



simplificando vidas

gestión de la calidad y satisfacción
ciudadana con los servicios públicos

2018

Clasificaciones JEL: D19, D73, H11, H49, L89, Y10

Palabras clave: satisfacción ciudadana, gestión de la calidad, calidad de los servicios, atención ciudadana, confianza en el gobierno, servicios públicos, trámites, servicios transaccionales, procesos administrativos, modernización, racionalización administrativa, medición de desempeño, gestión pública, tecnologías de la información, gobierno digital, gestión de la relación con los ciudadanos, Facebook, registro de nacimiento, documento de identidad, denuncia de hurto, inscripción en escuela, cita médica, jubilación, licencia de conducir

Copyright © 2020 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.

Nótese 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

Índice

—	Agradecimientos	5
—	Prólogo	6
—	SIMPLIFICANDO VIDAS 2018	8
	Introducción	9
	Principales hallazgos	12
	Conclusiones	28
—	ANEXO	30
	Lo que los ciudadanos valoran más	31
	Buenas prácticas de gestión	33
	Metodología	36
	Glosario	48
—	Referencias bibliográficas	50

Agradecimientos

Este proyecto ha sido posible gracias a la contribución entusiasta de un gran grupo de personas. A todas ellas les extendemos nuestro más sincero reconocimiento.

En primer lugar, nos gustaría agradecer a todos los funcionarios de los distintos organismos prestadores de servicios y a los representantes de las organizaciones privadas operadoras de servicios públicos que generosamente dedicaron parte de su tiempo a aportar información para este estudio. En particular, queremos expresar nuestra gratitud a los puntos focales de los gobiernos de cada país por su decidido apoyo al proyecto y por los esfuerzos de coordinación realizados: Paula Darville, Luna Israel, Noemí Egaña y María Eugenia Pauly (Dirección de Presupuestos [DIPRES], Chile); María Gabriela Ayala (Presidencia, Ecuador); Wayne Robertson, Dionne Forbes y David Brown (Office of the Cabinet, Jamaica); Irvin A. Halman, Karen Ortega y Naddiee Atencio (Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental [AIG], Panamá); Federico Sosa y Jorge Galeano (Secretaría Técnica de Planificación [STP], Paraguay); José Clastornik y Susana Dornel (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento [AGESIC], Uruguay).

Dentro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), queremos reconocer el invaluable apoyo de Ana María Rodríguez, vicepresidenta de Sectores y Conocimiento; Moisés Schwartz, gerente del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD); Lea Giménez, jefa de la División Innovación para Servir al Ciudadano (ICS); Miguel Porrúa, coordinador del equipo digital de ICS; y los colegas y excolegas María José Jarquín, Mauricio García, Camila Mejía, Dana King, Jean-Eric Theinhardt, Roberto Fernández, Ben Roseth, Carlos Santiso, Javier León y Florencia Serale.

Simplificando Vidas 2018 ha contado con el apoyo de la firma Everis en la ejecución del proyecto y la recolección de datos. Agradecemos la participación de Cecilia Fernández, Antonio Riveros, Diana Bernal y Claudio Ramírez. La edición del informe estuvo a cargo de Patricia Ciria, Sheila Grandío y Sarah Schineller. El diseño gráfico fue realizado por Gastón Cleiman.

Finalmente, agradecemos al Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones por el apoyo financiero a la iniciativa.

Prólogo

***Simplificando Vidas* (de aquí en adelante, SV) es una iniciativa nacida en 2014 que evalúa los niveles de gestión de la calidad y de satisfacción ciudadana con los trámites más comunes en América Latina y el Caribe (ALC).** Forma parte de la agenda de conocimiento que desarrolla la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta agenda integra proyectos y publicaciones enfocados en el gobierno digital, la gestión de la prestación de servicios públicos transaccionales,¹ la interacción entre gobiernos y ciudadanos y la modernización de la gestión pública en general. Todos ellos promueven una simplificación del Estado en la era digital que permite, a su vez, hacer más sencilla la vida de los ciudadanos y las empresas.

Estudios como SV nos ayudan a identificar causas del malestar manifestado por la ciudadanía en los últimos tiempos y los posibles aspectos a descartar en los relatos que intentan explicar lo que está sucediendo. Estas iniciativas generan un conocimiento que contribuye no solo a los objetivos de la ICS de lograr una gestión pública más eficiente, efectiva y transparente en ALC, sino también al necesario diálogo para buscar soluciones. Con este tipo de investigaciones se intenta generar evidencia que permita alcanzar consensos sobre dónde están los problemas, de qué tipo son y encontrar las soluciones más apropiadas. Los diálogos que no se basen en evidencia muy probablemente tiendan a la polarización más que a la identificación de puntos en común.

SV analiza las dos caras de los trámites: la oferta y la demanda. Es decir, se mira tanto la manera en que los organismos prestadores gestionan la calidad del servicio como los diversos aspectos de la experiencia de los ciudadanos que los solicitan y reciben. La primera medición de SV se realizó en 2015. La segunda iteración de alcance regional se desarrolló durante 2018 e incluye un análisis de la variación de los resultados entre ambas.

¹ En este estudio se utilizan indistintamente los términos "trámite" y "servicio público transaccional".

Según los resultados de este último estudio, todavía existe un amplio margen de mejora en los aspectos transaccionales de los servicios públicos. **Solo 11 de los 42 servicios medidos² obtuvieron una evaluación satisfactoria por parte de los usuarios. Por otro lado, para los siete trámites considerados, solo 5% de las transacciones fueron realizadas de manera digital**, lo cual indica un progreso muy lento de la digitalización, factor clave tanto para la eficiencia de la gestión como para la satisfacción ciudadana. Es evidente, por tanto, que se necesitan esfuerzos mayores y más consistentes para modernizar la gestión y mejorar la calidad de los servicios.

SV es una iniciativa innovadora no solo por su temática, sino también por el uso de las redes sociales como instrumento de investigación. En una región donde la participación en redes sociales supera la media mundial³ y dada la creciente dificultad y costo de realizar encuestas presenciales o telefónicas con muestras representativas, el uso de estas plataformas comienza a ser un medio importante de recopilación de información.

Confiamos en que los datos y los análisis aquí presentados sirvan a los ciudadanos, a las autoridades políticas y a los gerentes de los servicios en la tarea permanente de reformar el Estado y modernizar la gestión pública. Nuestra mayor esperanza es que este trabajo contribuya a implementar mejoras y, con ello, a mejorar vidas.

Moisés J. Schwartz

*Gerente del Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo*

² Se analizaron siete trámites en seis países (42 estudios en total).

³ En 2017, la penetración de Facebook en ALC era de 57%, siendo la media mundial de 26% (<https://www.internetworldstats.com/facebook.htm>).

SIMPLIFICANDO VIDAS 2018

Introducción

La misión principal de los ministros de Hacienda o Finanzas es gestionar eficientemente los recursos públicos, asignándolos a los distintos organismos según las prioridades políticas. Una parte de estos fondos se asigna a los aspectos específicos de cada entidad y otra, a procesos de gestión comunes a todas las instituciones (por ejemplo, el procesamiento de información y la realización de trámites). Los recursos para la gestión son, por tanto, conocidos. Pero, ¿saben dichos ministros si los recursos asignados a la gestión de información y trámites en cada organismo arrojan los resultados esperados?

Las diferencias de desempeño en gestión de la calidad, aunque no se midan, existen y, en ocasiones, se traducen en inequidad. Por ejemplo, SV 2015⁴ identificó en los seis países analizados que los organismos dedicados a las personas con discapacidad atendían con un nivel de calidad menor que el resto. En ausencia de datos, se podría haber pensado en una situación inversa, tal vez asumiendo que los gobiernos priorizan la atención a dicho colectivo y no al contrario.

La falta de mediciones y de información afecta a todos los niveles. Los responsables de los organismos que prestan servicios públicos tampoco cuentan, en general, con instrumentos para evaluar su desempeño ni para compararse con otros

organismos. En consecuencia, no saben qué valoran los ciudadanos cuando necesitan realizar un trámite, a través de qué medios esperan relacionarse con el Estado o cómo se sienten en cuanto al trato recibido. Por otra parte, sin este conocimiento, les resulta difícil definir cómo aplicar de manera óptima sus siempre escasos recursos a la mejora de la prestación de servicios.

Los ciudadanos también carecen de información cuantitativa para juzgar la calidad con la que el Estado gestiona los trámites. Cuentan solo con su experiencia personal y no tienen la posibilidad de comparar con servicios públicos de otros países. Su referencia se limita a la experiencia que hayan tenido con proveedores privados de servicios. A esta falta de datos se suma que **diversos estudios señalan que la percepción general de los ciudadanos respecto al desempeño de los organismos públicos es más negativa de lo que la realidad indica.**

SV pretende cubrir ese vacío de información para que los formuladores de políticas, los gestores de organismos y los usuarios valoren y tomen decisiones sobre los servicios con bases objetivas. Para ello, se propone evaluar periódicamente la gestión de la calidad y la satisfacción ciudadana con los trámites de ALC, con el fin último de contribuir a la renovación del contrato social entre los ciudadanos y el Estado.

⁴ El presente estudio corresponde a la segunda edición de SV. La primera fue la de 2015. Véase Pareja *et al.* (2016).

Para conseguir resultados, SV propone una evaluación de los servicios basada en el principio de accionabilidad,⁵ esto es, que la obtención y el análisis de datos se traduzcan en acciones concretas. Para ello, SV procura dar respuesta a tres cuestiones básicas:

1

DÓNDE EMPEZAR

Identificar los servicios con mayores fortalezas y con mayores debilidades con el fin de **priorizar acciones**. Por ejemplo: ¿Hay problemas de gestión en los trámites relacionados con la educación? ¿Hay insatisfacción con el trámite de calificación de una discapacidad? Esta información se obtiene al **comparar el desempeño (dentro del país y respecto a los otros países) de los distintos servicios en términos de gestión de la calidad y de satisfacción ciudadana**.

2

QUÉ HACER

Identificar los aspectos de la gestión que deben mejorarse en cada caso particular, **aquello que los ciudadanos valoran más**. Podría ser el tiempo, el trato, aspectos del sitio web, etc. Cada aspecto podrá demandar un plan de acción diferente. Esta información se obtiene a partir del **análisis de la importancia de los atributos de la satisfacción**.

3

CÓMO HACERLO

Identificar inversiones, tipos de proyectos o mejoras que deberían implementarse para optimizar la satisfacción ciudadana. Por ejemplo: ¿El principal problema está en los sistemas de información, en las aptitudes de los servidores públicos o en aspectos edilicios? Esta información se obtiene del **análisis de la relación entre las variables con las que se caracteriza la gestión y aquellas con las que se caracteriza la experiencia de los ciudadanos**.

⁵ "Accionabilidad" es un término que proviene del inglés "actionability" e indica la utilidad de una información para la implementación de acciones concretas.

En este estudio, la **unidad básica de análisis es el trámite**. En concreto, se han evaluado siete trámites asociados a los principales eventos que suceden a lo largo de nuestras vidas:⁶



CITA MÉDICA
(solicitud en el sistema público de salud)



DOCUMENTO DE IDENTIDAD
(renovación)



DENUNCIA DE HURTO⁷



SOLICITUD DE JUBILACIÓN



INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO



LICENCIA DE CONDUCIR
(renovación)



INSCRIPCIÓN EN ESCUELA
(pública)

Estos trámites se han estudiado en seis países,⁸ seleccionados de modo que conforman una muestra representativa de la diversidad de situaciones (institucionales, sociales y económicas) de la región:⁹



CHILE



ECUADOR



JAMAICA



PANAMÁ



PARAGUAY



URUGUAY

A continuación, se presentan los principales resultados, seguidos de unas conclusiones y un anexo donde se aclaran aspectos conceptuales y detalles metodológicos del estudio. Se espera que este documento sirva de base para que los países de ALC avancen en la mejora de la gestión pública (en particular, en lo que refiere a gobierno digital, simplificación y prestación de servicios) y sea un punto de partida para nuevas investigaciones.

⁶ En 2015, se analizó un conjunto de seis trámites, conformado por los cinco primeros de la lista más la "Solicitud de un beneficio por discapacidad", excluido en 2018. A su vez, los dos últimos trámites de la lista se analizan por primera vez. Véanse el criterio y el proceso para definir este conjunto en la sección "Metodología" del anexo.

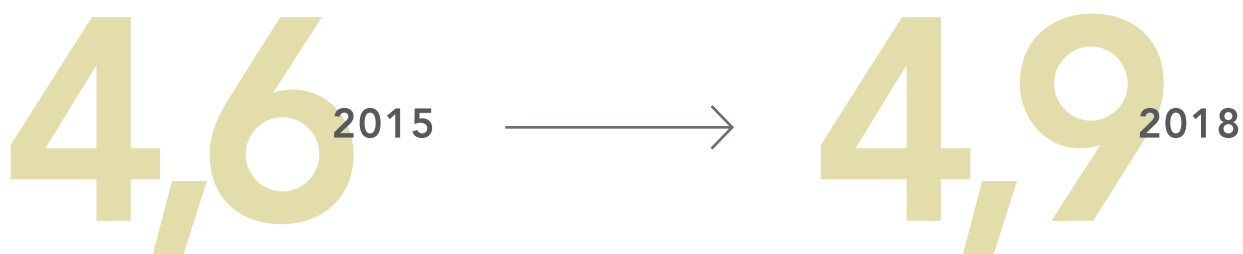
⁷ A diferencia del robo, el hurto se comete sin violencia.

⁸ En 2015 fueron también seis países, entre ellos Trinidad y Tobago, que en esta edición ha sido sustituido por Jamaica.

⁹ En este documento, "región" se refiere a ALC o, más concretamente, a los países prestatarios del BID.

Principales hallazgos

Evolución positiva de la satisfacción ciudadana:



En esta sección se enumeran los resultados de la evaluación de la gestión de la calidad y de la satisfacción ciudadana, se apuntan las principales diferencias entre países y servicios y se analizan variables que impactan en la satisfacción, tales como las expectativas previas, el tiempo, los traslados y el costo que implican los trámites a los ciudadanos y los canales de contacto utilizados, entre otros. De no especificarse lo contrario, los resultados se refieren a datos regionales.¹⁰

- **Los datos del estudio indican una evolución positiva de la satisfacción experimentada por los ciudadanos con los servicios públicos transaccionales:** el promedio regional sube de 4,6¹¹ en 2015 a 4,9 en 2018¹² (1 es la puntuación mínima y 10 es la máxima). Esta

evolución ascendente se registra en todos los países que se han vuelto a analizar, salvo en Panamá, que mantiene su valoración. No obstante, la mejora no logra revertir la **insatisfacción en términos absolutos** ya identificada en 2015: el promedio de satisfacción de 4,9 está por debajo del punto de indiferencia de la escala (5,5). También continúa la **insatisfacción en términos relativos**, ya que se mantiene la brecha con el *American Customer Satisfaction Index* (ACSI), índice de satisfacción ciudadana con los servicios del gobierno federal de Estados Unidos. En 2018, este índice fue de 69 en una escala de 0 a 100, lo que equivale a 7,2 en una escala de 1 a 10.¹³ El cuadro 1 detalla el resultado de 2018 y el gráfico 1, la evolución por país.

