



República Dominicana
Secretariado Técnico de la Presidencia

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización
del Poder Ejecutivo (Pro-Reforma)
Unidad Ejecutora del programa BID 1176/OC-DR

Componente No. 2

Consultoría Especializada en Servicios Públicos

METODOLOGÍA DE ACTUALIZACION DEL REGISTRO DE SERVICIOS PUBLICOS:

Primer Informe de resultados presentado por el grupo de consultores
integrado por:

Isis Duarte, Coordinadora
Ramonina Brea y José Oviedo

C2—A6-01-04

"Queda establecido que las opiniones y recomendaciones de los Consultores no comprometen ni a la Entidad Contratante, ni a otras entidades locales, ni al Banco, los que se reservan el derecho de formular al respecto las observaciones o salvedades que consideren apropiadas".

*Santo Domingo, República Dominicana
07 de Septiembre del 2004*

METODOLOGÍA DE ACTUALIZACIÓN DEL REGISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOS:
“**Levantamiento preliminar de información sobre prestación de servicios en áreas seleccionadas.**”

SOBRE EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

Se entenderá por **servicio público** aquel que tiene por finalidad la satisfacción de necesidades sociales o de interés público, atendida individualmente o en su conjunto y que es prestado por el Estado o por otras administraciones públicas.

La naturaleza pública del servicio obliga a asegurar su ejecución *regular y continua*, servido en *igualdad* de condiciones y de trato para la población, así como la *generalidad* y obligatoriedad de la prestación. La especificidad del servicio público hace que el destinatario no sea un simple usuario o cliente sino un *ciudadano* con el derecho de exigibilidad y responsabilidad en la ejecución adecuada de la prestación.

De este modo, los servicios públicos que serán seleccionados para el **inventario** o levantamiento preliminar cumplirán los siguientes **atributos**:

- a) Generalidad, en el sentido de estar distribuidos geográficamente y de ser accesibles a toda la ciudadanía que requiera su prestación.
- b) Continuidad, en el sentido de que las prestaciones tienen permanencia en el tiempo.
- c) Igualdad, en el sentido de que están supuestos a ofrecer un trato neutral, objetivo y equitativo a todos los sectores sociales.
- d) Obligatoriedad, en el sentido de que el Estado no puede prescindir de su prestación, como parte de su responsabilidad social.
- e) Regularidad, en el sentido de que la prestación debe darse en base a reglas y procedimientos de manera sostenida.

Aunque la ejecución del servicio público puede ser delegada total o parcialmente a manos privadas, para los objetivos de este trabajo sólo se van a tomar en consideración aquellos

servicios **prestados directamente por el Estado** y, más particularmente, por el Poder Ejecutivo.

Los servicios públicos a ser seleccionados también deberán cumplir con la característica de constituir una unidad estratégica de servicios, en el sentido de que articulan varios tipos de prestaciones. No obstante, su **nivel de complejidad deberá ser intermedio**. Serán servicios ubicados institucionalmente en el nivel **meso**.

En cuanto a la selección de las **dimensiones o aspectos** de los servicios públicos que serán investigados mediante los diagnósticos y encuestas contemplados en este proyecto, serán tomadas en cuenta dimensiones esenciales de los servicios públicos para la satisfacción de las necesidades:

1. accesibilidad (física, de costos, de información, disponibilidad...)
2. cobertura
3. calidad/satisfacción en la provisión del servicio
4. igualdad y equidad
5. Comunicación
6. Desempeño y resultados
7. Integridad y transparencia.

