de usuarios de un servicio, mayor el impacto que tiene la calidad de la prestación sobre el conjunto de la sociedad.
- Disposición de los responsables del servicio a implementar mejoras en el corto o mediano plazo: apunta a identificar planes de mejora que el proyecto SV podría evaluar rápidamente.
- Presunción de un bajo nivel de satisfacción: permitiría aprovechar la oportunidad para confirmar la presunción.
- Importancia política: permitiría incluir servicios cuya mejora forma parte de la actual agenda de gobierno.

Naturalmente, las prioridades establecidas por cada país fueron distintas. Esto obligó a una solución

⁵⁵ Se entiende por “eventos de vida” aquellos cambios relevantes en el estatus o la circunstancia de una persona: por ejemplo, tener un hijo, casarse, cumplir la mayoría de edad, mudarse, iniciar una actividad económica o una relación laboral, quedar desempleado, jubilarse, etc.

de compromiso que contemplara al máximo posible cada una de las seis propuestas. Como se mencionó anteriormente, los seis servicios que finalmente se seleccionaron fueron los siguientes:

- i) Solicitud de la calificación o de un beneficio por discapacidad (*Beneficio por discapacidad*);
- ii) Solicitud de cita médica en el sistema de salud público (*Solicitud de cita médica*);
- iii) Denuncia de hurto o robo sin violencia física (*Denuncia de hurto*);
- iv) *Inscripción de nacimiento*; v) Inscripción de un niño en una escuela pública (*Inscripción en escuela*), y
- vi) Renovación del documento de identidad (Renovación del DI).

Una vez seleccionados los servicios se procedió a homogeneizar su definición.⁵⁶ A tal efecto, se solicitó a los gobiernos información de cada servicio respecto a regulación, casuística del servicio (distintos casos posibles del mismo trámite) y cantidad y perfil demográfico de los usuarios.⁵⁷ De todas las alternativas posibles para un mismo trámite, se adoptó para este estudio la de uso más común. Después de que los servicios estuvieron perfectamente definidos y homogeneizados, se dio inicio a la medición enviando los cuestionarios de la visión interna a los responsables de cada servicio. En paralelo se iniciaron los trabajos relativos a la obtención de la visión externa. Luego de recoger la información se elaboraron fichas resumen (anexo 1) para cada servicio que se enviaron a los responsables para su validación.



La invitación a participar de la encuesta en línea se realizó desde Facebook, por lo que el universo de la encuesta fueron los usuarios de dicha red social.

La invitación a participar de la encuesta en línea se realizó desde Facebook, por lo que el universo de la encuesta fueron los usuarios de dicha red social. Se procuró contar con 400 informantes por cada servicio, en cada país;⁵⁸ a su vez, se definieron mínimos en cuanto a género, edad y ubicación geográfica. En total se obtuvieron 11.504 respuestas válidas para los 36 servicios. Debido a la novedad de este método se triangularon los resultados con una encuesta presencial en Paraguay para 3 de los servicios. El anexo 4 presenta un resumen de la comparación entre los dos métodos.

⁵⁶ Véase el apartado “Comparabilidad” de la sección “Principios de diseño”.

⁵⁷ En ningún caso se pudo obtener evidencia del perfil demográfico de los usuarios.

⁵⁸ En Trinidad y Tobago la meta fue de 200 informantes.

2. Resultados

En este capítulo se presentan los resultados del estudio. Primero, se desarrollan los resultados en el ámbito regional. Seguidamente, se analizan los desempeños regionales para cada uno de los servicios. Por último, se realiza un breve análisis según las variables demográficas de cada país.

Los resultados son válidos, en rigor, únicamente para el conjunto de los seis países y los seis servicios evaluados. El tamaño limitado de la muestra requiere cautela si se extrapola al resto de ALC o a otros servicios. No obstante, parece razonable conjeturar que la situación en el resto de los países y servicios tendrá muchas similitudes con la observada por el proyecto SV.

En el caso de la visión externa, cabe recordar que el estudio es exploratorio y que, por tanto, los resultados constituyen una visión aproximativa del fenómeno analizado.⁵⁹

Resultados generales

Se presentan a continuación los principales hallazgos en el ámbito regional. La información recogida por el proyecto SV permite realizar análisis semejantes y más profundos al interior de cada país, aunque los mismos están más allá del alcance de este informe.

Las siguientes secciones se dividen en dos grupos. Las seis primeras se enfocan en presentar el comportamiento de la calidad y la satisfacción a lo largo de la región. Se indica cómo varían en los distintos países y servicios, cómo afectan las expectativas, cuáles son las características que más valoran los ciudadanos y cuáles son las relaciones entre la gestión del servicio y la experiencia ciudadana, que pueden servir de indicación del tipo de mejoras requeridas en cada caso.

Las cuatro restantes presentan posibles impactos de la satisfacción ciudadana en términos de la relación

con la confianza en la institución y la confianza en el gobierno, con la percepción de la corrupción y con las principales variables demográficas.

Insatisfacción absoluta y relativa: El estudio indica que en la región existiría insatisfacción con los servicios públicos transaccionales. En términos absolutos, el promedio regional de satisfacción con los servicios transaccionales fue de 4,8 puntos (en una escala de 1 a 10), el cual es inferior al punto de indiferencia (5,5).

Por otro lado, como forma de contribuir a la interpretación del nivel de satisfacción obtenido, se puede considerar la referencia del índice ACSI de Estados Unidos. Si bien una y otra metodología tienen diferencias (en particular, la unidad de análisis para el SV es un servicio transaccional concreto mientras que en el caso del ACSI se trata de la institución prestadora), la forma de determinar el nivel de satisfacción es muy similar. En el año 2015, el índice ACSI para el promedio del gobierno federal fue de 64 puntos en una escala de 0 a 100 (equivalente a 6,8 en la escala de 1 a 10 utilizada por el SV). La satisfacción con los distintos ministerios varía entre 55 y 75 puntos; en el período 2007-15, el índice promedio osciló entre 64 y 69 (ACSI, 2015). En conclusión, en ALC el nivel de satisfacción con los trámites también es bajo en términos relativos. Asimismo, la referencia al índice ACSI es útil en cuanto a la determinación de metas alcanzables por parte de los gobiernos. Un desempeño razonablemente bueno no tiene por qué corresponderse con un número cercano al máximo de la escala. Incluso el sector privado con mejor desempeño en Estados Unidos (el de manufacturas y bienes duraderos) tiene un puntaje promedio inferior a 80.

El valor 4,8, entonces, no debería interpretarse en términos de la distancia al máximo de la escala (10), aunque sí como indicador de un desempeño relativamente bajo que debería mejorarse. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que este valor

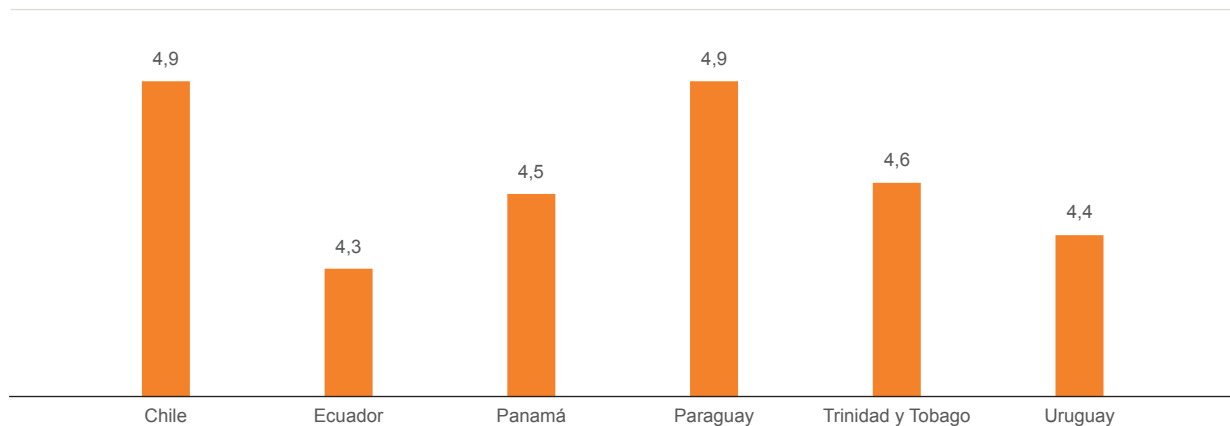
⁵⁹ En la sección "Visión externa: encuesta en línea a través de Facebook" del capítulo 1 se presenta una descripción del alcance y las limitaciones de la metodología adoptada para la recolección de datos.

promedio ocultaría una variabilidad pronunciada en los niveles de satisfacción a través de los diferentes servicios. Los resultados varían entre 3,2 en *Denuncia de hurto* en uno de los países y 6,7 en *Renovación del DI* en otro.

Expectativas y frustración: La media regional de las expectativas que los ciudadanos tenían con anterioridad a realizar el servicio (4,6) está por

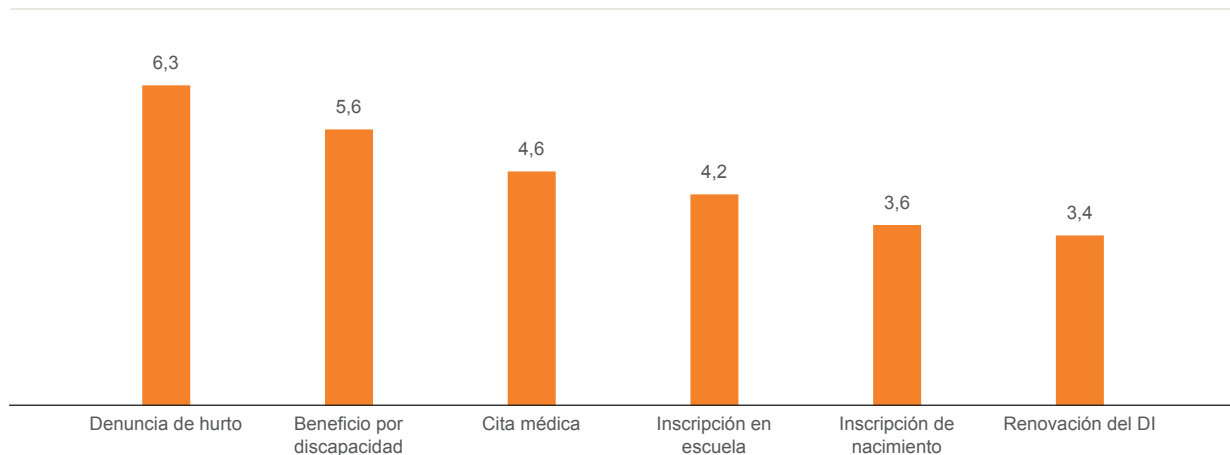
debajo de la media de la escala (5,5). La media de la escala indica el punto donde lo esperado se iguala con lo recibido.⁶⁰ Como las expectativas fueron en promedio bajas, lo que los ciudadanos efectivamente recibieron fue mejor de lo que esperaban.⁶¹ De hecho, se aprecia una correlación inversa considerable entre las expectativas y la satisfacción (-0,78).⁶² En los gráficos 7 y 8 se pueden observar estos datos desagregados por país y por servicio.

Gráfico 7. Expectativas promedio por país



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Promedio regional de expectativas por servicio



Fuente: Elaboración propia.

⁶⁰ Esto es resultado de la forma en que se formuló la pregunta que recoge las expectativas (anexo 2).

⁶¹ Esto indica que la información previa con la que cuentan los ciudadanos no se ajusta a la realidad, ya que creen que su experiencia será peor de lo que realmente sucede (en la sección “Conceptos básicos” del capítulo 1 se presenta una descripción de las implicancias de los distintos valores de las expectativas: las bajas expectativas tienden a hundir la satisfacción).

⁶² Se calculó correlacionando los valores de las expectativas con los de la satisfacción correspondientes a los 35 servicios evaluados en la visión externa.

Si se observa el promedio de expectativas por país, se puede apreciar que en Chile y Paraguay es donde hay mayor alineamiento entre lo esperado y lo recibido, mientras que en Ecuador es donde se da la mayor distancia entre ambos. De todos modos, en todos los países el promedio de expectativas fue bajo.

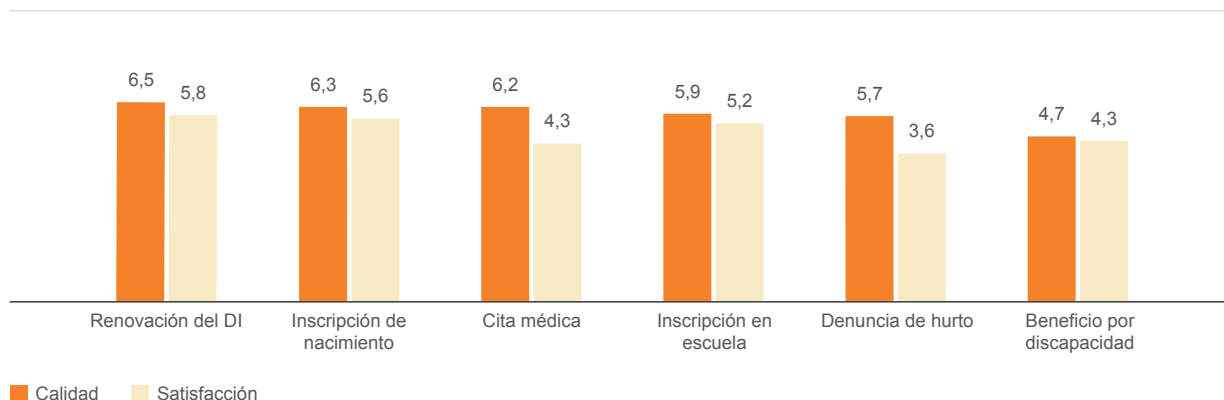
Cuando se analiza el promedio regional de las expectativas por servicio, se distinguen tres situaciones. En primer lugar, en el caso de *Beneficio por discapacidad* hay un alineamiento perfecto entre la creencia previa y lo que sucede (cabe recordar que el punto de equilibrio es 5,5). En segundo lugar, *Denuncia de hurto* presenta expectativas significativamente altas, lo cual indica que los ciudadanos se han sentido frustrados al realizar el trámite. Por último, el resto de los servicios presentan en promedio expectativas bajas (incluso llamativamente en los casos de *Inscripción de nacimiento* y *Renovación del DI*), lo que significa que los ciudadanos tuvieron una mejor experiencia de la que esperaban.

Variabilidad considerable en los niveles de calidad y satisfacción: Existiría una diferencia importante entre los servicios en términos de calidad y satisfacción. En un extremo, el trámite de *Renovación del DI* recibió en promedio la mejor evaluación, tanto en calidad como en satisfacción (6,5 y 5,8, respectivamente). En el otro extremo, el *Beneficio por discapacidad* recibió en promedio la peor evaluación de calidad (4,7), mientras que la *Denuncia de hurto* recibió la evaluación de satisfacción en promedio más baja (3,6). En el gráfico 9 se aprecian estas variaciones por servicio.



Lo que los ciudadanos efectivamente recibieron fue mejor de lo que esperaban.

Gráfico 9. Promedio regional de calidad y satisfacción para cada servicio



Fuente: Elaboración propia.

Tal como ya se analizó en la sección “Insatisfacción absoluta y relativa”, aun en los casos de desempeño bueno en el contexto regional (*Renovación del DI e Inscripción de nacimiento*), los niveles de satisfacción son relativamente bajos respecto a otras regiones. Esto quiere decir que para todos los casos correspondería pensar en proyectos de mejora. No obstante, es probable que las difícilmente eludibles restricciones presupuestales obliguen a priorizar. Si se deseara emprender un programa transversal de mejora con un criterio de priorización basado en los niveles de calidad y satisfacción de cada servicio, estos índices indicarían por dónde empezar.

Ahora bien, se debe tener presente que los distintos niveles de satisfacción pueden tener explicaciones múltiples. En muchos casos, tendrán alta correspondencia con el nivel de calidad (la correlación entre ambas variables es 0,38).⁶³ Sin embargo, hay casos en los que el grado de satisfacción informado por los ciudadanos se explica mayormente por factores que no están relacionados con los aspectos transaccionales. Es el caso, por ejemplo, de la *Denuncia de hurto*. Allí, aun cuando la parte transaccional se desarrolle de acuerdo con buenas prácticas, los ciudadanos tienden a incluir dentro de su evaluación la experiencia que tuvieron en cuanto víctimas, la cual incluye



No todo acercamiento a las mejores prácticas de gestión contribuiría significativamente a la satisfacción de los ciudadanos.

momentos desagradables e, incluso, traumáticos. Son este tipo de casos los que obligan a analizar los resultados de satisfacción de una forma más integral, vinculándolos con el tipo de servicio y con su evolución histórica.

Distinto es el caso del índice de calidad, que sí refleja la situación de las distintas instituciones en términos de la madurez y fortaleza de sus sistemas de gestión de la calidad. Si el índice es bajo en comparación con servicios similares de otros países o, más importante aún, si es bajo en comparación con otros servicios del mismo país, la situación sería preocupante. En un caso así, sería conveniente determinar si se está ante un problema de diferentes capacidades de gestión o de una probable inequidad en la asignación presupuestal,⁶⁴ o de ambos. En todo caso, se trata de un aspecto que se debe transparentar, analizando causas y determinando posibles correcciones.

El caso del *Beneficio por discapacidad* es algo inquietante ya que no solo es el servicio con la calidad más baja en el promedio regional, sino que también lo es en cada uno de los países.⁶⁵ Habría entonces en la región una visión homogénea en cuanto a la prioridad secundaria de este servicio.

Otra forma de ver la desigualdad entre los servicios de un mismo país es a través de la desviación estándar de los índices de calidad de sus instituciones. Si se asume que la madurez institucional de cada organismo está más o menos en línea con la general del país, lo esperable es que la desviación estándar sea relativamente pequeña. Si, en cambio, se detecta una desviación significativa, el panorama sería que algunas instituciones tienen un desempeño ejemplar (incluso en el ámbito regional) y otras prestan servicios de muy baja calidad. Se podría hablar entonces de instituciones de primera y segunda clase dentro de un mismo país.

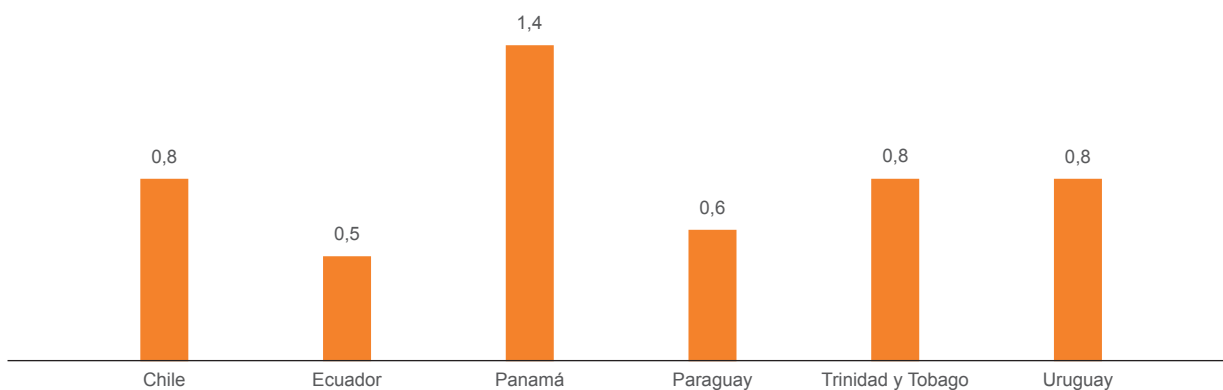
Efectivamente, la varianza fue más pronunciada en unos países que en otros. El gráfico 10 ilustra esta desviación estándar del índice de calidad.

⁶³ Véase en la sección de este capítulo “La clave puede estar en la gestión de las TI y de la relación con los ciudadanos” el análisis de correlación entre calidad y satisfacción.

⁶⁴ Una asignación presupuestal desigual sería reflejo de decisiones de política, tomadas implícita o explícitamente por la sociedad y sus gobiernos.

⁶⁵ En rigor, hay una excepción: en Paraguay la *Inscripción en escuela* tiene una evaluación más baja, aunque son prácticamente iguales.

Gráfico 10. Desviación estándar del índice de calidad en cada país

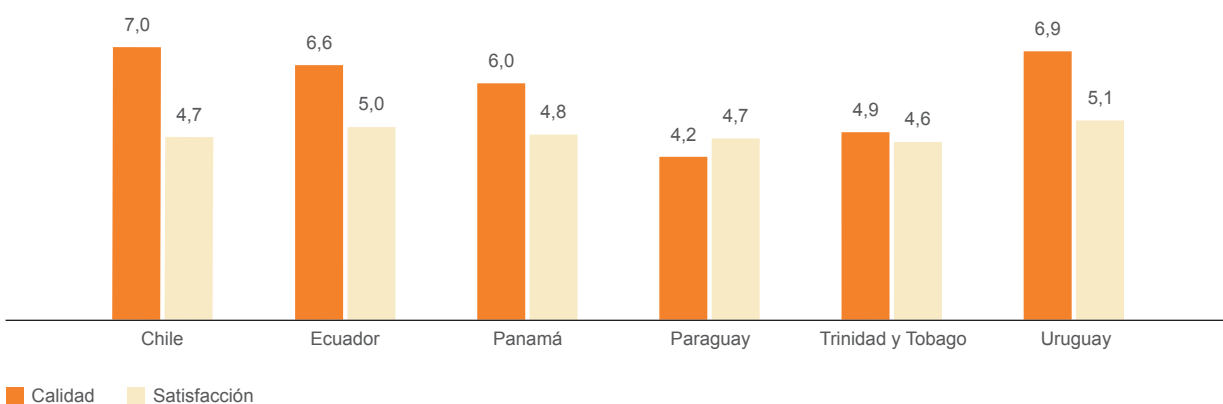


Fuente: Elaboración propia.

Se puede apreciar, por ejemplo, que en Ecuador y Paraguay el nivel de calidad sería más homogéneo, mientras que en Panamá se presentarían desviaciones mayores. Si se consideran los promedios de cada país, la calidad tiene una variación significativa: entre 4,2 y 7,0. En cambio, la satisfacción media por país presenta una variación moderada: entre 4,6 y 5,1. El gráfico 11 presenta estas variaciones por país.

Se podría deducir entonces que no habría una relación proporcional entre los niveles de calidad y los de satisfacción de los ciudadanos.⁶⁶ Esto tiene implicancias importantes al momento de diseñar soluciones, pues no todo acercamiento a las mejores prácticas de gestión contribuiría significativamente a la satisfacción de los ciudadanos.⁶⁷

Gráfico 11. Promedios de calidad y satisfacción por país



Fuente: Elaboración propia.

⁶⁶ Las diferencias podrían explicarse por cómo se definen y miden ambas variables. La satisfacción depende fuertemente de las expectativas que tenían los ciudadanos antes de realizar el servicio. A su vez, las expectativas dependen de la información con la que cuentan los ciudadanos respecto de la calidad general de los servicios en su país, tanto públicos como privados, y respecto del trámite específico que van a realizar. Sin embargo, los ciudadanos no suelen conocer los niveles de calidad en otros países ni cuáles son las mejores prácticas de gestión. Y aun cuando los conocieran, no se espera que incluyan esa información en su evaluación. Por eso, calidad y satisfacción son variables que pueden variar con cierta independencia.

⁶⁷ Existe la posibilidad de que la contribución de la calidad a la satisfacción sí exista siempre, pero con un rezago. Este aspecto no puede determinarse con este estudio mientras no se proceda con implementaciones periódicas.

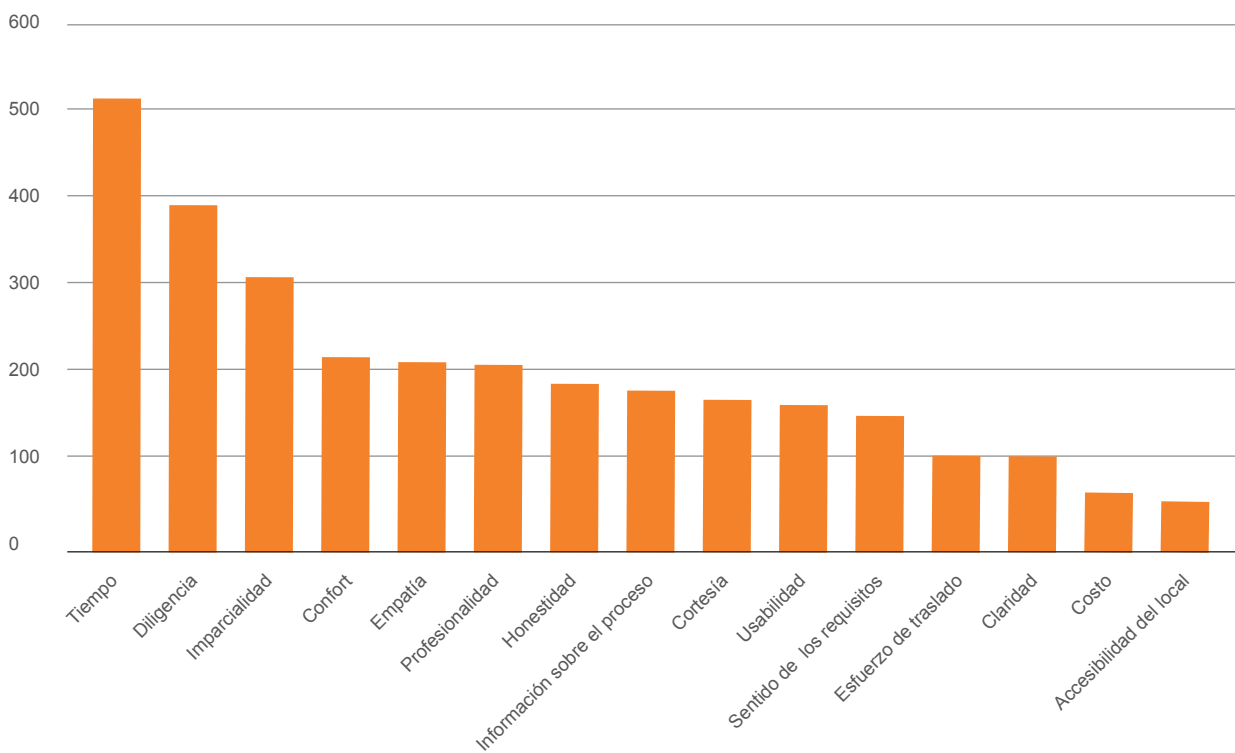
El tiempo es oro (o, al menos, lo más importante).

En el promedio regional, los tres atributos de satisfacción ciudadana más importantes son los siguientes (en orden de importancia): i) el tiempo total de tramitación; ii) la diligencia de los funcionarios (que no provoquen demoras innecesarias), y iii) la imparcialidad (que el trato haya sido justo). A cierta distancia les siguen: iv) el confort del centro de atención; v) la empatía de los funcionarios (contemplación de casos especiales), y vi) la profesionalidad de los funcionarios (es decir, sus conocimientos). En el gráfico 12 se

pueden apreciar los promedios regionales para todos los atributos.

Para cada uno de los servicios analizados, el conjunto de atributos más importantes presenta variaciones; sin embargo, existen ciertas constantes. Como regla, los tres atributos más importantes en todos los países son *Tiempo*, *Diligencia* e *Imparcialidad*, a excepción de Trinidad y Tobago (donde el tercer atributo más importante es *Honestidad*) y Paraguay (donde lo es *Empatía*). Paraguay es además el único país donde, en promedio, el atributo más importante no es el *Tiempo*.

Gráfico 12. Promedio regional de la importancia de atributos



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 3 se puede observar para cada país el orden de importancia promedio de los atributos.

Cuadro 3. Importancia relativa de los atributos por país

Atributo	Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay
Tiempo	1	1	1	2	1	1
Diligencia	2	3	2	1	2	3
Imparcialidad	3	2	3	4	4	2
Confort	4	10	5	6	5	5
Empatía	10	4	10	3	11	4
Profesionalidad	8	6	7	5	7	7
Honestidad	7	11	8	9	3	8
Información sobre el proceso	5	5	11	10	8	9
Cortesía	11	7	9	7	6	10
Usabilidad	9	9	6	8	12	11
Sentido de los requisitos	12	12	4	13	13	6
Esfuerzo de traslado	6	14	12	14	14	13
Claridad	14	8	13	11	10	
Costo	13	15	15	15	9	12
Accesibilidad del local		13	14	12	15	14

Fuente: Elaboración propia.

La información sobre importancia de atributos presentada hasta aquí no es accionable, pues se trata de promedios regionales o por país. Sin embargo, la información recogida por el proyecto SV abarca un análisis más profundo, que identifica los atributos importantes para cada uno de los 36 servicios estudiados. En el análisis de cada servicio⁶⁸ se presentarán los tres atributos más importantes para cada uno en cada país.

El análisis de importancia de atributos para cada uno de los 35 servicios junto con su respectivo desempeño es un resultado muy relevante, ya que indica qué es lo que se debería mejorar en cada caso. Los ciudadanos apreciarán más que nada una pronta mejora en los atributos que son de suma importancia y bajo desempeño. A partir de estos datos, el responsable de cada servicio puede fijar los objetivos de mejora que optimicen la satisfacción ciudadana. En la mayoría de los casos será, antes que nada, reducir el tiempo que invierten los ciudadanos. Como segunda prioridad, habría que trabajar en la formación profesional y los aspectos actitudinales de los funcionarios. En el tercer nivel de prioridades, las intervenciones incluirían mejoras de los centros de atención y de la información acerca de los trámites.

Vale la pena destacar que hubo algunas variables que formaron parte del modelo hipotético de impulsores de la satisfacción que luego no resultaron importantes. Por ejemplo, la variable “Valor” (PG_7) —que procuró medir el valor que cada servicio le aporta a los ciudadanos— no resultó tener relevancia en relación con la satisfacción. Por otro lado, la variable “Sentido de los requisitos” (PP_9) resultó ser algo relevante en algunos servicios pero se mantuvo lejos de los atributos más importantes.

Cabe recordar aquí que para complementar el análisis de importancia de atributos de la satisfacción se diseñó un modelo predictor de la misma. Este modelo está explicado en la sección “Modelo predictivo”. Las pruebas con este modelo permiten ensayar distintos escenarios de mejora y ver cuál sería el impacto en la satisfacción.

El canal en línea prácticamente no se utiliza para transacciones

El canal de atención que se utiliza: El cuadro 4 muestra la satisfacción por canal de atención utilizado.

⁶⁸ Véase la sección “Resultados por servicio”.

Cuadro 4. Satisfacción media según canal de atención

	Presencial		Telefónico		En línea	
	%	Satisfacción	%	Satisfacción	%	Satisfacción
Chile	95	4,8	5	3,8	0	-
Ecuador	78	5,1	19	4,6	3	4,5
Panamá	86	4,8	12	4,6	2	5,1
Paraguay	100	4,7	0	-	0	-
Trinidad y Tobago	93	5,0	7	3,4	0	-
Uruguay	97	5,2	3	4,9	1	4,6

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para el canal telefónico y, sobre todo, para el canal en línea, la cantidad de informantes es muy pequeña, lo que implica que los resultados pueden interpretarse solamente como un hallazgo o posible tendencia.

La primera conclusión que se debe extraer es que el uso del canal en línea es extremadamente bajo. Es cierto que para el conjunto de los servicios evaluados varias actividades son necesariamente presenciales. Pero no tiene que ser así en todos los casos. Por ejemplo, Solicitud de cita médica, Denuncia de hurto e Inscripción en escuela podrían realizarse sin actividades presenciales. Incluso existen países –por ejemplo, Estados Unidos– donde la renovación del documento de identidad puede realizarse a distancia (mediante solicitud en línea y recepción por correo tradicional).

Este punto es sumamente importante ya que los resultados obtenidos en otros países indican que los servicios en línea no solo permiten mayor eficiencia

para el gobierno y menores costos transaccionales para los ciudadanos, sino que presentan mayores niveles de satisfacción, que se asemejan a los del sector privado.⁶⁹

La *Solicitud de cita médica* en Panamá es el único servicio que permite realizar un análisis en función del canal (como tendencia). En este caso, 37 usuarios (9,2%) manifestaron haber realizado el trámite en línea. La tendencia en el caso de *Solicitud de cita médica* en Panamá es que cuando el trámite se realiza en línea el nivel de satisfacción es más alto que cuando se realiza por teléfono. En el cuadro 5 se muestran las tendencias identificadas.

Cuadro 5. Tendencias para expectativas, satisfacción, confianza en la institución y tiempo de tramitación según el canal de atención – Solicitud de cita médica - Panamá

Canal de atención	Expectativas	Satisfacción	Confianza en la institución	Tiempo de tramitación
Presencial	3,0	4,8	5,8	6,0
Telefónico	3,4	4,6	5,2	6,3
En línea	3,6	5,1	5,9	6,6
Promedio	3,3	4,9	5,6	6,3

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁹ Véase el gráfico 54 del anexo 6.

El uso del canal telefónico también es muy bajo por lo que el tamaño del segmento tampoco permite tomar como concluyentes los resultados correspondientes (la excepción sería Ecuador, donde el uso del canal telefónico es significativo). Dicho esto, los datos estarían indicando una diferencia importante entre el canal presencial y el telefónico, con un mayor nivel de satisfacción en el canal presencial.

hubiera preferido usar para obtener el servicio. Cabe destacar que, probablemente, el hecho de que la encuesta haya sido en línea introduce un sesgo a favor de ese canal.⁷⁰ En consecuencia, es probable que la preferencia por ese canal sea en realidad menor a la detectada. El cuadro 6 muestra para cada país los canales de atención que prefieren los informantes.

El canal de atención que se prefiere: El cuestionario incluía una pregunta acerca del canal que se

Cuadro 6. Canal preferido por país

	Presencial	Telefónico	En línea	No tuvo preferencia ^a
Chile	2,00%	8,64%	42,25%	47,12%
Ecuador	7,96%	6,50%	49,86%	35,67%
Panamá	3,40%	12,37%	40,95%	43,28%
Paraguay	0,20%	16,97%	35,64%	47,20%
Trinidad y Tobago	0,76%	8,97%	53,19%	37,08%
Uruguay	1,22%	17,85%	31,50%	49,44%
Promedio	2,79%	12,17%	41,08%	43,96%

Fuente: Elaboración propia.