¹⁰ Para estos promedios se considera el indicador para cada servicio en cada país y, a continuación, se promedian los 42 valores.

¹¹ En el informe de 2015, el valor informado fue 4,8. Debido a la incorporación de un ajuste metodológico, se recalcularon los valores de 2015 para mantener la comparabilidad. Véase la sección "Ajustes metodológicos respecto a 2015" del anexo. Por otro lado, si bien los conjuntos de países y servicios han sufrido variaciones, se ha optado por comparar las ediciones asumiendo que, en cada año, la muestra de países y servicios es representativa de la realidad de ALC y de los trámites en general. Si restringimos la comparación a los cinco países y cinco servicios que se repiten, los hallazgos son en esencia los mismos. Se señala a lo largo del documento cuando no es así.

¹² Para las variables de la visión externa, dado que se presentan las estimaciones de punto, obtenidas a partir de muestras relativamente pequeñas y mediante muestreo por cuotas (no probabilístico), no es posible conocer con precisión el error de muestreo, que constituye una de las fuentes de error que afectan la medición. Este es un estudio exploratorio. Por ello, todas las afirmaciones sobre la evolución entre 2015 y 2018, cuando esta es relativamente pequeña, han de tomarse con cautela. Véanse más detalles en la sección "Ficha técnica de la visión externa" del anexo.

¹³ SV y ACSI difieren en la unidad de análisis: un servicio transaccional específico, para el primero; el organismo prestador del trámite, para el segundo. Sin embargo, la forma de determinar el nivel de satisfacción es muy similar. En 2015, el índice ACSI fue de 64, equivalente a 6,8 en la escala de 1 a 10. Los resultados de ACSI son importantes porque reflejan que una calificación en torno a 7 puntos se corresponde con un muy buen desempeño (ACSI, 2018).

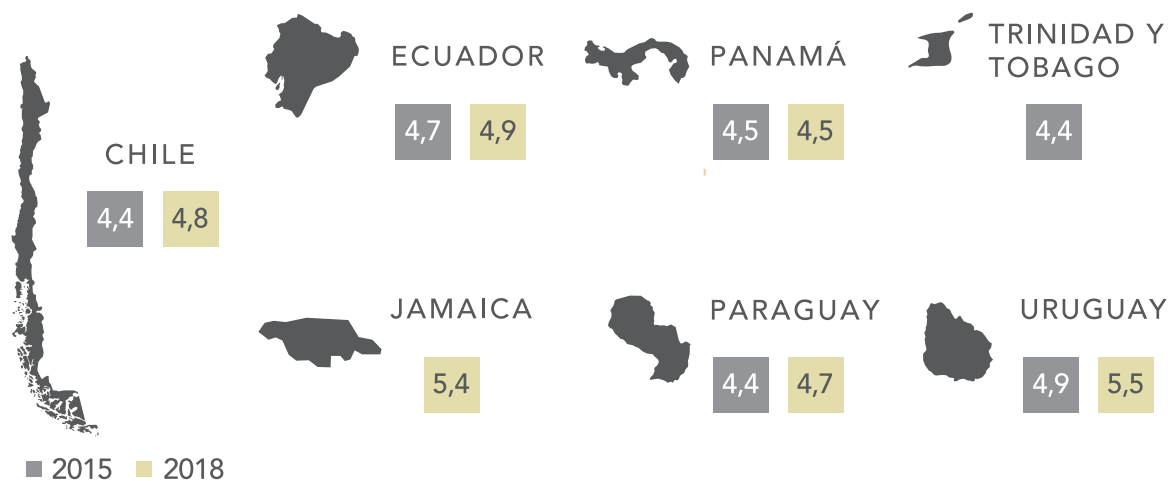
CUADRO 1.
Satisfacción ciudadana, por servicio y por país, 2018

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay	PROMEDIO
Cita médica	3,9	4,1	4,5	3,8	3,7	4,7	4,1
Denuncia de hurto	3,1	3,8	3,9	3,0	3,6	3,7	3,5
Inscripción de nacimiento	5,7	5,6	5,5	5,4	5,3	5,9	5,6
Inscripción en escuela	5,3	4,7	6,1	4,4	5,0	5,8	5,2
Documento de identidad	5,4	5,7	6,5	5,3	5,2	7,0	5,8
Solicitud de jubilación	4,7	5,0	-	4,2	4,8	5,8	4,9
Licencia de conducir	5,4	5,2	5,6	5,4	5,3	5,9	5,5
PROMEDIO	4,8	4,9	5,4	4,5	4,7	5,5	4,9

Fuente: Elaboración propia.

Nota: No fue posible obtener el dato correspondiente a *Solicitud de jubilación* en Jamaica (el número de muestras logrado fue insuficiente).

GRÁFICO 1.
Evolución de la satisfacción ciudadana por país (2015-18)



Fuente: Elaboración propia.

- La **gestión de la calidad para la entrega de servicios** obtiene un promedio de **5,9**, un valor idéntico al de 2015. Esto implica que la distancia a las buenas prácticas de la gestión de servicios

se ha mantenido, en promedio, sin cambios.¹⁴ Sin embargo, esta constancia del promedio esconde evoluciones dispares entre los países. **Paraguay** merece un reconocimiento por la sensible mejora

¹⁴ Para este índice vale lo mismo que para la satisfacción: se debe tener presente que hay variaciones en el conjunto de países y de servicios. Sin embargo, cuando se consideran únicamente los cinco países y servicios que se repiten, también se obtiene idéntico valor promedio en los dos años.

registrada (de 4,2 en 2015 a 5,7 en 2018), gracias principalmente a los **significativos progresos en *Inscripción en escuela***.¹⁵

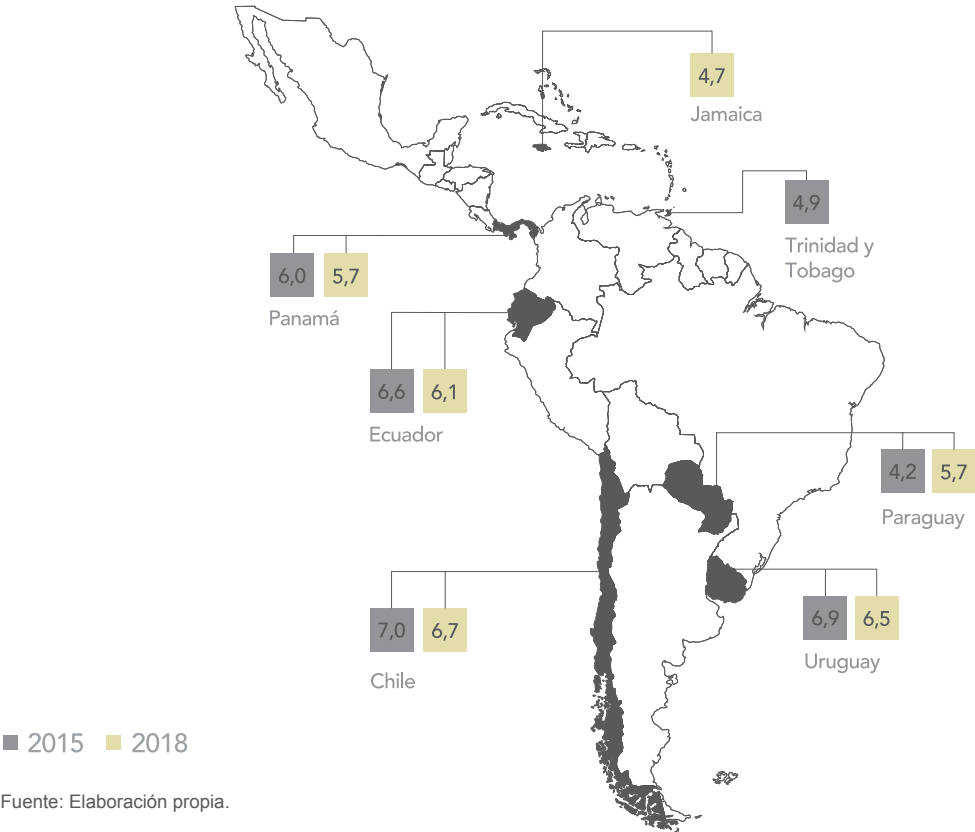
El cuadro 2 detalla el resultado de 2018 y el gráfico 2, la evolución por país.

CUADRO 2.
Gestión de la calidad, por servicio y por país, 2018

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay	PROMEDIO
Cita médica	4,8	6,1	-	5,8	-	6,3	5,8
Denuncia de hurto	6,2	4,0	4,0	4,9	5,6	7,0	5,3
Inscripción de nacimiento	6,9	7,8	5,5	6,5	5,5	5,9	6,4
Inscripción en escuela	8,9	6,8	3,7	5,4	6,8	6,7	6,4
Documento de identidad	8,0	6,3	5,6	5,7	6,2	7,7	6,6
Solicitud de jubilación	6,9	5,6	4,3	5,5	4,7	5,4	5,4
Licencia de conducir	5,5	5,7	5,0	5,8	5,4	6,5	5,6
PROMEDIO	6,7	6,1	4,7	5,7	5,7	6,5	5,9

Fuente: Elaboración propia.
Nota: No ha sido posible obtener los datos correspondientes a *Cita médica* para Jamaica y Paraguay porque no se recibieron las respuestas de los respectivos organismos. En el caso de *Licencia de conducir*, los valores se han ajustado según la duración de la licencia, lo que implica, por ejemplo, que un servicio con una muy buena gestión de la calidad pueda recibir una puntuación más baja si su frecuencia es relativamente alta. Los valores extremos de duración son Panamá (4 años) y Uruguay (10 años).

GRÁFICO 2.
Evolución de la gestión de la calidad por país 2015-18



Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ En la sección “Buenas prácticas de gestión” del anexo se describen algunas de las mejoras logradas.

- **Existen variaciones importantes en las calificaciones de los diferentes servicios y países, tanto en satisfacción como en gestión de la calidad.** ¿Quiénes obtienen la mejor nota?
 - La **satisfacción promedio por país** varía entre 5,5 (**Uruguay**) y 4,5 (Panamá), una brecha mayor que la verificada en 2015. Uruguay es también el país donde más aumenta la satisfacción (0,6 puntos).
 - La **gestión de la calidad promedio por país** varía entre 6,7 (**Chile**) y 4,7 (Jamaica), una brecha ligeramente menor que la verificada en 2015. Paraguay es el país que más mejora sus resultados (1,5 puntos).
 - **Documento de identidad** recibe la **mejor evaluación de promedio** tanto en satisfacción como en calidad (5,8 y 6,6, respectivamente), mientras que la puntuación más baja corresponde a *Denuncia de hurto* (3,5 y 5,3, respectivamente).
 - El servicio individual que destaca en **satisfacción** es **Documento de identidad de Uruguay** (7,0) y en **gestión de la calidad** es **Inscripción en escuela de Chile** (8,9). En el otro extremo, *Denuncia de hurto* en Panamá obtiene 3,0 en satisfacción e *Inscripción en escuela* en Jamaica, un 3,7 en calidad.
 - **Inscripción en escuela** es el servicio que mejor **evolución de gestión de la calidad promedio ha tenido desde 2015** (con un muy buen desempeño también en satisfacción), impulsada principalmente por la gran mejora de Paraguay. Cabe destacar que, en promedio, hay mejoras en todos los servicios en lo que refiere a satisfacción. No ocurre así en gestión de la calidad, ya que se observa un retroceso en *Cita médica* y *Denuncia de hurto*. Por otro lado, **Inscripción de nacimiento** es el único servicio que mejora en satisfacción en todos los países.
- **Los ciudadanos reciben un servicio de mayor calidad que el que esperaban.** Esto surge de la medición de sus expectativas, es decir,