FACTORES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DE LOS SERVICIOS A CONSIDERAR

Con respecto a la naturaleza de los servicios públicos que deben ser incluidos para el levantamiento preliminar de información sobre prestación de servicios en las áreas seleccionadas en el Plan de Trabajo, los *términos de referencia* que norman la consultoría indican que deben ser *servicios públicos prestados directamente por el Estado*. A partir de esta primera delimitación, se propone una ampliación de los factores a tomar en consideración, identificando un conjunto de *criterios de inclusión* y de *exclusión*:

Criterios de inclusión:

- Deben ser **servicios públicos prestados por el Poder Ejecutivo**, abarcando la administración central (Secretarías), pero no excluyendo los organismos descentralizado.
- Deben ser **servicios públicos gerenciados directamente por el poder ejecutivo**, es decir, que no se deben incluir servicios que aún siendo públicos son administrados por empresas privadas, ya que en esta situación es difícil implementar una política pública dirigida a modificar o mejorar el servicio.

A estos dos factores se agregarán otros criterios de inclusión, considerados relevantes en el proceso de selección de los servicios a considerar:

- Importancia del servicio en términos de políticas públicas
- Cobertura geográfica y poblacional
- Importancia para el desarrollo económico y social
- Impacto en el bienestar de la ciudadanía
- Viabilidad de un proceso de reforma o modernización: voluntad política para impulsarlo y recursos financieros mínimos.
- Nivel micro-meso de complejidad en la prestación (intermedio, *línea de servicios*).

Criterios de exclusión:

- No tomar en consideración aquellos servicios públicos que están siendo objeto de un proceso de reforma sectorial o que ya cuentan con planes específicos y recursos económicos importantes.
- Tampoco incluir servicios que serían difíciles de reformar por sus niveles de complejidad tecnológica o política.

- Limitado impacto

Se propone que, a partir de las áreas de intervención sugeridas en el plan de trabajo (educación, salud, fiscalía, etc.) se desarrolle un proceso que permita la selección de los servicios específicos que serán considerados en los estudios empíricos a realizar en la fase del diagnóstico institucional y las encuestas a usuarios.

OPCIONES METODOLÓGICAS

El inventario puede tener diversos objetivos, los cuales se sintetizan en las siguientes opciones:

1. Ampliación de la cobertura de las guías existentes, con énfasis en las nuevas Secretarías y secretarías con nuevas iniciativas (Cultura, Juventud, Mujer, Medio Ambiente, Trabajo).
2. Revisión de las guías existentes para su rediseño de tal manera que faciliten mejor el acceso y el uso ciudadano según criterios de simplicidad, agilidad y exactitud de la información. (La información dada: ¿Es suficiente, cuáles aspectos del servicio cubre? ¿Es actualizada? ¿Facilita acceso al servicio? ¿Cómo puede ser mejorada?).
3. Profundización de la información sobre prestación de servicios en las áreas a partir de las cuales se propondrá un modelo de prestación, en función de las áreas seleccionadas en la propuesta. En este caso, la información levantada sobre servicios micro-meso en esas áreas es funcional o sirve de base como insumo y facilitadora de los diagnósticos institucionales por realizar.

1 y 2. Ampliación de cobertura o revisión de guías existentes.

Objetivo: Mejorar el acceso y orientación de la ciudadanía a los servicios públicos a través de información actualizada, simple, ágil y exacta.

Tipo de información:

- a) Funciones institucionales.
- b) Tipos de servicios prestados.
- c) Definición de los servicios prestados.
- d) Organismo(s) de prestación y competencias fundamentales.
- e) Horario de prestación.
- f) Trámites presenciales y no presenciales.
- g) Medios de acceso (dirección, teléfono, FAX, internet).
- h) Acceso a servicio de orientación (dirección, teléfono, FAX, internet).
- i) Costo
- j) Servicio de recepción de quejas (dirección, teléfono, FAX, internet).

Metodología:

1. Estudio de situación actual de la información y acceso a los servicios seleccionados.

- 1.1 Revisión de medios de información existentes.
- 1.2 Identificación de carencias actuales de información.
- 1.3 Identificación de necesidades de nuevos contenidos.
- 1.4 Identificación de necesidades de modificación o ampliación de la información.
- 1.5 Identificación de las posibilidades de enlace a información complementaria.