^a El grupo "No tuvo preferencia" incluye a aquellos usuarios que o bien no prefieren otra modalidad de acceso a la que utilizaron o no consideran relevante al canal de atención.



Los servicios en línea no solo permiten mayor eficiencia para el gobierno y menores costos transaccionales para los ciudadanos, sino que presentan mayores niveles de satisfacción.

⁷⁰ No es posible determinar la dimensión de ese posible sesgo. Análogamente, una encuesta presencial introduciría un sesgo a favor del canal presencial.

En promedio, el 44% no tendría preferencia por un canal alternativo al que utilizaron (presencial), mientras que un 41% habría preferido utilizar la alternativa en línea. Esto sería coherente con el conjunto de atributos que son más importantes para los ciudadanos, pues el canal en línea contribuye a una mejora considerable del *Tiempo de tramitación*, la *Diligencia* y la *Imparcialidad* (los tres principales).

El cuadro 7 muestra la modalidad preferida por cortes sociodemográficos.

Cuadro 7. Canal de preferencia por género, franja etaria y nivel socioeconómico^a

	Presencial	Telefónico	En línea	No tuvo preferencia
Género				
Femenino	2,15%	12,34%	39,80%	45,71%
Masculino	4,09%	11,82%	43,70%	40,38%
Franja etaria				
18 - 24	3,07%	12,08%	40,54%	44,31%
25 - 29	2,54%	11,60%	42,48%	43,38%
30 - 39	2,31%	9,20%	45,14%	43,34%
40 - 49	3,12%	13,83%	40,56%	42,49%
50 - 59	3,73%	15,01%	36,41%	44,85%
+ de 60	2,78%	17,86%	30,85%	48,51%
Nivel socioeconómico				
Alto	1,67%	10,47%	53,72%	34,14%
Medio	2,58%	11,34%	44,45%	41,63%
Bajo	3,30%	12,95%	37,28%	46,46%
Promedio	2,79%	12,17%	41,08%	43,96%

Fuente: Elaboración propia.

^a Nivel "Alto" incluye a los ciudadanos que respondieron "Alto" o "Medio Alto", y nivel "Bajo", a los ciudadanos que respondieron "Bajo" o "Medio-bajo".

Se puede observar que las preferencias de mujeres y hombres son similares. Respecto a la edad, no serían los más jóvenes los que más prefieren el canal en línea, sino el segmento 30-39. En contraste, sí es el grupo de mayor edad el que menos prefiere esta alternativa y en cambio opta por el canal telefónico. Finalmente, el corte socioeconómico no deparó sorpresas, siendo los segmentos más altos los más interesados en un canal en línea. Se podría decir que tanto el análisis etario como el socioeconómico son reflejo de brechas digitales.

La clave puede estar en la gestión de las TI y de la relación con los ciudadanos: Otro aspecto de interés es el análisis de correlación entre calidad y satisfacción. Se debe recordar que ambas variables se midieron con metodologías completamente independientes: la primera con un cuestionario contestado por los gerentes de los servicios y sus equipos, y la segunda con un cuestionario diferente, que contestaron los ciudadanos. Por otro lado, el índice de calidad y sus subíndices (dimensiones) son índices compuestos que reflejan la distancia respecto de las buenas prácticas de gestión. En cambio, el índice de satisfacción surge de una evaluación directa de los ciudadanos, quienes no siempre conocen y consideran las buenas prácticas de gestión al emitir sus juicios. No obstante, el propósito es que ambas mediciones reflejen dos perspectivas de un mismo hecho y, por lo tanto, que presenten una correlación relativamente alta.

El análisis de correlación entre la satisfacción y cada una de las dimensiones de la calidad (Proceso, Recursos, TI, Gestión y regulación y Relación con los ciudadanos),⁷¹ indicaría un vínculo relativamente

más fuerte entre la satisfacción experimentada por los ciudadanos y los niveles de calidad en la gestión de las TI y de la relación con los ciudadanos.

En el cuadro 8 se presenta la correlación entre, por un lado, la satisfacción y, por el otro, la calidad y cada una de sus cinco dimensiones.



Habría un vínculo relativamente fuerte entre la satisfacción experimentada por los ciudadanos y los niveles de calidad en la gestión de las TI y de la relación con los ciudadanos.

Cuadro 8. Correlación de la satisfacción con la calidad y sus dimensiones

	Proceso	Recursos	TI	Gestión y regulación	Relación con los ciudadanos	Calidad
Beneficio por discapacidad	0,54	0,62	0,52	-0,25	-0,03	0,51
Solicitud de cita médica	0,81	0,32	0,33	-0,35	0,56	0,79
Denuncia de hurto	0,00	-0,48	0,00	-0,31	-0,53	-0,21
Inscripción de nacimiento	-0,27	0,13	-0,48	-0,12	0,25	-0,11
Inscripción en escuela	0,61	-0,28	0,53	-0,37	0,70	0,49
Renovación del DI	0,70	-0,26	0,80	0,57	0,32	0,67
Global	0,08	0,17	0,54	0,20	0,48	0,38

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El análisis de correlaciones se realizó del siguiente modo:

- Para la correlación global entre la satisfacción, por un lado, y la calidad y sus dimensiones, por el otro, se consideró el puntaje obtenido por dichas variables para cada servicio en cada país. Esto implica 36 muestras (una por cada uno de los seis servicios en cada uno de los seis países). A continuación se calcularon las seis correlaciones con la satisfacción (una respecto a la calidad más una por cada dimensión).
- Para la correlación respecto de un servicio concreto entre la satisfacción, por un lado, y la calidad y sus dimensiones, por el otro, se consideraron las seis muestras posibles para ese servicio (una por país).

Claramente, la cantidad de muestras es muy baja, por tanto, los resultados deberían tomarse solo como aproximaciones.

⁷¹ Cabe recordar que el modelo de dimensiones es una abstracción simplificadora de la realidad. En la práctica, las cinco dimensiones están entrelazadas y no es posible separarlas nítidamente. Por ejemplo, no se puede definir un proceso sin considerar las tecnologías de la información que se utilizan para implementarlo, ni separar ambos de la gestión de la relación con los ciudadanos.

La correlación con la calidad sería entre media y alta para todos los servicios excepto en los casos de *Denuncia de hurto* e *Inscripción de nacimiento*, donde se observa una mínima correlación inversa. La explicación más plausible para estas excepciones es que la satisfacción de los ciudadanos se esté viendo afectada por factores que están más allá de la calidad.

El caso de *Denuncia de hurto* sería el más claro y denotaría que los ciudadanos no han logrado separar el proceso concreto de realizar la denuncia del contexto en el cual la realizaron: la situación vivida recientemente, que pudo ser más o menos traumática y, tal vez, el resultado negativo de haber podido recuperar los bienes robados. En el caso de *Inscripción de nacimiento*, a primera vista no se ve un efecto externo similar.

Llamativamente baja es la correlación con la dimensión *Proceso*, que es la dimensión que engloba el atributo más valorado por los ciudadanos: el tiempo de tramitación. Para explicar esta singularidad debemos dejar de lado el promedio global y considerar la correlación para cada servicio. De esta forma se observa que la baja correlación tiene que ver con los casos de *Denuncia de hurto* e *Inscripción de nacimiento*, que, como ya se explicó, son trámites con un comportamiento singular. Para el resto de los servicios la correlación es media o alta.

Otro aspecto que debe considerarse en cuanto a la correlación entre calidad y satisfacción es la existencia de múltiples instituciones prestadoras. En estos casos, el análisis de la visión interna muestra la situación de una sola institución (la más relevante); en cambio, el análisis de la visión externa puede en algunos casos incluir respuestas asociadas a una institución diferente. En el caso de *Denuncia de hurto*, es posible que esto haya ocurrido para Chile, Panamá y Trinidad y Tobago.

Esta identificación de distintos niveles de intensidad en la relación entre la satisfacción y cada una de las

áreas que conforman la gestión del servicio es un resultado muy relevante, ya que indicaría cuáles son los aspectos que más contribuirían a la satisfacción. Se puede ver un alto grado de coherencia entre este resultado y el conjunto de atributos más importantes para los ciudadanos.

Por un lado, en términos de gestión de las TI, no se puede negar su potencial tanto para reducir el tiempo que emplean los ciudadanos como para mejorar la diligencia de los funcionarios (ya que las TI son, ante todo, herramientas para mejorar la productividad). Asimismo, las TI pueden contribuir a la imparcialidad de las actuaciones al reducir la cantidad de intermediarios y el espacio de discrecionalidad que algunos funcionarios podrían estar ejerciendo de manera inapropiada.⁷² La alta correlación entre las TI y la satisfacción también resulta coherente con la preferencia por el canal en línea, tal como se indica en la sección anterior. Por otra parte, respecto a la gestión de la relación con los ciudadanos, se debe considerar que engloba todos los aspectos relacionados con el contacto entre ciudadanos e institución. En este sentido, abarca la gestión de la capacidad técnica y actitudinal de los funcionarios, el confort de los centros de atención y los canales de información: cada uno de estos aspectos es muy importante para los ciudadanos.

En las secciones previas se señaló cuáles serían los servicios que requieren mayor atención. Luego se mostró cómo el análisis de importancia de atributos permite identificar qué es lo que los ciudadanos más valoran para cada servicio. Ahora se indica cuáles serían los aspectos de la gestión que requerirían medidas en pos de una mejora de la satisfacción ciudadana, y el siguiente paso sería llevar a cabo un análisis más detallado, a efectos de diseñar las acciones concretas que deberían encararse. Estos estudios están más allá del alcance del proyecto SV.

⁷² Cabe recordar que la discrecionalidad en sí no es un aspecto negativo sino más bien lo contrario. Para que un trabajador, en este caso un funcionario público, pueda desarrollar su trabajo aportando valor y en forma eficiente debe contar con espacios razonables de discrecionalidad para tomar decisiones y participar en procesos de innovación. El problema surge cuando, por cuestiones culturales o de índole personal, estos espacios se usan indebidamente. En estos casos, lamentablemente, se debe elevar el nivel de control, tanto ex-ante como ex-post, lo que trae aparejado un incremento de la complejidad del proceso, del tiempo de procesamiento y de los costos operativos.

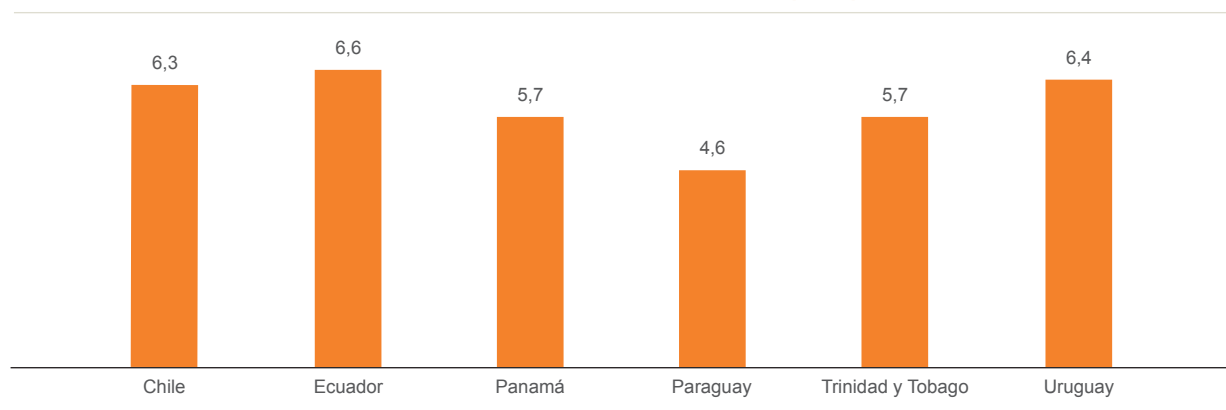
Confiamos en las instituciones: La media regional de la confianza en la institución prestadora del servicio fue de 5,9, valor que está sensiblemente por encima de la satisfacción. Se trata de la única variable clave con valoración promedio positiva (superior a la media de la escala). Sin duda es un aspecto positivo que la imagen de las instituciones sea relativamente buena; sin embargo, no está claro que esta buena imagen se esté apoyando sobre bases firmes.

El interrogante pendiente es por qué, si la imagen es relativamente alta, la satisfacción fue relativamente baja. Una respuesta podría basarse en la buena trayectoria previa de las instituciones, que podría estar acercándose a un punto de inflexión. También podría ser que los ciudadanos tengan mayor aprecio

por la institución por los otros servicios que ofrece y no tanto por el que se analizó dentro del marco del proyecto SV. En cualquier caso, ya sea porque la calidad ha iniciado una fase descendente o porque es heterogénea, se podría estar ante una señal de alerta.

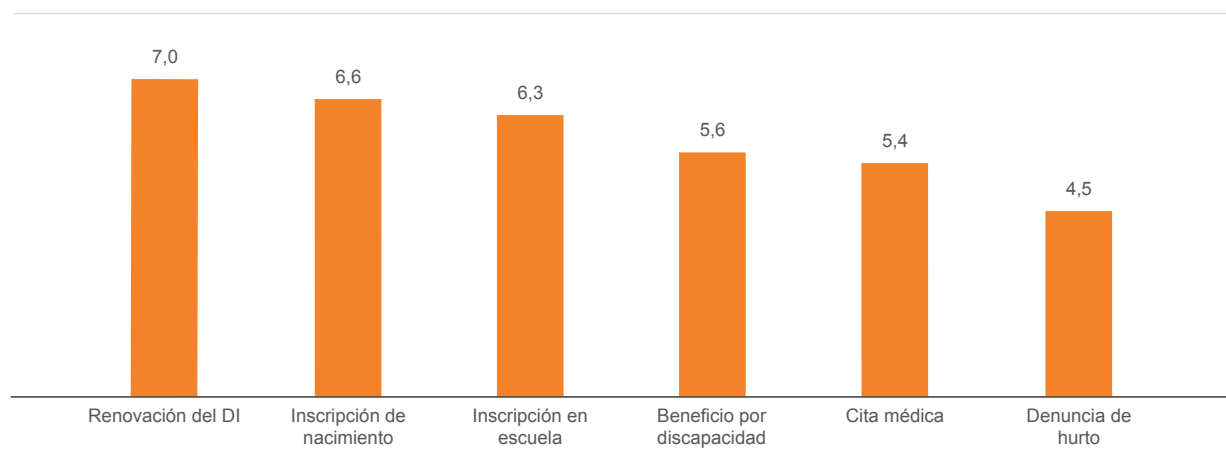
Cabe mencionar que se observó una variabilidad muy alta a lo ancho de la región. Las instituciones en las que más se confía son las que entregan el documento de identidad mientras que las que recogen confianza más baja son las que reciben denuncias de hurtos. La institución con menor confianza recibió una valoración de 3,3 mientras que la de mayor confianza, 7,9. En los gráficos 13 y 14 se puede apreciar el promedio de esta confianza por país y por servicio.

Gráfico 13. Promedio de la confianza en la institución por país



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 14. Promedio regional de la confianza en la institución por servicio



Fuente: Elaboración propia.

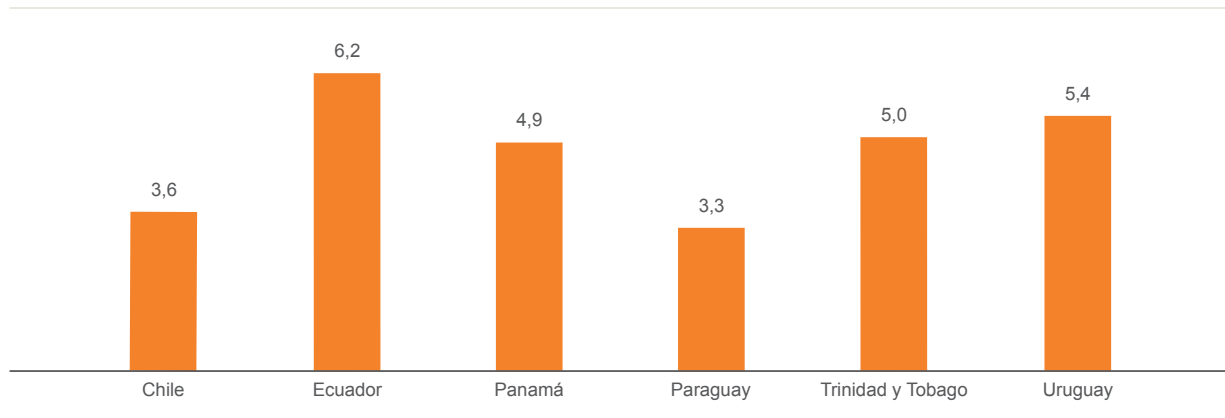
Se puede observar que, salvo en Paraguay, el promedio de la confianza en la institución prestadora es positivo (superior a 5,5), alcanzando el máximo en Ecuador. Por otro lado, cuando se miran los promedios por servicio, se observa que la confianza en la institución es alta para las instituciones que renuevan el documento de identidad y baja para las que reciben denuncias. Es evidente que hay una incidencia del tipo de servicio en estas valoraciones aunque, claramente, no toda la explicación está en ese aspecto.

Finalmente, el impacto de la satisfacción sobre la confianza en la institución prestadora se estimó mediante una regresión lineal, la cual arrojó un

coeficiente promedio moderado (0,54). Esto indica que la satisfacción con el trámite evaluado tiene un grado de influencia medio en la percepción que los ciudadanos tienen de la institución.

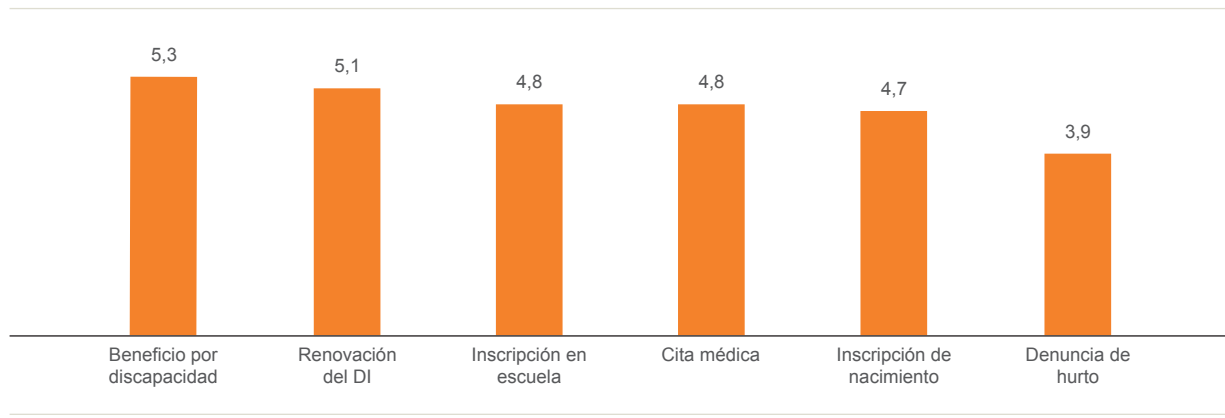
Pero no confiamos en el gobierno: La media regional de la confianza en el gobierno fue de 4,7, valor que está por debajo de la confianza en las instituciones. No obstante, cabe señalar que se observó una variabilidad alta entre los seis países (3,3 a 6,2). Solamente Ecuador tiene una confianza en el gobierno positiva (superior a 5,5). Los gráficos 15 y 16 muestran el promedio de la confianza en el gobierno por país y por servicio.

Gráfico 15. Promedio de la confianza en el gobierno por país



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 16. Promedio regional de la confianza en el gobierno por servicio



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que al comparar el comportamiento de esta variable según el servicio, la variabilidad es acotada, y que se da una situación excepcional en el caso de *Denuncia de hurto*, igual que en el caso de confianza en las instituciones.

Finalmente, el impacto de la satisfacción sobre la confianza en el gobierno se estimó mediante una regresión lineal, que arrojó un coeficiente promedio bajo (0,29). Esto indica que la satisfacción con el trámite evaluado tiene un grado bajo de influencia en la percepción que los ciudadanos tienen del gobierno. Dicho de otro modo, hay otros factores, independientes de la calidad de los servicios, que estarían incidiendo negativamente en la confianza general en el gobierno.

Calidad y percepción de la corrupción: Se calcularon las correlaciones entre calidad y satisfacción por un lado y una serie de variables socioeconómicas relevantes por el otro (anexo

6), y los resultados se presentan en el cuadro 9. Cabe recordar que la cantidad de muestras es muy pequeña como para tomar los datos como definitivos; más bien deberían considerarse como aproximaciones preliminares.



Se identificó una correlación importante (0,70) entre el nivel de calidad de los servicios y los bajos niveles de percepción de la corrupción.

Cuadro 9. Correlación de calidad y satisfacción con las principales variables demográficas y socioeconómicas

	Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay	Correlación con la calidad	Correlación con la satisfacción
Calidad	66	62	56	36	43	61		
Satisfacción	47	50	48	45	46	51		
Población (M)	17,8	15,9	3,87	6,55	1,35	3,42	0,58	0,05
Densidad de población	22	63	46	42	258	19	-0,48	-0,37
Tasa de finalización de 9.º grado	0,93	0,88	0,73	0,73	0,81	0,74	0,55	-0,02
PIB per cápita (millones de US\$)	14,5	6,32	11,9	4,73	18,1	16,8	0,25	0,20
% usuarios de Internet	72,4	43,0	44,9	43,0	65,1	61,5	0,32	0,00
Percepción de la corrupción	73	33	37	24	38	73	0,70	0,48
Población urbana (%)	0,89	0,64	0,66	0,59	0,09	0,95	0,67	0,54
Gini	50,4	47,3	51,7	48,3	-	41,9	-0,09	-0,72

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para calcular las correlaciones se contó únicamente con seis muestras (una por país). En un futuro, convendría poner a prueba los resultados con un mayor número de países. Las cifras de calidad y satisfacción son propias de este estudio; las de percepción de la corrupción, de Transparency International; y las restantes, del Banco Mundial.

Se identificó una correlación importante (0,70) entre el nivel de calidad de los servicios y los bajos niveles de percepción de la corrupción. Este resultado no debería resultar llamativo si se considera que, por cómo se definió la calidad, una alta puntuación se corresponde con una alta automatización de la toma de decisiones, un mayor control de los procesos y de la información y un mayor acercamiento a los ciudadanos. De forma recíproca, los incentivos para mejorar la calidad suelen ser reducidos en un ambiente con niveles de corrupción relativamente altos. Además, se identificó una correlación alta con la tasa de población urbana.

Por otro lado, la satisfacción muestra una correlación inversa muy fuerte (-0,72) con la desigualdad; no es sencillo aportar una explicación a esta relación. Asimismo, se identifica una correlación alta de la satisfacción con la tasa de población urbana.

Género, etnia y zona de residencia

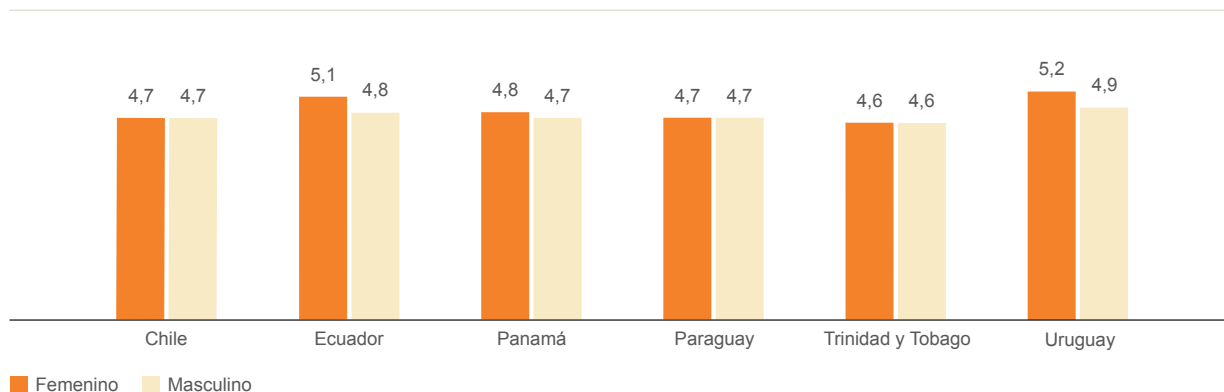
Género: El análisis de la satisfacción por género revela que prácticamente no hay diferencias en este ámbito. En general, las diferencias mínimas que se han identificado señalan una satisfacción levemente mayor en las mujeres, con la excepción de Paraguay, donde la diferencia fue la inversa. En Ecuador y Uruguay la diferencia es mayor. Este resultado es coherente con mediciones que se

han realizado en el sector privado y que identifican mayor satisfacción en las mujeres (Fornell, 2007). En el gráfico 17 figuran los niveles de satisfacción por género y por país.

Etnia: En cuanto a las diferencias respecto del perfil étnico, el estudio se topó con la dificultad de que el número de informantes que se identificaron con grupos minoritarios en los países analizados fue insuficiente como para obtener resultados estadísticamente representativos con la técnica utilizada. En consecuencia, en la gran mayoría de los casos no fue posible sacar conclusiones. Para conocer la satisfacción en las poblaciones indígenas habría que recurrir a técnicas presenciales y, seguramente, significativamente más costosas.

Los únicos casos donde fue posible extraer información étnica (únicamente como tendencias) fueron Panamá y Trinidad y Tobago. En Panamá, no hubo variaciones en el nivel de satisfacción entre los que se identificaron como afro panameños (4,75) y los que no se consideran una persona negra o afrodescendiente (4,80). En Trinidad y Tobago, donde los grupos principales son los africanos y los indios, tampoco hubo una diferencia significativa en los niveles de satisfacción, aunque sí la hubo en los niveles de confianza. El grupo indio mostró niveles de confianza más altos que el africano, particularmente en el gobierno (6,86 frente a 3,88).

Gráfico 17. Satisfacción promedio por género y por país



Fuente: Elaboración propia.

Zona de residencia: En cuanto a la satisfacción por tipo de zona de residencia (rural o urbana), los resultados figuran en el cuadro 10.

Cuadro 10. Satisfacción promedio según zona de residencia

	Rural		Urbana ^a	
	%	Satisfacción	%	Satisfacción
Chile	8	4,6	89	4,7
Ecuador	16	5,2	80	5,0
Panamá	15	5,0	80	4,7
Paraguay	5	4,7	92	4,7
Trinidad y Tobago	17	5,3	71	4,8
Uruguay	6	5,3	90	5,2

Fuente: Elaboración propia.

^a Los porcentajes de población urbana y rural que componen la muestra no suman 100 porque algunos informantes seleccionaron la opción "No sé"; es decir, no se identificaron con ninguna de las dos categorías.

La baja representatividad de la población rural disminuye significativamente la exactitud del resultado para ese segmento. Dicho esto, los datos estarían indicando una similitud importante para ambos tipos de residencia, con un nivel levemente mayor en la zona rural (Chile sería la única excepción), con un máximo en la diferencia en Trinidad y Tobago.

Resultados por servicio

En esta sección se presentan y analizan los resultados de la prueba de concepto, poniendo el enfoque en cada uno de los servicios (la definición completa de cada uno de los servicios analizados figura en el anexo 1). Se intenta identificar características comunes a cada servicio a lo largo de la región y, también, analizar las diferencias que puedan existir entre los países en cada caso.

Vale la pena recordar que los trámites analizados en este proyecto son en algunos casos la parte central de un servicio mientras que en otros son solo la puerta de entrada a un servicio mayor. Para este segundo grupo, podría suceder que hubiera diferencias, por ejemplo, entre la calidad de la inscripción en el sistema educativo y la calidad global del sistema educativo; entre la calidad de la solicitud de cita médica y la calidad global del

sistema de salud, o entre la calidad del proceso de denuncia y la calidad global del sistema de seguridad ciudadana. En cambio, si se encontrara una relación directa entre la calidad de la parte transaccional y la de toda la institución prestadora, se podría utilizar el indicador de calidad del proyecto SV como representativo de la calidad global del servicio.

Los seis servicios considerados pertenecen a una de las tres categorías que figuran abajo. Esta clasificación es importante porque afecta el grado de satisfacción que experimentan los ciudadanos.

- Obtención de un beneficio (*Discapacidad*).
- Servicio propiamente dicho (*Solicitud de cita médica, Inscripción en escuela y Denuncia de hurto*).⁷³
- Obligación derivada de la regulación (*Inscripción de nacimiento y Renovación del DI*).

En este capítulo se analizan los mismos datos presentados en el análisis general, pero se agrega una mirada específica y más exhaustiva de cada servicio. En particular:

- Calidad y satisfacción: se analiza la variabilidad para cada servicio y el desempeño de las distintas dimensiones de la calidad.

⁷³ Para aquellas personas que no pueden acceder a la educación privada, en general la educación es un servicio de consumo obligatorio.

- **Expectativas:** se analiza su distancia al punto neutro (5,5).
- **Importancia de atributos:** si bien los atributos importantes en cada caso son aproximadamente 10, en aras de la simplicidad únicamente se muestra y analiza el desempeño de los tres principales en cada caso. La información se presenta en tablas con un código cromático: en un tono rosado aquellos atributos cuyo desempeño está por debajo de la media del país (sobre los que la institución debería trabajar), y en un tono grisáceo aquellos cuyo desempeño está por encima de la media del país (los que la institución estaría gestionando correctamente).
- **Impacto de la satisfacción en la confianza en la institución y en el gobierno:** este impacto se expresará a través de los coeficientes de las regresiones lineales realizadas para cada una de las confianzas, para cada servicio y en cada país. Estos coeficientes indican la variación en la confianza como consecuencia de una variación unitaria en la satisfacción. Así, se puede tener una idea de cuánto incide la satisfacción en dichas variables.

Por último, al final de cada sección se presentan las buenas prácticas identificadas para cada servicio.⁷⁴

Solicitud de calificación o de un beneficio por discapacidad (*Beneficio por discapacidad*): Una de las primeras actividades del proyecto tenía como objetivo fijar una definición homogénea de cada servicio. Para este servicio, el criterio fue considerar

el trámite más relevante para el acceso a alguno de los beneficios más comunes para personas con discapacidad. Sin embargo, no fue posible unificar la definición por lo que se trabajó con dos definiciones, de acuerdo con la variante más relevante en cada país: en algunos casos fue la solicitud de calificación de una discapacidad, mientras que en otros fue la solicitud de un beneficio asociado a una discapacidad.

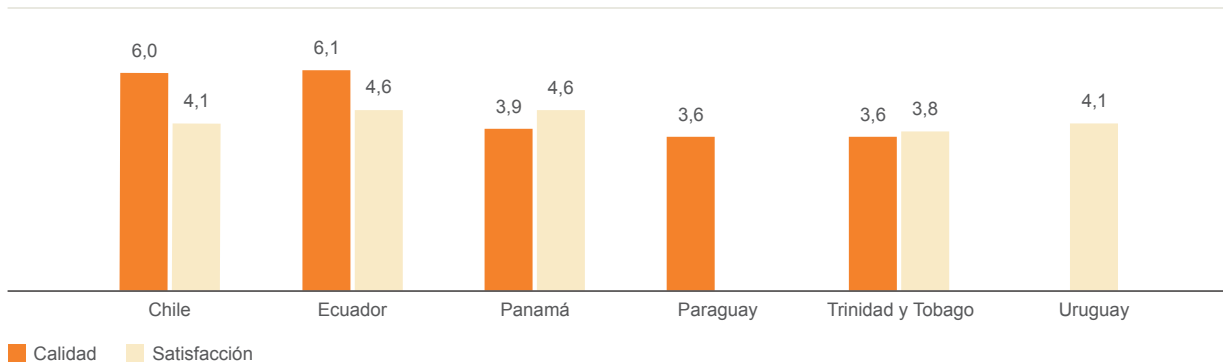
Para Chile, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay se consideró la solicitud de un beneficio económico, mientras que para Ecuador y Paraguay se consideró la solicitud de calificación de una discapacidad.

En lo que a este servicio se refiere, no fue posible medir la visión interna en Uruguay ni la visión externa en Paraguay. En el último caso, se debe a que el servicio tuvo un muy bajo número de usuarios en el último año. En principio, habría dos factores que explican esta demanda extremadamente baja: i) el servicio solo se presta en Asunción (las personas con discapacidad del resto del país, junto con sus acompañantes, se tienen que trasladar a la capital para hacer el trámite), y ii) la utilidad del trámite también es muy baja comparada con el resto de los países (prácticamente no hay beneficios para las personas con discapacidad certificada, por lo que en muchos casos no vale la pena el esfuerzo del trámite).

Análisis de datos:

1. Calidad y satisfacción. El gráfico 18 muestra la variación en la región.

Gráfico 18. Calidad y satisfacción – Beneficio por discapacidad



Fuente: Elaboración propia.

⁷⁴ Cabe destacar que la lista no es necesariamente completa y que algunos de los servicios evaluados pueden contar con buenas prácticas que, por omisión involuntaria, no figuren aquí.

Se puede observar una variación importante en cuanto a la calidad, con valoraciones positivas (por encima de 5,5) en Chile y Ecuador. Es preciso notar, de todos modos, que se trata de las valoraciones más bajas en cada país comparadas con los otros servicios. Por su parte, la satisfacción varía en forma más moderada.

La puntuación que cada país recibió en cada dimensión de la calidad puede observarse en el cuadro 11.

Se puede observar que la dimensión correspondiente a las TI es la más débil, notoriamente distanciada del resto. Esta falta de aprovechamiento del potencial de las TI puede ser uno de los factores que mejor expliquen los bajos niveles de calidad y satisfacción para este servicio.