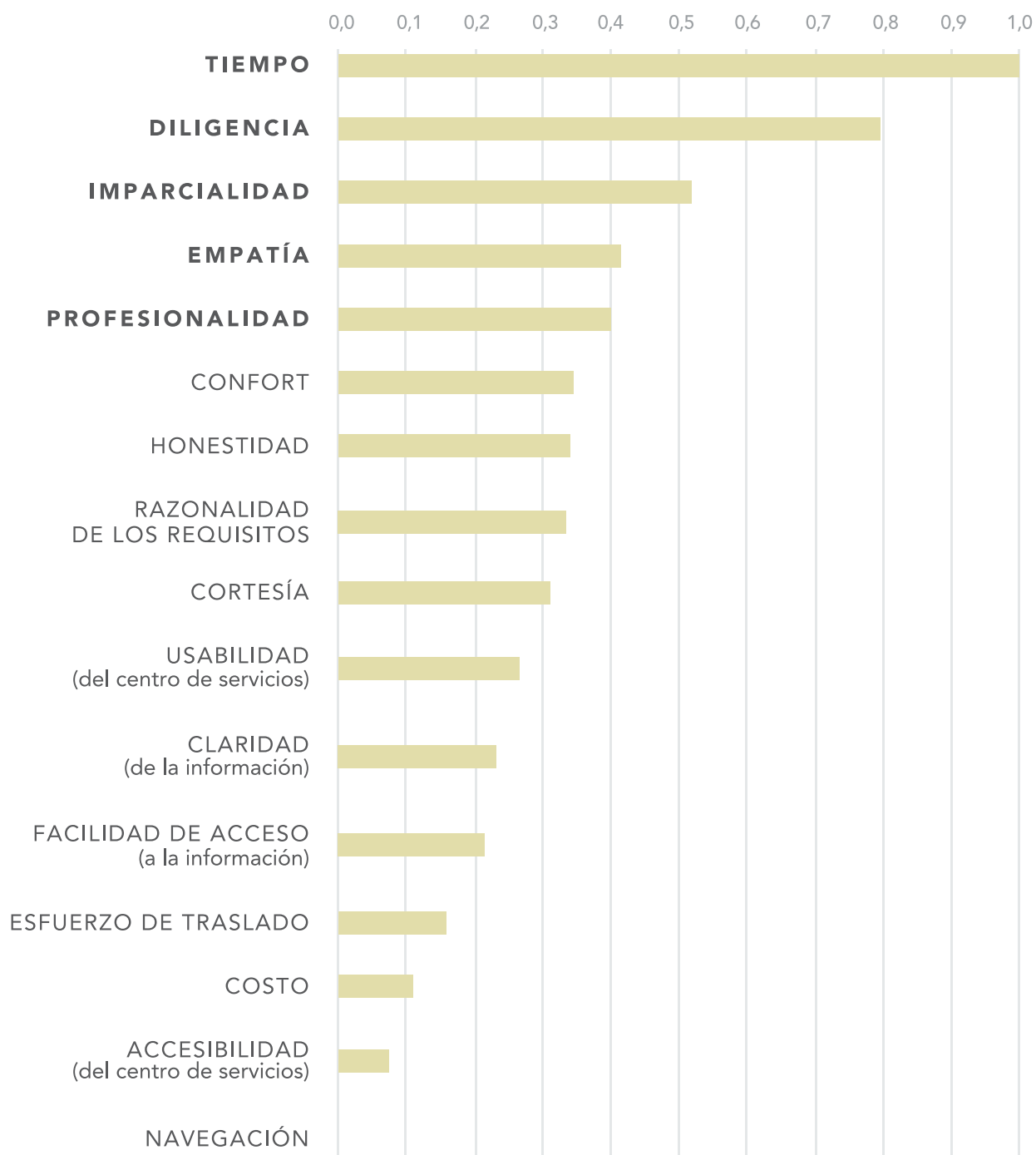
de la imagen preconcebida (consciente o inconscientemente) respecto de la experiencia que se tendrá con el servicio. Lo deseable es que las expectativas estén alineadas con lo que realmente va a suceder, pues expectativas demasiado altas van acompañadas de frustración y expectativas muy bajas afectan a los niveles de satisfacción, incluso ante un buen servicio. Los resultados muestran, en línea con lo observado en 2015, que **el nivel de calidad del servicio público (la experiencia real de los ciudadanos) es más alto que el asumido** antes de realizar el trámite. La media regional de las expectativas previas es de 4,1,¹⁶ por debajo del punto de indiferencia de la escala (5,5), el cual se obtiene cuando lo que se esperaba coincide con lo recibido. En 2015, la media regional fue de 4,6, por lo que se registraría un deterioro de la imagen que los ciudadanos tienen sobre la capacidad del gobierno para prestar un servicio de calidad. Asimismo, los datos indican que los servicios con mayor carga emocional (*Denuncia de hurto* y *Cita médica*) estarían asociados a expectativas más altas.

- **El tiempo que tarda un ciudadano en hacer un trámite es, en promedio, el atributo que más condiciona su satisfacción.** Esto podría indicar que la reducción de los tiempos de un trámite conduce a mejoras sustanciales en calidad y satisfacción.¹⁷ Los cuatro que le siguen en relevancia son: la **diligencia** de los funcionarios, que implica una atención eficiente que evite demoras innecesarias; la **imparcialidad** que garantice un trato igualitario, sin favoritismos ni discriminaciones; la **empatía** ante circunstancias especiales de los usuarios, que junto a los dos anteriores atributos corresponde a aspectos actitudinales; y la **profesionalidad**, relacionada con el nivel de capacitación de los funcionarios. Todos estos atributos pueden fortalecerse a través de la mejora de la **gestión de los recursos humanos** o con un aumento de la **desintermediación**. El gráfico 3 muestra el promedio regional del perfil completo de la importancia de los atributos.¹⁸

¹⁶ Las expectativas se miden con una pregunta directa: ¿Cómo califica la calidad del servicio recibido: de mucho peor a lo esperado (1) a mucho mejor (10)? A continuación, a efectos de que el valor 10 se corresponda con altas expectativas, se invierte el dato informado (variable PG_4): Expectativas = 11 – PG_4.

¹⁷ Esta información se obtiene a partir de un análisis de la importancia de los atributos de la satisfacción. Los 16 atributos considerados por SV pueden verse en el gráfico A.2 del anexo. Por otro lado, para cada uno de los atributos hay una evaluación de desempeño (satisfacción) reportada por los usuarios. Dicho de otro modo, cada atributo puede tener una importancia más baja o más alta para la satisfacción general y, a la vez, los ciudadanos tener una satisfacción más baja o más alta con ese atributo específico. Los atributos de alta importancia y bajo desempeño son aquellos cuya mejora ha de priorizarse.

¹⁸ Cada servicio en cada país presenta un perfil específico. Para el promedio regional, se puede observar que el atributo *Navegación* no registra importancia, lo que se explica por el bajo uso del canal en línea.

GRÁFICO 3.**Promedio regional de la importancia de atributos de la satisfacción, 2018**

Fuente: Elaboración propia.

- Dado que el tiempo es lo más importante cuando se hace un trámite, ¿cómo está la región en este aspecto?
 - **Licencia de conducir es el trámite que requiere, en media, menos tiempo pasivo¹⁹** (11 días), frente a *Solicitud de jubilación*, que es el de mayor duración (121 días). Por país,²⁰ **Ecuador es el más ágil** (28 días) y en el otro extremo se encuentra Panamá (82 días). Respecto a 2015, solo se ha podido estudiar la evolución para tres servicios, para los que, en promedio, disminuye **el tiempo pasivo** de 40 a 30 días.
 - En cuanto al **tiempo activo**,²¹ **Inscripción de nacimiento es el trámite más rápido** (0,6 horas), mientras que los que demandan mayor dedicación son *Licencia de conducir* y *Cita médica* (ambos con 1,8 horas). Por país, **la atención más rápida se da en Uruguay y, nuevamente, en Ecuador** (0,8 horas) y la más extendida en Jamaica (2,1 horas).²² Respecto a 2015, en los cinco servicios cuyo análisis se repite hay reducciones e incrementos de tiempo. La mayor variación promedio se da en *Cita médica*, que pasa de 1,0 a 1,8 horas.
- El gráfico 4 detalla los promedios por país y por servicio de ambos tiempos.

GRÁFICO 4.
Promedios por país y por servicio de tiempos activo y pasivo, 2018



¹⁹ SV define el tiempo pasivo como el tiempo muerto, ya sean los días previos a una cita o los días de espera a la respuesta del organismo, y durante el cual el usuario puede desarrollar otras actividades.

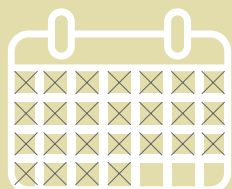
²⁰ Este promedio ha de tomarse con cuidado pues cada servicio, por su propia naturaleza, podría requerir tiempos diferentes. Se trata de un indicador de país que no implica que, por ejemplo, aquellos servicios que están por encima del promedio sean los que están peor en cuanto a gestión de la calidad.

²¹ SV define el tiempo activo como aquel que el usuario dedica completamente a realizar el trámite, ya sea relleno de formularios o siendo atendido por un funcionario, y durante el cual no puede realizar otra actividad.

²² Véanse los detalles de estos cálculos en la sección "Procesamiento de los tiempos, traslados y costos reportados por los ciudadanos" del anexo.

(continuación)

TIEMPO PASIVO (DÍAS)



0 INSCRIPCIÓN
DE NACIMIENTO

11 LICENCIA
DE CONDUCIR

12 DOCUMENTO
DE IDENTIDAD

25 INSCRIPCIÓN EN
ESCUELA

40 DENUNCIA
DE HURTO

52 CITA MÉDICA

121 SOLICITUD DE JUBILACIÓN

TIEMPO ACTIVO (HORAS)

0,8
ECUADOR

0,8
URUGUAY

1,3
PARAGUAY

1,4
PANAMÁ

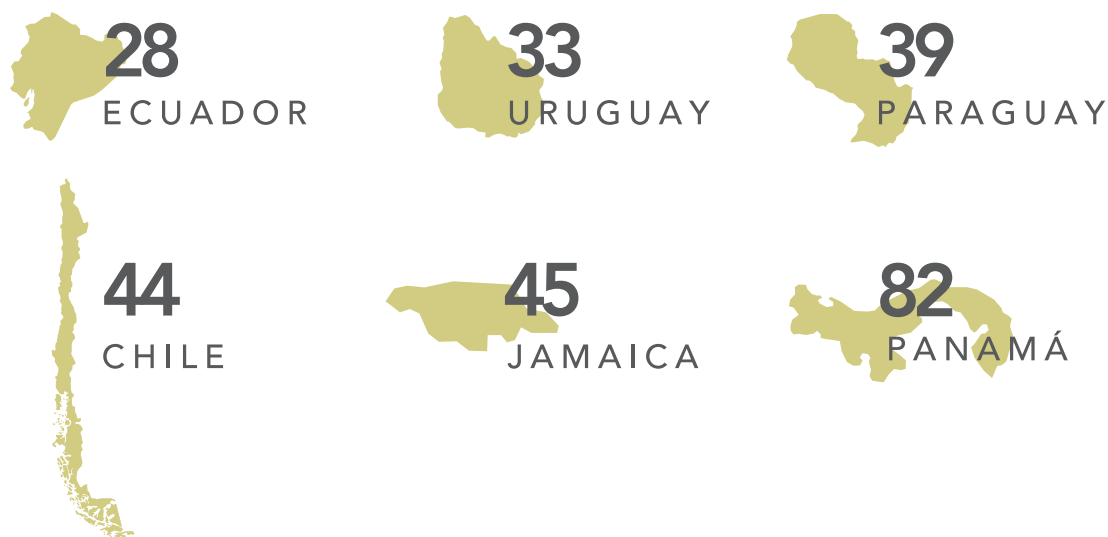
1,4
CHILE

2,1
JAMAICA

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

TIEMPO PASIVO (DÍAS)



Fuente: Elaboración propia.

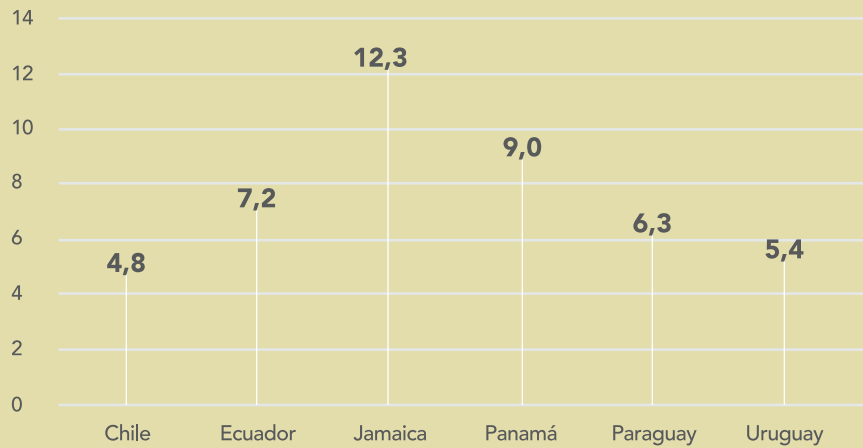
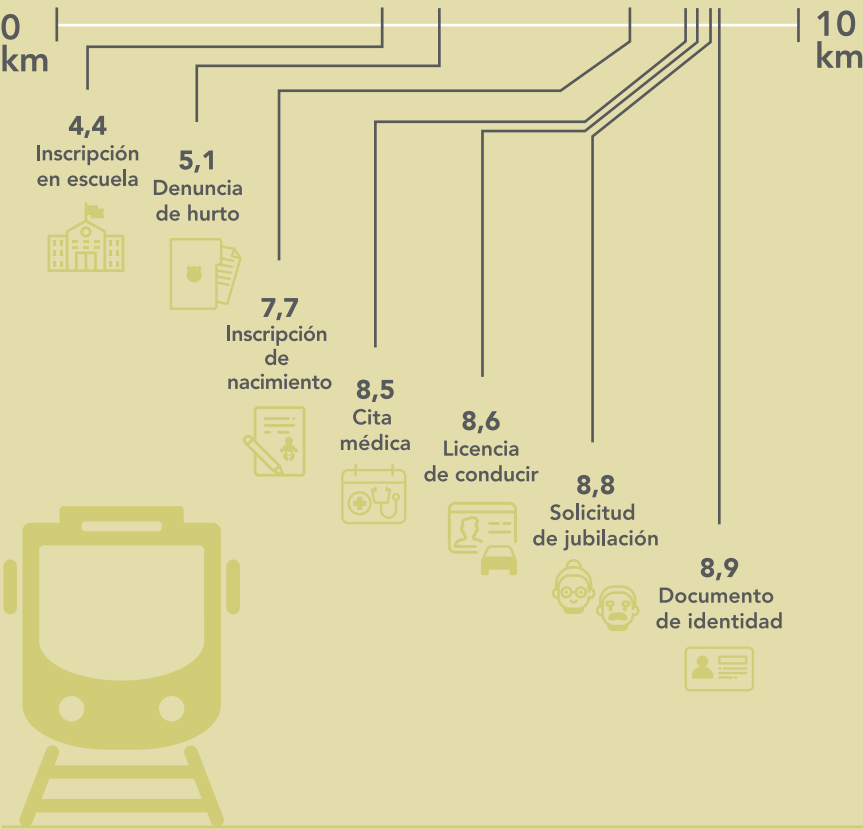
- Otro de los factores que afectan la satisfacción ciudadana es el esfuerzo de traslado hasta las oficinas públicas que se requiere para realizar el trámite. Al respecto, **la menor distancia en promedio se recorre para Inscripción en escuela** (4,4 km), mientras que la mayor es para *Documento de identidad* (8,9 km). Resulta interesante analizar el caso de *Inscripción de nacimiento*, que requiere un desplazamiento medio de 7,7 km, cuando podría reducirse a cero si la inscripción pudiera realizarla el

personal que asiste el parto en el momento y lugar en que ocurre. Debería tenerse en cuenta que, en los seis países analizados, la tasa de nacimientos en los que interviene un profesional de la salud supera el 94%.²³ Por país, **Chile es donde se requieren, en promedio, menos desplazamientos** (4,8 km), mientras que Jamaica alcanza los 12,3 km. Con relación a 2015, **se reduce la distancia promedio** recorrida para realizar un trámite, de 7,6 km a 6,9 km. El gráfico 5 muestra los promedios por país y por servicio.

²³ <https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/>.