2. Definición y consulta de fuentes de información.

- 2.1 Identificación de fuentes de información de nuevos contenidos.
- 2.2 Identificación de fuentes de información de contenidos por modificar o ampliar.
- 2.3 Consulta con fuentes de información. Entrevistas con directores generales.

3. Formulación de una matriz de información.

3.1 Compilación y selección de la información.

3.2 Formulación de la matriz de información según formato de guía de servicios seleccionado.

3.3 Incorporación de contenidos a la matriz de información.

4. Plan de implementación y actualización periódica.

4.1 Identificación de medios de circulación de la información.

4.2 Incorporación de la matriz de información a los medios de circulación.

4.3 Monitoreo y evaluación de funcionalidad.

4.4 Plan de mejora periódica de contenidos y presentación gráfica.

3. Levantamiento preliminar de información sobre prestación de servicios en áreas seleccionadas como insumo para diagnósticos institucionales y modelo de servicios.

Objetivo:

Recolectar y profundizar información básica para el análisis de prioridades de investigación y cambio en organización y prestación de los servicios, identificando los servicios definidos normativamente, los servicios realmente desempeñados, cómo son desempeñados, las características de los y las usuarias, las capacidades existentes de prestación y -de manera preliminar- las capacidades y modos de desempeño por construir para el mejoramiento de los servicios.

Metodología:

1. Selección de servicios según las áreas escogidas y realización de acuerdos institucionales.

2. Definición normativa de funciones y servicios: identificación de los servicios públicos a ser prestados según el marco normativo y funcional. Revisión de la documentación sobre legislación, normas y funciones.

3. Identificación del entorno institucional de los servicios:

- a) Objetivos del sector.
- b) Ubicación de los servicios seleccionados en el mapa institucional: relaciones y jerarquías inmediatas y mediatas.
- c) Planes sectoriales existentes (macro, meso o micro).
- d) Diagnósticos y propuestas de cambio previos.
- e) Marco y constreñimientos presupuestarios.
- f) Personal asignado y personal requerido.
- g) Infraestructura y equipos existente y requerida.

Fuente de información: Revisión de documentación, entrevistas a directivos y observación.

4. Identificación de las funciones y servicios públicos prestados y de las modalidades de prestación, según funcionarios y empleados. Aspectos:

- a) Tipos de servicios prestados y “outputs” o productos.
- b) Tipos de usuarios.
- c) Fiabilidad y disponibilidad de información para los usuarios.
- d) Comunicación y orientación a usuarios.
- e) Competencias y preparación del personal en la prestación de servicios.
- f) Formas de prestación.
- g) Horarios de atención.
- h) Tiempo de espera.
- i) Tiempo de prestación.
- j) Trato igualitario y discriminatorio, actitudes hacia usuarios.
- j) Formas de retroalimentación y gestión de quejas y conflictos.

Fuente de información: Entrevistas a funcionarios y empleados, revisión de documentación o información existente, observación.

5. Identificación de las funciones y servicios públicos prestados y de las modalidades de prestación, según usuarios. Aspectos:

- a) Tipos de servicios prestados y “outputs” o productos.
- b) Tipos de usuarios.
- c) Fiabilidad y disponibilidad de información para los usuarios.
- d) Comunicación y orientación a usuarios.
- e) Competencias y preparación del personal en la prestación de servicios.
- f) Formas de prestación.
- g) Horarios de atención.
- h) Tiempo de espera.
- i) Tiempo de prestación.
- j) Trato igualitario y discriminatorio, actitudes hacia usuarios.
- j) Formas de retroalimentación y gestión de quejas y conflictos.

Fuente de información: Entrevistas a usuarios.

6. Identificación de la distancia o “gap” institucional entre la normativa de servicios, los servicios y modalidades de servicios prestados y las expectativas de los y las usuarias.

Aspectos a considerar:

- a) Tipos de servicios prestados y “outputs” o productos.
- b) Tipos de usuarios.
- c) Fiabilidad y disponibilidad de información para los usuarios.
- d) Comunicación y orientación a usuarios.
- e) Competencias y preparación del personal en la prestación de servicios.
- f) Formas de prestación.
- g) Horarios de atención.