2. Expectativas. El gráfico 19 muestra la variación en la región.

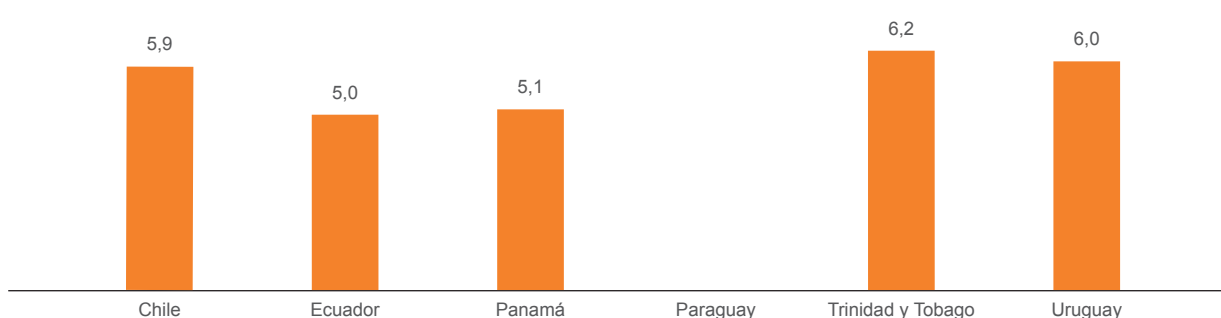
Se pueden observar expectativas bastante cercanas a la realidad (5,5), con un leve indicio de frustración en Chile, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Cuadro 11. Puntuación en las dimensiones de calidad de cada país – Beneficio por discapacidad

País	Índice de calidad	Proceso	Recursos	TI	Gestión y regulación	Relación con los ciudadanos
Chile	6,0	6,9	6,0	5,3	5,5	6,3
Ecuador	6,1	7,5	7,1	4,6	4,9	5,5
Panamá	3,9	4,1	4,1	3,3	5,5	3,3
Paraguay	3,6	4,2	3,4	2,6	4,3	4,0
Trinidad y Tobago	3,6	2,6	3,7	2,3	7,3	4,8
Promedio	4,7	5,0	4,9	3,6	5,5	4,8

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 19. Expectativas – Beneficio por discapacidad



Fuente: Elaboración propia.

3. Importancia de atributos. El cuadro 12 muestra los tres atributos más importantes de este servicio en cada país. El atributo Confort en Uruguay es el único caso de desempeño por encima de la media del país. Únicamente en Trinidad y Tobago el Tiempo no es lo más importante.

Cuadro 12. Los tres atributos más importantes en cada país – Beneficio por discapacidad

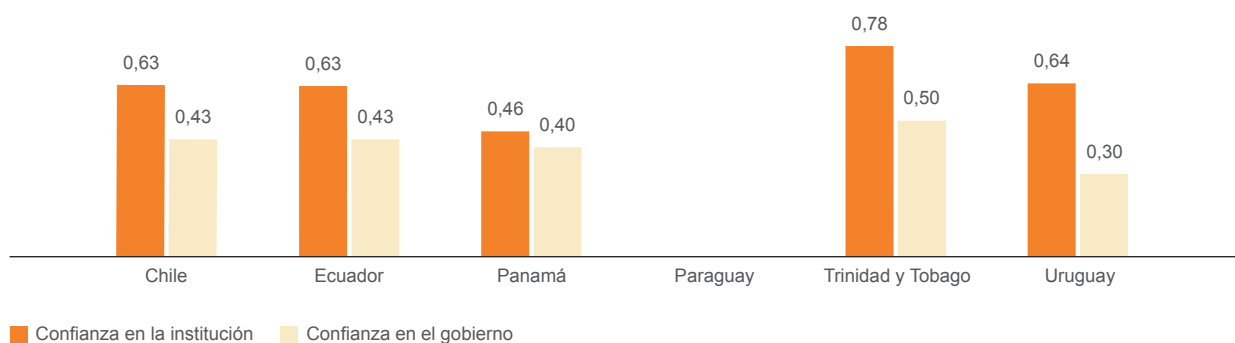
Chile	Ecuador	Panamá	Trinidad y Tobago	Uruguay
Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Diligencia	Tiempo de tramitación
Diligencia	Diligencia	Sentido de los requisitos	Honestidad	Empatía
Sentido de los requisitos	Empatía	Costo	Imparcialidad	Confort

Fuente: Elaboración propia.

4. Impacto de la satisfacción en la confianza en la institución y en el gobierno: en el gráfico 20 se aprecian los coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza, los cuales indican el impacto en los dos tipos de confianza derivado de un cambio unitario en la satisfacción.

Se puede observar lo siguiente: i) el impacto en la confianza en la institución sería superior al de la confianza en el gobierno (con la excepción de Panamá, donde son bastante similares), y ii) el impacto en la confianza alcanza los niveles más altos en Trinidad y Tobago.

Gráfico 20. Coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza – Beneficio por discapacidad



Fuente: Elaboración propia.

Buenas prácticas identificadas: La calificación de una discapacidad requiere, en general, entrar en contacto con la persona; es decir, que haya instancias presenciales. Esto implica una dificultad especial para el servicio, que se incrementa aún más para aquellas personas que viven en zonas de baja densidad de población, donde los servicios del Estado no cuentan con las mismas posibilidades de atención que en los grandes centros urbanos.

Para atender este aspecto, en Chile se han establecido alianzas con las municipalidades para que sus funcionarios apoyen a los usuarios cuando realizan sus solicitudes. Esto ha mejorado mucho la relación con los usuarios más aislados geográficamente. También se han establecido alianzas con otros organismos para brindarles a las personas con discapacidad asesoramiento jurídico, servicios de salud y entrega de recursos. De esta manera la capacidad de asistencia del SENADIS se ha potenciado.

Chile ha ido avanzando hacia un modelo de asistencia que promueve la autonomía de las personas con discapacidad, sus derechos y su inclusión social. Esto incluye la consideración de que la asistencia debe ir más allá del tratamiento a la persona con discapacidad e incluir su entorno familiar y social. Para ello, desde 2004 se realiza una encuesta que busca caracterizar cómo viven las

personas con discapacidad, en todo su ciclo vital y en cada ámbito donde se desarrollan. Los resultados permiten desarrollar políticas públicas holísticas, diseñar acciones concretas y ajustar la evolución de los beneficios y la ayuda técnica.

En línea con lo anterior (la extensión de beneficios al entorno) y considerando que en muchos casos las personas son considerable o completamente dependientes de terceros para realizar muchas actividades, en Panamá se ha regulado el permiso a tutores para el acompañamiento, tanto a citas médicas como a la realización de terapias de personas con discapacidad y dependientes en términos de movilidad. De esta manera se busca evitar sanciones a los tutores –por ejemplo, a causa de permisos reiterados para ausentarse en horario laboral– o depender de la buena voluntad del empleador para la autorización de dichas salidas.

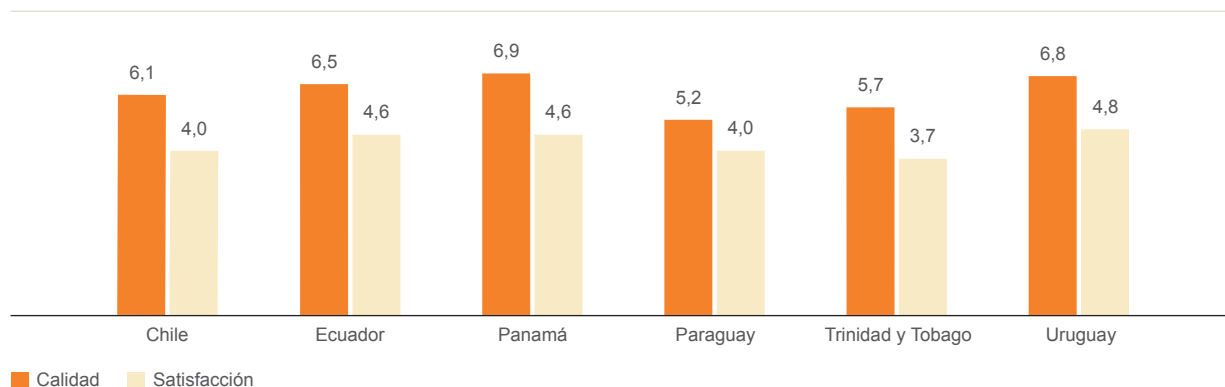
Solicitud de cita médica en el sistema público de salud (*Solicitud de cita médica*)

Análisis de datos:

1. Calidad y satisfacción. El gráfico 21 muestra la variación en la región.

Se pueden observar niveles de calidad por país en general positivos. En términos de satisfacción, todos los países están por debajo del punto neutro.

Gráfico 21. Calidad y satisfacción – Solicitud de cita médica



Fuente: Elaboración propia.

La puntuación que cada país recibió en cada dimensión de la calidad puede observarse en el cuadro 13.

Cuadro 13. Puntuación en las dimensiones de calidad de cada país – Solicitud de cita médica

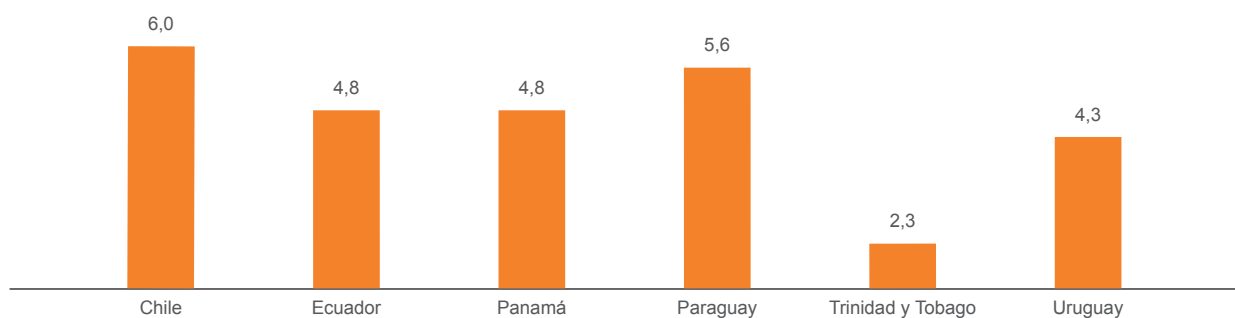
País	Índice de calidad	Proceso	Recursos	TI	Gestión y regulación	Relación con los ciudadanos
Chile	6,1	6,5	5,0	5,5	7,3	7,4
Ecuador	6,5	6,8	5,4	5,8	8,1	7,9
Panamá	6,9	9,7	4,6	6,7	6,4	7,2
Paraguay	5,2	5,1	4,6	4,9	6,7	5,5
Trinidad y Tobago	5,7	5,1	5,4	4,8	7,8	7,2
Uruguay	6,8	8,9	6,0	4,6	6,6	8,5
Promedio	6,2	7,0	5,2	5,4	7,1	7,3

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que el desempeño es alto, sobre todo en la gestión de la relación con los ciudadanos. Las mayores debilidades se dan en la Gestión de los recursos y las TI.

2. Expectativas. El gráfico 22 muestra la variación en la región.

Gráfico 22. Expectativas – Solicitud de cita médica



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que únicamente en Paraguay las expectativas estarían alineadas con la realidad (5,5). Existiría un leve indicio de frustración en Chile. En el resto de los países los ciudadanos habrían tenido una experiencia mejor de la esperada, particularmente en Trinidad y Tobago.

3. Importancia de atributos. El cuadro 14 muestra los tres atributos más importantes de este servicio en cada país. Los atributos que tienen desempeño por encima de la media del país son Tiempo de tramitación e Imparcialidad en Uruguay. En todos los países el Tiempo de tramitación es lo más importante.

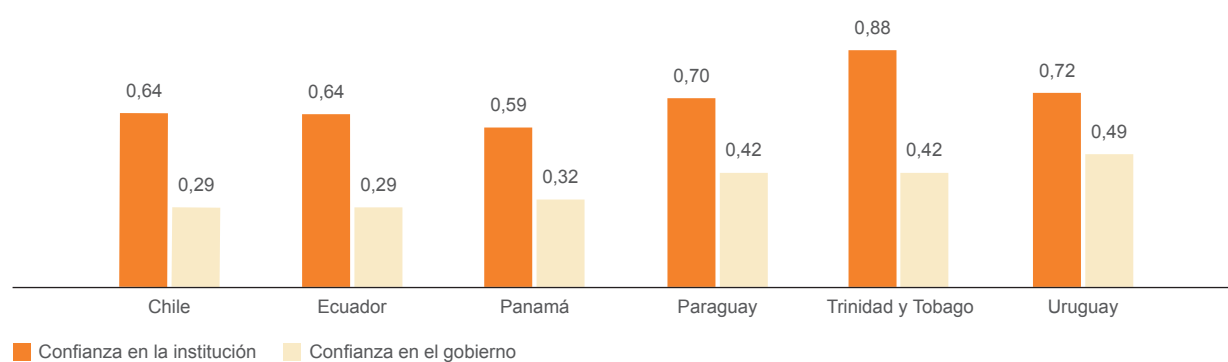
Cuadro 14. Los tres atributos más importantes en cada país – Solicitud de cita médica

Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay
Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación
Diligencia	Profesionalidad	Imparcialidad	Empatía	Imparcialidad	Imparcialidad
Esfuerzo de traslado	Empatía	Diligencia	Imparcialidad	Honestidad	Diligencia

Fuente: Elaboración propia.

4. Impacto de la satisfacción en la confianza en la institución y en el gobierno. En el gráfico 23 se aprecian los coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza, los cuales indican el impacto en las confianzas derivado de un cambio unitario en la satisfacción. Se puede observar lo siguiente: i) el impacto en la

Gráfico 23. Coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza – Solicitud de cita médica



Fuente: Elaboración propia.

confianza en la institución sería alto, y superior al de la confianza en el gobierno y ii) el impacto en la confianza en la institución alcanzaría el nivel más alto en Trinidad y Tobago, mientras que alcanza el nivel más alto en Uruguay cuando se trata de la confianza en el gobierno.

Buenas prácticas identificadas: Debido a que solicitar una cita médica no tiene costo y que no sería posible implementar penalizaciones por no acudir a las mismas, muchas veces los ciudadanos faltan sin avisar o no avisan con la suficiente anticipación. Esto acarrea importantes inconvenientes para la gestión del servicio, sobre todo en cuanto al desaprovechamiento de los recursos planificados. Ante esta situación, en Paraguay se estaba implementando la entrega a los usuarios de una boleta con el costo que la consulta significa para el Estado, con la intención de crear consciencia sobre lo que implica el uso irresponsable de un servicio gratuito.

Chile cuenta con un sistema de incentivos para los funcionarios (“Bono de trato al usuario”), vinculado al suministro de un servicio de alta calidad y al buen desempeño en materia de atención a los usuarios. Esto implica que se miden calidad y satisfacción. Por su parte, Ecuador tiene su sistema de programación de citas basado fuertemente en el contacto telefónico. Todo el tiempo se realizan encuestas de satisfacción inmediatamente después de asignada la cita. Esta información se utiliza para mejorar la calidad del servicio.

De los 36 casos analizados, únicamente en Panamá la programación de citas médicas puede realizarse



De los 36 casos analizados, únicamente en Panamá la programación de citas médicas puede realizarse mediante una aplicación móvil.

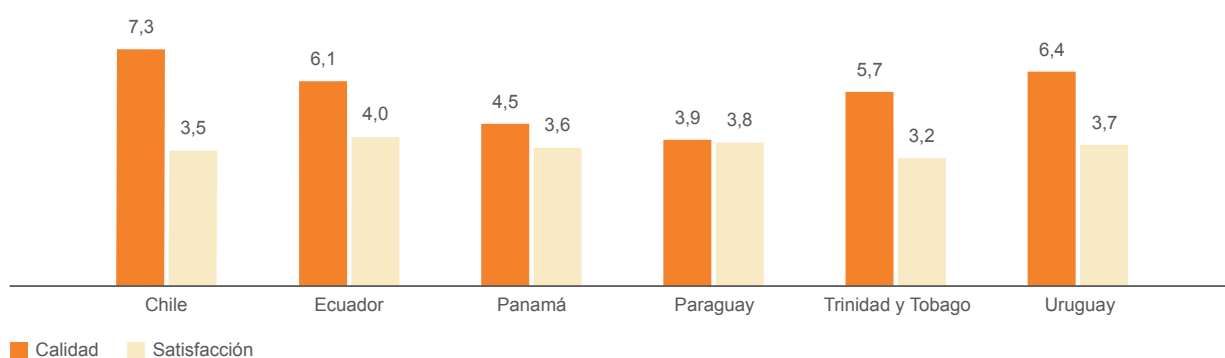
mediante una aplicación móvil. Aunque su uso sea incipiente y por lo tanto bajo es interesante explorar estas posibilidades que permiten ofrecer a los ciudadanos más alternativas de contacto.

Denuncia de hurto o robo (sin violencia física) (Denuncia de hurto)

Análisis de datos:

1. Calidad y satisfacción. El gráfico 24 muestra la variación en la región.

Gráfico 24. Calidad y satisfacción – Denuncia de hurto



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar una gran variación en los niveles de calidad por país. Aun cuando los aspectos transaccionales en algunos casos se estén gestionando bien, esto no se refleja en los niveles de satisfacción, los cuales son bajos y bastante homogéneos en la región.

La puntuación que cada país recibió en cada dimensión de la calidad puede observarse en el cuadro 15.

Cuadro 15. Puntuación en las dimensiones de calidad de cada país – Denuncia de hurto

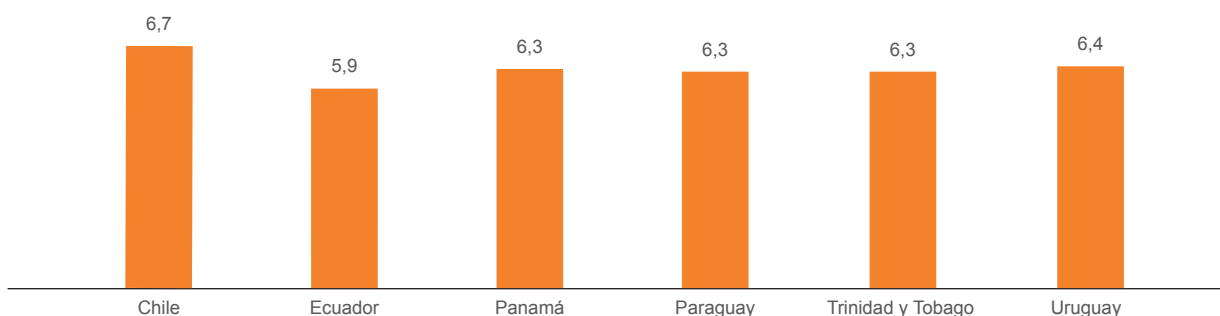
País	Índice de calidad	Proceso	Recursos	TI	Gestión y regulación	Relación con los ciudadanos
Chile	7,3	10,0	5,2	6,1	7,3	8,5
Ecuador	6,1	7,3	5,0	5,8	7,3	5,5
Panamá	4,5	8,0	3,8	2,3	4,9	3,3
Paraguay	3,9	5,1	4,4	1,9	4,9	4,0
Trinidad y Tobago	5,7	5,5	5,8	4,3	7,6	7,2
Uruguay	6,4	7,8	5,2	6,9	6,7	4,8
Promedio	5,7	7,3	4,9	4,5	6,5	5,5

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que el desempeño, en promedio, es particularmente bajo para la Gestión de las TI. Esta falta de aprovechamiento del potencial de las TI puede ser uno de los factores que expliquen los bajos niveles de satisfacción con este servicio.

2. Expectativas. El gráfico 25 muestra la variación en la región.

Gráfico 25. Expectativas – Denuncia de hurto



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que en todos los países los ciudadanos esperaban más de lo que finalmente recibieron y, por tanto, existe frustración en todos los casos. Es probable que parte de la explicación tenga que ver con las características propias del servicio.

3. Importancia de atributos. El cuadro 16 muestra los tres atributos más importantes de este servicio en cada país. Se trata del único caso donde el desempeño de los tres principales atributos estuvo por debajo de la media del país en todos los países.

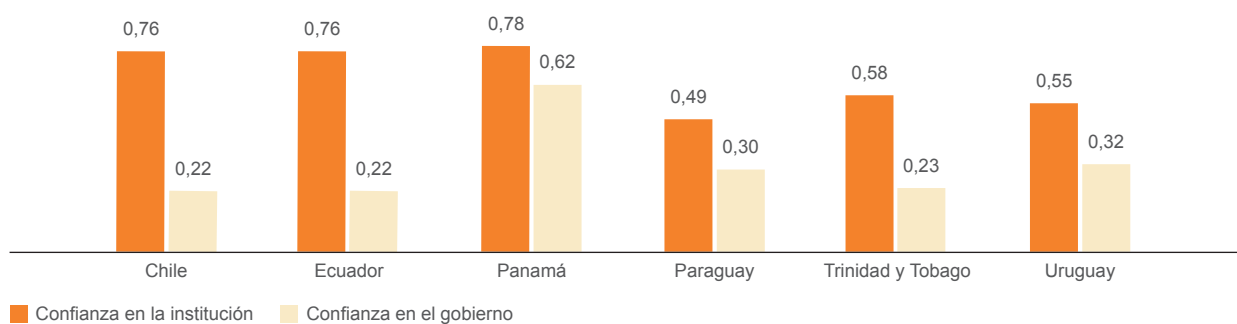
Cuadro 16. Los tres atributos más importantes en cada país – Denuncia de hurto

Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay
Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Diligencia	Diligencia	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación
Imparcialidad	Diligencia	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Información sobre el proceso	Empatía
Empatía	Información sobre el proceso	Claridad	Empatía	Profesionalidad	Sentido de los requisitos

Fuente: Elaboración propia.

4. Impacto de la satisfacción en la confianza en la institución y en el gobierno. En el gráfico 26 se aprecian los coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza, los cuales indican el impacto en las confianzas derivado de un cambio unitario en la satisfacción.

Gráfico 26. Coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza – Denuncia de hurto



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar lo siguiente: i) se dan en este servicio las distancias más importantes entre el impacto que tiene la satisfacción en una u otra confianza, y ii) los niveles más altos se dan en Panamá.

Buenas prácticas identificadas: Solamente Uruguay ofrece la posibilidad de presentar una denuncia a través del canal en línea.⁷⁵ De todas formas, las posibilidades de usar la modalidad son aún muy bajas debido a que se exige, o bien firmar electrónicamente (con una muy baja difusión de la firma electrónica al momento del estudio) o presentarse en una comisaría a confirmar la denuncia. Se espera que con el nuevo documento de identidad, que incorpora un chip con firma electrónica, el uso del canal en línea pueda extenderse. Sin embargo, lo que tal vez debería

revisarse es el requisito de confirmación presencial o de firma electrónica. En este caso, se puede considerar como referencia –entre muchas otras– el caso del condado de Arlington en Virginia, Estados Unidos,⁷⁶ que ofrece la posibilidad de completar el proceso totalmente en línea. Se informa a los ciudadanos que todas las denuncias serán atendidas y que de ser necesario la policía se contactará con el denunciante; a su vez, se incluye una advertencia contra las denuncias falsas. Esta modalidad bien aplicada haría que la experiencia para los ciudadanos sea menos traumática, ahorraría un volumen importante de horas de atención, mejoraría la calidad del proceso y de la información recogida, reduciría el subregistro de denuncias y permitiría la mejora de las estadísticas y del análisis de los datos.

⁷⁵ <https://denuncia.minterior.gub.uy/>.

⁷⁶ <https://police.arlingtonva.us/online-police-reporting-system/>.

La práctica de registro de denuncias en papel, tanto dentro como fuera de las comisarías, es todavía común en algunos países. Esto condiciona la calidad de los datos registrados y, por lo tanto, las posibilidades de éxito de la ulterior investigación (varios especialistas señalan el papel crítico que juega la calidad de la información inicial en la resolución de los casos). También es una puerta abierta al subregistro. Debería avanzarse decididamente en la automatización del proceso tanto en las comisarías como mediante dispositivos portátiles.

En Ecuador, todos los receptores de denuncias son abogados. De esta forma, se asegura un nivel mayor

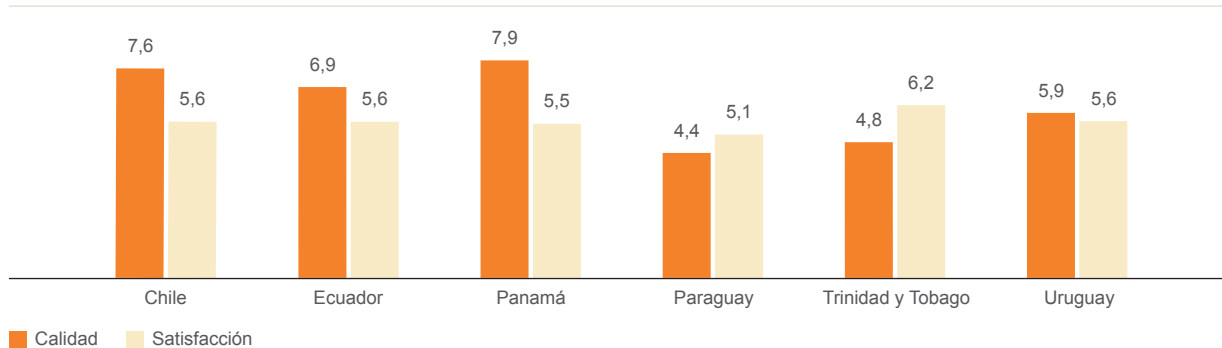
en la calidad de la información recogida, mejorando así la probabilidad de que los casos sean resueltos. Ecuador ha implementado un servicio en línea para la consulta del estado de una denuncia.⁷⁷ Mantener informados a los ciudadanos acerca de la evolución de su caso de manera proactiva, ya sea mediante correos electrónicos o llamadas automatizadas, contribuye significativamente a la confianza en el sistema.

Inscripción de nacimiento

Análisis de datos:

1. Calidad y satisfacción. El gráfico 27 muestra la variación en la región.

Gráfico 27. Calidad y satisfacción – Inscripción de nacimiento



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar una gran homogeneidad en los niveles de satisfacción, con un máximo en Trinidad y Tobago. En cuanto a la calidad, sobresale el desempeño alto de Chile, Ecuador y Panamá.

La puntuación que cada país recibió en cada dimensión de la calidad puede observarse en el cuadro 17.

Cuadro 17. Puntuación en las dimensiones de calidad de cada país – Inscripción de nacimiento

País	Índice de calidad	Proceso	Recursos	TI	Gestión y regulación	Relación con los ciudadanos
Chile	7,6	9,1	5,6	7,6	6,7	9,3
Ecuador	6,9	7,3	6,6	7,5	6,4	6,3
Panamá	7,9	7,9	7,4	7,5	10,0	7,9
Paraguay	4,5	3,4	3,4	7,0	4,0	4,0
Trinidad y Tobago	4,8	2,4	4,8	7,0	4,6	6,3
Uruguay	5,9	5,5	3,8	7,6	6,7	6,3
Promedio	6,3	5,9	5,3	7,4	6,4	6,7

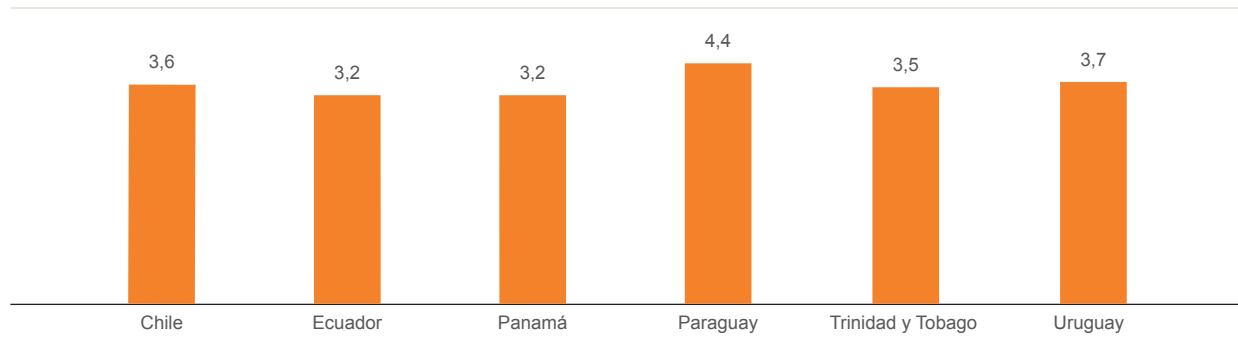
Fuente: Elaboración propia.

⁷⁷ <http://www.gestiondefiscalias.gob.ec/siaf/informacion/web/>.

Se puede observar que el desempeño, en general, es bastante alto y, particularmente, en cuanto a Gestión de las TI.

2. Expectativas. El gráfico 28 muestra la variación en la región.

Gráfico 28. Expectativas – Inscripción de nacimiento



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que en todos los países los ciudadanos esperaban menos de lo que finalmente recibieron. Una posibilidad es que esto se deba a que los registros funcionan mejor que el promedio del gobierno y los ciudadanos no tienen consciencia de ello.

3. Importancia de atributos. El cuadro 18 muestra los tres atributos más importantes de este servicio en cada país. Salvo el atributo Confort en Trinidad y Tobago, el desempeño estuvo en todos los casos por encima de la media del país.

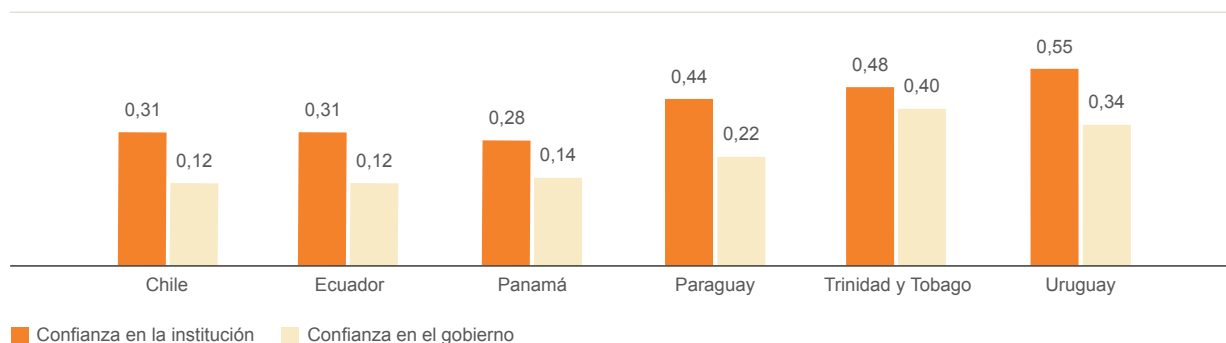
Cuadro 18. Los tres atributos más importantes en cada país – Inscripción de nacimiento

Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay
Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Imparcialidad	Diligencia	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación
Confort	Imparcialidad	Cortesía	Tiempo de tramitación	Confort	Diligencia
Cortesía	Empatía	Diligencia	Confort	Usabilidad	Imparcialidad

Fuente: Elaboración propia.

4. Impacto de la satisfacción en la confianza en la institución y en el gobierno. En el gráfico 29 se aprecian los coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza, los cuales indican el impacto en las confianzas derivado de un cambio unitario en la satisfacción.

Gráfico 29. Coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza – Inscripción de nacimiento



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que los coeficientes son en general bajos, con los niveles más altos en Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Buenas prácticas identificadas: Chile realiza mediciones de satisfacción de usuarios, cuyos resultados son vinculantes con el pago de bonos a los funcionarios. Se considera que este mecanismo estimula la calidad del servicio.

El bajo nivel de interoperabilidad efectiva (en algunos casos su inexistencia) continúa siendo una de las principales falencias de las administraciones públicas de la región. Esto se ve reflejado en distintos trámites que los ciudadanos deben realizar a lo largo de su vida, para los que, cada vez, se les solicitan documentos o datos que genera y mantiene otra institución pública. El Registro Civil de Ecuador muestra avances importantes en este sentido, ya que ha puesto a disposición de instituciones públicas y privadas un catálogo de servicios electrónicos que permite consultar su base de datos. Con esto se evita derivar el requisito a los ciudadanos.



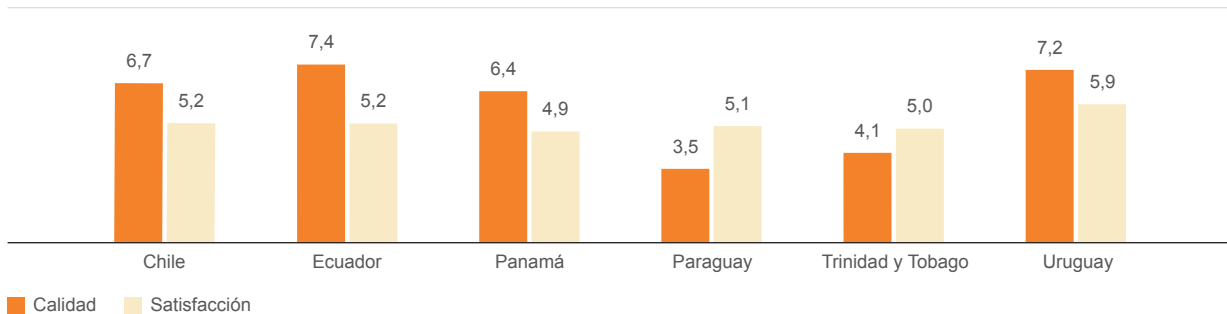
Probablemente, los registros funcionan mejor que el promedio del gobierno y los ciudadanos no tienen consciencia de ello.

Inscripción en escuela pública

Análisis de datos:

1. Calidad y satisfacción. El gráfico 30 muestra la variación en la región.

Gráfico 30. Calidad y satisfacción – Inscripción en escuela



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar una gran homogeneidad en los niveles de satisfacción, cercanos al punto neutro (5,5), y un único caso de valoración netamente positiva: Uruguay. En cuanto a la calidad, existe una gran variabilidad, con niveles bajos en Paraguay y Trinidad y Tobago.

La puntuación que cada país recibió en cada dimensión de la calidad puede observarse en el cuadro 19.