GRÁFICO 5.
Esfuerzo de traslado por país y por servicio, 2018

EN KILÓMETROS



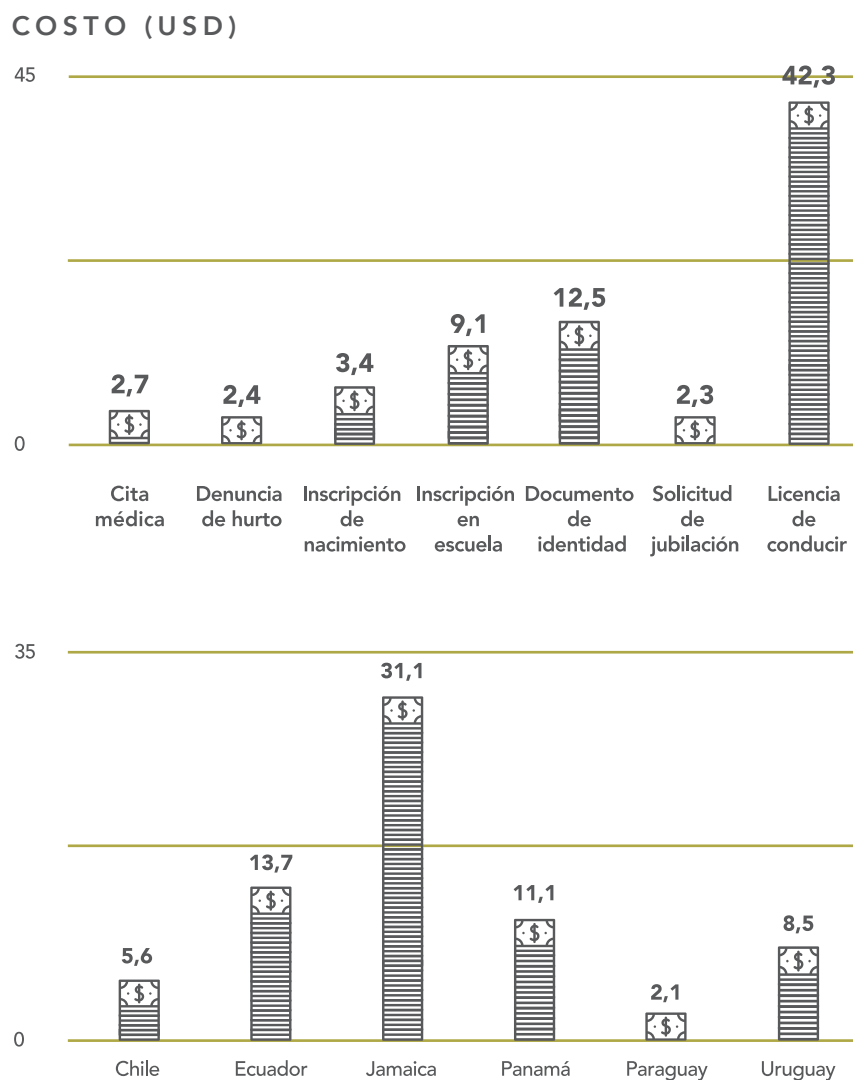
Fuente: Elaboración propia.

- También el **costo** de un trámite afecta la satisfacción. *Licencia de conducir* es, en promedio, el trámite más caro (USD 42,3) y *Solicitud de jubilación*, el más barato (USD 2,3). Por país, Paraguay tiene el costo medio de un trámite más bajo (USD 2,1) y Jamaica el más alto (USD 31,1). Ahora bien, si se contextualiza con el producto interno bruto (PIB) per cápita, **Chile es el país donde el costo de los siete trámites analizados tendría menor impacto**

(0,03% del PIB per cápita) y Jamaica donde el impacto sería mayor (0,58%). Resulta interesante observar que cinco de los siete servicios analizados son gratuitos (todos menos *Documento de identidad* y *Licencia de conducir*) y, sin embargo, un gran número de ciudadanos reportan costos para los mismos.²⁴ Respecto a 2015, **el costo aumenta** en los tres servicios en los que se ha podido analizar la evolución (gráfico 6).²⁵

GRÁFICO 6.

Costos promedio y relación con el PIB per cápita por país y costo promedio por servicio, 2018



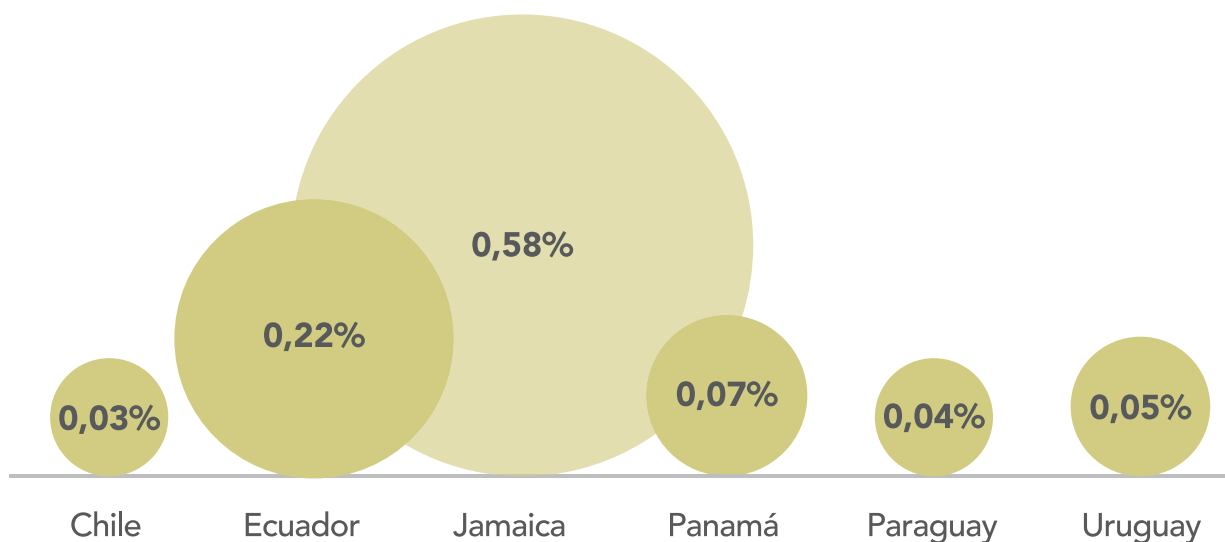
(continúa en la página siguiente)

²⁴ Las razones por las que se identifican costos para servicios que son gratuitos son variadas y requieren un análisis caso por caso. Véanse los detalles de estos cálculos en la sección "Procesamiento de los tiempos, traslados y costos reportados por los ciudadanos" del anexo.

²⁵ Estos son *Inscripción de nacimiento*, *Inscripción en escuela* y *Documento de identidad*.

(continuación)

RELACIÓN COSTO / PIB PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los costos no consideran las distintas frecuencias con las que hay que hacer cada trámite en cada país.

- Los hallazgos para los dos trámites por los que, en general, se paga una tasa son particularmente interesantes. En primer lugar, **Documento de identidad es gratuito en Panamá** y su precio más alto se identificó en Jamaica (USD 52).²⁶ Para el segundo caso, el de **Licencia de conducir**, el estudio se encontró con tiempos de vigencia distintos en cada país, por lo que, para poder comparar datos, el análisis ha considerado un periodo de 10 años para todos los países. El resultado: **Chile y Paraguay presentan el costo más bajo** (USD 58) mientras que en Ecuador la tasa es tres veces mayor (USD 176) (cuadro 3). Sin embargo, cuando se contextualizan los datos respecto al PIB per cápita, **el menor impacto del costo de Licencia**

de conducir se produce en Chile (0,37% del PIB per cápita), mientras que el más alto, en Ecuador (2,77%). Esto podría interpretarse como que **el esfuerzo de renovar la licencia de conducir para un ciudadano ecuatoriano promedio es 7,6 veces mayor que para uno chileno**. Esta dispersión de precios parece indicar que o bien en algunos países las tasas están muy por encima de los costos operativos, o bien que en otros existen fuertes subsidios al servicio, o bien posiciones intermedias. Podría haber razones de política válidas para uno u otro caso. Sin embargo, no sería posible verificar estas alternativas pues el costo operativo unitario de *Licencia de conducir* no se mide en ningún país, excepto en Panamá.²⁷

²⁶ Este dato requiere un análisis contextualizado. Jamaica está comenzando a implementar en 2020 un documento nacional de identidad. Era el único país en el que este documento no existía en 2018, lo que llevó a considerar el pasaporte para el análisis.

²⁷ En este país el servicio se encuentra tercerizado.

CUADRO 3.**Tasas para la renovación de la licencia de conducir por país, 2018**

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay
FRECUENCIA (renovaciones requeridas cada 10 años)	1,7	2	2	2,5	2	1
COSTO (en 10 años en USD)	58	176	114	100	58	76
IMPACTO (relación costo - PIB per cápita en porcentaje)	0,37	2,77	2,13	0,64	0,99	0,44

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En el caso de Paraguay, el costo incluye las validaciones anuales. En Uruguay, el monto incluye el examen médico externalizado. En Jamaica no se realiza examen médico.

- Relacionado con tiempo, traslados y costos está la cantidad requerida de interacciones presenciales. De acuerdo con lo informado por los organismos prestadores, en promedio en la región se necesitan **1,25 interacciones presenciales por trámite**, una mejora sustancial respecto a las 2,17 registradas en 2015. La evolución es positiva en todos los países, si bien gran parte de ella se atribuye a la mejora

en *Inscripción en escuela*²⁸ en Paraguay. Por trámite, el que menos interacciones presenciales requiere es *Cita médica*, solicitud que puede realizarse remotamente en todos los casos. Por país, **Chile es el que suma menos interacciones presenciales promedio por trámite** (1,0) mientras que en el otro extremo se encuentra Paraguay (1,7) (cuadro 4).

²⁸ Otros factores que explican este avance son: i) que el servicio *Beneficio por discapacidad*, que formó parte del estudio en 2015 pero no en 2018, presentaba un nivel más alto de interacciones presenciales que los nuevos servicios incluidos en 2018; ii) que Trinidad y Tobago, incluido en 2015, presentó un nivel de interacciones presenciales mayor que el del país que lo sustituyó en 2018 (Jamaica), y iii) que también hubo una reducción importante del nivel de interacciones para *Cita médica*.

CUADRO 4.**Cantidad de interacciones presenciales requeridas, por servicio y por país, 2018**

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay	PROMEDIO
Cita médica	0	0	-	0	-	0	0
Denuncia de hurto	1	1	1	1	1	1	1,0
Inscripción de nacimiento	1	2	1	1	1	1	1,2
Inscripción en escuela	1	0	1	1	1	1	0,8
Documento de identidad	2	1	2	2	2	1	1,7
Solicitud de jubilación	0	2	1	2	3	2	1,7
Licencia de conducir	2	2	2	3	2	2	2,0
PROMEDIO	1,0	1,1	1,3	1,4	1,7	1,1	1,3

Fuente: Elaboración propia.

- **La dependencia de los trámites en persona sigue siendo alta pese a la creciente preferencia por el canal en línea:**
 - El **90% de los trámites son presenciales**, un dato que apenas varía respecto a 2015 (92%).
 - El uso del **canal telefónico** se mantiene en niveles similares: **5%** en 2018 frente a 7% en 2015. Destaca su uso para *Cita médica*: 32% se coordinan por teléfono.²⁹
 - El **canal en línea** aumenta de 1% en 2015 a **5%** en 2018, dato similar al obtenido por *El fin del trámite eterno* (7%)³⁰ Pese a esta quintuplicación, los niveles continúan siendo muy bajos debido, posiblemente, a la baja tasa general de digitalización y a la especificidad de los trámites analizados por SV, para algunos de los cuales no es posible eliminar todas las interacciones presenciales.
- En cuanto a preferencias, un **45% de los usuarios desearía interactuar digitalmente** (era el 44% en 2015).³¹ Esto indicaría una demanda insatisfecha para el canal digital, ya que solo 5% interactuó por esa vía. El estudio indica también que la **preferencia por el canal presencial se mantiene muy alta** (44% en 2015 y 47% en 2018).
- **Los ciudadanos confían cada vez más en los organismos prestadores de los servicios**, que obtienen en promedio una confianza de 6,3 (siempre en una escala de 1 a 10 centrada en 5,5). Esto implica una valoración bastante positiva y **una mejora** respecto al dato de 2015 (5,9). El mejor valorado es *Documento de identidad* (7,5 de promedio en 2018 frente a 7,0 en 2015) y el peor puntuado, *Denuncia de hurto* (un promedio de 4,6, prácticamente igual que en 2015). **El país donde más se confía en los organismos prestadores es Chile** (7,1) (cuadro 5)

²⁹ Dado que todos los países informaron que no se requieren interacciones presenciales para solicitar cita médica, se hace evidente que la mayoría no aprovecha esta posibilidad.

³⁰ Véase Roseth *et al.* (2018).

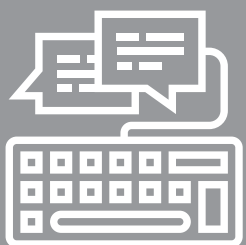
³¹ Al haberse obtenido esta información mediante una encuesta en línea, el resultado podría contener un sesgo hacia la preferencia digital.

INFOGRAFÍA 1.

¿Cuáles canales de atención utilizan los ciudadanos y cuáles preferirían utilizar?

**90%**

DE TRÁMITES SE REALIZA DE FORMA PRESENCIAL

**5%**FUE EL NIVEL DE USO ALCANZADO POR EL
CANAL EN LÍNEA**32%**DE LAS CITAS MÉDICAS SE COORDINÓ
POR TELÉFONO**45%**DE LOS USUARIOS DESEARÍA INTERACTUAR
DIGITALMENTE**47%**

TODAVÍA PREFIERE EL CANAL PRESENCIAL

CUADRO 5.**Confianza en el organismo prestador, por servicio y por país, 2018**

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay	PROMEDIO
Cita médica	6,4	5,5	5,9	4,2	4,8	6,7	5,6
Denuncia de hurto	5,1	4,8	5,1	4,2	3,6	4,7	4,6
Inscripción de nacimiento	8,0	7,7	6,7	6,9	6,1	6,9	7,1
Inscripción en escuela	8,1	6,7	7,0	5,7	5,7	6,8	6,7
Documento de identidad	7,7	8,0	7,7	6,7	6,7	8,3	7,5
Solicitud de jubilación	6,6	6,2	-	5,2	6,3	7,5	6,4
Licencia de conducir	7,5	7,1	6,8	6,4	5,1	6,1	6,5
PROMEDIO	7,1	6,6	6,5	5,6	5,5	6,7	6,3

Fuente: Elaboración propia.