- h) Tiempo de espera.
- i) Tiempo de prestación.
- j) Trato igualitario y discriminatorio, actitudes hacia usuarios.
- j) Formas de retroalimentación y gestión de quejas y conflictos.

Comparación de los hallazgos anteriores.

7. Identificación de capacidades existentes para la prestación de servicios.

Fuente: Entrevistas a directivos y empleados y observación.

8. Identificación de prioridades temáticas de investigación (diagnósticos y encuesta) e identificación preliminar de capacidades por construir y áreas de cambio en prestación de servicios.

RECOMENDACIÓN DE LA CONSULTORÍA:

Al momento de realizar esta fase de la consultoría, se dispone de varias publicaciones oficiales que pueden ser utilizadas como herramientas de trabajo, ya que suministran diversas informaciones sobre los servicios públicos ofertados por el Poder Ejecutivo en las áreas seleccionadas.

El *Manual de Organización del Estado Dominicano*¹, que se viene editando en el país desde 1969, aporta información sobre los diferentes poderes y sectores del Estado, incluyendo a los denominados organismos descentralizados, consejos nacionales y organismos adscritos. La octava versión del Manual está actualizada hasta agosto del 2003, lo que permite contar con información relativa a las nuevas Secretarías y Secretarías con nuevas iniciativas (Cultura, Juventud, Mujer, Medio Ambiente, Trabajo).

¹ Publicado por Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

El uso de este documento permite obtener información sobre los siguientes aspectos relativos a las instituciones del Estado incluidas:

- Reseña histórica
- Misión
- Base Legal
- Servicios que ofrece
- Funciones principales
- Estructura Orgánica
- Ley/decreto de incorporación a carrera administrativa
- Organigrama

Además de la publicación actualizada del *Manual de Organización*, se cuenta con una *Guía de Servicios Públicos*.² La importancia de esta última fuente reside en que, además de la lista de servicios públicos, contiene información sobre los siguientes aspectos para cada a cada uno de los servicios, data que no aparece en el Manual de Organización citado:

- Nombre del servicio
- Unidad responsable de su prestación
- Base legal
- Requerimientos de acceso,
- Procedimiento para la obtención del servicio,
- Tiempo de obtención.

Luego de evaluar los antecedentes contenidos en la documentación reseñada, el tiempo y recursos disponibles para realizar el trabajo, así como el objetivo final contemplado en los términos de referencia, a saber, “Desarrollo de un nuevo modelo de provisión de servicios públicos”, de las tres opciones metodológicas presentadas en esta propuesta, la consultoría recomienda la tercera: *Profundización de la información sobre prestación de*

² Editada en 7 tomos por la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

servicios en las áreas seleccionadas en el Plan de Trabajo, como insumo para diagnósticos institucionales y modelo de servicios.

En segundo lugar, como próximo paso a seguir, se sugiere que la unidad operativa promueva un intercambio entre las autoridades gubernamentales con funciones de liderazgo en los procesos de modernización que forman la agenda del nuevo gobierno y el equipo de profesionales que realiza esta consultoría (la coordinadora Isis Duarte, Ramonina Brea y José Oviedo) para definir servicios públicos prioritarios a partir de los cuales se realizaría el levantamiento preliminar y la subsecuente investigación. Posteriormente, se recomiendan reuniones con los responsables de las áreas preseleccionadas para promover un sentido de "ownership" en el proceso y facilitar su futura implementación.

Es decir, a partir de las pautas metodológicas contenidas en este documento, se espera que un importante proceso de interacción entre técnicos y autoridades gubernamentales concluya con la selección del repertorio de servicios públicos que serán considerados en los estudios empíricos a realizar en las fases previas al diseño del nuevo modelo de provisión.

Santo Domingo, D. N.,
6 de septiembre de 2004