Cuadro 19. Puntuación en las dimensiones de calidad de cada país – Inscripción en escuela

País	Índice de calidad	Proceso	Recursos	TI	Gestión y regulación	Relación con los ciudadanos
Chile	6,7	8,4	7,0	3,8	7,9	7,0
Ecuador	7,4	9,8	5,0	7,0	7,6	7,8
Panamá	6,4	6,7	7,2	4,8	6,7	7,4
Paraguay	3,6	2,1	3,3	1,8	6,4	7,8
Trinidad y Tobago	4,1	4,3	4,7	1,8	7,3	4,0
Uruguay	7,2	10,0	4,6	6,1	6,1	10,0
Promedio	5,9	6,9	5,3	4,2	7,0	7,3

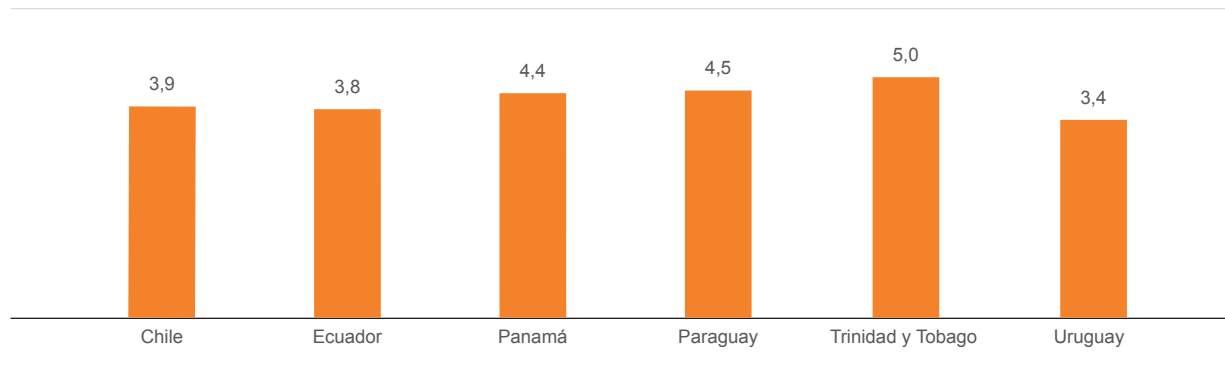
Fuente: Elaboración propia.

Nota: En Chile, la información se obtuvo de 3 de las más de 300 comunas que cuentan con autonomía para este servicio, por lo que seguramente el resultado no representa la realidad de muchas otras.

Se puede observar un desempeño, en general, alto. Particularmente baja ha sido la calificación para la Gestión de las TI en Paraguay y Trinidad y Tobago, ya que no cuentan con un sistema de inscripción (y en general de gestión del sistema educativo) completamente automatizado y unificado.

2. Expectativas. El gráfico 31 muestra la variación en la región.

Gráfico 31. Expectativas – Inscripción en escuela



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que en todos los países los ciudadanos esperaban menos de lo que finalmente recibieron. En algunos casos, esto se puede explicar por un funcionamiento del servicio superior a la media del gobierno, algo que los ciudadanos no conocen previamente. En otros casos, en los que la calidad del servicio es indiscutiblemente baja y en los que se conocen las dificultades que habrá que atravesar, puede que los ciudadanos vayan mentalmente preparados para lo peor y, sin embargo, se encuentren con una situación que no llega a los extremos imaginados.

3. Importancia de atributos. El cuadro 20 muestra los tres atributos más importantes de este servicio en cada país. El desempeño está por encima de la media del país, salvo para dos de los atributos de Panamá, (*Diligencia* y *Empatía*), y dos de los atributos de Trinidad y Tobago (*Honestidad* e *Imparcialidad*). Se trata del servicio donde el tiempo ha sido menos relevante.

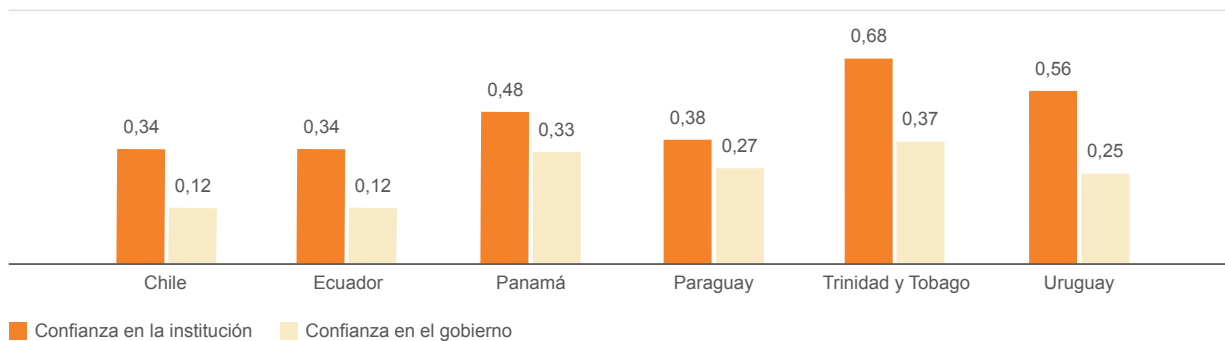
Cuadro 20. Los tres atributos más importantes en cada país – Inscripción en escuela

Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay
Tiempo de tramitación	Profesionalidad	Tiempo de tramitación	Diligencia	Honestidad	Imparcialidad
Confort	Información sobre el proceso	Diligencia	Usabilidad	Tiempo de tramitación	Empatía
Diligencia	Diligencia	Empatía	Confort	Imparcialidad	Profesionalidad

Fuente: Elaboración propia.

4. Impacto de la satisfacción en la confianza en la institución y en el gobierno. En el gráfico 32 se aprecian los coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza, los cuales indican el impacto en las confianzas derivado de un cambio unitario en la satisfacción.

Gráfico 32. Coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza – Inscripción en escuela



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que los coeficientes son en general bajos, con niveles medios en cuanto a la confianza en la institución en Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Buenas prácticas identificadas: Todavía hay países donde la inscripción en la escuela se realiza por orden de llegada el día de la inscripción. Esto conlleva esfuerzos especiales para los padres (por ejemplo, colas desde tempranas horas de la madrugada), e incluso, en algún caso, el intento de realizar más de una inscripción (por si no se logra tener éxito en una de ellas). Más allá de estos perjuicios, se trata de un mecanismo con riesgo de falta de transparencia; en este aspecto, los países deberían avanzar hacia mecanismos con reglas claras (basadas en la distancia entre el domicilio y la escuela, la concurrencia de hermanos mayores a la escuela, etc.) que no impliquen la realización de colas, y mucho menos de madrugada. En este sentido, Ecuador ha automatizado la asignación de niños a las escuelas mediante un algoritmo que utiliza información georreferenciada.⁷⁸ También se podría definir un distrito para cada escuela y garantizar que todo niño que resida en el distrito tenga asegurada su plaza allí. No es ajeno a lo anterior que en varios casos se estén realizando inscripciones primero en papel y luego digitando los datos en un sistema.

En definitiva, resulta imperativo avanzar hacia la automatización del proceso.

Uno de los procesos con mayor automatización es el de Uruguay. Su sistema de información (llamado GURÍ) lleva en tiempo real el registro de las asistencias a clase y está integrado con los sistemas de varias instituciones relevantes. Una de ellas es la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), la cual viene otorgando desde hace varios años el documento de identidad a todos los niños apenas nacen. La DNIC envía al GURÍ los datos básicos de cada niño y sus padres, los cuales se utilizan para realizar la preinscripción automática de los niños que cada año ingresarán al sistema de educación obligatoria. De este modo, se detectan niños que no han sido inscritos en el sistema educativo y se disparan acciones de análisis de cada caso junto al Ministerio de Desarrollo Social. GURÍ también comparte información con el Ministerio de Salud respecto al estado de vacunaciones de cada niño (son parte de los requisitos de inscripción).

No en todos los países el pasaje de un año al siguiente se realiza por defecto, sin la necesidad de que los padres tengan que reinscribir a sus hijos; en este sentido, los países deberían avanzar de forma

⁷⁸ La idea directriz brindada por el Ministro de Educación de Ecuador al priorizar la mejora del proceso de inscripción fue que no puede haber un sistema educativo excelente si el primer contacto con el sistema no es excelente.

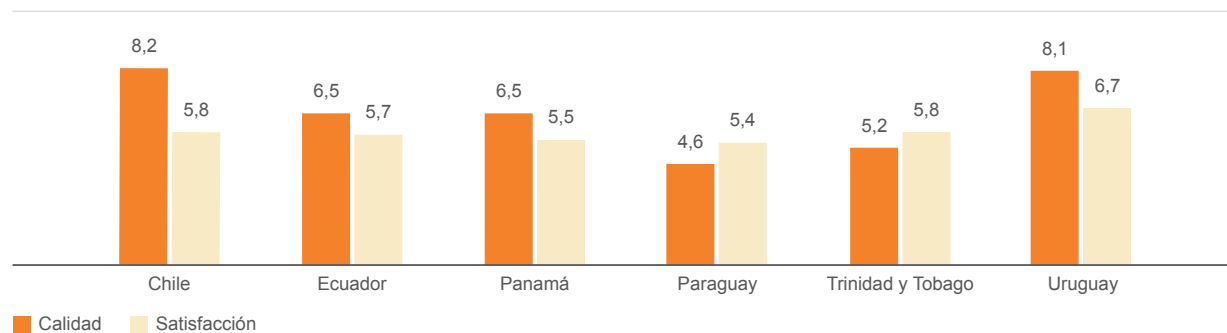
tal que la inscripción se realice únicamente al inicio y que los pasajes entre un año y el siguiente sean automáticos.

Renovación del DI

Análisis de datos:

1. Calidad y satisfacción. El gráfico 33 muestra la variación en la región.

Gráfico 33. Calidad y satisfacción – Renovación del DI



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar una gran variabilidad en los niveles de calidad que contrasta con un panorama más homogéneo de los niveles de satisfacción.

La puntuación que cada país recibió en cada dimensión de la calidad puede observarse en el cuadro 21.

Cuadro 21. Puntuación en las dimensiones de calidad de cada país – Renovación del DI

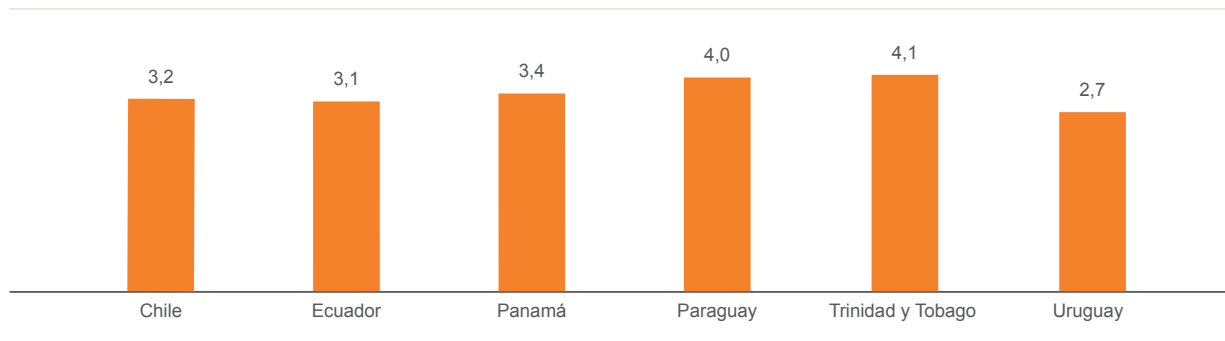
País	Índice de calidad	Proceso	Recursos	TI	Gestión y regulación	Relación con los ciudadanos
Chile	8,2	7,3	8,3	8,5	7,3	10,0
Ecuador	6,5	6,7	4,4	7,5	8,1	7,0
Panamá	6,4	6,7	5,3	4,8	8,7	9,4
Paraguay	4,6	2,1	6,6	4,1	5,8	5,5
Trinidad y Tobago	5,2	4,6	4,1	4,8	5,5	9,4
Uruguay	8,1	8,8	4,7	10,0	9,6	8,5
Promedio	6,5	6,0	5,6	6,6	7,5	8,3

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar un desempeño, en general, entre alto y muy alto. Este es el único servicio donde para todas las dimensiones la valoración promedio es positiva (superior a 5,5).

2. Expectativas. El gráfico 34 muestra la variación en la región.

Gráfico 34. Expectativas - Renovación del DI



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que en todos los países los ciudadanos esperaban menos de lo que finalmente recibieron, en algunos casos bastante menos. Es probable que esto se deba a que las instituciones pertinentes funcionan mejor que el promedio del gobierno y los ciudadanos no tienen consciencia de ello.

3. Importancia de atributos. El cuadro 22 muestra los tres atributos más importantes de este servicio en cada país. Se trata del único caso donde el desempeño de los tres principales atributos estuvo por encima de la media del país en todos los países.

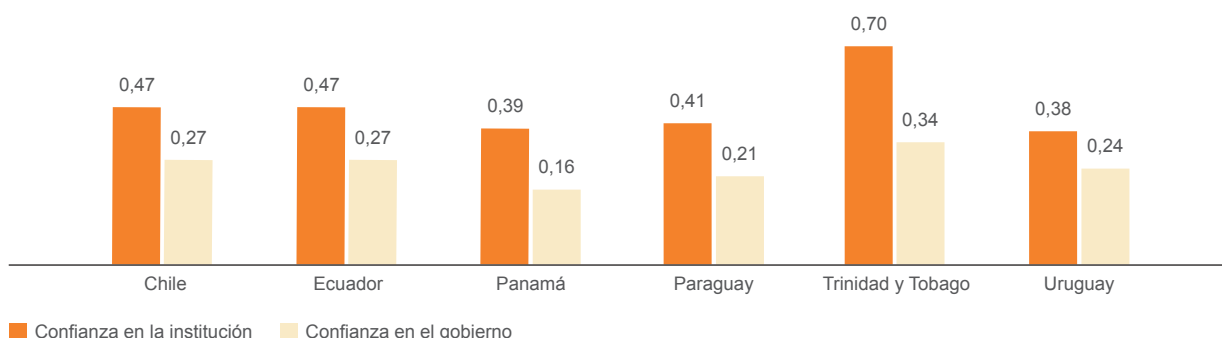
Cuadro 22. Los tres atributos más importantes en cada país – Renovación del DI

Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay
Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Diligencia	Tiempo de tramitación	Tiempo de tramitación	Diligencia
Confort	Información sobre el proceso	Tiempo de tramitación	Cortesía	Diligencia	Tiempo de tramitación
Cortesía	Imparcialidad	Sentido de los requisitos	Diligencia	Confort	Imparcialidad

Fuente: Elaboración propia.

4. Impacto de la satisfacción en la confianza en la institución y en el gobierno. En el gráfico 35 se aprecian los coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza, los cuales indican el impacto en las confianzas derivado de un cambio unitario en la satisfacción.

Gráfico 35. Coeficientes de regresión lineal entre satisfacción y confianza – Renovación del DI



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que los coeficientes son en general bajos, con un nivel alto en la confianza en la institución en Trinidad y Tobago.

Buenas prácticas identificadas: Existen, básicamente, dos modalidades para este servicio: i) la que implementan Chile y Uruguay, donde se otorga una cita previa y todo el trabajo interno de verificación de datos se realiza con anterioridad al trámite, el cual culmina con la entrega del documento (es decir, una sola comparecencia), y ii) la que implementan Panamá, Paraguay y Trinidad y Tobago, donde no se requiere cita previa, el trabajo de verificación se realiza luego del enrolamiento y los ciudadanos deben acudir una segunda vez a retirar su documento. Ecuador cuenta con un sistema mixto: 80% de la población puede acudir sin cita previa e irse con el documento (una sola comparecencia), mientras que el 20% restante tiene que regresar. La primera modalidad requiere capacidad de impresión en cada oficina de atención mientras que la segunda se basa en un sistema de producción de tarjetas centralizado. En cuanto a la segunda modalidad, Panamá da una fecha para retirar el documento y se pone en contacto con la persona si no pudiera cumplirlo, mientras que Ecuador envía un SMS cuando el documento está listo. Desde la perspectiva ciudadana, es mejor la primera modalidad.

En Chile el vencimiento del documento de identidad tiene una característica particular: se lo hace coincidir con la fecha de cumpleaños que sea múltiplo de 10 (es decir, cuando la persona cumple 30, 40, etc.) En los otros países el vencimiento depende de la fecha en que se realizó la solicitud inicial o renovación. Chile realiza mediciones de

satisfacción de usuarios, cuyos resultados son vinculantes con el pago de bonos a los funcionarios. Se considera que este mecanismo estimula la calidad del servicio.

Por su parte, en Uruguay se han dado pasos relevantes en los aspectos de inclusión para este servicio. Para las personas con discapacidad auditiva, el servicio ha capacitado a parte de sus funcionarios en lenguaje de señas. En el caso de personas de la tercera edad o que presentan movilidad reducida, han implementado una oficina móvil que realiza el trámite a domicilio.

Resultados demográficos por país

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos para la visión externa desde la óptica demográfica.

Los datos recogidos permiten el análisis de muchas variables y de diversos cortes demográficos y por servicio. Ya en la sección de resultados generales se incluyó el análisis de género y etnia. En aras de la simplicidad, aquí se presenta únicamente el comportamiento de la variable más relevante (la satisfacción), para cada país, según tres variables demográficas (edad, nivel socioeconómico y distribución geográfica). Al respecto cabe recordar que la caracterización demográfica de cada informante fue autodefinida y opcional.

Las siguientes aclaraciones son pertinentes:

- En los cortes de nivel socioeconómico, se considera el nivel “medio bajo” dentro del corte “bajo” y el nivel “medio alto” dentro del corte “alto”.

- Debido a la variedad en la distribución de poblaciones a lo largo de los países participantes, los cortes de localidad se definieron de manera individualizada para cada país, con un máximo de cinco segmentos por país. Los segmentos son disjuntos; es decir que los segmentos indicados únicamente con una cota inferior (+ de 20.000, + de 50.000, etc.) incluyen todas las localidades que cumplen con esa condición, excepto las grandes ciudades que tengan su propio segmento.

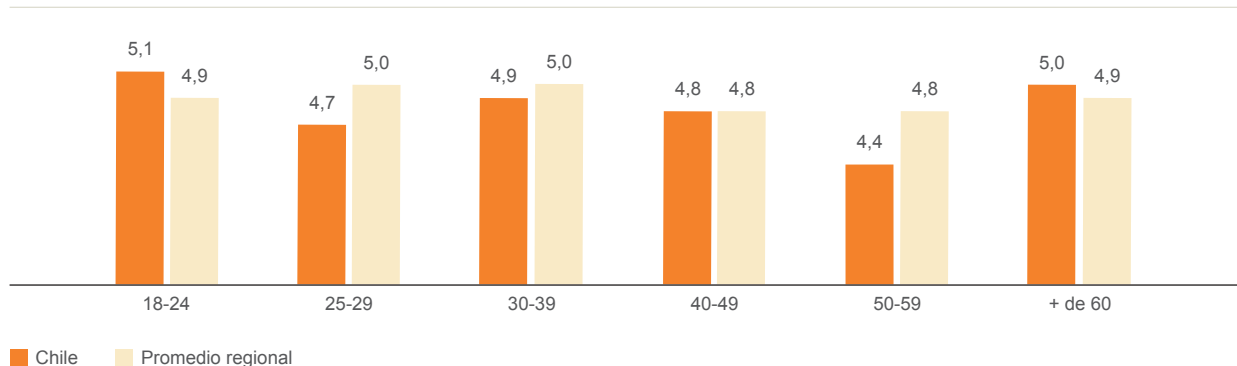
En el promedio regional, las variaciones por edad son moderadas. La franja etaria que muestra mayor satisfacción es la de 25-39 años, mientras que la de 40-59 años muestra menor satisfacción. No es posible determinar en este estudio una explicación

de este hecho. Por otra parte, en el plano socioeconómico, las variaciones son mínimas.

En cuanto a la distribución geográfica de la satisfacción habría una tendencia en la región: la satisfacción sería menor en las grandes ciudades. Si bien allí las posibilidades de acceso a los servicios son seguramente mayores, puede que se trate de una población más exigente, tal vez por estar mejor informada respecto de la calidad de los servicios en general y, por lo tanto, tener más consciencia de lo que se le puede exigir a los servicios públicos.

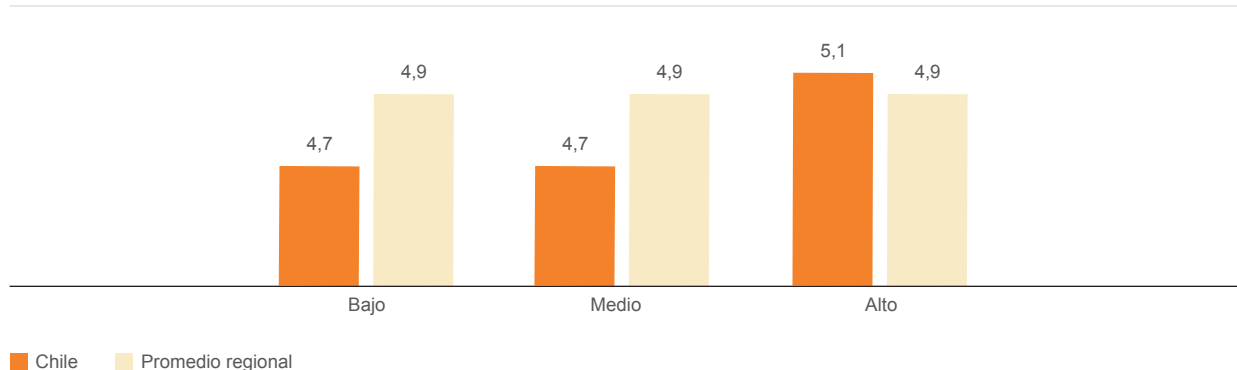
Chile: En los gráficos 36, 37 y 38 se aprecia el comportamiento promedio de las principales variables demográficas.

Gráfico 36. Satisfacción media según franja etaria – Chile



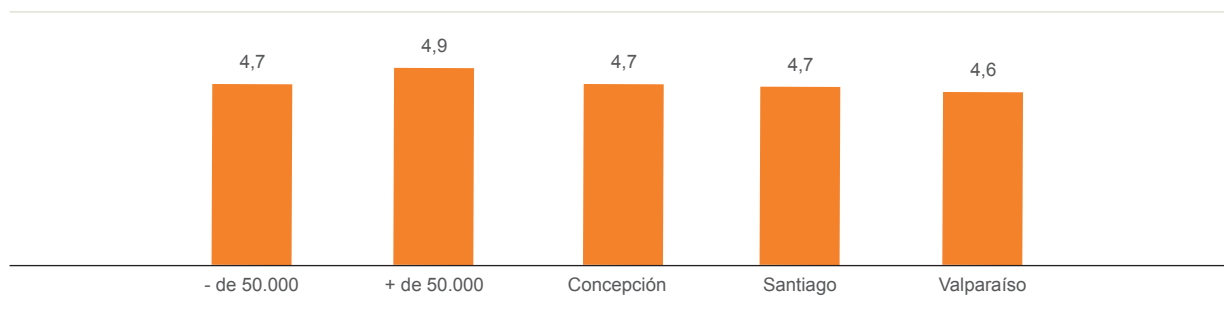
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 37. Satisfacción media según nivel socioeconómico – Chile



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 38. Satisfacción según localidad – Chile



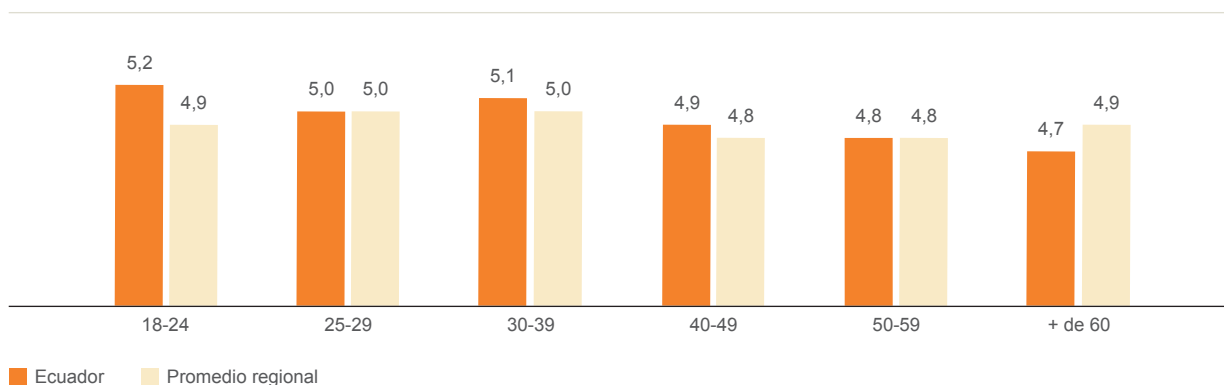
Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar lo siguiente:

- Hay una relativamente baja satisfacción en el rango de 50-59 años.
- Para el resto de las variables no hay grandes variaciones entre los distintos segmentos.

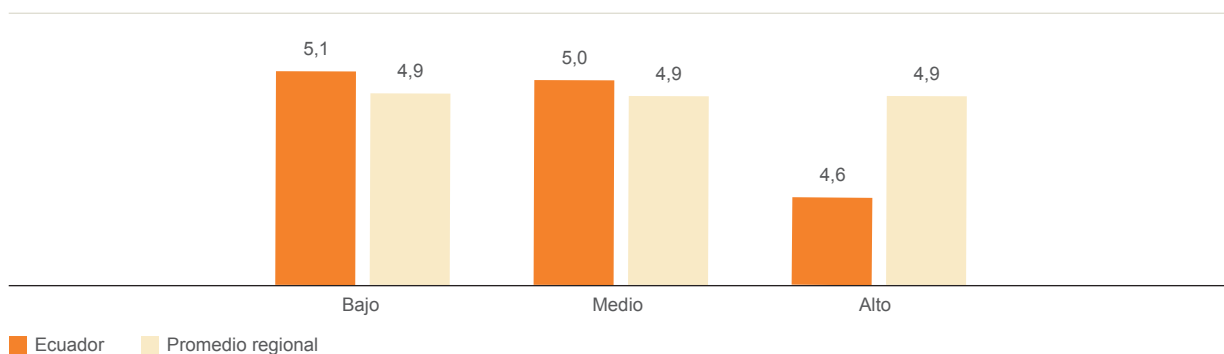
Ecuador: En los gráficos 39, 40 y 41 se aprecia el comportamiento promedio de las principales variables demográficas.

Gráfico 39. Satisfacción media según franja etaria – Ecuador



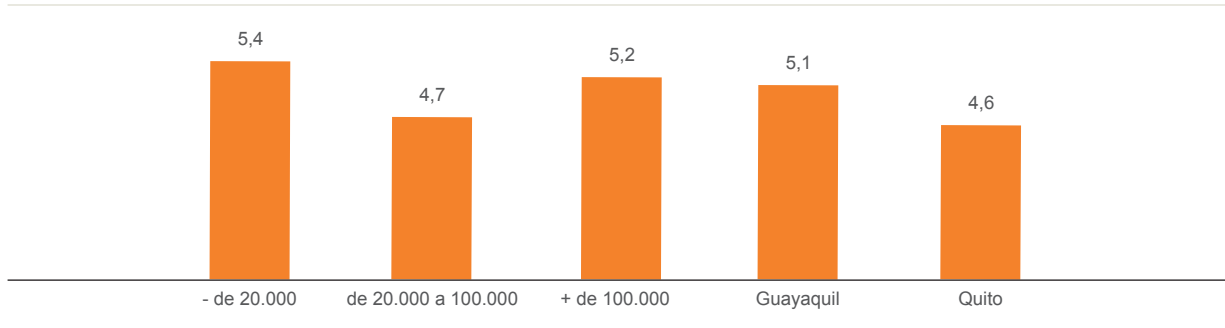
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 40. Satisfacción media según nivel socioeconómico – Ecuador



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 41. Satisfacción según localidad – Ecuador



Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar lo siguiente:

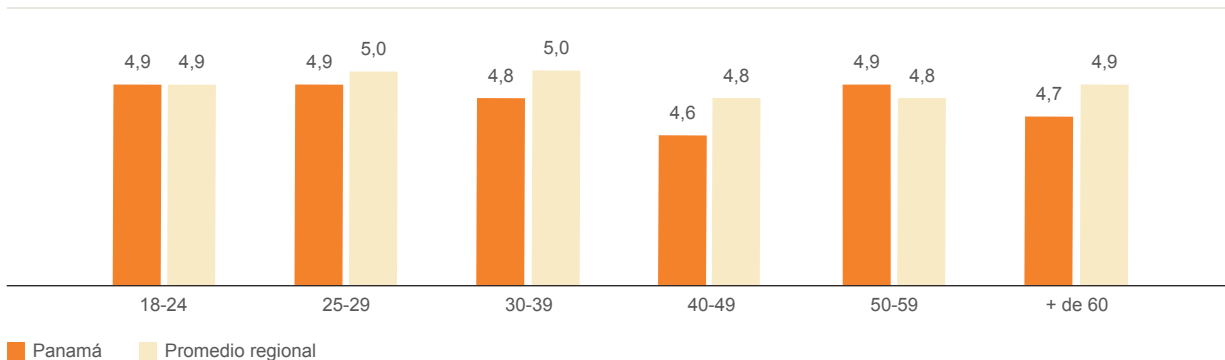
- El análisis etario muestra un patrón decreciente con la edad, aunque con variaciones mínimas. Este tipo de variación podría deberse a una brecha digital o informativa, o a que los servicios de mayor calidad en Ecuador tienen un universo de usuarios más joven que el de los servicios de menor calidad.
- En el análisis por localidad es donde se observa la mayor diferencia, con un nivel menor en Quito. De hecho, Ecuador es el país con mayor variación geográfica en términos de satisfacción.



En el promedio regional, la franja etaria que muestra mayor satisfacción es la de 25-39 años, mientras que la de 40-59 años muestra menor satisfacción.

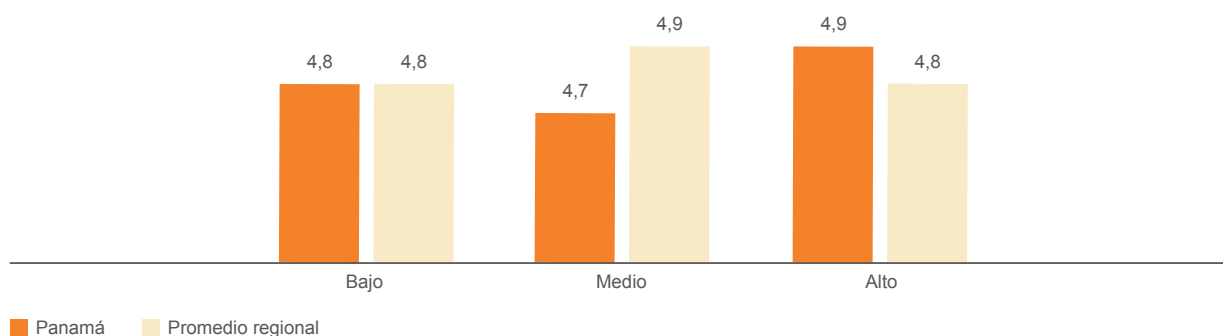
Panamá: En los gráficos 42, 43 y 44 se aprecia el comportamiento promedio de las principales variables demográficas.

Gráfico 42. Satisfacción media según franja etaria – Panamá



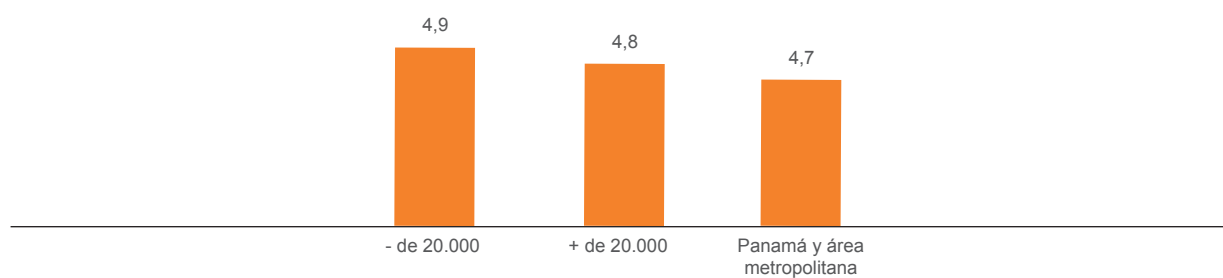
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 43. Satisfacción media según nivel socioeconómico – Panamá



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 44. Satisfacción según localidad – Panamá

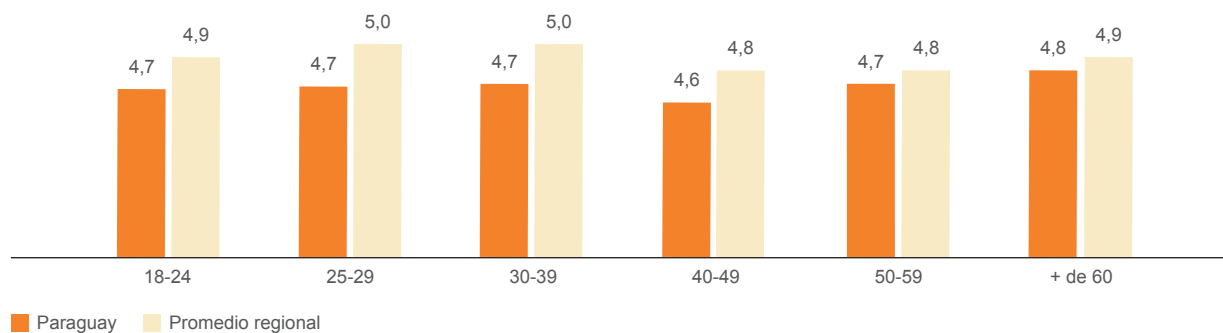


Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que para ninguna de las tres variables demográficas existen variaciones significativas.

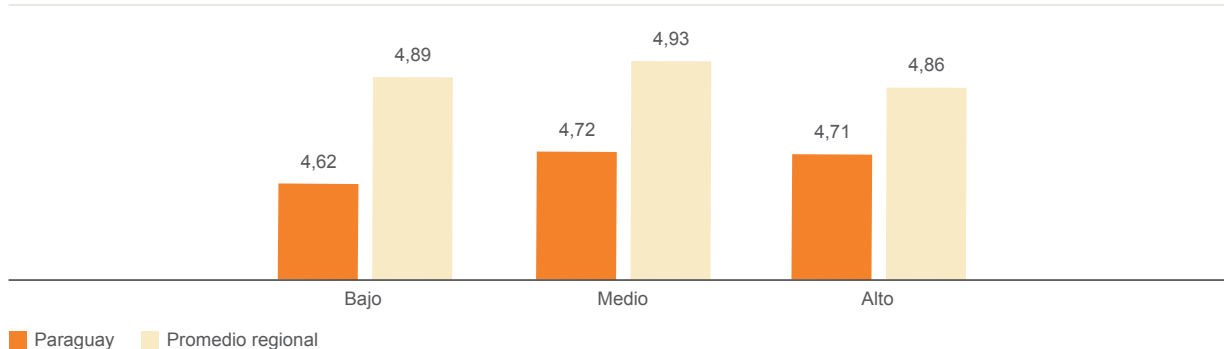
Paraguay: En los gráficos 45, 46 y 47 se aprecia el comportamiento promedio de las principales variables demográficas.