- **Se reduce la media regional de la confianza en el gobierno:** la valoración en 2018 es de 4,6, dos décimas menos que en el anterior estudio. El país donde los ciudadanos presentan mayor confianza en su gobierno es Jamaica (5,7) y Panamá (3,2), donde menos. En un contexto de altos niveles de confianza, los ciudadanos estarían más dispuestos a cumplir con la normativa de forma voluntaria y los organismos podrían reducir la intensidad de sus requisitos y controles, por lo que existe un vínculo directo entre confianza, calidad y eficiencia.
- El nivel de calidad de la gestión de los servicios está muy correlacionado con la tasa de población urbana (0,85), la tasa de usuarios de internet (0,78) y el PIB per cápita (0,67).³² En 2015, la correlación más alta se dio con niveles bajos de percepción de la corrupción y con la tasa de población urbana. Por su parte, la satisfacción ciudadana presentó una correlación de -0,88 con el coeficiente de Gini de desigualdad (valor muy similar al de 2015). Esto quiere decir que **podría existir un vínculo entre una mayor desigualdad y una menor satisfacción ciudadana.**
- Los niveles de satisfacción por género fueron muy similares entre sí: en la edición de 2018 es, en promedio, ligeramente mayor en los hombres, mientras que en 2015 estaban por delante las mujeres.

³² SV analiza las correlaciones entre la calidad y la satisfacción, por un lado, y el contexto socioeconómico por el otro. La cantidad de muestras para el cálculo de las correlaciones (seis países) es muy pequeña como para tomar los datos como concluyentes. Más bien deberían considerarse como aproximaciones preliminares.

RECUADRO 1.**Licencia de conducir: Casos con requerimientos singulares**

Al analizar este servicio se identificaron dos casos de requisitos que se encuentran en un solo país. Esto no quiere decir a priori que no sean correctos, pero podría resultar interesante evaluar su necesidad y analizar por qué los otros países no los tienen.

- En **Paraguay**, el trámite de renovación de la licencia de conducir contempla un periodo de validez de cinco años. Sin embargo, se exige el cumplimiento de un trámite asociado, conocido como Validación, el cual ha de realizarse todos los años presencialmente y en un mes dado del año. Esto implica que a las interacciones propias de la renovación (dos cada 10 años) haya que agregar las correspondientes a la validación (cuatro cada cinco años). La validación anual implica innecesarios costos operativos (que, en principio, podrían eliminarse) y costos para los ciudadanos (ocho interacciones extra cada 10 años), tanto en tiempo demandado como en gastos de transporte. Por último, un proceso con una estacionalidad fuerte (todas las renovaciones en el mismo mes) suele traducirse en costos operativos mayores, pues se requiere tener capacidad para enfrentar el pico de demanda, la cual suele quedar relativamente ociosa el resto del año.
- **Ecuador** es el único país donde la renovación incluye examen teórico.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

SV parte del supuesto de que los dos objetivos principales que el gobierno y sus organismos deben tener al prestar servicios públicos son: optimizar la satisfacción ciudadana y prestar los servicios con eficiencia (minimizar el correspondiente gasto). Para lograrlos, es necesario que los responsables de cada servicio cuenten con un conocimiento objetivo y cuantificado sobre qué tan bien lo están gestionando y cuál es la experiencia de los ciudadanos con su organismo. Esto requiere que, con la misma metodología y de manera simultánea, se evalúen sus servicios y los de otros organismos, tanto de su mismo país como de su mismo sector en otros países. SV contribuye con datos y análisis a la toma de decisiones en esta área.

Los resultados de 2018 se han obtenido de seis países y siete servicios específicos. Sin embargo, estos países son suficientemente representativos y los servicios considerablemente relevantes para los usuarios como para poder extrapolar varias de las conclusiones a toda la región:

- **En ALC se ha avanzado en la simplificación de trámites, pero queda un largo camino por recorrer.** Mejora levemente la satisfacción ciudadana media, aunque sin alcanzar un nivel mínimo satisfactorio (superior a 5,5) ni el desempeño de Estados Unidos. En paralelo, el nivel de la gestión de la calidad por parte de los organismos está estancado en valores apenas aceptables.

★
Calidad de servicio y simplificación: se ha avanzado, queda un largo camino por recorrer.

- En total, se han evaluado 42 servicios³³ con una **gran diversidad de situaciones**. Solo 11 de los 42 cuentan con una valoración positiva de los ciudadanos (en 2015 fueron 5 de 36), mientras que la proporción de los que reciben nota positiva en gestión de la calidad es de 65% (26 de los 42), valor prácticamente igual al de 2015. Esta diversidad identificada nos da la respuesta a

una de las preguntas que guían a SV: ¿por dónde empezar?, ¿dónde se encuentran las principales debilidades?, ¿qué organismos requieren mayor apoyo y cuáles recorren ya el camino de la excelencia?

GRAN DIVERSIDAD DE SITUACIONES,

CON **65%**

DE LOS SERVICIOS CON BUENA CALIFICACIÓN EN GESTIÓN DE LA CALIDAD

- Cada servicio presenta un perfil diferente de importancia de atributos de la satisfacción (**los aspectos que los ciudadanos valoran más**) y cada organismo tendría que analizar el suyo a efectos de identificar cuáles son las mejoras que más apreciarían los ciudadanos. En promedio, los tres atributos más importantes son **tiempo, diligencia e imparcialidad**. Sin embargo, detrás de estos promedios hay una diversidad de situaciones. En Jamaica, por ejemplo, lo que más valoran los ciudadanos en *Inscripción en escuela* son la cortesía, la diligencia y la empatía. Probablemente, las soluciones para este servicio concreto sean diferentes de las genéricas que se podrían sopesar a partir de los valores del promedio regional. Y estos son los insumos para la segunda pregunta que se quiere responder: ¿qué hacer?, ¿qué aspectos abordar?

LO QUE, EN PROMEDIO, LOS CIUDADANOS DE ALC VALORAN MÁS:

> TIEMPO
> DILIGENCIA
> IMPARCIALIDAD

³³ Cabe recordar que se han analizado siete trámites en seis países, arrojando 42 casos.

- **Dentro de las potencialidades todavía no explotadas adecuadamente está la digitalización.** Su avance permitiría mayor eficiencia para el gobierno, menores costos transaccionales para los ciudadanos y mayores niveles de satisfacción. Al reducir la necesidad de traslados y de interacciones en persona, la digitalización impacta directamente sobre los aspectos que más valoran los ciudadanos.³⁴ Si bien los datos recogidos indicarían un incremento en términos absolutos del uso del canal digital (de 1% a 5% de las transacciones), el 90% de las transacciones todavía son presenciales. El espacio de mejora es, por tanto, significativo. Además, este desafío debe considerar que casi la mitad de los usuarios continúa prefiriendo el canal presencial. La contracara positiva es que hay una demanda digital insatisfecha, pues casi la mitad de la población desearía interactuar digitalmente. En conclusión, se puede afirmar que la digitalización es una parte relevante de la respuesta a la tercera pregunta de SV (es decir, cómo mejorar).

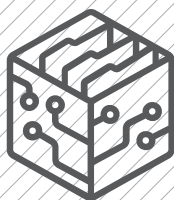
confirman o ajusten. El punto merecería también ser transparentado con los usuarios de cada país.



LICENCIA DE CONDUCIR Y DOCUMENTO DE IDENTIDAD

Gran diversidad en la tasa cobrada a los ciudadanos

La iniciativa SV prevé mediciones periódicas. Si las próximas que se realicen confirmaran las tendencias positivas identificadas en 2018, sabremos que la región continúa avanzando hacia vidas más simples.



DIGITALIZACIÓN

EL SECRETO PARA MEJORAR
LA EFICIENCIA Y LA CALIDAD
DEL SERVICIO

- Un resultado tan inesperado como trascendente que arroja SV 2018 es la **diversidad de políticas respecto a la tasa que los organismos cobran en Licencia de conducir y Documento de identidad.** Esto seguramente se dé también con otros servicios no incluidos en este estudio. Es importante que los organismos responsables de dichos trámites en conjunto con los respectivos ministerios de finanzas revisen estas políticas, su impacto en la economía y, eventualmente, las

³⁴ La mayor satisfacción con el canal digital se destaca en Morgeson III (2014).

Lo que los ciudadanos valoran más

CHILE

CITA MÉDICA	DENUNCIA DE HURTO	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO	INSCRIPCIÓN EN ESCUELA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD	SOLICITUD DE JUBILACIÓN	LICENCIA DE CONDUCIR
Tiempo	Diligencia	Diligencia	Tiempo	Imparcialidad	Diligencia	Diligencia
Diligencia	Tiempo	Confort	Claridad (de la información)	Tiempo	Tiempo	Tiempo
Profesionalidad	Imparcialidad	Tiempo	Profesionalidad	Empatía	Empatía	Imparcialidad

ECUADOR

CITA MÉDICA	DENUNCIA DE HURTO	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO	INSCRIPCIÓN EN ESCUELA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD	SOLICITUD DE JUBILACIÓN	LICENCIA DE CONDUCIR
Tiempo	Tiempo	Tiempo	Tiempo	Tiempo	Tiempo	Diligencia
Imparcialidad	Imparcialidad	Profesionalidad	Imparcialidad	Esfuerzo de traslado	Claridad (de la información)	Tiempo
Empatía	Razonabilidad de los requisitos	Imparcialidad	Usabilidad (del centro de servicios)	Diligencia	Diligencia	Confort

JAMAICA

CITA MÉDICA	DENUNCIA DE HURTO	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO	INSCRIPCIÓN EN ESCUELA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD	SOLICITUD DE JUBILACIÓN	LICENCIA DE CONDUCIR
Tiempo	Diligencia	Diligencia	Cortesía	Razonabilidad de los requisitos	Razonabilidad de los requisitos	Tiempo
Diligencia	Empatía	Honestidad	Diligencia	Usabilidad (del centro de servicios)	Honestidad	Diligencia
Confort	Honestidad	Tiempo	Empatía	Diligencia	Confort	Usabilidad (del centro de servicios)

PANAMÁ

CITA MÉDICA	DENUNCIA DE HURTO	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO	INSCRIPCIÓN EN ESCUELA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD	SOLICITUD DE JUBILACIÓN	LICENCIA DE CONDUCIR
Empatía	Tiempo	Diligencia	Diligencia	Diligencia	Tiempo	Tiempo
Imparcialidad	Empatía	Imparcialidad	Tiempo	Imparcialidad	Diligencia	Cortesía
Diligencia	Diligencia	Tiempo	Empatía	Cortesía	Imparcialidad	Imparcialidad

PARAGUAY

CITA MÉDICA	DENUNCIA DE HURTO	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO	INSCRIPCIÓN EN ESCUELA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD	SOLICITUD DE JUBILACIÓN	LICENCIA DE CONDUCIR
Empatía	Empatía	Diligencia	Imparcialidad	Diligencia	Diligencia	Tiempo
Diligencia	Diligencia	Tiempo	Tiempo	Tiempo	Tiempo	Confort
Tiempo	Imparcialidad	Imparcialidad	Empatía	Confort	Profesionalidad	Imparcialidad

URUGUAY

CITA MÉDICA	DENUNCIA DE HURTO	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO	INSCRIPCIÓN EN ESCUELA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD	SOLICITUD DE JUBILACIÓN	LICENCIA DE CONDUCIR
Tiempo	Tiempo	Diligencia	Diligencia	Diligencia	Imparcialidad	Diligencia
Diligencia	Imparcialidad	Imparcialidad	Tiempo	Imparcialidad	Diligencia	Tiempo
Imparcialidad	Diligencia	Cortesía	Imparcialidad	Costo	Tiempo	Razonabilidad de los requisitos

Buenas prácticas de gestión

A continuación, se enumeran algunas de las buenas prácticas que se aplican actualmente.

CHILE

CITA MÉDICA

- Ha mejorado el tiempo de asignación de la cita, existen incentivos para los funcionarios vinculados a la mejora de la atención y se ha implementado la plataforma telefónica *Salud Responde* para resolver dudas médicas.

DENUNCIA DE HURTO

- Si bien la denuncia puede ser presentada ante tres organismos distintos (Carabineros, Policía de Investigaciones y Ministerio Público), se ha establecido una interoperabilidad que permite hacer un seguimiento de los casos independientemente de dónde hayan sido registrados.

INSCRIPCIÓN EN ESCUELA

- Se ha extendido el uso de la inscripción en línea (postulación) respecto a 2015. La ratificación continúa siendo presencial.

DOCUMENTO DE IDENTIDAD

- Puede utilizarse como documento de viaje a nivel regional (cumple con normas ICAO³⁵). Es posible pagar la tasa con tarjeta.
- El Registro Civil intercambia información con 176 organismos, lo que evita que tengan que ser los ciudadanos los que lleven esa información.

SOLICITUD DE JUBILACIÓN

- Puede realizarse en línea.

LICENCIA DE CONDUCIR

- Menor tasa de la región cobrada a los ciudadanos (para la comparación se considera un periodo de 10 años).
- Adopción de la norma ISO 9001:2015, con personal dedicado a asegurar su cumplimiento.

ECUADOR

CITA MÉDICA

- Muy buen resultado en gestión de la calidad impulsado por: mejoras en la medición del tiempo de espera y tramitación; fortalecimiento de un sistema centralizado de citas con eje en un centro de llamadas (con uso de un sistema IVR [*Interactive Voice Response*] que interactúa mediante servicios web con el sistema de citas); integración con sistemas del registro civil y las aseguradoras de salud; realización de encuestas de satisfacción y compromiso de calidad respecto al tiempo de respuesta a las llamadas.

INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO

- Medición de los costos operativos.
- Las oficinas de registro civil cuentan con un sistema de turnos que permite gestionar colas y optimizar los tiempos de espera.
- Sistema de gestión de la calidad certificado ISO 9001:2015, con un equipo de cinco personas dedicadas a su cumplimiento.

DOCUMENTO DE IDENTIDAD

- Es posible pagar la tasa con tarjeta.

³⁵ International Civil Aviation Organization.

SOLICITUD DE JUBILACIÓN

- Procesos estandarizados y seguimiento y control especial de trámites pendientes.

LICENCIA DE CONDUCIR

- Se puede coordinar la cita y pagar en línea. Por otro lado, existe el compromiso de que el trámite dure menos de 40 minutos.
- Adopción de la norma ISO 9001:2015, con personal dedicado a asegurar su cumplimiento.

- Sistema de gestión de la calidad ISO 9001.

LICENCIA DE CONDUCIR

- Adopción de la norma ISO 9001:2015, con personal dedicado a asegurar su cumplimiento.
- Se utiliza un sistema de notificación mediante el cual se envían mensajes SMS, correos electrónicos o se realizan llamadas automatizadas a aquellas personas cuya licencia está próxima a vencer.

JAMAICA

- Si bien el nivel de gestión de la calidad es bajo, el nivel de satisfacción es relativamente alto, lo que muestra que el contexto social es un componente relevante de la satisfacción.

INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO

- La gran mayoría de las inscripciones se realiza en el propio hospital.

PARAGUAY

CITA MÉDICA³⁶

- Los usuarios recibían una boleta con el costo que la consulta supone para el Estado con la intención de crear conciencia sobre el uso responsable de los recursos sanitarios. Al tratarse de un servicio gratuito, no es posible penalizar la inasistencia sin aviso. Las citas vacías acarrearán el desaprovechamiento de los recursos planificados.

INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO

- Se han comenzado a medir los tiempos de tramitación.

PANAMÁ

INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTO

- Utilización de bolígrafos inteligentes para la captura digital de firmas hológrafas.
- Medición de la satisfacción ciudadana.

INSCRIPCIÓN EN ESCUELA

- Se utiliza el sistema de administración escolar SIACE 2.0, que facilita a los directores la gestión del proceso académico y a los profesores el ingreso de calificaciones y asistencias.

DOCUMENTO DE IDENTIDAD

- Único país donde la renovación es gratuita. Esto es importante cuando se reconoce que el documento es una obligación y una necesidad, y no solo un derecho.

INSCRIPCIÓN EN ESCUELA

- Implementación de la inscripción y otros servicios en modalidad digital, en el marco de un proyecto mayor de digitalización. Las familias pueden hacer un seguimiento de las notas de sus hijos en línea. Se ha consolidado el registro único de estudiantes a nivel nacional, iniciado en 2014, y el país cuenta ya con una base de datos robusta que permite el seguimiento de cada estudiante durante todo el ciclo de estudios. Esta reforma permite ajustar la cantidad de estudiantes en el sistema, que estaba desfasada de la realidad.

³⁶ No se ha podido recoger información de gestión de la calidad para este servicio en 2018. La buena práctica identificada corresponde a 2015.

SOLICITUD DE JUBILACIÓN

- El sitio web del Instituto de Previsión Social (IPS) cuenta con un simulador para estimar el monto que percibirán los interesados.
- Se aplica el Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay (MECIP). Dos personas están dedicadas a asegurar su cumplimiento.

URUGUAY

CITA MÉDICA

- Muy buen resultado en gestión de la calidad impulsado por: la reducción de tiempos de espera; el sistema de citas con georreferenciación que permite identificar fácilmente el centro de salud más cercano; el recordatorio de citas (en modalidad piloto) para la reducción de las inasistencias; los sistemas de información gerencial con *business intelligence*; y el sistema de citas que incluye consultas por video (por ejemplo, para personas privadas de libertad).

DENUNCIA DE HURTO

- Las denuncias se pueden realizar en línea.

INSCRIPCIÓN EN ESCUELA

- Continúa la gestión a través del sistema informático GURÍ, que presenta altos niveles de automatización para varios procesos y está integrado con sistemas relevantes de otros organismos (salud, identificación, etc.).
- Se exige contar con vacunaciones al día y se informa al Ministerio de Salud sobre los menores con vacunas pendientes.

DOCUMENTO DE IDENTIDAD

- Los interesados pueden obtener su documento renovado con una sola interacción presencial (se requiere una cita previa que se puede concertar a distancia).

- Se cuenta con un sistema de gestión de la calidad ISO 9001, procedimientos estandarizados y documentados, capacitación para funcionarios de atención, infraestructura inclusiva, acciones proactivas de cobertura para territorios alejados y personas con movilidad reducida, y se realizan periódicamente encuestas de satisfacción.
- El documento puede utilizarse como documento de viaje a nivel regional (cumple con normas ICAO).

SOLICITUD DE JUBILACIÓN

- El trámite comienza con un asesoramiento personalizado para aclarar al interesado el cálculo de su beneficio, los pasos a seguir y otros requisitos.

LICENCIA DE CONDUCIR

- La licencia tiene una validez de 10 años.

Metodología

La iniciativa SV surgió en 2014 tras tomar conciencia de que en varios foros se daba por sentado que los ciudadanos de la región estaban insatisfechos con la prestación de **servicios públicos transaccionales (trámites)** cuando, al mismo tiempo, había muy poca o nula evidencia que sustentara ese consenso. La metodología fue desarrollada por el BID, especialmente para la edición de 2015.³⁷

El estudio de 2015 constituye la primera medición en la historia de la gestión de la calidad y de la satisfacción con trámites dirigidos a personas, aplicada al mismo tiempo y con la misma metodología en varios países de ALC. Hasta entonces, no había sido posible comparar, por ejemplo, la situación de un trámite determinado en diversos países. En dicho estudio, se analizaron seis trámites en seis países (36 estudios en total). Tampoco a nivel mundial había metodologías y mediciones que consideraran una evaluación conjunta del lado de la oferta y del de la demanda, lo que SV denominó, respectivamente, “**visión interna**” y “**visión externa**”. Sin embargo, sí existían experiencias enfocadas en uno de los aspectos, pero no en ambos. También había proyectos centrados en trámites para empresas, pero no para personas.

Como consecuencia, no se disponía de bases objetivas y sólidas y la discusión en torno a la calidad de los servicios públicos transaccionales se daba esencialmente en el campo de las sensaciones y de lo opinable. La falta de información cuantitativa debilita la toma de decisiones respecto a los planes de mejora de la prestación de servicios e impide evaluar correctamente tanto la aplicación de políticas de calidad de servicio como la eficiencia y efectividad del gasto asignado a ese fin. Fue así como SV se propuso incursionar en este terreno prácticamente inexplorado.

La unidad básica de análisis en la metodología SV es el trámite (a diferencia de otros enfoques que, por ejemplo, evalúan al organismo prestador). El conjunto de trámites existentes en cada país es enorme (varios miles en algunos casos), incluso cuando se excluyen los dirigidos a empresas. El proyecto SV se concentra en aquellos considerados más representativos y de mayor impacto, esto es, los **trámites asociados a los principales eventos de nuestras vidas**.³⁸

La metodología de estudio es universal, en el sentido de que con la misma herramienta se puede analizar cualquier trámite, independientemente del sector al que pertenezca.



SV analiza las dos caras de los trámites: la oferta y la demanda.

SV aporta una visión integral. Es un **análisis cuantitativo** y, tal como se mencionó, se compone de **dos visiones: una interna, sobre la gestión de la calidad** (la óptica del organismo), y **otra externa, sobre la experiencia ciudadana** (la voz de los usuarios). Pero, además, analiza la vinculación entre ambas. De hecho, el modelo teórico de alto nivel contempla la relación entre la gestión de la calidad, la satisfacción ciudadana, las expectativas y la confianza (en el organismo y en el gobierno). El gráfico A.1 muestra estas relaciones.

Estructura del modelo de medición. Los niveles de expectativas y confianza se obtienen mediante una consulta directa a los ciudadanos. En cambio, el estudio de la calidad y la satisfacción se basa en la cuantificación de una estructura de **dimensiones y variables**. Este esquema puede observarse en el Gráfico A.2.

³⁷ Esta sección es un resumen de la metodología. Se puede encontrar una descripción más detallada en Pareja *et al.* (2016).

³⁸ La definición del conjunto de trámites finalmente evaluados se tomó en conjunto con las contrapartes de los países, consensuando los diversos intereses.

GRÁFICO A.1.
Relación entre las variables de alto nivel



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La línea sólida indica una relación fuerte; las punteadas, una relación más débil que coexiste con otros factores.

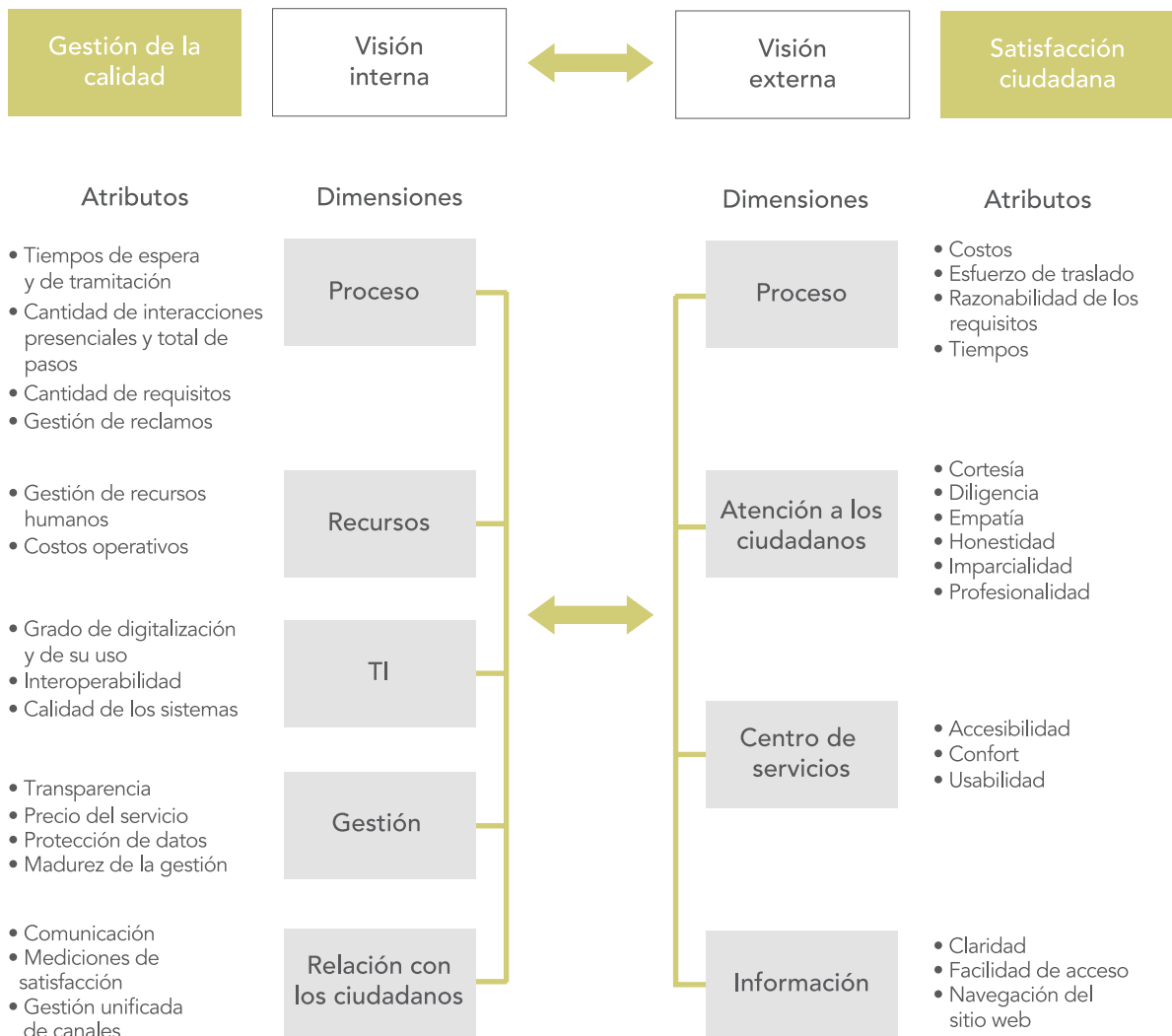
El **nivel de la calidad** se determina analizando los sistemas de gestión (incluidos tanto el grado de madurez de las estructuras, políticas y procesos de negocio como el grado de eficiencia en la gestión de los recursos y tecnologías que se aplican en la prestación del servicio) que cada organización ha adoptado, con el objetivo de suministrar servicios y productos de calidad, entendida esta como un alto grado de adecuación a las necesidades de los ciudadanos. A partir de todas las variables que componen la visión interna, se construye un índice compuesto de gestión de la calidad. Por otro lado, el **índice de satisfacción** se determina consultando

directamente a los usuarios.³⁹ Las variables de la visión externa no se utilizan para construir dicho índice, sino para identificar qué valoran más los ciudadanos (consciente o inconscientemente), y qué factores determinan su satisfacción.

Es importante observar que, si bien la visión externa estudia la experiencia de cada ciudadano, es decir, eventos subjetivos, el asignar un valor numérico a cada una de las variables definidas permite agregar y analizar estadísticamente el conjunto de experiencias, obteniendo así **una medición objetiva del conjunto de hechos subjetivos**.

³⁹ En SV, la satisfacción es el promedio de las respuestas a dos preguntas: el nivel de satisfacción declarado explícitamente (pregunta PG_3 del cuestionario externo) y el grado de acuerdo con la afirmación "La calidad del servicio podría mejorarse" (pregunta PG_6).

GRÁFICO A.2.
Modelo teórico: Dimensiones y variables de la gestión de la calidad y la satisfacción



Fuente: Elaboración propia.

Cuestionarios. Las preguntas de los dos cuestionarios (visión interna y externa) se corresponden con las variables del modelo y son cerradas (salvo por un par, que son abiertas). Se utiliza una **escala que va del 1 (valoración mínima) al 10 (valoración máxima)**. Esta escala tiene una cantidad par de valores (10), lo que impide que los informantes elijan una valoración neutra: las valoraciones entre 1 y 5 son negativas, mientras que entre 6 y 10 son positivas. Cuando se realiza el promedio estadístico de las respuestas para una variable, todo valor que esté por debajo de **5,5 (el punto medio de la**

escala) se considera negativo, mientras que los que estén por encima se entienden como positivos.

La conjugación de las dos perspectivas genera insumos objetivos para planes de mejora de los servicios que tengan por meta optimizar la satisfacción ciudadana. Es importante mencionar que, si bien debería existir una correlación entre ambos, los índices de gestión de la calidad y de satisfacción ciudadana no son comparables. No solo porque los informantes son diferentes (los organismos responsables de cada servicio evaluado,

en un caso; los usuarios del servicio, en el otro), sino porque el primero está referenciado a lo que se consideran buenas prácticas de gestión, mientras que el segundo es un promedio estadístico simple de la valoración ciudadana. Asimismo, los respectivos cuestionarios son diferentes.