Gráfico 45. Satisfacción media según franja etaria – Paraguay



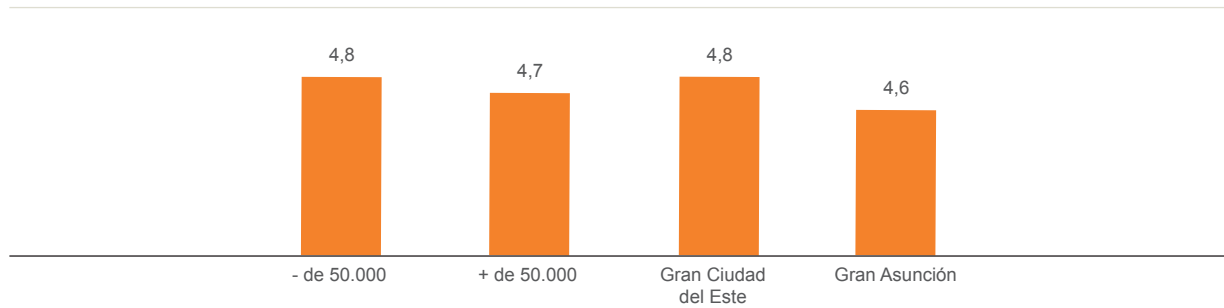
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 46. Satisfacción media según nivel socioeconómico – Paraguay



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 47. Satisfacción según localidad – Paraguay

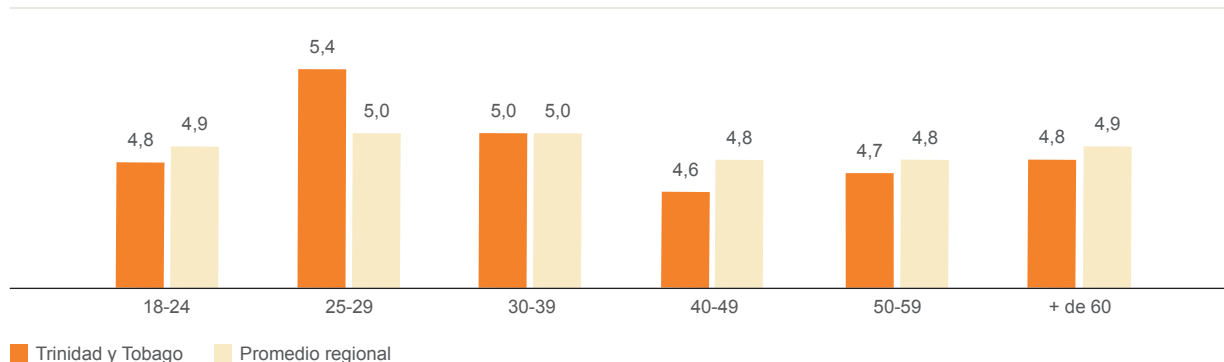


Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que para ninguna de las tres variables demográficas existen variaciones significativas.

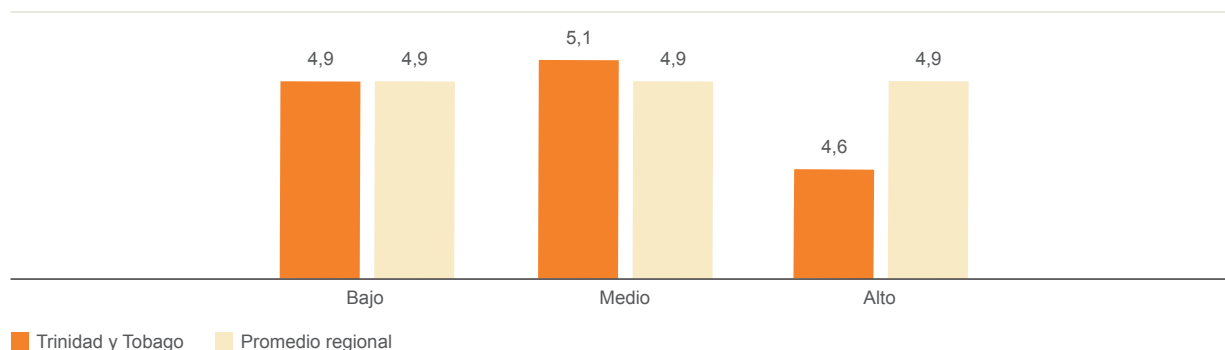
Trinidad y Tobago: En los gráficos 48, 49 y 50 se aprecia el comportamiento promedio de las principales variables demográficas.

Gráfico 48. Satisfacción media según franja etaria – Trinidad y Tobago



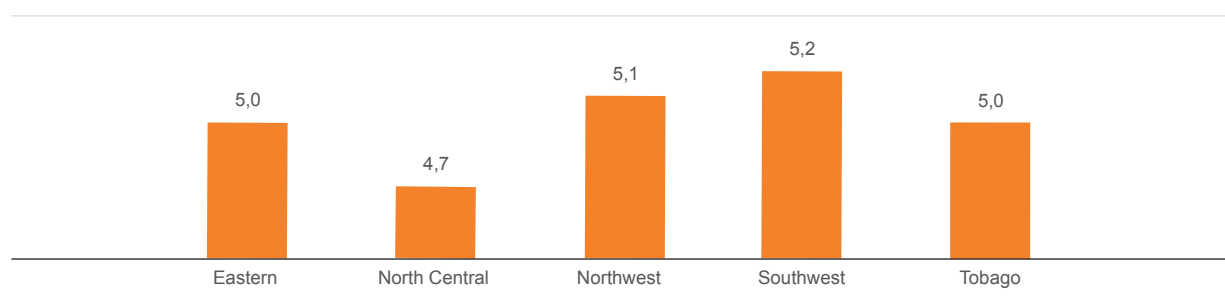
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 49. Satisfacción media según nivel socioeconómico – Trinidad y Tobago



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 50. Satisfacción según localidad – Trinidad y Tobago



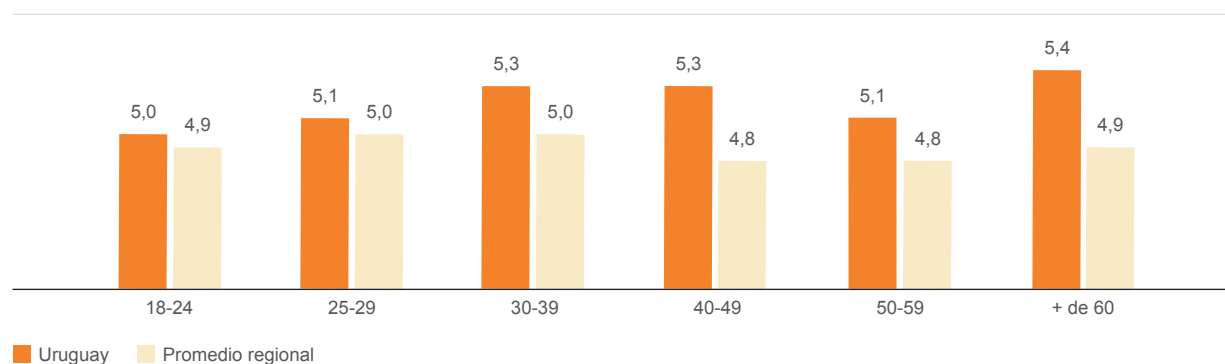
Fuente: Elaboración propia.

Nota: La región North Central incluye Port of Spain.

Se pueden observar, en general, niveles similares en todos los segmentos. La única diferencia que se podría destacar es entre los segmentos etarios, donde se da una diferencia apreciable entre los segmentos 25-29 y 40-49.

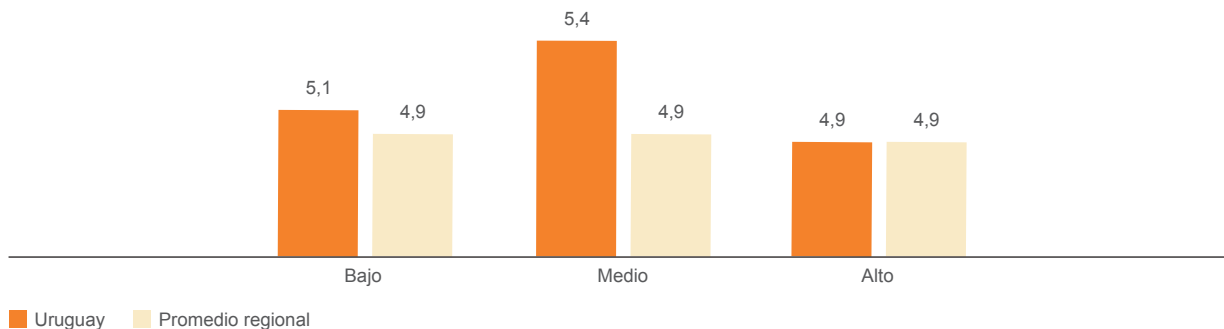
Uruguay: En los gráficos 51, 52 y 53 se aprecia el comportamiento promedio de las principales variables demográficas.

Gráfico 51. Satisfacción media según franja etaria – Uruguay



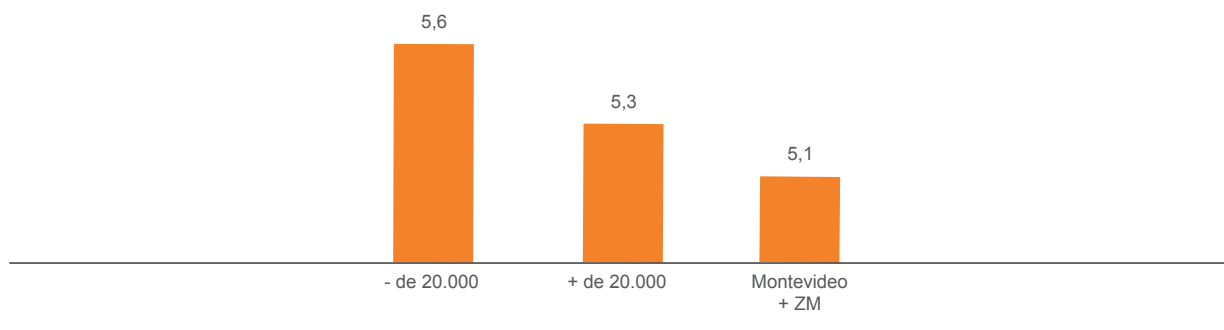
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 52. Satisfacción media según nivel socioeconómico – Uruguay



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 53. Satisfacción según localidad – Uruguay



Fuente: Elaboración propia.

Se pueden observar, en general, niveles similares en todos los segmentos. En relación con la satisfacción por franja etaria, el nivel de satisfacción sigue un patrón algo distinto del resto de la región, con un mejor desempeño relativo para los mayores de 40 años. Incluso, son los mayores de 60 años los que se muestran más satisfechos.

3. Conclusiones y recomendaciones de política

En este capítulo se presenta una síntesis del proyecto y sus hallazgos. Tal como se aclaró en la Introducción, este documento no incluye planes de acción concretos ni recomendaciones específicas para cada país, ya que constituyen el material de documentos complementarios. Buena parte de las recomendaciones de acción concreta están incluidas en las fichas que se elaboraron para cada uno de los 36 servicios analizados, y que fueron oportunamente entregadas a sus responsables.

El proyecto SV muestra, por primera vez en ALC, un cuadro estandarizado de los niveles de calidad y satisfacción relativos a la prestación de servicios públicos transaccionales dirigidos a personas. Con ello se espera contribuir a trascender los juicios basados en anécdotas y sensaciones cuya validez general no se comprueba, y de ese modo comenzar a transitar el camino de la evaluación basada en evidencia.

Los datos recogidos confirmarían, en lo básico y en promedio, que los ciudadanos están demandando servicios de mayor calidad. En este sentido, los resultados obtenidos están alineados con los de Latinobarómetro y Doing Business.

Se espera que los resultados de la medición sean utilizados por los responsables de los servicios para tomar decisiones sobre las distintas alternativas de mejora identificadas en el proyecto. Corresponderá a los gerentes de cada servicio y a los formuladores de políticas determinar si los resultados son o no útiles para la mejora de la gestión. En otras palabras, si se cumple el objetivo de que la información que aporta el proyecto SV sea accionable.

Los resultados, en sentido estricto, aplican únicamente a los servicios analizados y a los países que participaron del piloto. Sin embargo, corresponde

preguntarse qué se podría inferir en cuanto a: i) el resto de los servicios de cada país; ii) otros países, y iii) el servicio principal (en aquellos casos en los que los trámites analizados únicamente constituyen una puerta de entrada a un servicio mayor).

Considerando la gran variedad de servicios y de países que se analizaron, lo esperable es que, fuera del conjunto tratado, los niveles de calidad y satisfacción sean relativamente similares. Para tener certeza, sin embargo, correspondería extender la medición a otros servicios y países.

Recomendaciones generales sobre los resultados: Las principales conclusiones y recomendaciones son las siguientes:

- La misión principal de los Estados es suministrar a ciudadanos y organizaciones servicios de calidad, con eficiencia y efectividad. Los tres conceptos no son totalmente independientes y, en algunos casos, podrían derivar en objetivos contrapuestos.⁷⁹ Ahora bien, los estudios en nuestra región se han enfocado casi exclusivamente en la eficiencia y la efectividad, y no tanto en la calidad de los servicios.
- Diversos autores señalan que la calidad y la satisfacción respecto de los servicios públicos impactan en la confianza en las instituciones prestadoras y en el gobierno. Por ello, el suministro de servicios de calidad no es solo un mandato misional sino que, al mejorar la confianza, se contribuye a reducir los costos transaccionales involucrados. Los resultados del SV muestran, efectivamente, este impacto positivo en la confianza.
- La toma de consciencia respecto de la trascendencia de estos aspectos implicaría impulsar la calidad y satisfacción ciudadana como un aspecto

⁷⁹ Por ejemplo, un objetivo de eficiencia podría conllevar una reducción de la calidad del servicio, y viceversa.

básico de la gestión, mediante el mandato claro a una institución transversal para que dirija y ponga en práctica las políticas públicas en esta área. El arreglo institucional de cada país determinaría cuál es la institución más apropiada para ejercer este rol. Lo ideal sería que se trate de un organismo que ya tenga responsabilidades transversales relativas al suministro de servicios, y que esté suficientemente empoderado para la tarea.

- La política de calidad de los servicios debería tener en cuenta que probablemente haya instituciones responsables de algún servicio que no cuenten con las capacidades de gestión necesarias para implementar las reformas ni para asegurar su sustentabilidad. En estos casos, quizá se requiera una participación directa de la institución rectora en los proyectos de mejora, facilitando, sobre todo, servicios compartidos, tanto profesionales como de infraestructura.
- A fin de poner en vigor políticas de calidad y satisfacción ciudadana es necesario contar con **mediciones** periódicas de los niveles de calidad y satisfacción, en forma estandarizada, que incluyan la evaluación del desempeño de los factores que determinan ambas variables.
- Cuando la metodología es estándar se puede comparar el desempeño de cada servicio con el del resto de los servicios del país, y con el de servicios equivalentes en otros países. Esto permite identificar servicios cuyo desempeño sea relativamente bajo y que, por tanto, merezcan que se les asigne prioridad en los planes generales de modernización.
- En todos los servicios, pero principalmente en aquellos a los que se les asigne prioridad en los planes generales de fortalecimiento de las capacidades de gestión, se deben identificar cuáles son los aspectos más valorados por los ciudadanos y que tengan un desempeño relativamente bajo. Los planes de modernización deberían fijarse objetivos de mejora para las variables correspondientes, tomando como referencia, por ejemplo, a los mejores en su clase en la región o ejemplos fuera de ella. Para fijar estas metas, el proyecto SV provee, entre sus productos, un simulador que permite estimar las mejoras que se obtendrían en la satisfacción general en función de cuánto se mejore el desempeño en los distintos atributos.

- En general, los resultados indican que lo que más valoran los ciudadanos es el tiempo. En segundo lugar, se encontraría el desempeño de los empleados públicos, fundamentalmente en los aspectos actitudinales pero también en los profesionales. En tercer lugar estaría el confort de las instalaciones. Y en muchos casos el desempeño en esos atributos es bajo, lo cual indicaría la necesidad de identificar proyectos de mejora que contribuyan, sobre todo, a la reducción de los tiempos de tramitación y a mejorar el trato que se les brinda a los ciudadanos.
- El proyecto SV aporta pistas respecto del tipo de proyectos que contribuirían a obtener mejoras en los aspectos recién mencionados. Entre las distintas dimensiones de la gestión de la calidad se ha identificado, como tendencia, que la incorporación de TI y la adopción de modelos de gestión de la relación con los ciudadanos estarían fuertemente relacionadas con la satisfacción ciudadana.
- La incorporación de TI a lo largo de toda la cadena de valor traerá beneficios evidentes a los ciudadanos. Sobre todo porque en la actualidad el canal en línea prácticamente no se está utilizando para transacciones y una porción importante de los ciudadanos desearía poder hacerlo. Pero también los beneficios se apreciarán dentro de la organización, con mejoras en la eficiencia, y en la calidad y el control de la gestión de la información. Dependerá de cada caso cuáles son los proyectos de TI concretos que se deberían llevar adelante. Y tal vez sean necesarios estudios más profundos, los cuales deberán tener presente la necesidad de que tanto los ciudadanos como la propia institución perciban los beneficios de los cambios y efectivamente adopten las nuevas herramientas.
- Como complemento a la modernización tecnológica se deberían identificar proyectos que apunten a la gestión del capital humano y a poner en práctica modelos de gestión de la relación con los ciudadanos. Estos modelos deberían basarse en el enfoque CRM (por sus siglas en inglés, *Customer Relationship Management*), el cual apunta a lograr una visión única de cada ciudadano, aplicando inteligencia a la información que se recoge en todas las interacciones, con el fin de comprender mejor las necesidades de cada persona y poner en práctica tratamientos proactivos e individualizados. Esto

conlleva, entre otros aspectos, una gestión unificada de los canales de atención. También implica contar con datos de contacto de cada usuario, algo que es fundamental para la mejora de las mediciones de calidad y satisfacción ciudadana y para la gestión proactiva.

- Con relación a las expectativas, han sido bajas, aunque con excepciones. Cuando son altas, la institución tendría que realizar esfuerzos para mejorar la calidad de sus servicios. En aquellos casos en que son bajas, si bien esto implica que los ciudadanos tuvieron una grata sorpresa, se deberían diseñar e implementar planes de comunicación tendientes a mostrar que los servicios se están prestando con una calidad superior a la esperada. Esto contribuirá a una mejor imagen institucional y a un reconocimiento por parte de los ciudadanos de los esfuerzos de mejora que han venido realizando las instituciones.

Con estas recomendaciones en mente, cada uno de los países analizados en este estudio podrá definir sus prioridades particulares, identificar el tipo de problema que debe resolver en cada caso así como el tipo de proyecto que es necesario concebir e implementar.

Recomendaciones generales sobre la metodología: La definición de la metodología y sus técnicas de recolección de datos tuvo como objetivo elaborar un instrumento que contribuya a la mejora de la calidad de los servicios públicos en ALC. Este objetivo se habrá cumplido si las instituciones responsables encaran programas de mejora basados en la evidencia recogida. La metodología se describe en este documento y cualquier institución o país podría aplicarla en coordinación con el BID o, incluso, en forma independiente. Para la prueba de concepto se contrató una empresa consultora que se encargó de la gestión del proyecto y de aportar el conocimiento experto para la recolección y el análisis de los datos. Sin embargo, los gobiernos que quieran aplicar sus propias mediciones con esta metodología, dependiendo de las capacidades que posean, podrán hacerlo con o sin apoyo externo.

Es importante destacar que la técnica utilizada para la visión externa intenta cubrir todo el territorio nacional y presenta grandes ventajas en términos de costo-beneficio. No obstante, es una técnica que

no es aplicable en todos los casos. Si un servicio cuenta con un volumen bajo de usuarios, puede que no se consiga una cantidad suficiente de informantes. Para dichos casos, habría que evaluar otras técnicas de recolección de datos que permitan mantener la comparabilidad de los resultados.

Un punto importante que cabe señalar es que las expectativas y necesidades de los ciudadanos son dinámicas (un blanco móvil), y están influenciadas por todas sus vivencias, no solo por la relación con las instituciones públicas. Esto tiene dos consecuencias básicas: i) a los efectos de detectar cambios es una buena práctica realizar mediciones en forma periódica, y ii) las soluciones que pueden ser buenas hoy puede que mañana no lo sean del todo. La medición periódica no solo es útil para detectar cambios en los ciudadanos sino que le permite a cada institución estar al tanto de cómo evoluciona. En las sucesivas implementaciones se podría extender el estudio a más países y más servicios, lo cual robustecería las mediciones. Se podrá asimismo establecer relaciones más firmes entre la calidad y la satisfacción, por un lado, y variables macroeconómicas y sociodemográficas y otros indicadores de desempeño de los países, por el otro. Nuevas mediciones podrían servir para determinar, por ejemplo, si existe alguna relación entre la satisfacción ciudadana y la tasa de inversión, o si la satisfacción ciudadana es un buen predictor del desempeño futuro de la economía. Teniendo en cuenta que las instituciones públicas presentan una inercia relativamente alta y que la medición implica un esfuerzo considerable, no se contempla que la frecuencia deba ser alta. Se estima que lo más apropiado sería una frecuencia anual o bienal.

Conviene señalar que la medición realizada únicamente arroja información sobre quienes han tenido experiencia con el servicio y no sobre problemas de cobertura o aspectos inclusivos del servicio. En general, no es posible determinar con esta técnica si existen carencias de servicio que afectan solamente a determinadas minorías.

Referencias bibliográficas

- ACSI (American Customer Satisfaction Index). 2015. "Federal Government Report 2015. Citizen Satisfaction Dips, but Future Looks Brighter." ACSI. Disponible en: <https://www.theacsi.org/news-and-resources/customer-satisfaction-reports-reports-2015/acsi-federal-government-report-2015>.
- AEVAL (La Agencia de Evaluación y Calidad). 2009. "Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos". Madrid: Gobierno de España. Disponible en: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_evaluacion_calidad.pdf Consultado en diciembre de 2015.
- Ajzen, I. y M. Fishbein. 1980. *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Babakus, E. y W. G. Mangold. 1992. "Adapting the SERVQUAL Scale to Hospital Services: an Empirical Investigation." *Health Services Research*, 26(6): 767-786.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. 2008. CLAD. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>.
- Chang, L. y J. Krosnick. 2003. "National Surveys via RDD Telephone Interviewing vs. The Internet: Comparing Sample Representativeness and Response Quality." American Association for Public Opinion Research Annual Meeting. Washington, DC.
- Conde, K. y M. Cremonte. 2015. "Calidad de los datos de encuestas sobre consumo de alcohol en estudiantes universitarios". *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v31n1/0102-311X-csp-31-01-00039.pdf>.
- Corporación Latinobarómetro. 2011. "Informe 2011". Disponible en: http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf.
- Couper, M., M. Traugott y M. Lamias. 2001. "Web Survey Design and Administration." *Public Opinion Quarterly*. 65: 230-253. Ann Arbor: Michigan.
- De Renzio, P. 2009. "Taking Stock: What do PEFA Assessments Tell us about PFM Systems across Countries." Documento de trabajo No. 302. Londres: Overseas Development Institute. Disponible en: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4359.pdf>.
- Díaz de Rada, V. 2012. "Ventajas e inconvenientes de la encuesta por Internet". *Papers* 2012, 97/1 193-223. Universidad Pública de Navarra. Disponible en: [file:///C:/Users/julia/Downloads/248512-334581-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/julia/Downloads/248512-334581-1-PB%20(2).pdf).
- Domínguez Serrano, M., F. Blancas Peral, F. Guerrero Casas y M. González Lozano. 2011. "Una revisión crítica de construcción de indicadores sintéticos". *Revista de Métodos Cuantitativos para la economía y la empresa*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide. Disponible en: <http://www.upo.es/RevMetCuant/pdf/vol11/art48.pdf>.
- Fornell, C. 2007. *The Satisfied Customer*. Macmillan.
- Fricke, S., M. Galesic, R. Tourangeau y T. Yan. 2005. "An Experimental Comparison of Web and Telephone Surveys." *Public Opinion Quarterly*, 69(3): 370-392.
- GAO (United States Government Accountability Office). 2015. "Information Technology Reform - Billions of Dollars in Savings have been Realized, but Agencies Need to Complete Reinvestment Plans." Washington, DC: GAO. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/680/672517.pdf>.

- González Simancas, J. L. 1991. "La educación personalizada en centros hospitalarios". En: Quintana, J.M. (ed.), *Iniciativas sociales en educación informal*. Vol. 28 del Tratado de Educación Personalizada, dirigido por Victor García Hoz. Madrid: Ediciones Rialp.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press.
- Ipsos MORI Social Research Institute. 2002. "Public Service Reform: Measuring & Understanding Customer Satisfaction." Disponible en: https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Publications/sri_local_gov_public-service_reform_measuring_and_understanding_customer_satisfaction_042002.PDF.
- Jaráiz Gullías, E. y M. Pereira López. 2006. "Guía para la realización de estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios". Ministerio de Haciendas y Administraciones Públicas. Madrid: Guías.
- Johnson, M.D. y C. Fornell. 1991 "A Framework for Comparing Customer Satisfaction across Individuals and Product Categories". *Journal of Economic Psychology*, 12(6): 267-286.
- Kahneman, D. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Market Strategies, Inc. 2005. "American Customer Satisfaction Index: Methodology Report." The Regents of the University of Michigan.
- Marson, B. 2007. "Citizen-centred Service Measurement in Canada: from Research to Results." Treasury Board of Canada Secretariat. OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39761644.pdf>. Consultado el 10 de diciembre de 2015.
- McDaniels, C.D. y R.H. Gates. 2011. "Población objeto de estudio". *Investigación de Mercados*: 418.
- Miller, T. I. y M. Miller Kobayashi. 2000. *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*. Washington, DC: ICMA.
- Ministerio de Salud de Perú. 2013. "Satisfacción del usuario externo". Dirección de calidad en salud. Disponible en: <http://www.minsa.gob.pe/dgsp/observatorio/documentos/teleconferencia/Satisfacci%C3%B3n%20del%20Usuario%20Externo.pdf>. Consultado el 8 de diciembre de 2015.
- Morgeson III, F.V. 2014. "Citizen Satisfaction. Improving Government Performance, Efficiency, and Citizen Trust." New York, NY: Palgrave-Macmillan.
- NIST (National Institute of Standards and Technology) (s.f.). Baldrige Performance Excellence Program. Disponible en: http://www.nist.gov/baldrige/publications/bus_about.cfm. Consultado el 14 de mayo de 2015.
- Reeves, C. A. y D. A. Bednar. 1994. "Defining Quality: Alternatives and Implications." *Academy of Management Review*, 19(3): 419-445.
- Roztocki, N. 2001. "Using Internet-based Surveys for Academic Research: Opportunities and Problems." New York, NY: American Society for Engineering Management (ASEM).
- Secretaria de Gestão, Ministerio do Planejamento. 2008. *Instrumento para Avaliação da Gestão Pública: Ciclo 2008/2009*. Disponible en: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-11.8044815293/instrumento_para_avaliacao_da_gestao_publica_-_ciclo_2008-2009.pdf.
- Widaman, K. F. 2011. "Objective Measurement of Subjective Phenomena." En: J. B. McKinlay y L. D. Marceau (eds.), *Behavioral and Social Science Research Interactive Textbook*. Washington, DC: National Institutes of Health, Office of Behavioral and Social Sciences Research.
- Zeithaml, V., L. Berry y A. Parasuraman. 1993. "The Nature and Determinants of Customer Expectations of Service." *Journal of the Academy of Marketing Science*, 21:1.

Anexo 1: Definición homogénea de los servicios analizados

El cuadro A1.1 presenta, para cada uno de los trámites que fueron parte de la medición, la siguiente información: i) el alcance propuesto; ii) la justificación del alcance, y iii) el detalle de la transacción (el evento que da inicio al trámite y el evento que lo da por finalizado).

Cuadro A1.1 Alcance, justificación y detalle de la transacción de cada trámite

Trámite	Alcance	Justificación	Detalle de la transacción
Solicitud de beneficio por discapacidad (Opción 1) ^a	Considerar pensiones o cualquier ayuda económica para personas con discapacidad, solicitado por los ciudadanos, sus familiares o acudientes.	<ul style="list-style-type: none"> No todos los países tienen un carnet o certificado universal de discapacidad. Por esta razón, se considera la pensión, que es un trámite único. Incluimos a los familiares y acudientes para ampliar el universo de muestra. En muchos casos, los familiares apoyan a las personas con discapacidad y, por esta razón, tienen bastante visión del trámite. 	El trámite comienza con la solicitud del ciudadano de una cita para optar por el beneficio de pensión por discapacidad, o cuando este realiza la solicitud, de manera presencial, en la oficina del servicio. Termina con la notificación de la decisión respecto de la solicitud.
Solicitud de carnet por discapacidad (Opción 2)	Considerar el trámite de solicitud de calificación y el correspondiente carnet de discapacidad para ciudadanos que presentan una discapacidad permanente o temporaria.	Al considerar discapacidades permanentes y temporarias se amplía la cantidad de usuarios que realizan el trámite al año.	El trámite comienza cuando el ciudadano solicita cita para obtener la credencial (por Internet o teléfono), o cuando se acerca a la oficina del servicio para realizar la solicitud. Termina con la recepción del documento que acredita la condición de discapacidad (permanente o temporaria).
Renovación del documento de identidad	<ul style="list-style-type: none"> Se considera la renovación del documento de identidad de ciudadanos que se encuentran dentro del país; se excluyen las renovaciones que se solicitan en el extranjero. Se consideran como casuísticas de renovación el documento vencido o por vencerse. Se considera el proceso de renovación del documento de identidad normal, dejando fuera renovaciones de tipo "urgente". 	<ul style="list-style-type: none"> El considerar como casuísticas válidas para la renovación del documento de identidad solo el hecho de que está vencido o por vencerse obedece a que en algunos países la renovación por motivos como corrección de información, defecto o cambios de apellido siguen un proceso distinto. El considerar el proceso de renovación normal obedece a que en algunos países se cuenta con un procedimiento "expres" para renovaciones de tipo urgente, que difiere del proceso estándar o regular. 	El trámite comienza cuando el ciudadano solicita cita para renovación, o cuando se acerca a la oficina del servicio para realizar la solicitud. Termina con la recepción del documento de identidad.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A1.1 Alcance, justificación y detalle de la transacción de cada trámite (continuación)

Trámite	Alcance	Justificación	Detalle de la transacción
Solicitud de cita médica en el sistema público	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera la solicitud de cita médica, y se dejan fuera las emergencias. • Se considera la solicitud de cita médica en el sistema público, aun cuando el médico no esté ubicado en un hospital público. • La solicitud de cita la realiza el mismo paciente, y quedan fuera las solicitudes hechas por terceros o las interconsultas realizadas directamente por otro médico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se excluyen las emergencias porque no suponen realizar una cita previa. • El considerar citas con especialistas que pueden estar ubicados en hospitales privados aunque pertenecen al sistema público obedece a la realidad que se presenta en muchos países de la región, donde el sistema de salud público se complementa con la red privada para dar cobertura a la demanda. • El considerar como válida la solicitud realizada por el mismo paciente obedece a que en algunos países los procedimientos son distintos si la solicitud la hace el paciente u otra persona en su nombre. Lo mismo aplica cuando la solicitud médica la hace el médico (interconsulta), ya que en este procedimiento el paciente no interactúa directamente con el servicio. 	El trámite comienza cuando el ciudadano realiza la solicitud de cita médica perteneciente al sistema público por teléfono o de manera presencial en un centro de salud. Termina cuando el ciudadano recibe la confirmación de la cita médica solicitada.
Inscripción de un niño en escuela pública	Considerar la inscripción de niños en escuelas primarias públicas. La edad objetivo será niños de 5-12 años de edad.	<ul style="list-style-type: none"> • No se considerarán acercamientos a instituciones de educación de tipo informativas que no resulten en la inscripción del menor. • Se considera la inscripción de niños en escuela primaria por tratarse del caso más común, el que tiene una mayor demanda y porque en algunos países de la región la formación secundaria no requiere de inscripción si el menor fue registrado en la primaria en la misma jurisdicción, lo que disminuye por tanto la cantidad de usuarios al año. 	El trámite comienza cuando los padres de niños entre 5 y 12 años toman contacto con la escuela a través de llamada telefónica, sitio web o de manera presencial. Termina cuando se ha matriculado al menor.
Denuncia de hurto o robo (sin violencia física)	Se considerará el trámite de denuncia de hurtos y robos no violentos (la víctima no resulta herida).	<ul style="list-style-type: none"> • Se evaluará el proceso de realizar la denuncia y no la calidad de la respuesta respecto de la denuncia propiamente dicha. • No se considerarán como delito menor estafas con tarjetas bancarias, delitos sexuales, fraudes financieros contra corporaciones, principalmente porque las estadísticas entregadas por los distintos países hacen referencia solo a hurtos y robos no violentos. • Se excluyen delitos que involucren drogas porque en la mayoría de los casos suponen la participación de agencias especializadas. 	El trámite comienza cuando el ciudadano toma contacto con la autoridad, ya sea telefónicamente, de manera presencial o a través del sitio web. Termina con el inicio de la investigación.
Inscripción de nacimiento	Se considera el trámite de inscripción de recién nacidos realizado por uno o ambos padres dentro del plazo establecido (regulación vigente).	<ul style="list-style-type: none"> • Se dejan fuera del trámite la inscripción de recién nacidos realizada por terceros (distintos de los padres). De la misma forma quedan excluidos de la evaluación inscripciones de niños abandonados o de madre desconocida. Esto obedece a que en algunos países el registro de recién nacidos realizado por terceros supone requisitos adicionales, y el caso de niños abandonados sigue un procedimiento que difiere del estándar. 	El trámite comienza cuando uno o ambos padres del recién nacido se acercan a la agencia definida para realizar la inscripción del recién nacido. Termina cuando reciben el certificado de nacimiento.