Algunas de las **buenas prácticas de gestión consideradas para el índice de calidad** son: los procesos perfectamente definidos, formalmente documentados y ejecutados en forma controlada; la disminución o eliminación de interacciones presenciales y de requisitos a exigir a los ciudadanos; el uso intensivo de tecnologías de la información (TI);⁴⁰ la existencia de marcos de interoperabilidad de datos y documentos; el empoderamiento de los ciudadanos respecto a sus datos y el aseguramiento de la privacidad; la oferta de servicios por todos los canales de preferencia de los ciudadanos y con una gestión integrada; la relación con los ciudadanos como función clave de la organización; la existencia de un sistema de gestión de la calidad y mediciones de desempeño (incluida la satisfacción ciudadana); el conocimiento de la estructura del costo operativo unitario de cada trámite, etc.



SV es una iniciativa innovadora no solo por su temática, sino también por el uso de las redes sociales como instrumento de investigación.

Pesca de datos en la red: Facebook e Instagram. En 2015, se evaluaron diversas alternativas para recoger la visión de los usuarios y, tras un análisis de costo-efectividad,⁴¹ se optó por la utilización de **Facebook** como medio de contacto con los informantes. Este mecanismo se ha mantenido para SV 2018 y se ha complementado con el uso de **Instagram**. Esta técnica de captura de datos a través de las redes sociales requiere un volumen significativo de usuarios del trámite por año. De lo contrario, se vuelve muy difícil encontrar personas que lo hayan realizado recientemente.

1. Ajustes metodológicos respecto a 2015

La edición SV 2018 incluye modificaciones tendientes a mejorar la calidad y utilidad de la información recogida, sin que se afecte la comparabilidad entre ediciones. Estos ajustes están basados en las lecciones aprendidas de SV 2015 y abarcan los cuestionarios y los procesos de recolección, procesamiento y análisis de los datos. A continuación se presentan los ajustes más relevantes:

- **Ajustes al cálculo del índice de gestión de la calidad:** Al añadir el trámite *Licencia de conducir*, se constató una gran diversidad en la vigencia de los documentos que se entregan a los ciudadanos (entre 4 y 10 años, según el país). Esto ha hecho necesaria la introducción de una homologación que permita compararlos. Por ejemplo, si en un país la licencia es válida por cuatro años y el trámite implica dos interacciones presenciales, mientras que en otro país es válida por 10 años e implica tres interacciones presenciales, la homologación consiste en contar la cantidad de interacciones presenciales necesarias en ambos casos sobre una base de 10 años. Así, en el primer caso serán cinco y en el segundo, tres. Las variables que han sido homologadas con una base de 10 años son: tiempo promedio de espera para la atención, tiempo promedio de tramitación, cantidad de pasos de la tramitación, cantidad de interacciones presenciales exigidas, cantidad de requisitos de información, costo unitario del trámite, costo de recursos humanos respecto al gasto y precio del trámite.
- **Ajustes al cálculo de la satisfacción:** Si bien, en lo esencial, la definición de satisfacción se mantiene igual, se ha entendido necesario hacer una pequeña corrección para reflejar más fielmente la realidad. En SV, la satisfacción se calcula como el promedio de la respuesta a la pregunta “En general, ¿qué tan satisfecho está usted con el trámite realizado?” y el nivel

⁴⁰ El uso intensivo de las TI presenta muchas ventajas: permite procesar información y realizar trámites desde cualquier lugar y en cualquier momento, evita la formación de filas de espera, reduce costos de administración (por ejemplo, en recursos humanos y materiales, mantenimiento de instalaciones, etc.), aunque compensados en parte por los costos operativos de las TI), reduce traslados y tiempos, aporta mayor transparencia y auditabilidad a la gestión y seguridad a la información, y reduce el uso de discrecionalidad donde no debiera haberla, entre otros.

⁴¹ El costo de implementación de la medición es crítico para que sea factible su aplicación periódica.

de acuerdo con la afirmación “La calidad del servicio podría mejorarse”. En 2015, este promedio se redondeaba. Para SV 2018 se ha considerado más acertado no redondearlo. Como resultado, se observa un corrimiento levemente a la baja de los valores obtenidos. Para mantener la comparabilidad, se han recalculado los datos de 2015.

- **Canal de preferencia:** En 2015, la información se presentó en cuatro categorías: presencial, telefónico, en línea y sin preferencia. En estricto rigor, la última categoría no correspondía a una indiferencia frente a los distintos canales, sino a que el informante no prefirió un canal diferente al que utilizó. Por ende, todas las respuestas en esa categoría deberían asignarse al canal efectivamente utilizado, pues coincide con el preferido. Esto ha sido corregido para SV 2018 y se han recalculado los valores de 2015.
- **Modificaciones en el cuestionario de la visión interna:** Se ha incluido una pregunta sobre innovación tecnológica y se han eliminado otras relacionadas con calidad regulatoria: si el organismo realizaba periódicamente revisiones de la regulación asociada al trámite y análisis costo-beneficio de este. El objetivo es evitar inducir la idea de que los problemas surgen de la regulación en vez de ser esta únicamente un reflejo del proceso administrativo que el organismo haya definido. La regulación brinda el marco legal y es una entre las varias herramientas disponibles para resolver los problemas de calidad de servicio.
- **Modificaciones en el cuestionario de la visión externa:** Se ha pretendido profundizar en la interpretación de las preguntas sobre confianza (en el organismo prestador y en el gobierno). Para ello, se ha incluido la pregunta abierta opcional “¿Puede indicarnos lo que para usted es tener confianza en el gobierno/entidad? ¿Qué le hace sentir más confianza?”
- **Franjas etarias:** Para el análisis de datos se han reducido las seis franjas usadas en 2015 a tres en 2018.
- **Dimensiones y variables del modelo de medición:** Se han reordenado y cambiado algunos nombres de variables y dimensiones, sin afectar el modelo.

- **Incorporación de mediciones de tiempo, traslados y costos (visión externa) y cantidad de interacciones presenciales (visión interna):** En la edición de 2015, se recogió información sobre cuánto tiempo llevó el trámite, cuánto hubo que trasladarse y cuánto costó, así como de la satisfacción con estas variables, pero no se incluyó en el informe final. Para esta edición, estos datos se han procesado y analizado, considerando tanto los recogidos en 2015 como en 2018. Lo mismo ha sucedido con la cantidad de interacciones presenciales. A diferencia del tiempo, traslados y costos, la información sobre el número de interacciones ha sido aportada por los organismos (no por los usuarios). En la siguiente sección se brindan detalles sobre este nuevo procesamiento.

Cabe mencionar un aspecto que no es un ajuste metodológico, sino la identificación de una posible fuente de errores en la medición interna. Los informantes designados por los organismos prestadores, en general, han sido diferentes en 2015 y 2018. Se han dado casos de rectificación de datos recogidos en 2015 por los informantes de 2018 para el mismo organismo. Por otro lado, también hay casos en los que existe más de un organismo prestador de un servicio y no ha sido el mismo el que aportó la información en 2018 que en 2015. Es el caso, por ejemplo, de *Denuncia de hurto* en Ecuador.

2. Procesamiento de los tiempos, traslados y costos reportados por los ciudadanos

La información sobre las variables de tiempo, traslado y costos se obtiene mediante preguntas directas a los informantes: ¿cuánto tiempo le llevó?, ¿cuánto tuvo que trasladarse? y ¿cuánto le costó? Como primer paso, se depuraron los valores atípicamente altos, aplicando un criterio basado en IQR (rango intercuartílico). Esto podría constituir una corrección correcta o un sesgo hacia promedios más bajos.

Los ciudadanos reportan según recuerdan. Se trata de estimaciones, no de mediciones, por lo

que están sujetas a inexactitudes. Pero, en definitiva, el dato que aportan es lo que ha quedado en sus mentes sobre el tiempo que dedicaron o esperaron, la distancia que tuvieron que desplazarse, o el costo que les implicó.

Para el **tiempo**, los ciudadanos podían responder en minutos, horas, días o meses y se les solicitaba que consideraran todo el proceso, desde el primer contacto hasta su finalización. Si bien se formuló una única pregunta, un análisis de las respuestas permite clasificarlas en dos grupos: se asume que duraciones menores a un día corresponden a **tiempo activo**, es decir, el tiempo efectivamente dedicado a obtener el resultado deseado y al que no fue posible darle otros usos; las restantes, a **tiempo pasivo**, es decir, el tiempo de espera de un resultado durante el cual se pueden realizar otras actividades (todas aquellas que no dependan de dicho resultado). En algunos servicios, la cantidad de respuestas para uno y otro tiempo han sido significativas, mientras que en otros las respuestas fueron esencialmente para solo uno. Esto quiere decir que hay servicios para los que ambos tiempos son relevantes y otros para los que solo uno lo es.

No es posible tener certeza sobre qué supuestos utiliza el informante para calcular el tiempo: si la cuenta comienza con el primer contacto o con alguno posterior, si es la suma de todas las interacciones o solo el correspondiente a la última o a la más relevante, si incluye el tiempo de los traslados hacia y desde el centro de servicios, las llamadas telefónicas, búsquedas de información, interacciones en línea, etc. Lo que sí puede afirmarse es que el dato aportado es el que resulta relevante para la persona.

Para el tiempo pasivo, las respuestas pueden interpretarse del siguiente modo: en los casos en los que se requiere cita previa, se estaría refiriendo al tiempo entre la solicitud y el día obtenido para la cita; en *Denuncia de hurto*, no es fácil inferir qué evento marcó el final del lapso; en los casos restantes, estaría evaluándose el tiempo entre la solicitud y la obtención o confirmación de lo requerido (certificado de nacimiento, confirmación de escuela asignada, documento de identidad, licencia de conducir y otorgamiento de la jubilación).

En las preguntas sobre los **costos** se pedía que se tuvieran en cuenta todos, desde la primera

interacción a la última, pero buena parte de los informantes ha considerado únicamente las tasas cobradas por los organismos, sin valorar los costos de oportunidad o vinculados a traslados o a cumplimiento de requisitos. Se ha detectado que un número significativo de ciudadanos reporta costos para algunos servicios gratuitos. En el caso de *Denuncia de hurto* es posible que algunos informantes hayan incluido el valor de sus pertenencias hurtadas.

3. Ficha técnica de la visión externa

En esta sección se describen los aspectos técnicos de la recolección de información en el marco de la visión externa.

A. FACTORES EXÓGENOS

Los valores de satisfacción informados por los ciudadanos responden a múltiples factores y no solo al nivel de gestión de la calidad que tenga el organismo. Por ejemplo, la persistente baja valoración de *Denuncia de hurto* se debería a que los ciudadanos incluyen en la evaluación aspectos de su experiencia, traumática en algunos casos, y que no dependen de la calidad del trámite, sino, tal vez, de que se hayan recuperado o no las pertenencias. Existen también indicios de que los contextos de alta polarización política distorsionan la medición. Por último, los niveles de satisfacción están influenciados por factores culturales, los cuales hacen, por ejemplo, que un servicio con idénticos niveles de gestión de la calidad en dos países presente niveles de satisfacción muy diferentes. En consecuencia, es necesario analizar los resultados en su contexto, teniendo en cuenta la situación de cada país y servicio.

B. DISEÑO MUESTRAL Y TRABAJO DE CAMPO

La información aportada por los ciudadanos se ha capturado mediante un cuestionario programado en una plataforma específica y hospedada en la nube. Se han contratado anuncios en las redes sociales Facebook e Instagram para invitar a los ciudadanos a responder una encuesta haciendo clic en el enlace

que los llevaba al cuestionario. En consecuencia, el universo investigado es el de los usuarios de esas dos redes sociales.

El objetivo ha sido contar con 270 entrevistados por servicio en cada país; salvo para Jamaica, donde, debido a la combinación de menor población y penetración de internet, se ha establecido una meta de 130. Las cuotas mínimas están definidas en términos de género, edad y ubicación geográfica (tanto zonas como tamaño de centros urbanos).⁴² Tanto Facebook como Instagram permiten direccionar anuncios según estos parámetros. En total, se han obtenido **10.485 respuestas válidas** para los 42 servicios.

Para cada servicio y cada país, se han diseñado anuncios específicos, procurando identificar a quienes hubieran realizado el trámite bajo estudio. A medida que se completaban las cuotas, se pasaba a utilizar solo los anuncios correspondientes a las cuotas incompletas.

Estudios anteriores realizados con esta técnica de recopilación de datos han logrado demostrar que los algoritmos usados por Facebook e Instagram

hacen que los anuncios sean vistos por una enorme cantidad de personas que cumplen con los parámetros de edad, sexo y ubicación geográfica que se definan, y que no existe un sesgo significativo con relación a una muestra aleatoria que, de todas formas, sería imposible de conseguir en plazos y costos razonables.

A efectos de determinar el tamaño de las cuotas, en los casos en que se pudo disponer de información oficial sobre la composición demográfica del universo de cada trámite en cada país, según zona geográfica, sexo o edad, las cuotas se establecieron siguiendo dichos datos. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos eso no fue posible, por lo que se recurrió a consultar a los organismos involucrados en cada trámite y, también, al sentido común. A modo de ejemplo, en ALC, es más probable que sea la mujer quien inscriba a un niño en una escuela pública, por lo que la proporción de sexos en la muestra contó con mayor participación femenina.

Los cuadros A.1 y A.2 indican, a modo de ejemplo, las metas de cuotas por sexo, edad y ubicación geográfica que se definieron para Chile.

CUADRO A.1.
Ejemplo de metas para la composición de las muestras por edad y por sexo, caso de Chile (porcentajes)

	SEXO		EDAD		
	Masculino	Femenino	18-29	30-49	50 o más
Cita médica	35	65	20	30	50
Denuncia de hurto	40	60	30	40	30
Documento de identidad	50	50	30	40	30
Inscripción en escuela	20	80	50	50	
Inscripción de nacimiento	20	80	50	50	
Licencia de conducir	70	30	20	60	20
Solicitud de jubilación	50	50	0		100

Fuente: Elaboración propia.

⁴² Este es un aspecto diferencial de SV: Se nutre de información de todo el territorio, a diferencia de otros indicadores que, por ejemplo, se concentran en la ciudad más relevante.

CUADRO A.2.

Ejemplo de metas para la composición de las muestras por ubicación geográfica, caso de Chile (porcentajes)

ZONA	
Santiago	35
Concepción	6
Valparaíso	6
Otras localidades de más de 50.000 habitantes	30
Localidades de menos de 50.000 habitantes	23

Fuente: Elaboración propia.

En algunos casos puntuales pudo preverse que iba a ser extremadamente difícil alcanzar el objetivo de cantidad de muestras. El mejor ejemplo es el del trámite *Solicitud de jubilación*. No solo por la edad de los informantes, sino porque en algunos países la tasa de informalidad del mercado laboral es muy elevada, lo cual limita muy significativamente las posibilidades de que un trabajador se jubile y reciba una pensión.