Fuente: Elaboración propia.

^a Véase en la sección correspondiente a este servicio del capítulo sobre resultados en qué países se trabajó con la opción 1 y en cuáles con la 2.

Anexo 2: Cuestionario de la visión externa

En el cuadro A2.1 se detalla el cuestionario utilizado para la visión externa. Las variables clave se encuentran en la sección “Preguntas generales” mientras que los impulsores de la satisfacción tienen resaltada la columna “Código”.

Cuadro A2.1 Cuestionario para la visión externa

Código	Variable	Pregunta/Texto	Respuesta/Rango de puntuación	Aclaraciones
Preguntas generales				
PG_1	Canal utilizado	¿Por cuál modalidad ha tramitado este servicio por última vez?	1: Presencial 2: Por internet 3: Por teléfono	
PG_2	Canal de preferencia	Si hubiera preferido utilizar otra modalidad, ¿cuál habría utilizado?	1: Presencial 2: Por internet 3: Por teléfono 4: No tuve preferencia por otra modalidad	
PG_3	Satisfacción explícita	En general, ¿cómo califica el grado de satisfacción de la experiencia que tuvo con el servicio?	1-10	1: Completamente insatisfecho 10: Completamente satisfecho
PG_4	Expectativas ^a	¿Cómo califica la calidad del servicio recibido?	1-10	1: Mucho peor de lo que esperaba 5: Más o menos lo que esperaba 10: Mucho mejor de lo que esperaba
PG_5	Confianza en la institución	El organismo que presta el servicio me ha generado confianza.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PG_6	Ideal de calidad	La calidad del servicio podría mejorarse.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PG_7	Valor	Considero que es necesario que el gobierno ofrezca (o exija, de ser el caso) este servicio.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PC_1	Confianza en el gobierno	El gobierno de mi país me genera confianza.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
Preguntas específicas de un trámite				
PE_1	Calidad del producto obtenido a través del servicio	Considero que la fecha para la que obtuve la cita con el médico se corresponde con un servicio de buena calidad.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo Se incluye solo para Solicitud de cita médica.
PE_2	Calidad del producto obtenido a través del servicio	Considero que las autoridades prestaron la debida atención a mi denuncia e hicieron todo lo posible por resolverla.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo Se incluye solo para Denuncia de hurto.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A2.1 Cuestionario para la visión externa (continuación)

Código	Variable	Pregunta/Texto	Respuesta/Rango de puntuación	Aclaraciones
PE_3	Victimización	¿Ha sido alguna vez víctima de un hurto o robo que no ha denunciado?	1: Sí 2: No	Se incluye solo para Denuncia de hurto.
PE_4	N/A	Seleccione el tipo de establecimiento de salud pública en el cual solicitó la cita médica.	1. Unidades de Salud de la Familia 2. Hospitales Distritales 3. Hospitales Regionales 4. Hospitales Nacionales 5. Hospitales Generales Especializados 6. Hospitales 7. Institutos 8. Otros (Hospital Central del IPS) 9. No sé	Se incluye solo para Solicitud de cita médica en Paraguay.
PE_5	Proveedor	¿En qué organismo realizó el trámite? ^b		
PE_6	N/A	¿Realizó el trámite con posterioridad al 20 de mayo del 2015?	1. Sí 2. No	Se incluye solo para Renovación del DI en Uruguay.
Preguntas sobre el proceso				
PP_1	Tiempo de tramitación	Considero que el tiempo de realización del trámite (desde la primera interacción con la organización hasta la finalización del proceso) fue razonable.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PP_2	Cuantificación del tiempo de tramitación (valor)	Por favor indique cuánto tiempo duró el trámite.		Campo numérico libre.
PP_3	Cuantificación del tiempo de tramitación (unidades)	Indique si la duración del trámite fue en meses, días, horas, o minutos.	1: meses 2: días 3: horas 4: minutos	
PP_4	Costo	El proceso (desde la primera interacción con el organismo hasta la finalización del proceso) le significó un costo importante.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PP_5	Cuantificación del costo	Por favor indique cuánto le costó el trámite (moneda local).		Campo numérico libre.
PP_6	Esfuerzo de traslado	El proceso (desde la primera interacción con el organismo hasta la finalización del proceso) supuso un esfuerzo importante en términos de traslados al lugar de atención.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PP_7	Cuantificación del esfuerzo de traslado	Por favor indique la distancia que tuvo que trasladarse (en kilómetros).		Campo numérico libre.
PP_9	Sentido de los requisitos	Considero que el trámite exige requisitos de información o pasos innecesarios	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A2.1 Cuestionario para la visión externa (continuación)

Código	Variable	Pregunta/Texto	Respuesta/Rango de puntuación	Aclaraciones
Preguntas sobre la atención recibida				
PS_1	Cortesía	Los funcionarios me trataron respetuosamente.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PS_2	Profesionalidad	Los funcionarios tenían el conocimiento suficiente como para procesar mi solicitud.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PS_3	Empatía	Los funcionarios tomaron en consideración los aspectos particulares de mi situación personal.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PS_4	Diligencia	Los funcionarios hicieron un trabajo eficiente, evitando retrasos innecesarios.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PS_5	Honestidad	Considero que los funcionarios obraron honradamente.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PP_8	Imparcialidad	Recibí un trato justo durante el proceso.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
Preguntas sobre las instalaciones donde se prestan los servicios				
PU_1	Accesibilidad del local	El lugar donde usted realizó el servicio cuenta con facilidades de acceso para personas con discapacidad (que requieren alternativas de acceso especiales).	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo 11: No sabe
PU_2	Usabilidad	Una vez dentro del centro de atención los pasos que tuve que realizar fueron simples (fue fácil moverse dentro de las instalaciones y encontrar los puntos de atención).	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PU_3	Confort	El lugar de atención era agradable.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
Preguntas sobre la información que brinda el prestador				
PI_1	Navegación	La página web es fácil de navegar.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo
PI_2	Claridad	Entendí con facilidad la información proporcionada y los formularios (no necesité ayuda para completarlos).	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A2.1 Cuestionario para la visión externa (continuación)

Código	Variable	Pregunta/Texto	Respuesta/Rango de puntuación	Aclaraciones
PI_3	Información sobre el proceso	Puede encontrar y acceder fácilmente a la información que necesité para realizar el trámite.	1-10	1: Completamente en desacuerdo 10: Completamente de acuerdo 99: No aplica
Preguntas abiertas				
PA_1	N/A	¿Tiene algún comentario o sugerencia adicional con relación a este trámite?		
PA_2	N/A	¿Puede indicarnos qué aspectos fueron lo mejor de su experiencia con el trámite que requirió?		
PA_3	N/A	¿Puede indicarnos qué aspectos fueron lo peor de su experiencia con el trámite que requirió?		

Fuente: Elaboración propia.

^a Para el procesamiento de los datos se convirtió esta variable en una que tuviera el puntaje máximo con la mayor expectativa y el mínimo con la mínima: Expectativas = 11 – PG_4.

^b Hubo cuatro casos en los que el trámite se puede realizar en más de una institución: *Denuncia de hurto* en Chile, Ecuador y Paraguay, y *Solicitud de cita médica* en Panamá. En dichos casos, el informante debía seleccionar la institución en la cual realizó el trámite.

Anexo 3: Atributos de la calidad de la gestión

En el cuadro A3.1 se presentan las variables que componen el índice de calidad. Al lado del nombre de cada variable se indica el peso que le corresponde en el cálculo del puntaje de la correspondiente dimensión. Lo mismo ocurre para cada dimensión, donde se indica el peso que le corresponde en el cálculo del índice de calidad de la gestión.

Cuadro A3.1 Variables que componen el índice de calidad

Variable ^a	Descripción	Fórmula de cálculo ^b
Dimensión "Proceso" (1/4)		
Tiempo de espera para la atención (1/5)	Tiempo promedio desde la solicitud del servicio hasta que inicia la atención. ^c	Se consideran las mediciones para el servicio en cuestión en todos los países. Se asigna 1 punto a la más alta y 5 a la más baja. Para los valores intermedios se interpola linealmente. Si en todos los países se diera el mismo valor, se les asigna a todos 5 puntos. Si el proceso es en línea, se le asigna 5 puntos.
Tiempo de tramitación (1/5)	Tiempo promedio desde el inicio de la atención hasta la finalización del proceso.	Ídem "Tiempo de espera para la atención".
Respuesta a reclamos (1/5)	Porcentaje de reclamos resueltos, respecto del total de reclamos recibidos en el año.	Se asigna 0 punto a 0% y 5 a 100%. Para los valores intermedios se interpola linealmente.
Cantidad de pasos (1/10)	Cantidad de pasos (un paso lo configura la actuación de un funcionario; puede ser al inicio del proceso, entre pasos realizados por otros funcionarios o al final del proceso).	Ídem "Tiempo de espera para la atención".
Cantidad de contactos presenciales (1/10)	Cantidad de veces que un ciudadano está obligado a acudir al centro de atención. ^d	Ídem "Tiempo de espera para la atención".
Requisitos de información (1/5)	Cantidad de documentos que el ciudadano debe presentar, incluidos los formularios que deben rellenarse.	Ídem "Tiempo de espera para la atención".
Dimensión "Recursos" (1/4)		
Gestión de recursos humanos (6/15)	Grado de madurez de la gestión humana. ^e	Se suman todas las puntuaciones obtenidas en las cinco buenas prácticas, se les resta 5 y al resultado se lo divide por 15.
Costo unitario del trámite (2/5)	Costo operativo unitario de la entrega del servicio.	Los costos se convierten a dólares. Si la institución no pudo aportar el dato (por no contar con costeos por actividad), se le asignó el puntaje 1. Para el resto, se le asignaron 5 puntos al valor más bajo, 2 puntos al más alto, y los valores intermedios se interpolan linealmente.
Costo de los recursos humanos (1/5)	Existencia de medición del costo de los recursos humanos respecto del gasto total.	Variable dicotómica que toma el valor 1 en caso de existir medición y 0 en caso contrario.
Dimensión "TI" (1/4)		
Trámites realizados en línea (1/3)	Porcentaje de trámites realizados en Internet respecto del total de trámites realizados.	Dato directo.

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A3.1 Variables que componen el índice de calidad (continuación)

Variable ^a	Descripción	Fórmula de cálculo ^b
Grado de digitalización del trámite (1/3)	Representa la madurez de la digitalización, es decir, la oferta de funcionalidades digitales ofrecida a los ciudadanos para realizar el trámite. ^f	Dato directo (nivel de digitalización entre 0 y 4).
Calidad de los sistemas de información (1/6)	Refleja la calidad de los sistemas que brindan soporte al proceso, sobre la base de cuatro características. ^g	Se suman todas las puntuaciones obtenidas en los cuatro parámetros de calidad de los sistemas, se le resta 4 y al resultado se lo divide por 12.
Interoperabilidad (1/6)	Existencia de interconexión con sistemas de otras instituciones.	Variable dicotómica que toma el valor 1 en caso de existir interoperabilidad con otros organismos y 0 si no.
Dimensión "Gestión y regulación" (1/8)		
Transparencia (1/5)	Existencia de una política de transparencia relacionada con el trámite.	Dato directo (de una escala 1 a 4).
Gestión regulatoria (1/5)	Existencia de un marco de gestión regulatoria que contemple procesos de revisión de stock y de evaluación de impacto (costos de cumplimiento) de nuevas regulaciones.	Se suman dos variables dicotómicas, una que identifica la existencia de marcos de gestión regulatoria y otra que identifica la existencia de algún estudio de costo de cumplimiento para el servicio en cuestión.
Precio del trámite (1/5)	Monto que tienen que pagar los ciudadanos al prestador para recibir el servicio.	Los costos se convierten a dólares. Se le asignaron 5 puntos al valor más bajo y 1 punto al más alto. Los valores intermedios se interpolan linealmente. En caso de gratuidad se asignaron 5 puntos.
Protección de la confidencialidad (1/5)	Evaluación del manejo de la información confidencial.	Dato directo (escala 1 a 4).
Plan estratégico y sistema de calidad (1/5)	Existencia de un plan estratégico y de un sistema de calidad implementado.	Se suman dos variables dicotómicas, una que identifica la existencia de un plan estratégico y otra que identifica la existencia de un sistema de calidad implementado.
Dimensión "Relación con los ciudadanos" (1/8)		
Campañas de diseminación (1/4)	Existencia de acciones proactivas de comunicación dirigidas a los ciudadanos.	Dato directo (escala 1 a 4).
Mediciones de calidad y satisfacción (1/4)	Existencia de evaluaciones periódicas de la calidad y/o la satisfacción ciudadana.	Se asigna un puntaje de 1 a 5, donde 1 significa que no se realiza este tipo de evaluaciones, y 5 que se vienen realizando con una metodología estándar y con recursos asignados a la medición.
Gestión unificada de los canales de atención (1/4)	Evalúa el grado de coordinación de los canales de atención considerando si la información que entregan es la misma.	Dato directo (escala 1 a 4).
Acceso a la información (1/4)	Posibilidad de que los ciudadanos puedan hacer un seguimiento del estado de sus trámites.	Dato directo (escala 1 a 4).

Fuente: Elaboración propia.

^a En los casos en los que la institución responsable no contaba con los datos para un indicador específico del servicio en cuestión, se solicitaron los datos correspondientes a toda la institución; por ejemplo, si no existe la tasa de reclamos para el servicio específico, se utiliza la tasa de reclamos de toda la institución.

^b A los efectos de componer las variables en un índice de la dimensión, en los casos donde la variable no arroje valores dentro del rango [0,1] se debe, además, aplicar un re-escalamiento.

^c En la modalidad presencial, se considera el tiempo de espera desde el momento en que los ciudadanos llegan a la instalación hasta que comienza la atención (no se considera como inicio de la atención el paso intermedio en un mostrador de informes y entrega de números). En la modalidad telefónica se considera el tiempo entre el inicio de la llamada y la respuesta por parte del funcionario que resuelve la atención (si la atención se resuelve mediante un IVR [por sus siglas en inglés, respuesta interactiva automatizada], se considera que el inicio es inmediato). En los casos en los que el proceso incluye cita previa, se mide el tiempo de obtención de dicha cita.

^d Si en algunas oficinas se requieren más interacciones que en otras, se toma el peor de los casos.

^e Para este indicador, los responsables del servicio debían indicar el grado de madurez del servicio y de la institución (en una escala de 1 a 4), respecto de cinco buenas prácticas de gestión: i) promoción de una cultura de transferencia de conocimientos; ii) capacitación del personal encargado de atender a los usuarios; iii) evaluación periódica de la satisfacción de los funcionarios; iv) selección del personal encargado de atender a los usuarios a través de procesos competitivos, y v) existencia de incentivos para la prestación de servicios de alta calidad.

^f Se consideran cinco niveles de digitalización: i) nivel 0, ninguna funcionalidad asociada al trámite está en línea (incluso la información sobre el trámite se brinda únicamente en persona); ii) nivel 1, la información sobre el trámite está en línea pero no otras funcionalidades; iii) nivel 2, además de la información se brinda la posibilidad de descargar formularios asociados al trámite; iv) nivel 3, se ofrece la posibilidad de autenticarse y rellenar formularios en línea, y v) nivel 4, es posible procesar el trámite 100% en línea, incluidos los pagos.

^g Se evaluaron cuatro características de la calidad de un sistema de información mediante una escala de 1 a 4. Las características consideradas son las siguientes: i) grado de disponibilidad (tiempo en que el sistema está disponible respecto del tiempo total de trabajo); ii) grado de utilidad para los funcionarios; iii) grado de confiabilidad de la información que aporta el sistema, y iv) grado de cobertura de la operación (porcentaje del proceso cubierto por el sistema).

Anexo 4: Ficha técnica

Para la visión externa, se realizó una encuesta en línea y una encuesta de triangulación presencial y reducida a tres servicios en un país. En las siguientes secciones se describen técnicamente los estudios correspondientes a la visión externa. Se finaliza este anexo con una sección de observaciones, la cual incluye un análisis de los resultados.

Encuesta en línea: La información externa se recogió mediante una encuesta en línea autoadministrada. Las invitaciones a participar se realizaron a través de la red social Facebook. Durante la ejecución del trabajo de campo se monitoreó diariamente el avance, controlando la calidad del proceso según los siguientes criterios:

- **Completitud:** se rechazaron encuestas incompletas.
- **Unicidad de informantes:** se controló que las direcciones IP de los informantes fueran únicas.
- **Localización:** se controló que las direcciones IP correspondieran al país cuyos servicios se estaba evaluando.

La recolección tuvo dos etapas:

- Un *pre-test*, con el que se buscó identificar posibles mejoras al cuestionario y validar su programación; se acordó, como fue el caso, que si los ajustes al cuestionario resultaban de bajo impacto, se aceptarían los datos como parte del estudio.
- El *test*, es decir, la encuesta propiamente dicha.

Pre-test: El pre-test se realizó entre el 10 y el 21 de junio de 2015. El cuadro A4.1 presenta el detalle por país.

Cuadro A4.1 Calendario del pre-test

País	10-jun	11-jun	12-jun	13-jun	14-jun	15-jun	16-jun	20-jun	21-jun
Chile									
Ecuador									
Panamá									
Paraguay									
Trinidad y Tobago									
Uruguay									

Fuente: Elaboración propia.

Test: El test se realizó entre el 8 de julio y el 11 de septiembre de 2015. El inicio fue relativamente simultáneo en todos los países, mientras que el cierre dependió del ritmo de las encuestas válidas que se iban obteniendo. El cuadro A4.2 presenta el detalle por país.

Cuadro A4.2 Calendario del test

País	6-jul	13-jul	20-jul	27-jul	3-ago	10-ago	17-ago	24-ago	31-ago	7-sep
Chile										
Ecuador										
Panamá										
Paraguay										
Trinidad y Tobago										
Uruguay										

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro A4.3 muestra el total de encuestas recolectadas para cada país y servicio.

Cuadro A4.3 Total de encuestas recogidas

Servicio	Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay	Total
Beneficio por discapacidad	155	126	74	32	42	220	649
Solicitud de cita médica	499	617	467	420	198	403	2.604
Denuncia de hurto	403	404	400	405	87	413	2.112
Inscripción de nacimiento	401	410	400	400	200	403	2.214
Inscripción en escuela	483	413	401	400	202	401	2.300
Renovación del DI	435	442	405	406	200	423	2.311
Total país	2.376	2.412	2.147	2.063	929	2.263	12.190

Fuente: Elaboración propia.

Estas 12.190 encuestas se obtuvieron luego de 526.073 *landings* (es decir, el acceso al sitio de la encuesta luego de que la persona hizo *click* en la invitación que recibió en Facebook).

Una vez consolidados los datos se aplicaron algunos criterios de calidad adicionales a efectos de determinar el conjunto final de encuestas válidas:

- **Tiempo de respuesta:** se analizaron los tiempos de inicio y finalización de cada encuesta para descartar aquellas completadas en menos de cinco minutos o en más de dos horas (en caso de que superaran un 5% de las encuestas).

- **Desviación típica intracuestionario:** se descartó aquellas encuestas en las que los ciudadanos habían dado la misma respuesta a todas las preguntas asociadas a atributos.

- **Distribución demográfica:** para los servicios y países con sobremuestra, se seleccionaron las encuestas de manera aleatoria pero de forma tal que se lograra la mejor distribución según los mínimos establecidos para variables demográficas: género, edad, y zona.

Tras la aplicación de estos filtros se obtuvo el conjunto de encuestas válidas, el cual se muestra en el cuadro A4.4.

Cuadro A4.4 Total de encuestas válidas

Servicio	Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay	Total
Beneficio por discapacidad	155	122	73	31	41	219	641
Solicitud de cita médica	400	400	400	400	198	398	2.196
Denuncia de hurto	400	400	399	400	87	400	2.086
Inscripción de nacimiento	399	400	392	399	200	400	2.190
Inscripción en escuela	400	400	397	399	200	396	2.192
Renovación del DI	400	400	400	400	199	400	2.199
Total país	2.154	2.122	2.061	2.029	925	2.213	11.504

Fuente: Elaboración propia.



Con el propósito de tener un punto de comparación para la técnica en línea a través de Facebook, se procedió a realizar una encuesta presencial independiente en Paraguay.

La meta para cada servicio era de 400 informantes, salvo en el caso de Trinidad y Tobago que, como su población es relativamente pequeña, se estableció una meta de 200. Tal como se puede observar, en el caso de *Beneficio por discapacidad* la meta no se alcanzó en ninguno de los países, aunque el grado de cumplimiento presentó variaciones importantes: entre 55% en Uruguay y 8% en Paraguay.⁸⁰ El otro caso en el que no se alcanzó la meta fue *Denuncia de hurto* para Trinidad y Tobago, donde llegó a 44%.

Durante la etapa de trabajo de campo se tomaron varias acciones tendientes a aumentar el volumen de respuestas para estos casos: se imprimieron afiches con una invitación a realizar la encuesta que fueron difundidos por las instituciones participantes; se diseñaron anuncios que se colocaron en los sitios web de las instituciones; se extendió el plazo de cierre de la encuesta; se aumentó el número de invitaciones a través de Facebook; y en algunos casos se enviaron invitaciones por correo electrónico. A pesar de estos esfuerzos, los resultados no mejoraron significativamente.

⁸⁰ El único caso donde la cantidad de informantes fue totalmente insuficiente fue el de *Beneficio por discapacidad* en Paraguay. En la sección correspondiente a este servicio se presenta una explicación de este caso.

Error muestral: El error muestral se ha calculado asumiendo la hipótesis de poblaciones infinitas, es decir, considerando un número muy grande de usuarios para cada servicio. Los valores para cada servicio se muestran en el cuadro A4.5.

Cuadro A4.5 Error muestral por servicio

Servicio	Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay
Beneficio por discapacidad	7,9%	8,9%	11,5%	17,6%	15,3%	6,6%
Solicitud de cita médica	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	7,0%	4,9%
Denuncia de hurto	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	10,5%	4,9%
Inscripción de nacimiento	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	6,9%	4,9%
Inscripción en escuela	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	6,9%	4,9%
Renovación del DI	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	6,9%	4,9%

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de *Beneficio por discapacidad* se puede observar que tres países tienen un error mayor a 10% (Panamá, Paraguay, y Trinidad y Tobago); lo mismo ocurre, aunque en menor magnitud, con *Denuncia de hurto* en Trinidad y Tobago. Las conclusiones en estos casos deben interpretarse más como una tendencia que como un resultado final, teniendo en cuenta este error muestral que supera los parámetros fijados para el estudio (error muestral inferior a 10%).

El error muestral por país figura en el cuadro A4.6.

Cuadro A4.6 Error muestral por país

País	
Chile	2,1%
Ecuador	2,1%
Panamá	2,2%
Paraguay	2,2%
Trinidad y Tobago	3,2%
Uruguay	2,1%

Fuente: Elaboración propia.

Composición de la muestra: En el cuadro A4.7 se presenta la composición demográfica de la muestra según la identificación aportada por los informantes.

Cuadro A4.7 Composición demográfica de la encuesta en línea

	Chile	Ecuador	Panamá	Paraguay	Trinidad y Tobago	Uruguay	Total general
Distribución de encuestas por género							
Hombre	27%	50%	33%	38%	22%	22%	33%
Mujer	73%	50%	67%	62%	78%	78%	67%
Distribución de encuestas por franja etaria							
18-24	13%	25%	14%	24%	6%	10%	16%
25-29	13%	17%	19%	20%	23%	12%	16%
30-39	32%	28%	31%	30%	38%	37%	32%
40-49	18%	16%	18%	15%	17%	17%	17%
50-59	13%	9%	9%	6%	9%	12%	10%
+ de 60	12%	6%	9%	5%	7%	12%	9%
Distribución de encuestas por canal utilizado							
En línea	0%	3%	2%	0%	0%	1%	1%
Presencial	95%	78%	86%	100%	96%	97%	92%
Telefónico	5%	19%	12%	0%	4%	3%	7%
Distribución de encuestas por zona rural/urbana							
No lo sé	3%	4%	6%	3%	13%	3%	5%
Rural	8%	16%	15%	5%	19%	6%	11%
Urbana	89%	80%	80%	91%	67%	90%	85%
Distribución de encuestas por nivel socioeconómico							
Bajo	15%	15%	12%	8%	8%	10%	12%
Medio bajo	37%	38%	32%	30%	26%	38%	34%
Medio	38%	39%	40%	47%	40%	43%	41%
Medio alto	6%	3%	7%	6%	8%	4%	5%
Alto	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
No responde	3%	4%	6%	7%	16%	3%	6%
No sabe	1%	1%	2%	1%	3%	1%	2%

Fuente: Elaboración propia.

Encuesta de triangulación: Con el propósito de tener un punto de comparación para la técnica en línea a través de Facebook, se procedió a realizar una encuesta presencial en Paraguay (uno de los países con menor penetración de Internet), totalmente independiente de la encuesta en línea. Se analizaron tres de los servicios: *Solicitud de cita médica*, *Inscripción en escuela* y *Renovación del DI*. En rigor, la comparación no es a priori extrapolable al resto de los servicios ni al resto de los países. Sirve solo como referencia o indicación de lo que podría suceder en los casos no triangulados.

Las entrevistas fueron personales, cara a cara, tanto en hogares como a la salida de centros de atención de salud y de escuelas. Se realizaron en hogares el 94% de las encuestas para *Solicitud de cita médica*, el 89% para *Inscripción en escuela* y el 100% para *Renovación del DI*. El muestreo fue probabilístico de hogares y la selección de los entrevistados en los hogares fue por cuotas, según género y edad. En los servicios de salud y escuelas se aplicó un muestreo sistemático, cuotificado por género y edad.

El trabajo de campo se realizó entre el 5 de octubre y el 8 de noviembre de 2015. Se entrevistaron 422 personas para *Solicitud de cita médica*, 412 para *Inscripción en escuela* y 414 para *Renovación del DI*. Se estima un error muestral de 2,77%. El cuadro A4.8 muestra la composición demográfica de la muestra.

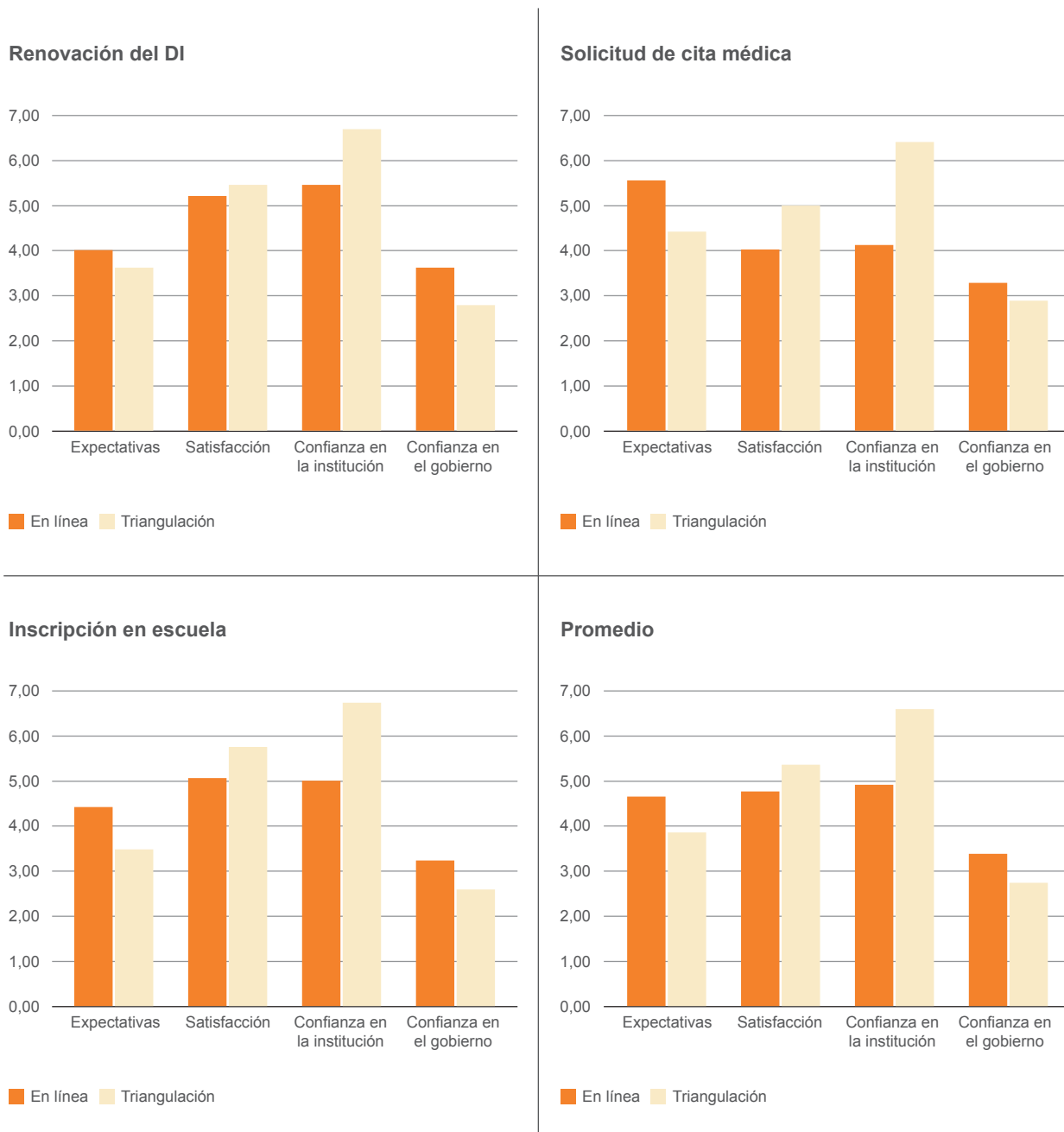
Cuadro A4.8 Composición demográfica de la encuesta de triangulación

Género	
Hombre	47%
Mujer	53%
Edad	
18-24	19%
25-29	14%
30-39	24%
40-49	17%
50-59	13%
+ de 60	4%
Zona rural/urbana	
Rural	25%
Urbana	75%

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico A4.1 se presenta el resultado comparado de ambas encuestas para las variables principales.

Gráfico A4.1 Comparación de resultados de las encuestas en línea y de triangulación para las variables clave



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se puede apreciar, los resultados son similares aunque con diferencias a destacar:

- La satisfacción promedio presenta una diferencia de 11%; la expectativa, de 20%; la confianza en la institución, de 30%; y la confianza en el gobierno, de 20%.
- Las expectativas y la confianza en el gobierno presentaron valores mayores en la encuesta en línea; en cambio, la satisfacción y la confianza en la institución presentaron valores menores.

El análisis por servicio indica que para *Renovación del DI* las diferencias son mínimas, mientras que son algo más acentuadas para *Inscripción en escuela*, e incluso más para *Solicitud de cita médica*. De no ser por las diferencias en la variable *Confianza en la institución*, tendríamos diferencias reducidas para todos los servicios.

Observaciones y lecciones aprendidas: La encuesta en línea y la de triangulación arrojaron resultados relativamente similares. En algunas variables los resultados son prácticamente coincidentes, mientras que en otras se presentan diferencias apreciables. También existen variaciones según el servicio. No es posible determinar con mínima certeza el origen de estas diferencias, aunque sí es seguro que no surgen de las diferencias en la composición demográfica de las respectivas muestras.⁸¹

Es posible que la diferencia derive no tanto de la brecha digital (penetración y uso de Internet) sino de una capacidad diferente para contestar encuestas autoadministradas. Esta capacidad varía según el nivel educativo de los informantes, el cual, a su vez, varía dentro de un mismo país y, en media, entre los países.

La cantidad de informantes potenciales es crítica para el éxito de la medición (es difícil encontrar en Facebook informantes para servicios con pocos usuarios), esto implica que la técnica se pueda aplicar en todos los casos, pero para que dé resultados confiables es necesario que la cantidad de informantes potenciales supere un determinado mínimo (a fin de que la población se comporte como población infinita). Esto resultó particularmente notorio en la medición del servicio *Beneficio por*

discapacidad. Debido al bajo número de usuarios, costó mucho conseguir respuestas y, a pesar de los esfuerzos, no se llegó a las metas originales. Incluso fue necesario descartar una de las mediciones y, para las otras cinco, se incrementaron los errores muestrales. En casos como este, en el futuro, habría que analizar si no serían más convenientes otras alternativas de recolección de datos.

Cabe señalar que la penetración de Internet irá en aumento y, con ello, la cantidad de informantes potenciales para encuestas en línea. Así, se prevé que la calidad de las mediciones realizadas con esta técnica tienda a igualarse con la de las técnicas tradicionales, y si a esto se suma que la diferencia de costos entre una y otra técnica es pronunciada (3 a 1), se puede concluir que la técnica en línea es no solo aceptable sino la única que permite sostener mediciones periódicas.

De acuerdo con la metodología del proyecto SV, la satisfacción se calcula a partir de dos preguntas: i) el nivel de satisfacción explícito expresado por los informantes, y ii) la distancia de la experiencia respecto de aquello que los informantes entienden como servicio ideal. Se detectaron casos que indicarían una posible incomprensión de la segunda pregunta; no obstante, se trata de pocos casos que no impactan en las conclusiones globales. Como lección aprendida, se debe analizar la conveniencia de reformular esta pregunta en las próximas ediciones.

Por otra parte, se detectaron casos que indicarían una posible incomprensión de la pregunta que medía la satisfacción con el costo. Considerando que 5 de los 6 servicios analizados son gratuitos y que, a raíz de esto, los ciudadanos asignaron una importancia muy baja a esta variable, se pudo determinar que los posibles errores no tienen un impacto apreciable sobre los resultados. Como lección aprendida, se debe analizar la conveniencia de reformular esta pregunta en las próximas ediciones.

Para los promedios por país y regionales por servicio se consideraron promedios simples. Ante la falta de datos externos para *Beneficio por discapacidad* en Paraguay, se lo ha exceptuado de los promedios que involucran dicho servicio y país (los promedios para Paraguay no incluyen ese servicio y los promedios

⁸¹ Se pueden realizar correcciones a la encuesta en línea ponderando más fuertemente los segmentos menos representados y se comprueba que las variaciones son mínimas.

para *Beneficio por discapacidad* no incluyen a Paraguay). Lo mismo vale para los promedios de calidad que involucran a *Beneficio por discapacidad* en Uruguay.

En el caso de los servicios para los cuales existe en el país más de una institución prestadora se procuró analizar la calidad de la más relevante o de una representativa. Esta situación se presentó en los siguientes casos: i) en Chile, para *Inscripción en escuela* y *Denuncia de hurto* (en este caso, no se logró obtener información de la institución principal, Carabineros); ii) en Panamá, para *Denuncia de hurto*, y iii) en Trinidad y Tobago, para *Solicitud de cita médica* y *Denuncia de hurto*.

Respecto a la diferencia entre la composición demográfica general de cada país y la composición demográfica de las muestras, corresponde preguntarse si no debió aplicarse un factor correctivo. Como ya se señaló, el problema, reside en que, a pesar de los intentos, no fue posible conocer el perfil demográfico de los usuarios de

cada servicio. Ante esta dificultad se optó por aplicar para todos los servicios el criterio único de no ajustar la composición demográfica de las muestras a la general del país, aunque sí se aseguró que cada uno de los segmentos de edad, género, zona rural o urbana y clase socioeconómica tuviera cuotas mínimas.

Además de aquellas preguntas cuya necesidad de ajuste ya fue identificada, se deberá revisar todo el cuestionario, intentando identificar mejoras de redacción, así como preguntas que hayan resultado irrelevantes para que puedan sustituirse por otras de mayor interés.

El ofrecimiento de un incentivo, con el fin de reforzar la tasa de respuestas, produjo extrañeza en algunos casos, ya que algunos ciudadanos entendieron que una encuesta de este tipo no debería incluir la oferta de un sorteo. Si bien el tema debe manejarse con cuidado, se entiende también que sin el incentivo sería difícil alcanzar las metas de respuestas prescritas por la metodología.

Anexo 5: Ejemplo de ficha resumen para un servicio

El recuadro A5.1 incluye una ficha resumen para uno de los seis servicios estudiados. Las fichas fueron validadas por los respectivos responsables.

Recuadro A5.1 Ficha resumen de uno de los seis servicios estudiados

Uruguay																													
Inscripción en escuela pública																													
Visión interna																													
<p>Contexto: El Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es el organismo responsable del trámite de inscripción de un niño en una escuela pública en Uruguay. Las escuelas públicas concentran el 80% de los estudiantes. Se trata de un servicio centralizado al que da soporte un sistema informático de cobertura nacional, que consolida toda la información de alumnos inscritos hasta sexto grado en el caso de escuelas urbanas y hasta noveno grado en el caso de escuelas rurales. Los padres deben solicitar la inscripción en forma presencial, indicando una escuela de preferencia y dos alternativas. ANEP asigna la escuela en función de disponibilidad y otros criterios.</p> <p>Alcance: Inscripción de niños de entre 5 y 12 años de edad en escuelas primarias públicas. El trámite comienza cuando los padres se acercan a la escuela; y termina cuando se ha matriculado al menor (aplica para los años de inicial y el primer año de primaria).</p>																													
Análisis cuantitativo																													
Número de transacciones en el último año: 38.000	Cantidad de pasos del trámite: 2																												
Cantidad de funcionarios asignados al servicio ^a : 2.000	Cantidad de requisitos de información: 1																												
Número de quejas ^b :200	Número de interacciones en persona: 1																												
Principal canal de prestación: Presencial (100%)	Tiempo del proceso: No determinado																												
	Costo para el ciudadano: Sin costo																												
Calidad interna – Inscripción en escuela pública																													
<table border="1"> <caption>Datos del gráfico de Calidad Interna</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Servicio (%)</th> <th>Media de la región (%)</th> <th>Mejor en su clase (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Proceso</td> <td>100</td> <td>65</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Recursos</td> <td>40</td> <td>50</td> <td>70</td> </tr> <tr> <td>TI</td> <td>58</td> <td>35</td> <td>68</td> </tr> <tr> <td>Gestión y regulación</td> <td>58</td> <td>68</td> <td>78</td> </tr> <tr> <td>Relación con los ciudadanos</td> <td>100</td> <td>72</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Calidad</td> <td>70</td> <td>55</td> <td>72</td> </tr> </tbody> </table>		Categoría	Servicio (%)	Media de la región (%)	Mejor en su clase (%)	Proceso	100	65	100	Recursos	40	50	70	TI	58	35	68	Gestión y regulación	58	68	78	Relación con los ciudadanos	100	72	100	Calidad	70	55	72
Categoría	Servicio (%)	Media de la región (%)	Mejor en su clase (%)																										
Proceso	100	65	100																										
Recursos	40	50	70																										
TI	58	35	68																										
Gestión y regulación	58	68	78																										
Relación con los ciudadanos	100	72	100																										
Calidad	70	55	72																										

(continúa en la página siguiente)

Recuadro A5.1 Ficha resumen de uno de los seis servicios estudiados (continuación)

Análisis cualitativo						
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso: El proceso de inscripción dura cuatro semanas. Los padres son convocados a seleccionar la escuela de su preferencia y otras dos alternativas para el caso de que no haya cupo en la primera opción. A continuación, ANEP realiza controles internos para validar la información registrada. Luego, se asigna los niños a las escuelas. Finalmente, el director del establecimiento forma los grupos, bajo ciertos criterios, como equidad de género. • Recursos: El personal administrativo encargado de atender a los usuarios fue seleccionado a través de un proceso competitivo, el cual si bien tiene una alta carga de trabajo durante el período de inscripción, ha recibido capacitación orientada a la función desempeñada, con especial énfasis en los sistemas de información que brindan soporte al trámite. • Ti: GURÍ es un sistema de información web, que tiene una base de datos actualizada de todos los docentes, escuelas y alumnos. Permite realizar las inscripciones y pases, así como controlar asistencias, registrar calificaciones, almacenar información de salud de los niños, etc. Se puede acceder, en tiempo real, a un cuadro de mando con información consolidada del sistema. El sistema se integra con el SIAS (Sistema Integrado de Asistencia Social) del MIDES para compartir información de los niños que reciben asistencia social. También está integrado con el sistema de Identificación Civil (DNIC). A través de esta integración, ANEP obtiene, previo al período de inscripción, una base de datos con los niños a los que les correspondería inscribirse. Con esta base se prerellenan los formularios de inscripción, haciendo mucho más rápido el proceso de inscripción. Esto es posible debido a que todos los niños están registrados en la DNIC desde su nacimiento. • Relación con los ciudadanos: El servicio de inscripción ha definido un mecanismo a través del cual los padres/apoderados podrán consultar el resultado del trámite. Los padres y apoderados son atendidos por personal administrativo en cada escuela (los docentes no participan del proceso de inscripción). Las calificaciones se entregan a los padres en papel y las anuales en forma presencial. El servicio no mide la satisfacción de los usuarios respecto del trámite en particular. • Gestión y regulación: Se considera que la actual regulación es clara y concisa en términos del proceso de inscripción. No obstante, no se realizan revisiones periódicas de la misma, ni se analizan los costos que su cumplimiento implica para los ciudadanos. Si bien ANEP tiene el compromiso de asignar escuela a todos los estudiantes, no se explicitan otros compromisos con los ciudadanos como, por ejemplo, tiempos de respuesta para reclamos. En cuanto a la gestión, no se sigue un proceso de mejora continua. • Particularidades del servicio: Se exige que los niños tengan documento de identidad y vacunas al día. Esto permite que ANEP pueda informar al Ministerio de Salud sobre el estado de vacunación de cada niño. Respecto del proceso de inscripción, los padres reciben un código QR con el cual pueden consultar la escuela en que su hijo fue finalmente matriculado. Se destaca la existencia de una escuela uruguaya (Escuela del Solar Artigas) ubicada en Paraguay (Asunción), gestionada desde Montevideo con maestros y recursos uruguayos. 						
Visión externa						
Análisis cuantitativo						
Tamaño de la muestra: 396 encuestas.						
Importancia de atributos						
Atributo	Ranking	Grado de importancia	Proceso	Atención	Instalaciones	Información
Importantes o con alto impacto						
Imparcialidad	1	100	✓			
Empatía	2	90		✓		
Profesionalidad	3	73		✓		
Sentido de los requisitos	4	59	✓			
Información sobre el proceso	5	54				✓
Diligencia	6	54		✓		
Tiempo de tramitación	7	54	✓			
Honestidad	8	53		✓		
Confort	9	45			✓	
Cortesía	10	43		✓		
Bajo o nulo impacto						
Usabilidad	11	24			✓	
Accesibilidad del local	12	12			✓	
Esfuerzo de traslado	13	12	✓			
Costo	14	4	✓			
Claridad	15	3				✓
<p>El análisis de importancia revela que el atributo más importante para la evaluación de la satisfacción de los ciudadanos es la <i>Imparcialidad</i> del proceso. Esto puede explicarse porque el actual proceso asegura la inscripción de todos los alumnos que solicitan cupo en el sistema educativo. En términos de importancia, les siguen <i>Empatía</i> y <i>Profesionalidad</i>, ambos atributos relacionados directamente con el funcionario que atiende.</p>						

(continúa en la página siguiente)

Recuadro A5.1 Ficha resumen de uno de los seis servicios estudiados (continuación)



(continúa en la página siguiente)

Recuadro A5.1 Ficha resumen de uno de los seis servicios estudiados (continuación)

Entre los aspectos peor evaluados por los ciudadanos se encuentra el *tiempo* que deben invertir en el proceso de inscripción, sobre todo porque implica tener que ausentarse de sus lugares de trabajo para realizar la inscripción. Asimismo, los ciudadanos reportan como un problema los costos asociados al traslado hacia el establecimiento educacional, especialmente en las zonas rurales, y la obligación de presentar información considerada como innecesaria para cursar la inscripción, como por ejemplo el carnet de salud y las vacunas al día del menor.

Aspectos más negativos de la experiencia



Principales conclusiones

Las mejoras implementadas en el proceso de inscripción han incrementado sensiblemente la transparencia del proceso, pasando de un trámite que se hacía por orden de llegada, donde incluso se vendían los números de atención, a un proceso totalmente imparcial.

El sistema GURI, que gestiona de forma integral toda la información escolar, es una herramienta muy sólida, completa y útil. Es capaz de mostrar en tiempo real qué niños están presentes en qué clases, está interconectado con todos los sistemas de otras instituciones que se requiere e incluso tiene mejor información relacionada con la salud de los niños que otros organismos. Por otro lado, su implantación ha significado una reducción de los tiempos en las tareas administrativas, permitiendo que tanto maestros como personal administrativo puedan dedicar más tiempo a actividades pedagógicas.

Áreas de mejora:

- ANEP está trabajando en implementar la inscripción en línea. Esto disminuirá tiempos y costos de traslado a los padres y apoderados.
- También se está trabajando en extender GURI para que abarque a las escuelas privadas, con lo cual todo estudiante estará dentro del sistema.
- Se podría aumentar la cobertura de GURÍ a la escuela secundaria, al menos en las zonas urbanas, de manera tal de ampliar la visión país que hoy se tiene de los estudiantes inscritos en escuelas públicas.
- Se podría reducir la cantidad de requisitos que hoy se les pide a los padres, en el sentido que los mismos podrían ser consultados a través de la interoperabilidad con las instituciones dueñas de esos datos, por ejemplo información relativa a la partida de nacimiento, vacunas al día o el carnet de salud del menor.

Fuente: Elaboración propia.

^a Se ha considerado como funcionarios contabilizados a Directores de Escuelas Urbanas.

^b Correspondiente a 5,3% de las transacciones.

^c Véase en la sección "El tiempo es oro" del capítulo 2 un análisis de lo que significa cada cuadrante.

Anexo 6: Contexto socioeconómico y madurez institucional en ALC

Es importante caracterizar el contexto socioeconómico e institucional en el que se inserta un proyecto como el SV. Por ello, en este anexo se exponen distintos indicadores que dan cuenta de la situación de la región y, en particular, de los países piloto. La descripción de este entorno brinda un marco de referencia que facilita la interpretación de los datos que se han obtenido. Específicamente, mediante el análisis de correlaciones, se logran identificar posibles relaciones entre la calidad de los servicios y la satisfacción ciudadana y las condiciones socioeconómicas e institucionales.

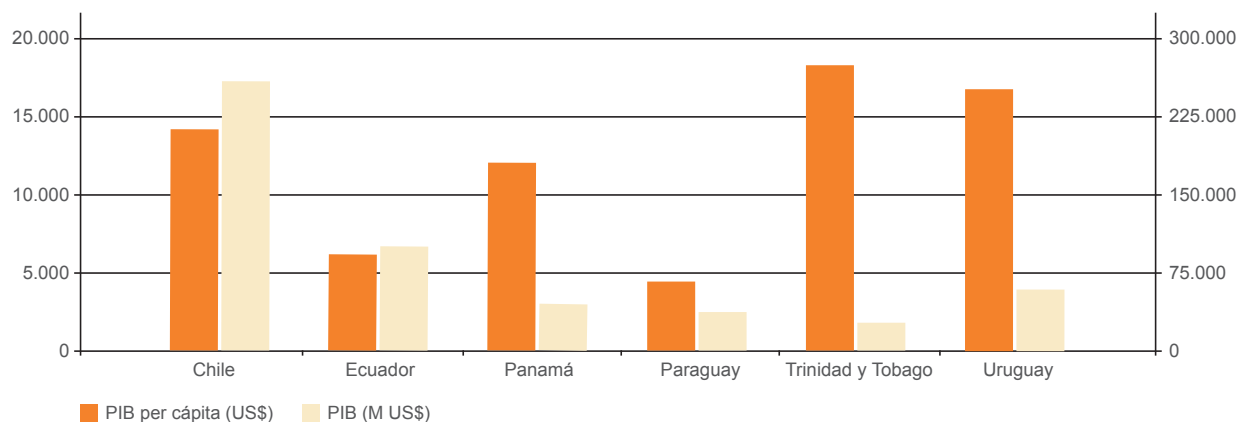
Dentro de la información socioeconómica se han incluido el volumen de producción de las economías (Producto Interno Bruto o PIB), la información demográfica y el grado de desarrollo de la sociedad de la información. En cuanto a la madurez institucional de las organizaciones públicas, no se ha encontrado un indicador que la represente cabalmente. Este vacío se ha cubierto parcialmente con indicadores que representan la madurez de la administración pública en áreas concretas. Las áreas elegidas como indicativas de una madurez institucional general son: i) transparencia; ii) gestión

financiera, y iii) gobierno electrónico. Posiblemente estos tres aspectos no sean los más representativos, pero logran dar una idea de las restricciones institucionales existentes a la hora de suministrar servicios.

Situación socioeconómica de ALC:

PIB y PIB per cápita: De acuerdo con los datos del Banco Mundial,⁸² el PIB per cápita en LAC es de US\$ 10.057. Este valor es similar al promedio mundial (US\$ 10.725) y es muy inferior al promedio de los países de la OCDE⁸³ (US\$ 38.349). Por otra parte, el PIB⁸⁴ de ALC suma US\$6,30 billones; el de los países de la OCDE, US\$48,8 billones; y el mundial, US\$77,9 billones. Esto quiere decir que la región presenta una situación muy inferior a la de los países más avanzados, lo que posiblemente influya en los volúmenes de capital que cada sociedad le asigna al sector público y, por ende, afecte la calidad de los servicios prestados, sobre todo cuando existan economías de escala. El gráfico A6.1 muestra los respectivos valores para los países que participan del piloto.

Gráfico A6.1 PIB y PIB per cápita (dólares corrientes)



Fuente: Banco Mundial, 2015.

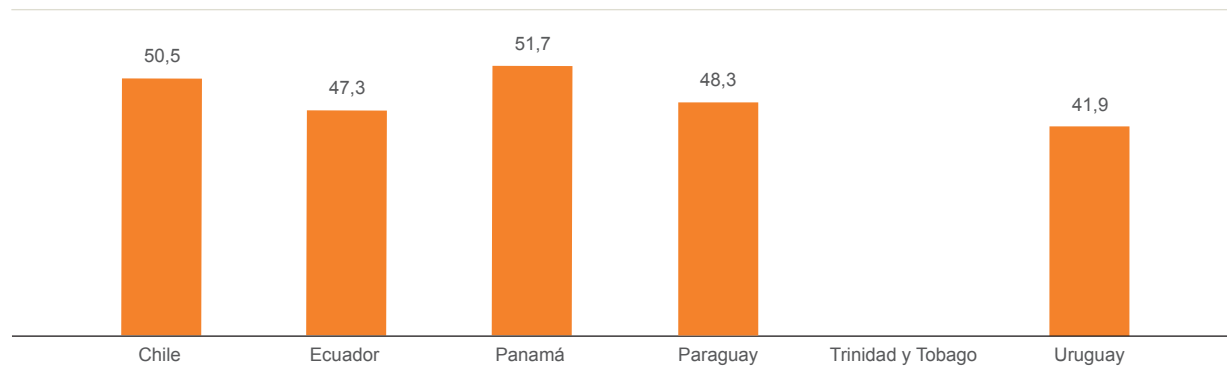
⁸² <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries> (2013 y 2014).

⁸³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

⁸⁴ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries> (2013 y 2014).

Desigualdad: Uno de los indicadores que permite medir la desigualdad es el índice GINI, el cual asigna valores entre 0 y 100, donde 0 representa la igualdad perfecta y 100, la desigualdad perfecta. El Banco Mundial elabora una estimación de este índice.⁸⁵ Si se consideran los 105 países para los que se presentan datos en los últimos cuatro años, y si se los ordena de los más igualitarios a los más inequitativos, los países de ALC se ubican entre las posiciones 74 y 104, es decir, en la zona de mayor desigualdad. En esta zona, salvo por los países latinoamericanos, hay solo un país de la OCDE. La desigualdad puede afectar el acceso a los servicios públicos de los sectores más pobres. El gráfico A6.2 muestra los respectivos valores para los países que participan del piloto.

Gráfico A6.2 Índice Gini



Fuente: Banco Mundial, 2015.

Nota: No hay datos recientes para Trinidad y Tobago.

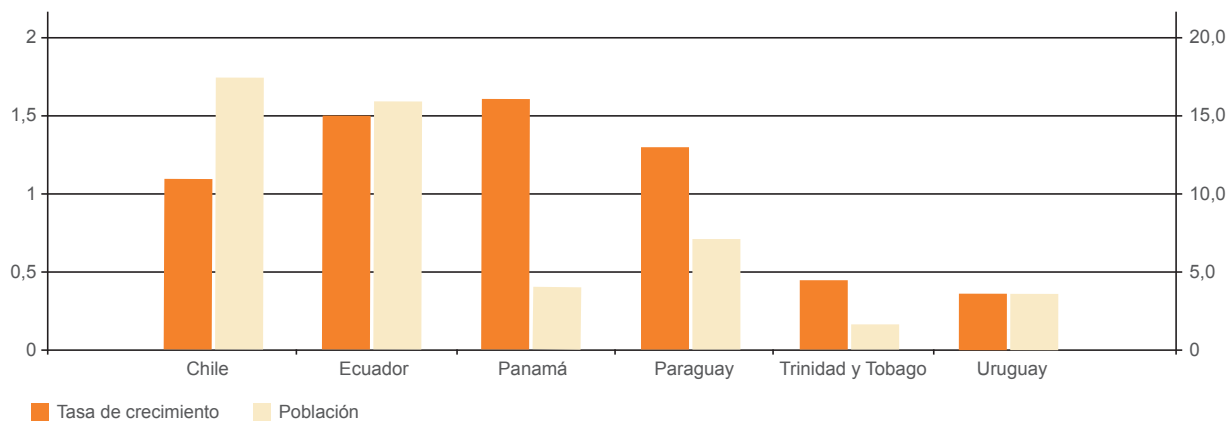
Población y tasa de crecimiento: De acuerdo con los datos del Banco Mundial la población de ALC es de 626 millones,⁸⁶ mientras que la de los países que integran el estudio piloto es de 49 millones (8%). Respecto a la tasa de crecimiento,⁸⁷ la población de ALC crece a una tasa de 1,1% anual. Este valor es superior a la media de los países de la OCDE (0,65%), y similar al promedio mundial (1,2%). Esto quiere decir que la región presenta una situación más dinámica que la de los países más avanzados, lo cual provocará un incremento más acelerado de la demanda de servicios públicos. El gráfico A6.3 muestra los respectivos valores para los países que participan del piloto.

⁸⁵ <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> (2010 a 2013).

⁸⁶ <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (2014) - La población total de los países del BID es de 610 millones.

⁸⁷ <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW> (2014).

Gráfico A6.3 Población y tasa de crecimiento de la población

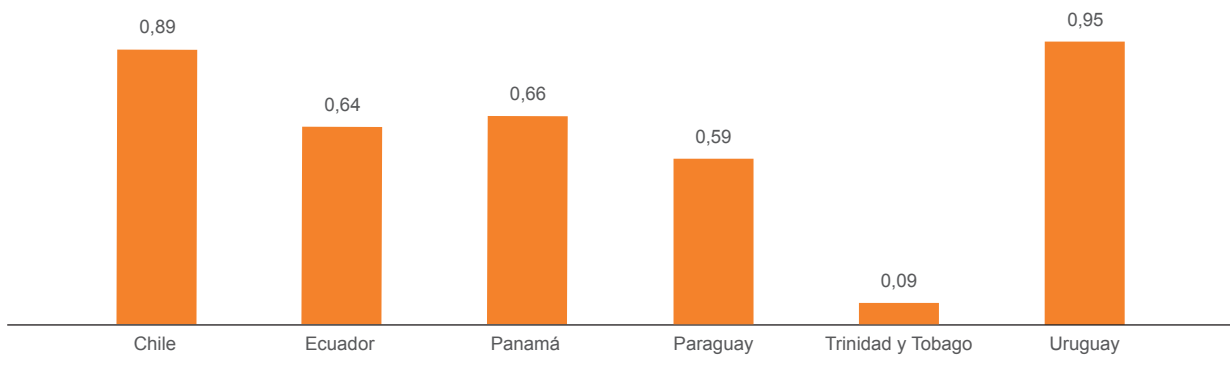


Fuente: Banco Mundial, 2015.

Población urbana: De acuerdo con los datos del Banco Mundial,⁸⁸ en ALC la población urbana alcanza el 78% del total. Este valor supera ampliamente el promedio mundial (53%) y queda apenas por debajo del promedio de los países de la OCDE (80%); es decir, la región presenta

una conformación similar a la de los países más avanzados, que permite reducir costos logísticos a la hora de entregar servicios públicos. El gráfico A6.4 muestra los respectivos valores para los países que participan del piloto.

Gráfico A6.4 Población urbana (porcentaje del total)

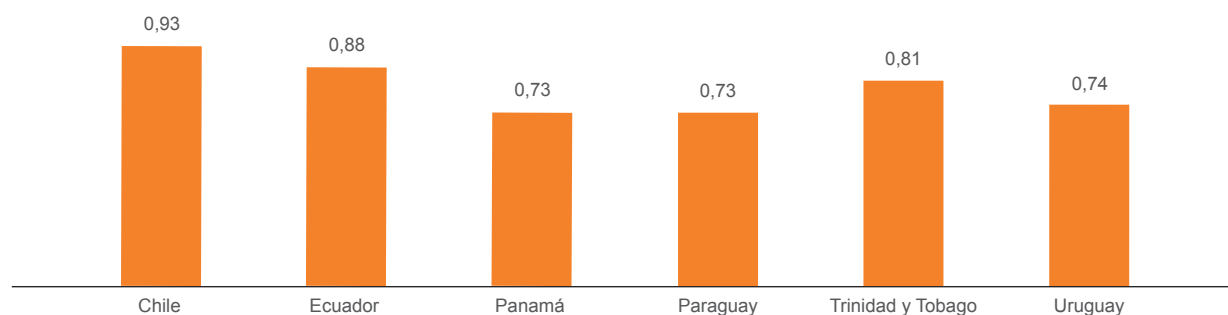


Fuente: Banco Mundial, 2015.

⁸⁸ <http://data.worldbank.org/topic/urban-development> (2014).

Nivel educativo: El nivel educativo es un factor que ejerce una influencia importante en la capacidad de los individuos para realizar transacciones, sobre todo aquellas medianamente complejas como las que impone el sector público. Existen varios indicadores que dan cuenta de este aspecto. El Banco Mundial⁸⁹ calcula la tasa de finalización de la educación secundaria básica (9.º grado). En ALC la tasa es de 75%, valor inferior a la media de los países de la OCDE (90%) pero similar al promedio mundial (74%). Esto quiere decir que la región presenta una situación con bastante espacio de mejora a fin de lograr que todos los ciudadanos sean capaces de realizar por sí mismos transacciones con el gobierno. El gráfico A6.5 muestra los respectivos valores para los países que participan del piloto.

Gráfico A6.5 Tasa de finalización de 9.º grado



Fuente: Banco Mundial, 2015.

Otra forma de ilustrar el nivel educativo es a través de los resultados de las pruebas PISA. Las más recientes –de 2012–⁹⁰ muestran que el puntaje promedio de los 65 países que participaron se ubica en torno a los 475 puntos en las tres dimensiones (matemáticas, ciencia y lectura), mientras que el promedio para los ocho países de ALC que participaron se ubicó en torno a los 405 puntos. Esto también podría ser la indicación de una limitante en la región en cuanto al desarrollo de servicios transaccionales.

Sociedad de la información: El desarrollo relativamente reciente de las tecnologías de la información (TI), evidenciado en la producción y uso generalizado de la informática y la extensión de las redes de telecomunicaciones, ha dado pie a lo que se conoce como sociedad de la información:

aquella donde la información pasa a tener un rol fundamental en el desarrollo de las economías.

La capacidad de utilizar las TI permite a los ciudadanos acceder a más y mejor información y con mayor rapidez. En particular, en lo concerniente a los servicios públicos transaccionales, la difusión del uso de las TI permite abaratar los costos de transacción tanto para los ciudadanos como para los gobiernos, y aumentar los niveles de calidad y efectividad. No hay gobierno electrónico sustentable sin una masa importante de ciudadanos conectados.

De acuerdo con los datos del Banco Mundial,⁹¹ en ALC el 50,2% de la población es usuaria de Internet. Este valor es superior al promedio mundial (40,7%) pero muy inferior a la media de los países de la OCDE (78,1%). Esto quiere decir que solo la mitad

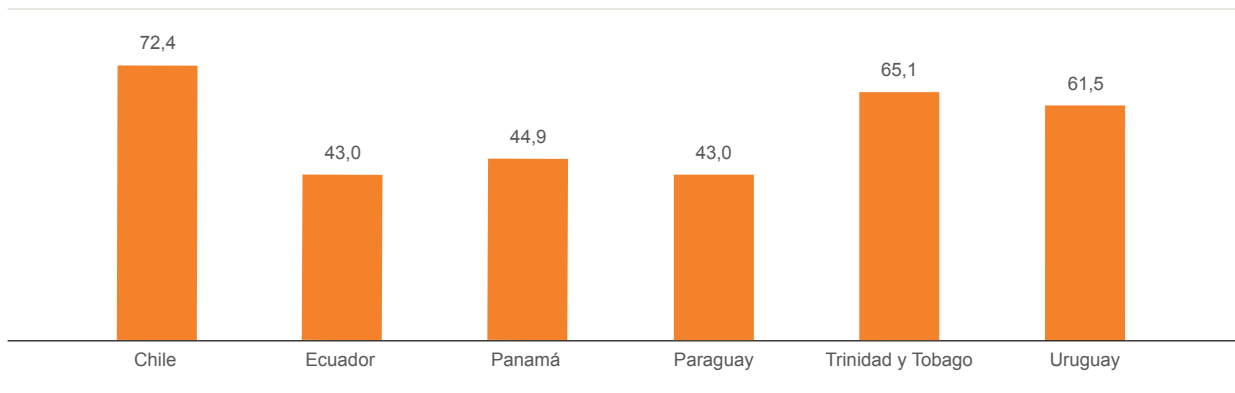
⁸⁹ <http://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.CMPT.LO.ZS> (2010, 2012 y 2013).

⁹⁰ <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>.

⁹¹ <http://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.P2> (2014).

de la población de la región puede en la actualidad beneficiarse directamente del gobierno electrónico. La otra mitad (312 millones de personas) solo recibe un beneficio indirecto o ninguno. Tal como indican las cifras de la OCDE, todavía queda mucho por hacer para incorporar ciudadanos al mundo virtual. El gráfico A6.6 muestra los respectivos valores para los países que participan del piloto.

Gráfico A6.6 Porcentaje de usuarios de Internet



Fuente: Banco Mundial, 2015.

Madurez institucional: Tal como se adelantó en la introducción a este anexo, a fin de caracterizar la madurez institucional se han elegido estudios comparativos en tres áreas: transparencia, gestión financiera del Estado y gobierno electrónico.

Transparencia: Un alto nivel de transparencia es un factor fundamental en la entrega de servicios a los ciudadanos. La corrupción atenta contra la calidad mientras que la transparencia es generadora de confianza. Es preciso recordar que la confianza de los ciudadanos es un valor en sí mismo y muy relevante, ya que la gestión con ciudadanos desconfiados obliga a implementar un mayor número de controles que lo que correspondería a un marco regulatorio saludable.

Cierta información debería ser pública, sobre todo en temas de gestión y adquisiciones. Sin embargo, si la transparencia no va acompañada de un alto nivel de rendición de cuentas, sus virtudes se debilitan. Una vez que los ciudadanos cuentan con la información, es necesario que los funcionarios públicos

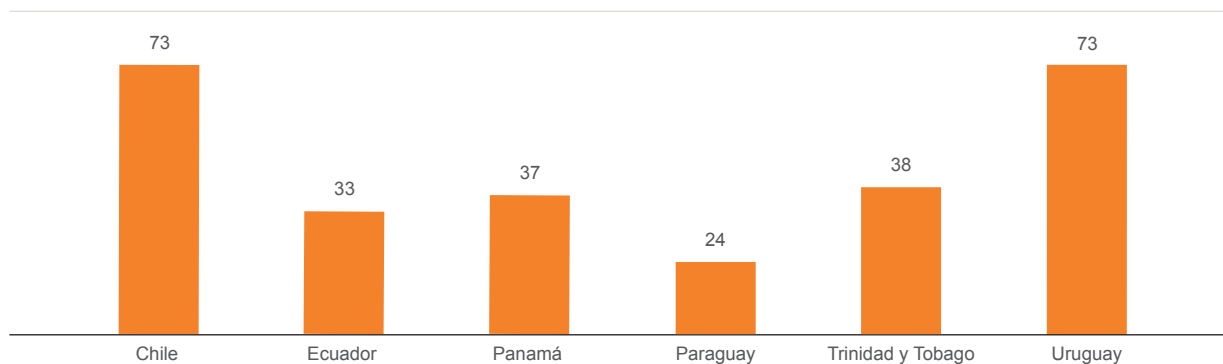
respondan por aquellos fallos o puntos dudosos que deriven de ella. Si esta voluntad u obligación de rendir cuentas no está presente, la utilidad de la transparencia será mínima.

Existen varios instrumentos que dan cuenta de la transparencia y su contracara, la corrupción. Uno de ellos es el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) elaborado por Transparency International,⁹² que evalúa 175 países. Dentro del cuartil más transparente, se encuentran cuatro países del BID; dentro del siguiente cuartil, seis; dentro del siguiente, 11, y en el cuartil con mayor CPI, 4.⁹³ Por otro lado, de los 31 países europeos evaluados, 23 se ubican en el cuartil más transparente y los 8 restantes en el siguiente. Esto estaría mostrando niveles de corrupción en la región que son ligeramente superiores a la media mundial, y bastante superiores a los de Europa. El gráfico A6.7 muestra los respectivos valores del CPI para los países que participan del piloto.

⁹² <http://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1> (2014).

⁹³ Belice no figura en el estudio.

Gráfico A6.7 Índice de percepción de la corrupción, 2014



Fuente: Elaboración propia.

Gestión financiera del Estado: En esta sección se consideran los resultados del estudio Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA, por sus siglas en inglés).⁹⁴ El marco metodológico del PEFA considera 28 indicadores que se agrupan en seis dimensiones: i) credibilidad del presupuesto; ii) completitud y transparencia del presupuesto y la gestión fiscal; iii) presupuesto ajustado a las políticas públicas; iv) previsibilidad y control de la ejecución presupuestal; v) contabilidad, registros y reporting, y vi) revisión externa y auditoría.

El informe de Renzio considera 57 países entre los cuales hay solo uno de la OCDE (Noruega).⁹⁵ La región se ubica cerca del promedio, y su calificación es relativamente buena en la primera dimensión, que da cuenta de cuán realista es el presupuesto y en qué medida su implementación se ajusta a lo planificado. En contraste, obtiene la calificación más baja para la sexta dimensión. La puntuación promedio de la región es de 2,49, sensiblemente inferior al ideal (4) y al puntaje de Noruega (3,44).

El estudio PEFA, al aportar información sobre la madurez de los procesos de gestión financiera de los gobiernos, dan una idea de la madurez del *back-office* del sector público en general. Si bien los procesos que se analizan, salvo lo relativo a recaudación y adquisiciones, no tienen punto de contacto con los ciudadanos y las empresas, constituyen la base fundamental para que las unidades verticales puedan entregar los servicios. Y para que se puedan entregar servicios de calidad en forma eficiente y efectiva, es necesario que las

organizaciones cuenten con un *back-office* robusto, ya que cuando el *back-office* es débil, la utilidad de un *front-office* modernizado se ve muy reducida. En este sentido, la región estaría mostrando –al alcanzar solo el 62% del puntaje ideal– una debilidad y una necesidad de fortalecer organizacionalmente a sus instituciones públicas.

Gobierno electrónico: El más importante estudio sobre el desarrollo del gobierno electrónico es el *E-Government Survey*, que Naciones Unidas publica bienalmente.⁹⁶ El estudio asume que el uso de las TI por parte de los gobiernos es clave para la prestación de servicios públicos, debido a su potencial en términos de comunicación, participación ciudadana y transacciones.