El último paso fueron los ajustes y filtros de calidad. Durante el trabajo de campo se ha monitoreado cada 48 horas el avance de cada una de las cuotas y se ha modificado el público objetivo, el presupuesto e incluso la redacción de cada anuncio en función de las dificultades que se iban encontrando. Asimismo, se han realizado los siguientes controles de calidad:

- Rechazo de encuestas incompletas.
- Control de que las direcciones IP correspondieran al país cuyos servicios se estaban evaluando.
- Eliminación de los casos con IP repetidas (personas que respondieron más de una vez).
- Tiempo de respuesta: se han analizado los tiempos de inicio de cada encuesta para descartar aquellas completadas en menos de cinco minutos.

- Desviación típica intracuestionario: se han descartado 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 muestras mayores a las requeridas, se han eliminado casos de manera aleatoria, pero de forma tal que se lograra la mejor distribución según los mínimos establecidos para las variables demográficas: género, edad y zona geográfica.

La recolección ha tenido dos etapas: una pre-evaluación (*pre-test*) para comprobar y ajustar la programación del cuestionario y otros aspectos técnicos, y, en segundo lugar, el trabajo de campo propiamente dicho. En los países que repiten su participación en SV, el *pre-test* se ha limitado a los servicios que no habían sido evaluados en 2015, *Solicitud de jubilación* y *Licencia de conducir*. En cambio, en Jamaica, se ha aplicado a todos los servicios. El trabajo de campo para los servicios que repetían en el análisis comenzó en paralelo con la aplicación del *pre-test* a los otros.

El cuadro A.3 indica las fechas de inicio y fin del trabajo de captura de datos en cada país. El cuadro A.4 muestra el total de encuestas recolectadas para cada país y servicio.

CUADRO A.3.
Calendario de captura de datos de la visión externa

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay
INICIO	24-sep-2018	01-oct-2018	22-oct-2018	08-oct-2018	08-oct-2018	24-sep-2018
FIN	07-dic-2018	07-dic-2018	14-dic-2018	14-dic-2018	14-dic-2018	23-nov-18
DURACIÓN (semanas)	11	10	8	10	10	9

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A.4.
Cantidad de muestras válidas recogidas para cada servicio

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay	Total
Cita médica	279	273	116	290	300	275	1.533
Denuncia de hurto	286	270	47	176	296	283	1.358
Inscripción de nacimiento	273	275	186	291	296	272	1.593
Inscripción en escuela	277	270	161	291	296	275	1.570
Documento de identidad	271	273	205	290	303	283	1.625
Solicitud de jubilación	273	271	12	272	119	270	1.217
Licencia de conducir	270	270	188	290	297	274	1.589
Total	1.929	1.902	915	1.900	1.907	1.932	10.485

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A.5.
Efectividad de la campaña en redes sociales

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay	TOTAL
VISUALIZACIONES	911.797	837.386	496.378	563.830	900,646	519,329	4.229.366
LANDINGS	22.016	28,795	11.540	19,815	33,421	18,598	134,185
ENCUESTAS COMPLETAS	1.929	1,902	915	1.900	1,907	1,932	10,485
LANDINGS/ VISUALIZACIONES (%)	2	3	2	4	4	4	3
ENCUESTAS COMPLETAS/ LANDINGS (%)	9	7	8	10	6	10	8
ENCUESTAS COMPLETAS/ VISUALIZACIONES (%)	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2

Fuente: Elaboración propia.

Para obtener las 10.485 respuestas válidas se ha realizado una campaña en redes sociales con los niveles de efectividad que figuran en el cuadro A.5.

En dicho cuadro, se entiende por visualizaciones la cantidad de personas que estuvieron expuestas a los anuncios que invitaban a realizar la encuesta, mientras que *landings* se refiere a la cantidad de personas que pincharon en el enlace que los llevaba a la página de la encuesta.

A los informantes se les pidió contestar la encuesta solo si habían realizado el trámite en el último año. Sin embargo, para *Solicitud de jubilación*, dado que en cuatro países (Ecuador, Jamaica, Panamá y Paraguay) se han encontrado dificultades especiales para lograr las metas, se ha aceptado que el trámite se hubiera realizado en los últimos dos años. También ha habido dificultades puntuales con otros servicios para los que no se ha alcanzado la meta de cantidad de muestras (Cuadro A.4). Y aun en algunos de los que sí se ha logrado alcanzar dicha cantidad, no ha sido posible obtener una distribución por edad, sexo y ubicación como la prevista (se ha priorizado el

objetivo de cantidad de muestras por servicio sobre los objetivos de cuotas por edad, sexo y ubicación).

C. ERROR MUESTRAL

Los márgenes de error muestral están directamente ligados al tamaño de cada muestra y solo son calculables con precisión cuando se trata de muestras probabilísticas. En el caso de encuestas dirigidas a poblaciones de las que, en la mayoría de los casos, no se conoce el universo ni se dispone de una base de datos de la cual extraer una muestra totalmente aleatoria, no es posible calcular el margen de error muestral. Y aunque contáramos con una base de datos exhaustiva y extrajéramos una muestra totalmente aleatoria, tampoco sería viable (sea cual sea la técnica de relevamiento elegida) localizar a esas personas en un plazo razonable y lograr que respondan la encuesta. Esto significa que en una investigación de estas características no es posible calcular el margen de error muestral.

No obstante, al tratarse de un muestreo por cuotas que sigue determinados parámetros lógicos en cuanto

a la composición de la muestra por sexo, rango de edad y, sobre todo, zona geográfica, y a fin de dar al lector una idea de los niveles de precisión a los que, en teoría, se podría llegar si se tratara de muestras aleatorias, detallamos en el cuadro A.6 los márgenes de error para cada servicio y país, considerando universos infinitos, o sea en todos los casos superiores a 10.000, un nivel de confianza del 95% y una proporción $p=q=0,5$. Esto

último significa que los márgenes de error que se detallan son para “el peor caso posible”, que equivale a decir que existe un 95% de probabilidades (nivel de confianza) de que el margen de error sea el que figura en el cuadro A.6, cuando el 50% de la muestra responde “A” y el otro 50% responde “no A”. Para cualquier otra proporción (por ejemplo 80%/20%), el margen de error es menor que el que figura en el cuadro A.6.

CUADRO A.6. Estimación del error muestral (porcentajes)

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay
Cita médica	5,9	5,9	9,1	5,8	5,7	5,9
Denuncia de hurto	5,8	6,0	14,3	7,4	5,7	5,8
Inscripción de nacimiento	5,9	5,9	7,2	5,7	5,7	5,9
Inscripción en escuela	5,9	6,0	7,7	5,8	5,7	5,9
Documento de identidad	6,0	5,9	6,8	5,8	5,6	5,8
Solicitud de jubilación	5,9	6,0	28,3	5,9	9,0	6,0
Licencia de conducir	6,0	6,0	7,1	5,8	5,7	5,9

Fuente: Elaboración propia.

D. PERFIL DEMOGRÁFICO DE LA MUESTRA TOMADA

El cuadro A.7 muestra el perfil demográfico de la muestra real, según la autodefinición de los informantes.

CUADRO A.7. Perfil demográfico de la muestra real (porcentajes)

	Chile	Ecuador	Jamaica	Panamá	Paraguay	Uruguay	Global
GÉNERO							
Masculino	39	42	28	37	39	42	39
Femenino	61	58	72	63	61	58	61
FRANJA ETARIA							
18-29	29	30	35	30	35	28	31
30-49	39	39	52	41	44	39	41
50 o más	32	31	13	29	21	33	28
NIVEL SOCIOECONÓMICO ^a							
Bajo	18	14	17	15	10	10	14
Medio-bajo	42	33	36	42	35	41	39
Medio	33	46	28	34	46	43	39
Medio-alto	4	4	3	3	5	3	4
Alto	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
No informado	3	3	16	6	4	3	4
ZONA RURAL/URBANA							
Rural	12	15	36	15	7	7	13
Urbana	85	82	52	79	90	91	82
No informado	3	3	12	6	3	2	5

Fuente: Elaboración propia.

^a Debido al redondeo, la suma por país no da exactamente 100.

4. Evolución de metodologías y mediciones de la gestión de la calidad y la satisfacción a nivel internacional

El desarrollo y la aplicación de la metodología SV en 2015, si bien se trató de una iniciativa inédita, se diseñó tomando como base proyectos extrarregionales existentes. Se consideraron principalmente: el trabajo realizado por Claes Fornell, Forrest Morgeson y el *American Customer Satisfaction Index* (ACSI)⁴³ sobre satisfacción ciudadana; el estudio del Institute for Citizen-Centered Service⁴⁴ y su *Common Measurements Tool* (CMT) también sobre la experiencia ciudadana; el modelo de excelencia EFQM (*European Foundation for Quality Management*) y la plataforma *Baldrige Excellence Framework* para la evaluación de la calidad; y los trabajos de Thomas I. Miller sobre encuestas ciudadanas.

SV fue pionera en la región e innovadora en el plano mundial, sobre todo, por aunar en un mismo estudio las visiones interna y externa y por utilizar Facebook como instrumento para la recolección de datos. Este camino iniciado por SV ha sido continuado por nuevos proyectos con similar foco, tanto a nivel internacional como local, que han despertado mayor atención hacia la simplificación, digitalización y automatización de trámites dirigidos a personas (no a empresas). A continuación, se apuntan algunas de las **iniciativas surgidas con posterioridad a SV 2015**:

- El **Banco Mundial** publicó en 2018 *Living Life - Assessing Bureaucratic Complexity in Citizen-Government Interactions*. En este estudio, realizado de forma totalmente independiente de SV, se destacan varios de sus aspectos centrales: la importancia de las transacciones ciudadano-gobierno, su nivel de simplicidad y cómo cuantificarlo, que la cuantificación de la gestión de la calidad esté referida a buenas prácticas, la necesidad de analizar posibles relaciones entre simplicidad y aspectos de contexto como los índices de corrupción, la importancia de contar con una visión interna (en este caso obtenida de expertos identificados por el proyecto en lugar del

organismo responsable) y externa. El análisis coincide también en cuáles son los trámites más relevantes para los ciudadanos. El estudio analizó el registro civil y la identificación, el acceso a la salud y el acceso a la educación y se aplicó de manera parcial en cuatro países: Chile, Ghana, India y Vietnam.

- Otro excelente trabajo del **Banco Mundial** relacionado con la calidad de servicio y la importancia de evaluarla, considerando tanto la visión del organismo dueño del proceso (interna) como la de los ciudadanos (externa), es *Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery*, publicado en 2018. Se trata de una propuesta puramente metodológica compuesta por una encuesta ciudadana y una lista de chequeo para los administradores públicos, con una buena cantidad de similitudes con SV. Su objetivo es contribuir a mejorar el diseño de los servicios a partir de la información que surja de las visiones interna y externa, y de la brecha que se identifique entre ambas. Habrá que ver en el futuro cuánto se habrán aplicado los instrumentos propuestos y qué grado de accionabilidad puedan lograr.
- Por su parte, el **BID** publicó, también en 2018, *El fin del trámite eterno* que, a partir de la visión de los usuarios, analiza la problemática de los trámites orientados a personas en 18 países de ALC. Entre sus resultados principales destacan que entre los trámites más utilizados están los correspondientes a registro civil e identidad, educación, salud y temas vehiculares; y que el 89% de los trámites se realiza de forma completamente presencial.
- En cuanto a iniciativas de país, es muy importante el desarrollo que tomó el tema en **Chile**. En 2017, el **gobierno lanzó el Portal de satisfacción de servicios públicos**,⁴⁵ donde se publican las evaluaciones de satisfacción ciudadana con los servicios públicos realizadas por el gobierno. Es parte de un programa que impulsa las mediciones de satisfacción estandarizadas para utilizarlas en la toma de decisiones sobre gestión. En la actualidad, la evaluación mediante encuestas ciudadanas abarca 12 entidades.
- También cabe remarcar el trabajo que está haciendo la sociedad civil de **Ecuador**. Como ejemplo, la Corporación Líderes para Gobernar, promotora de la excelencia en la gestión pública, elabora desde 2017 el Índice de Percepción de Calidad de los Servicios Públicos.⁴⁶

⁴³ <https://www.theacsi.org/>.

⁴⁴ <https://iccs-isac.org/>.

⁴⁵ <http://satisfaccion.gob.cl/>.

⁴⁶ <http://www.lideresparagobernar.org/publicaciones/>.

Glosario

TÉRMINO	DEFINICIÓN
ALC	América Latina y el Caribe
Atributo de la satisfacción	Característica de la prestación de servicios que puede afectar a la satisfacción general de los usuarios. Mediante un procesamiento estadístico se puede determinar cuán importante es cada atributo para la satisfacción.
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 se considera neutro desde el punto de vista del género.
Región	ALC o, más concretamente, el conjunto de los países prestatarios del BID.
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.
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. En este documento se utiliza como sinónimo de trámite.
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 alcanzar los niveles requeridos por los clientes.
SV	Simplificando Vidas (este proyecto)
TI	Tecnologías de la Información

Referencias bibliográficas

- ACSI - American Customer Satisfaction Index. 2018. ACSI Federal Government Report 2018. Disponible en: <https://www.theacsi.org/news-and-resources/customer-satisfaction-reports/report-archive/acsi-federal-government-report-2018>.
- Farias, P. *et al.* 2016. Gobiernos que sirven: Innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fornell, C. 2007. The Satisfied Customer. Macmillan.
- Miller, T. I. y M. Miller Kobayashi. 2000. Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean. Washington, D. C.: ICMA.
- Morgeson III, F. V. 2014. Citizen Satisfaction. Improving Government Performance, Efficiency, and Citizen Trust. New York, NY: Palgrave-Macmillan.
- Pareja, A. *et al.* 2016. Simplificando Vidas: calidad y satisfacción con los servicios (2015). Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Perotti, V., M. Kayumova y N. M. S. Martins. 2018. Living Life. Assessing Bureaucratic Complexity in Citizen-Government Interactions. Policy Research Working Paper 8610. World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/470591539194008898/Living-Life-Assessing-Bureaucratic-Complexity-in-Citizen-Government-Interactions>.
- Pfeil, H., S. Agarwal, D. S. Bernstein, F. Recanatini, S. Knack y P. F. Ladegaard. 2018. Indicators of citizen-centric public service delivery. World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/775701527003544796/Indicators-of-citizen-centric-public-service-delivery>.
- Roseth, B. *et al.* 2018. El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