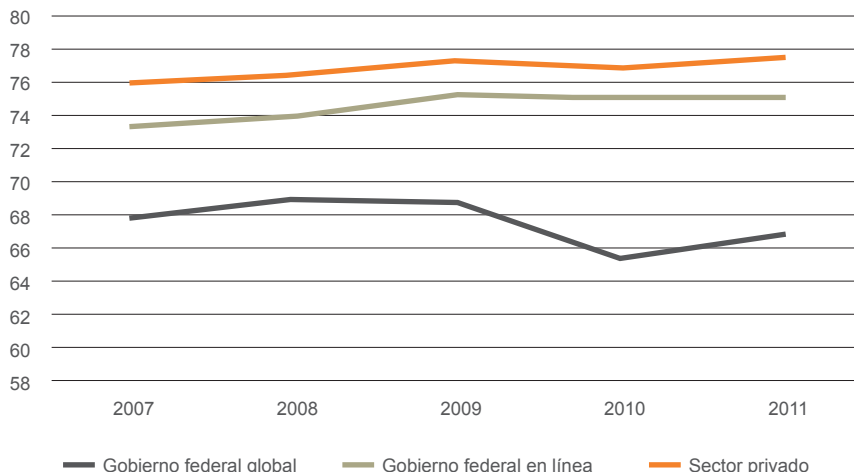
Esta visión es coherente con lo que se ha observado en Estados Unidos. El ACSI registró en 2011 que el promedio de satisfacción correspondiente al sector privado era de 77,5 puntos (en un máximo de 100) frente a un promedio de 66,9 para el gobierno federal. Sin embargo, al evaluar puntualmente los sitios web, se encontró que el promedio para el sector privado era de 77,6 frente a un promedio del gobierno federal de 75,4. La brecha mucho menor en este aspecto de los servicios en comparación con la evaluación global permitiría concluir que el gobierno electrónico contribuye a mejorar la satisfacción de los ciudadanos. Así, la incorporación de TI no solo tiene impactos positivos en la eficiencia (GAO, 2015) sino también en la satisfacción. Tal como se puede apreciar en el gráfico A6.8, en los últimos años este patrón se viene repitiendo (Morgeson III, 2014).

⁹⁴ Gasto Público y de Responsabilidad Financiera (<https://www.pefa.org/>). Para analizar la región en este aspecto se utilizó el informe de De Renzio (De Renzio, 2009). Si bien el informe es bastante antiguo se puede considerar que los cambios en esta área son lentos.

⁹⁵ Se lo incluyó como referencia de buenas prácticas.

⁹⁶ <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.

Gráfico A6.8 Comparación entre la satisfacción con el gobierno federal, con sus servicios en línea y el sector privado



Fuente: Elaboración propia.

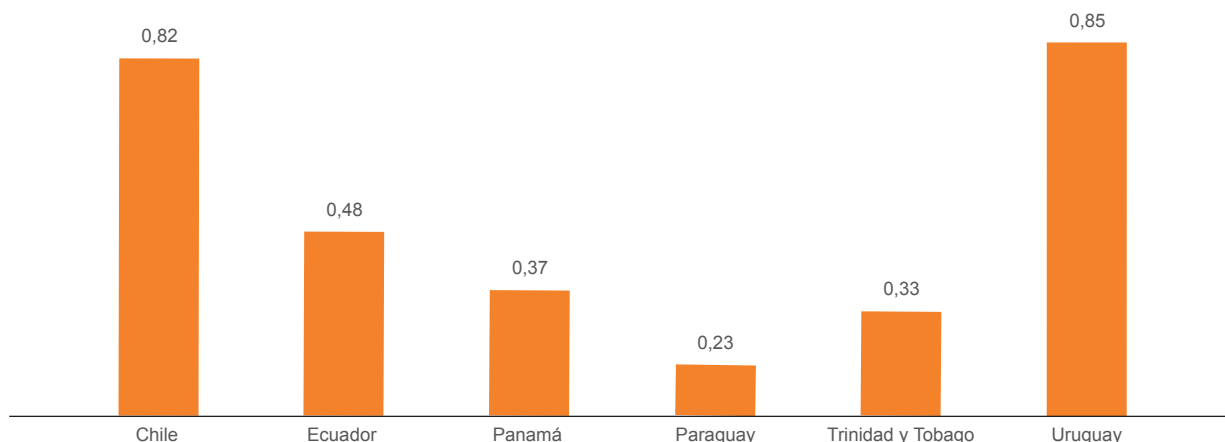
El estudio de Naciones Unidas analiza 193 países e incluye un índice compuesto por tres subíndices: i) servicios en línea; ii) nivel educativo (basado en datos de la UNESCO), y iii) infraestructura de las telecomunicaciones (basado en datos de la UIT). El puntaje de un desarrollo ideal es 1 mientras que la peor situación correspondería a 0.

El subíndice de servicios en línea mide, precisamente, el uso que hacen los gobiernos de las TI a la hora de suministrar servicios. La región alcanza allí un puntaje promedio de apenas 0,43. Esto indica una situación levemente superior al promedio mundial, aunque inferior

a la del cuartil superior (0,76). Dentro del este cuartil figuran seis países del BID; en el cuartil siguiente, 10; en el siguiente, 6; y en el cuartil de los gobiernos que peor uso hacen de las TI, 4. En contraste, hay 21 países europeos en el primer cuartil, 15 en el segundo, 7 en el tercero y ninguno en el cuarto.

Considerando que las TI son una herramienta fundamental para mejorar la entrega de servicios, se puede concluir que la región tiene un espacio de mejora importante. El gráfico A6.9 muestra los respectivos valores de este subíndice para los países que participan del piloto.

Gráfico A6.9 Uso de las TI por parte de los gobiernos



Fuente: Naciones Unidas, 2014.

Anexo 7: Metodologías de referencia

El cuadro A7.1 muestra las metodologías que se han tenido en cuenta para elaborar la metodología SV.

Cuadro A7.1 Metodologías consideradas para elaborar la metodología SV

Perspectiva	Marcos metodológicos e iniciativas	Origen - Autores	Foco
Externa - Satisfacción	SERVQUAL	V. Zeithaml, L. Berry y A. Parasuraman, Estados Unidos, 1983	Calidad en el sector servicios
	American Customer Satisfaction Index (ACSI)	Claes Fornell – Ross School of Business, Universidad de Michigan	Satisfacción
	Common Measurements Tool (CMT)	Institute for Citizen-Centred Service (ICCS), 1998	Satisfacción en el sector público - <i>benchmarking</i>
Interna - Calidad	Modelos de excelencia		
	European Foundation for Quality Management (EFQM)	European Foundation for Quality Management, 1992	Calidad de gestión y madurez organizacional
	Baldrige Excellence Framework	National Institute of Standards and Technology (NIST), Department of Commerce, Estados Unidos, 1987	Excelencia, gestión del desempeño
	Iniciativas específicas		
	Doing Business	Banco Mundial, 2004	Costos administrativos y calidad de los marcos regulatorios para negocios
	Standard Cost Model (SCM)	Varios gobiernos europeos, 2003	Carga administrativa para negocios

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos modelos establece una serie de variables a través de las cuales se representan los conceptos de calidad y satisfacción. El proyecto SV ha analizado las diversas estructuras y, a partir de allí, ha elaborado una propia.

Para la visión externa (satisfacción ciudadana), los modelos más cercanos a los objetivos de este proyecto son SERVQUAL, ACSI y CMT. Las principales diferencias entre ellos radican en las dimensiones y los atributos que conforman la percepción ciudadana, en el concepto de satisfacción y en los modelos de análisis estadístico de los datos. En el cuadro A7.2 se comparan las respectivas estructuras de las variables.

Cuadro A7.2 Comparativa de dimensiones y atributos de los modelos SERVQUAL, ACSI y CMT

SERVQUAL		ACSI (no exhaustivo)		CMT (Modelo en Australia)		
Dimensiones/Atributos		Dimensiones/Atributos		Dimensiones/Atributos		
Elementos tangibles	Identificación del personal	Procesos	Facilidad	Satisfacción	Tiempo	
	Señalización		Claridad		Información sobre el proceso	
	Accesos y ubicación		Accesibilidad a las formas		Satisfacción general	
Capacidad de respuesta	Rapidez en la gestión	Información	Eficiencia	Desempeño	Honestidad	
	Disponibilidad de la información		Tiempo en completar el proceso		Información	
	Tiempo de espera		Calidad		Compromiso/ Disposición	
	Rapidez en la resolución de trámites		Claridad		Competencia	
Empatía	Comprensión del usuario	Servicio al cliente	Información sobre el proceso	Desempeño	Información sobre el proceso	
	Preocupación e interés del personal		Profesionalidad		Tiempo de espera	
Fiabilidad	Confianza y credibilidad	Servicio al cliente	Cortesía	Desempeño	Navegación	
	Sencillez y claridad en la atención		Diligencia		Apariencia/ Usabilidad	
Seguridad	Amabilidad y cortesía	Servicio al cliente	Conocimiento del <i>call center</i>	Desempeño	Privacidad	
	Disposición del personal		Navegación		Resultado	Adecuación del resultado
	Profesionalidad y preparación del personal		Claridad de la información			
	Confidencialidad		Usabilidad en la búsqueda			

Fuente: Elaboración propia.

En relación con los elementos que conforman la satisfacción ciudadana, se pueden encontrar diferencias entre las dimensiones y los atributos de cada uno de ellos; sin embargo, se infiere que existe amplio consenso en la medición de las dimensiones relacionadas con la atención recibida por los ciudadanos (con atributos como cortesía o competencia de los funcionarios) y la eficiencia del proceso (con atributos como tiempo).

En el caso de los modelos ACSI y CMT, las dimensiones y los atributos han variado en sus diferentes adaptaciones y a lo largo de sucesivas ediciones con el objetivo de contemplar la evolución de los modelos y las tecnologías de prestación de servicios, siendo la irrupción y consolidación de los servicios a través de canales en línea el

mayor cambio experimentado. Por su parte, el modelo SERVQUAL, si bien formalmente no ha evolucionado, ha sido implementado con adaptaciones en la gran mayoría de los casos.

En todo caso, todos estos modelos son lo suficientemente flexibles como para ajustarse a las características relacionadas con las necesidades de una institución (personalización de atributos o impulsores) o de un servicio en particular (especialmente en términos de naturaleza y canal de atención). Quizás lo que más diferencia a los modelos analizados sean los conceptos y el modelo de análisis de la información recogida a partir del cuestionario. CMT es principalmente un catálogo de preguntas que la organización personaliza. El tratamiento de la información se basa en promedios por pregunta, que

se comparan con otras organizaciones (*benchmarking*) y con la propia evolución de la organización (mejora). Por su parte, SERVQUAL relaciona la satisfacción con la diferencia entre las expectativas y las percepciones de los usuarios, analizadas en base a medias aritméticas y desviaciones típicas. En cambio, ACSI entiende la satisfacción como un índice compuesto de variables manifiestas que se procesan mediante algoritmos de tipo SEM.⁹⁷

Por último, en términos de metodologías de recolección de datos, existe una alta heterogeneidad. Si bien ACSI prefiere realizar encuestas por teléfono a fin de clarificar preguntas y términos a los encuestados (Market Strategies, Inc., 2005), desde 2004 ha realizado encuestas por Internet particularmente para medir la satisfacción con productos y servicios accedidos por el canal en línea. CMT ha tenido éxito con las encuestas por correo (Babakus y Mangold, 1992), con la ventaja de tener un marco muestral bien conocido. Por último, las experiencias identificadas en SERVQUAL han combinado diferentes metodologías en función de la institución, siendo más comunes las encuestas presenciales, telefónicas y por correo.

Cabe destacar que todas estas metodologías cuentan con experiencias de referencia consolidada: CMT en los Gobiernos de Canadá (donde se mejoró la satisfacción ciudadana en 12% entre los años 1998 y 2005) (Marson, 2007), Australia y Nueva Zelandia; SERVQUAL es el modelo de referencia para el análisis de la satisfacción ciudadana en las administraciones públicas españolas (AEVAL, 2009), así como base de experiencias como la del Ministerio de Salud de Perú (Ministerio de Salud de Perú, 2013); por último, ACSI está presente en más de 100 departamentos del gobierno federal de Estados Unidos.

Calidad institucional: Desde la perspectiva interna, existen diferentes herramientas y modelos de referencia que permiten el análisis de la calidad mediante el estudio de los sistemas de gestión de la calidad. Para este estudio las referencias se han clasificado en dos grupos: i) los modelos de excelencia, y ii) las iniciativas enfocadas en aspectos

específicos de la gestión de la calidad (metodologías que no realizan un planteo integral pero que han sido innovadoras en el análisis de la eficiencia y la calidad).

Modelos de excelencia: Los modelos de excelencia proporcionan un marco integral para la evaluación de la calidad en las organizaciones. Si bien no es objeto del presente estudio desarrollar un modelo de estas características para la región,⁹⁸ una aproximación a los mismos nos permite identificar aquellas dimensiones que es necesario considerar para evaluar la calidad interna de los servicios transaccionales. Estos modelos se basan en esquemas sistémicos que consideran dimensiones de análisis, criterios y sub-criterios, a los que se les asigna una puntuación sobre la base de evidencias o resultados.⁹⁹

Los modelos que se han considerado son los siguientes: i) Modelo de Excelencia EFQM,¹⁰⁰ y ii) Baldrige Excellence Framework (NIST, sin fecha). En el cuadro A7.3 se listan ambos modelos y sus principales dimensiones de evaluación.

Cuadro A7.3 Modelos relevantes y sus principales dimensiones

Modelo	Dimensiones/Criterios
EFQM	<p>Nivel de agentes y facilitadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo • Política y estrategia • Gestión del personal • Recursos y procesos <p>Nivel de resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Satisfacción del cliente • Satisfacción del personal • Impacto en la sociedad y resultados
Baldrige Excellence Framework	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo • Estrategia • Clientes • Medición, análisis y gestión del conocimiento • Fuerza de trabajo • Operaciones • Resultados

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁷ Structural Equation Modeling.

⁹⁸ Existen experiencias en este ámbito como el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión, creado por FUNDIBEQ (<http://fundibeq.org/>). Consultado en mayo de 2015.

⁹⁹ Es decir, hechos o datos que pueden demostrarse por medio de la observación y que justifican la puntuación asignada en la evaluación.

¹⁰⁰ Excellence Model of the European Foundation for Quality Management (<http://www.efqm.org/>). Consultado en diciembre de 2015.

Ambos modelos consideran la satisfacción ciudadana como una dimensión de análisis integrada dentro de la calidad. Sin embargo, estos marcos de análisis no incluyen la identificación de la correlación entre la satisfacción ciudadana y los atributos internos. A su vez, los modelos surgen como herramientas de autoevaluación para la mejora de la calidad, sin embargo, tanto en uno como en otro, la consecución de un reconocimiento externo (premio, sello de calidad o certificación) requiere de una evaluación externa de entidades o certificadores expertos.

Por último, corresponde destacar que si bien se ha considerado el Modelo de Excelencia EFQM como modelo de referencia, existen adaptaciones del mismo, tales como el CAF¹⁰¹ (Common Assessment Framework) o el EVAM, que derivan de la simplificación y adaptación al sector público de los modelos de calidad total en general y del EFQM en particular.

Iniciativas en dimensiones específicas: Tal como se expuso en la introducción, es posible encontrar varias iniciativas de desarrollo de indicadores o variables cuantitativas que no pueden considerarse dentro de los modelos de calidad o excelencia pero que analizan los elementos que inciden en la eficiencia y la calidad de los servicios y, por tanto, en la satisfacción ciudadana. Estas iniciativas pueden ser útiles para identificar buenas prácticas de gestión de servicios así como elementos internos que pueden relacionarse con la satisfacción. Se analizan a continuación el proyecto Doing Business (calidad y eficiencia regulatoria) y el Modelo de Costos Estándar (SCM, por sus siglas en inglés) (costo regulatorio para empresas y ciudadanos).

Doing Business:¹⁰² El proyecto Doing Business es una metodología desarrollada por el Banco Mundial que abarca 189 economías y que analiza y mide las normas que regulan la actividad empresarial, comparando las normas que regulan las actividades de las pequeñas y medianas empresas a lo largo de

su ciclo de vida. Su objetivo es promover, a través del *benchmarking* y la difusión de buenas prácticas, la simplificación y el abaratamiento de todos los servicios transaccionales destinados a los negocios. Esta es una diferencia relevante respecto del proyecto SV, cuyo foco son los eventos relacionados con la vida de las personas y no de las empresas.

La información se presenta, principalmente, en indicadores de eficiencia (tiempos, costos y cantidad de pasos de los procesos). Los índices ofrecidos incentivan procesos reformistas y constituyen un recurso útil para miembros de la academia, periodistas, investigadores del sector privado y otras personas interesadas en el clima empresarial de cada país. En el estudio se detectan oportunidades para reducir la complejidad, los tiempos y los costos para las empresas. Los índices se complementan con recomendaciones de reforma a fin de mejorar los resultados en cada una de las áreas analizadas.

La metodología toma en consideración 11 eventos de la vida de una empresa.¹⁰³ Para cada uno, el estudio contempla dos dimensiones:

- Regulación: mide la solidez del marco jurídico y normativo.
- Costo y eficiencia en los trámites requeridos: corresponde a procesos, costos y tiempos necesarios para completar cada transacción de acuerdo con la regulación.

Las fuentes principales de información son la opinión de expertos locales, consultas con gobiernos y la experiencia del personal del Banco Mundial. Se debe mencionar que el estudio se concentra, en general, en la principal ciudad de cada país, y extrapola los datos al resto. Esto puede implicar visiones distorsionadas respecto de lo que ocurre en otras ciudades del país.

En las últimas ediciones del estudio, los indicadores han venido complementándose con análisis más cualitativos del marco regulatorio (por ejemplo, la calidad de la administración territorial en relación con el indicador del registro de propiedades).¹⁰⁴

¹⁰¹ European Institute of Public Administration (EIPA) (<http://www.eipa.eu/en/topic/show&tid=191>). De acuerdo con un estudio realizado en 2011, más de 400 organismos públicos de Europa estaban utilizando el marco CAF (http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_Study_2011_Executive_Summary.pdf).

¹⁰² <http://www.doingbusiness.org/>. Consultado en mayo de 2015.

¹⁰³ Trámites o servicios transaccionales.

¹⁰⁴ <http://www.doingbusiness.org/methodology/methodology-expansion>. Consultado en febrero de 2016.

SCM:¹⁰⁵ El SCM es una metodología para determinar los costos¹⁰⁶ para las empresas derivados de la obligación de cumplir con la regulación. Su medición apunta a mejorar la normativa sobre la base de la simplificación (de trámites o formularios), la reducción de la frecuencia de los trámites, la eliminación de requisitos redundantes (por ejemplo, que no se solicite información ya proporcionada a otras instituciones o departamentos) y la automatización de los procesos, reduciendo no solo costos para las empresas, sino tiempos y esfuerzos a los prestadores.

Calidad y satisfacción en ALC: El proceso de definir un marco metodológico de referencia para ALC no debe pasar por alto el análisis de las iniciativas orientadas a la medición de la calidad y la satisfacción ciudadana que hayan sido puestas en marcha por gobiernos o instituciones no gubernamentales de la región. Al igual que en apartados anteriores, este análisis no pretende ser exhaustivo.

En esta sección se analizará la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y se realizará un breve repaso de las iniciativas de medición de la calidad y la satisfacción que se han implementado a lo largo de la región.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública fue aprobada en la reunión de 2008 del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, 2008). Se trata de un excelente compendio de principios e instrumentos para la gestión de la calidad. Tomando como base los supuestos de que la gestión pública de calidad es un derecho de los ciudadanos y que toda gestión pública debe estar orientada a la satisfacción ciudadana, la Carta sintetiza las experiencias en la región, tales como los Premios Nacionales a la Calidad y las normativas locales, así como los modelos internacionales.

Entre los derechos de los ciudadanos que prescribe la Carta, se pueden destacar los siguientes: i) derecho a una atención ágil, oportuna y adecuada; ii) derecho a solicitar y obtener información pública

referida al desempeño de las instituciones públicas; iii) derecho a conocer toda la información respecto de los requisitos de cada trámite; iv) derecho a reclamar y recibir respuesta oportuna y adecuada; v) derecho a que se preserve la privacidad; vi) derecho a un trato respetuoso y a que los funcionarios públicos se sientan obligados a facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y vii) derecho a participar en las evaluaciones de desempeño de los prestadores de servicios y a conocer su resultado.

En cuanto a los ejes estratégicos para la calidad en el sector público que establece la Carta, se pueden destacar los siguientes: i) la gestión pública debe satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos; ii) todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, el cual debe ser cuantificable; iii) los directivos deben estar altamente calificados y poseer competencias de liderazgo; iv) la gestión debe ser por procesos; v) las organizaciones deben implementar procesos continuos para el aprendizaje, la innovación y la mejora de la calidad; vi) las instituciones prestadoras de servicios deben estar abiertas a otros organismos públicos y entidades privadas de cara a mejorar la prestación de los servicios.

Entre los instrumentos que facilitan la gestión de la calidad prescritos por la Carta destacan los siguientes: i) las encuestas ciudadanas, tanto por ser instrumentos de participación ciudadana como por su utilidad para identificar las cambiantes necesidades y expectativas y los atributos de la calidad; ii) los equipos estables de gestión de la calidad, incluidas las oficinas de proyectos que estén a cargo de los procesos de mejora continua; iii) las cartas compromiso (documentos públicos que contienen los compromisos asumidos por las instituciones, principalmente, en cuanto a plazos de ejecución y estándares de calidad a cumplir); iv) la gestión regulatoria, basada en el principio de que las normas deben privilegiar la agilidad para afrontar los cambios impuestos por un contexto cambiante, debiéndose contar con procesos continuos de mejora regulatoria y con estudios de impacto normativo para cada nueva norma; v) el uso óptimo de TI; vi) la instauración de una cultura y hábito de medición, y vii) el *benchmarking* y el intercambio de buenas prácticas con otras instituciones públicas.

¹⁰⁵ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>. Consultado en mayo de 2015, SCM Network.

¹⁰⁶ El SCM considera los costos que derivan de proporcionar documentos o información, además de los costos de traslado y el tiempo perdido por realizar trámites.

Repaso de iniciativas: En el cuadro A7.4 se presenta un resumen no exhaustivo de las iniciativas desarrolladas en la región.

Cuadro A7.4 Iniciativas desarrolladas en la región

Iniciativa	País	Patrocinador	Marco de referencia	Foco	Técnica	Último informe publicado
Modelo de Excelência em Gestão em Gestão Pública (MEGP) (Secretaria de Gestão, 2008) ¹⁰⁷	Brasil	Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão	Baldrige Excellence Framework	Modelo integral de calidad	Autoevaluación	2014
Modelo Analítico de ChileAtiende (Ipsos Mori, 2002)	Chile	Ipsos Mori	Varios, incluso ACSI	Satisfacción	Encuestas de satisfacción, regresiones	2014
RankinCAD ¹⁰⁸	Perú	Ciudadanos al Día		Calidad de la atención al público, satisfacción, importancia	Encuestas de satisfacción, regresiones	2010

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el MEGP es un modelo de excelencia basado en el Baldrige Excellence Framework y, por tanto, al igual que este y el modelo EFQM, se constituye en un marco de autoevaluación de la calidad interna de la organización, donde la evaluación de la satisfacción ciudadana es un elemento de puntuación más.

Por el contrario, ChileAtiende y RankinCAD son modelos de evaluación de la experiencia y la satisfacción ciudadana, que establecen la medición de un conjunto de dimensiones y atributos con mayor incidencia en la satisfacción de los usuarios. ChileAtiende, al igual que ACSI, desarrolla un modelo de análisis basado en ecuaciones estructurales, variables observables y variables latentes, que considera al servicio, el acceso, la relación/experiencia y los productos como elementos críticos de la prestación del servicio.

RankinCAD vertebra su modelo en seis grandes dimensiones (Infraestructura e instalaciones, Información, Atención del personal, Proceso y

resultados, Integridad, y Quejas y reclamos) y 19 atributos relacionados. La medición determina el nivel de importancia que los ciudadanos le otorgan a cada uno de los atributos del servicio y el respectivo nivel de satisfacción.



Entre los derechos de los ciudadanos que prescribe la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, se destaca el de participar en las evaluaciones de desempeño de los prestadores de servicios y de conocer su resultado.

¹⁰⁷ http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-11.8044815293/instrumento_para_avaliacao_da_gestao_publica_-_ciclo_2008-2009.pdf.

¹⁰⁸ <http://www.ciudadanosaldia.org/RankinCad/faq/default.htm> y <http://www.ciudadanosaldia.org/RankinCad/sobre/como.htm> (consultado en mayo de 2015).

Cuadro A7.5 Comparativa de atributos del modelo SV y los modelos de referencia

Dimensiones	Atributos	SV	SERVQUAL	ACSI	CMT	RankinCAD
Proceso	Tiempo	✓	✓	✓	✓	✓
	Costos para el ciudadano (tasas + costos de viaje)	✓				✓
	Modalidades (canales ofrecidos)	✓		✓	✓	
	Eficiencia del proceso percibida	✓		✓	✓	
Atención al ciudadano	Cortesía	✓	✓	✓		✓
	Competencia	✓	✓	✓	✓	
	Integridad del personal	✓	✓		✓	
	Empatía	✓	✓		✓	
Tangibles	Accesos	✓		✓		
	Ubicación	✓				
	Instalaciones (limpieza y confort)	✓	✓			✓
Información	Claridad	✓	✓	✓		
	Usabilidad	✓		✓	✓	
	Información sobre el proceso	✓		✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 8: Instituciones participantes

El cuadro A8.1 identifica las instituciones entrevistadas y evaluadas por la visión interna.

Cuadro A8.1 Instituciones participantes

País	Servicio	Institución(es)
Chile	Inscripción de nacimiento	Registro Civil e Identificación
	Beneficio por discapacidad	SENADIS
	Renovación del DI	Registro Civil e Identificación
	Solicitud de cita médica	Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud
	Inscripción en escuela	Ministerio de Educación Municipalidades (normado por el Ministerio de Educación): Providencia, Recoleta y Lo Prado ⁹
	Denuncia de hurto	Fiscalía Policía de Investigaciones (PDI)
Ecuador	Inscripción de nacimiento	Registro Civil
	Beneficio por discapacidad	Ministerio de Salud Pública
	Renovación del DI	Registro Civil
	Solicitud de cita médica	Ministerio de Salud Pública
	Inscripción en escuela	Ministerio de Educación
	Denuncia de hurto	Fiscalía General del Estado
Panamá	Inscripción de nacimiento	Tribunal Electoral
	Beneficio por discapacidad	SENADIS
	Renovación del DI	Tribunal Electoral
	Solicitud de cita médica	Caja de Seguro Social
	Inscripción en escuela	MEDUCA (Ministerio de Educación)
	Denuncia de hurto	DIJ (Dirección de Investigación Judicial)
Paraguay	Inscripción de nacimiento	Registro Civil
	Beneficio por discapacidad	SENADIS
	Renovación del DI	Ministerio del Interior
	Solicitud de cita médica	MSPBS (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social)
	Inscripción en escuela	MEC (Ministerio de Educación)
	Denuncia de hurto	Observatorio de la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior

(continúa en la página siguiente)

Cuadro A8.1 Instituciones participantes (continuación)

País	Servicio	Institución(es)
Trinidad y Tobago	Inscripción de nacimiento	Ministry of Legal Affairs
	Beneficio por discapacidad	Social Welfare Unit of the Ministry of People and Social Development
	Renovación del DI	EBC (Elections and Boundaries Commission)
	Solicitud de cita médica	Southwest Regional Health Authority Sangre Grande Hospital
	Inscripción en escuela	Ministry of Education
	Denuncia de hurto	Police Service: Belmont Police Station
Uruguay	Inscripción de nacimiento	Registro Civil
	Beneficio por discapacidad	
	Renovación del DI	Ministerio del Interior - Dirección Nacional de Identificación Civil
	Solicitud de cita médica	ASSE (Administración de Servicios de Salud del Estado)
	Inscripción en escuela	ANEP (Administración Nacional de Educación Pública)
	Denuncia de hurto	Ministerio del Interior

Fuente: Elaboración propia.

^aLo Prado fue entrevistada pero no respondieron al cuestionario. Por esta razón, solo se considera a Providencia y Recoleta en el informe final.

Anexo 9: Glosario

ACSI	American Customer Satisfaction Index.
ALC	América Latina y el Caribe.
ANN	Artificial Neural Networks (véase “redes neuronales” en este glosario).
Atributos	Representa todo elemento medible que pueda contribuir a modificar los niveles de satisfacción. Todos aquellos atributos que resulten más influyentes se considerarán determinantes de la satisfacción.
<i>Benchmarking</i>	Proceso de identificación de mejoras mediante la comparación de una organización con las mejores de su sector o con sus mejores prácticas. Las dimensiones típicamente analizadas son calidad, tiempos y costos operativos.
Calidad	Grado con que los servicios y productos se adecuan a las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
Ciudadano	De cara a la prestación de servicios, es un individuo que realiza transacciones con el gobierno. Incluye a los ciudadanos en sentido estricto y a toda persona (residente, turista, etc.) que deba interactuar con un gobierno. El término es neutro desde el punto de vista del género.
CMT	<i>Common Measurement Tool.</i>
CRM	<i>Customer Relationship Management.</i>
DI	Documento de identidad.
Dimensiones	Conjunto de variables (atributos) que comparten afinidad temática.
Doing Business	Metodología de calidad desarrollada por el Banco Mundial que mide la eficiencia (tiempos, costos y pasos del proceso) y el impacto de la regulación sobre el ámbito económico de los países miembros. Se constituye en una importante herramienta de cara a establecer procesos de mejora que redunden en un beneficio económico para los países.
<i>Driver</i>	Véase “Impulsor”.
Error muestral	El error a causa de observar una muestra en lugar de la población completa.
Excelencia	Las condiciones necesarias para alcanzar un nivel superior, y sobresalir dentro de lo bueno.
Expectativas	Las esperanzas y valoraciones del servicio que tenían los ciudadanos antes de tramitarlo.
Gobierno electrónico	Uso de las TI por parte del gobierno a fin de suministrar información y servicios públicos a las personas.
Gobernanza	Conjunto de mecanismos para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
Impulsor	Factor que impulsa o determina la variación de una variable. En inglés, “driver”.
Indicador compuesto	Indicador que sintetiza el desempeño de un servicio o entidad y que se obtiene mediante un cálculo que combina una serie de indicadores básicos.
Investigación deductiva	Investigación que mide directamente, a través de preguntas explícitas, las preferencias de los ciudadanos.

(continúa en la página siguiente)

Investigación inductiva	Investigación que a través de las percepciones subjetivas sobre un servicio infiere las preferencias, por ejemplo con preguntas que miden el nivel de acuerdo con un par de afirmaciones.
Marco muestral	Lista de elementos de la población de la que es posible seleccionar las unidades de muestreo. Un marco muestral puede ser una lista de votantes registrados, un directorio telefónico, una lista de empleados, el conjunto de los registros de una base de datos o el registro de calles y manzanas.
Modelos de excelencia	Modelos que proporcionan un marco integral para la evaluación de la calidad en las organizaciones. Las mayores referencias se encuentran en los modelos EFQM (European Foundation for Quality Management), y el Baldrige Excellence Framework, todos ellos adaptados a la administración pública con éxito.
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> (Gasto Público y Responsabilidad Financiera).
Percepciones	Juicio de valor generado a partir de la experiencia obtenida por la utilización de un servicio.
Población	Con relación a las encuestas, es el conjunto de todos los individuos que tienen determinadas características comunes.
RankinCAD	Modelo de satisfacción ciudadana desarrollado en Perú que tiene como objetivo evaluar y medir la calidad del servicio que brindan las entidades públicas, a través de estudios de satisfacción y de la experiencia concreta de los ciudadanos.
Redes neuronales	Modelo estadístico cuyo funcionamiento se inspira en las neuronas. Se trata de una red donde cada nodo se comporta como una neurona: recibe estímulos (entradas) y produce descargas (salidas).
Regulación	Conjunto de reglas o normas a las que deben ajustarse ciudadanos y empresas.
Satisfacción	Grado de cobertura de las necesidades, expectativas o demandas del usuario. Se relaciona con la calidad percibida (a mayor calidad percibida, mayor satisfacción) y con la diferencia entre la calidad percibida y las expectativas previas a la recepción del servicio.
Satisfacción explícita	Nivel de satisfacción expresado por el informante como respuesta a una pregunta directa (en este caso: "en general ¿cómo califica el grado de satisfacción con la experiencia que tuvo con el servicio?").
Satisfacción implícita	Es la variable objetivo del estudio, la cual se obtiene promediando la satisfacción explícita con el ideal de calidad y luego redondeando ese resultado. Es decir, $Satis_Impl = ROUND((Satis_Expl + Ideal_calidad) / 2)$.
SCM	Standard Cost Model.
Servicio transaccional	Aquel procedimiento que implica intercambio de información y posiblemente pagos entre los ciudadanos y las empresas, por un lado, y la administración, por el otro. Suele implementarse como un proceso de negocio y utilizando formularios u otro soporte de información.
SERVQUAL	Modelo multidimensional de satisfacción ciudadana, que se materializa en la construcción de una escala múltiple, que resulta de la calidad del servicio, el grado de satisfacción de los usuarios y la relación entre expectativas y percepciones.
Sistema de gestión de la calidad	Un sistema de gestión de la calidad (QMS, por su sigla en inglés) es la estructura organizacional, las políticas, los procesos, los procedimientos, los recursos y las tecnologías que se definen e implementan a fin de que la organización pueda gestionar la calidad de los productos o servicios que entrega y alcance los niveles requeridos por los clientes.
SV	Simplificando Vidas (este proyecto).
TI	Tecnologías de la Información.
UN eGovernment Ranking	Modelo de calidad institucional que entiende el uso de la tecnología en el gobierno como un elemento clave en la prestación de un servicio público eficiente, así como, la comunicación, la implicación, el empoderamiento y la respuesta a las necesidades de los ciudadanos. El modelo considera tres dimensiones (disponibilidad de servicios en línea, infraestructuras de telecomunicaciones y capacidad humana) conformando un indicador compuesto.
Variable latente	Variable inferida a través de variables manifiestas; variable que no se pueden medir de manera directa; variable dependiente.
Variable manifiesta	Variable evaluada a través de mediciones directas; variable independiente.

Fuente: Elaboración propia.

