Gestión Preventiva de PQRSD en el Sector Público Colombiano.

Néstor Eduardo Alzate Ocampo.

Universidad Icesi
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Cali, Colombia
2019

Gestión Preventiva de PQRSD en el Sector Público Colombiano.

Néstor Eduardo Alzate Ocampo.

Trabajo final de maestría presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Gobierno.

Tutor:
Doctor. Enrique Rodríguez Caporalli

Universidad Icesi
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Cali, Colombia
2019

Dedicatoria

A DIOS por saberme hijo suyo.
A mi Esposa Dalia por sufrirme y tolerarme
A mi familia por recordarme que desfallecer, nunca es una opción.
A mis amigos y allegados por disfrutar tanto como yo este logro.

"La historia será amable conmigo porque tengo la intención de escribirla."

Winston Churchill.

RESUMEN

La percepción de los ciudadanos colombianos acerca del Servicio Público es muy desfavorable; esto radica inicialmente en las malas experiencias que tienen con los empleados de contacto de las entidades, lo cual aparte de ocasionar los inconvenientes y molestias propias por tal situación, contribuyen en gran medida al aumento de demandas al Estado. Razón por la cual hemos propuesto la adopción de un sistema preventivo, dinamizado desde la alta Gerencia pero evidenciado desde Servicio al Cliente para que obre en pro del bienestar del Ciudadano Usuario y de los Funcionarios Públicos. Para tal efecto hemos realizado una investigación bibliográfica que nos permita extrapolar conceptos administrativos, de mercadeo y marketing aplicados en el sector privado para ser aplicados en el sector público; acompañado esto de una investigación de Campo al interior de una entidad pública del orden regional. Encontrando que al menos en teoría las entidades públicas colombianas pueden llegar a ser tan costo-efectivas y exitosas como lo son las de los países con rendimientos sociales superiores. Para contribuir con lo anterior, presentamos los lineamientos que consideramos necesarios para dar un vuelco hacia la excelencia a estos entes administrativos públicos.

ABSTRACT

The perception of Colombian citizens about the Public Service is very unfavorable; this is initially due to the bad experiences they have with the contact employees of the entities, which apart from causing the inconveniences and hassle due to such situation, contribute greatly to the increase of demands on the State. Reason for which we have proposed the adoption of a preventive system, energized from the top management but evidenced by Customer Service to work for the welfare of the User Citizen and Public Officials. For this purpose we have carried out a bibliographical research that allows us to extrapolate administrative, marketing and marketing concepts applied in the private sector to be applied in the public sector; accompanied this of a field investigation within a public entity of the regional order. Finding that at least in theory Colombian public entities can become as cost-effective and successful as those of countries with superior social returns. In order to contribute to the above, we present the guidelines that we consider necessary to turn this public administrative entity towards excellence.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 7

METODOLOGÍA Y REFERENTES CONCEPTUALES 8

Metodología 8

Referentes Conceptuales 10

Resultados de la Revisión Bibliográfica 13

Documentación Estatal Colombiana *13*

Razones por las cuales se originan PQRSD en el Sector Público *14*

Vulnerabilidad Estatal al Daño Antijurídico *16*

Consecuencias que el mal manejo de PQRSD evidencia el Ciudadano Usuario *17*

Resultados de la Investigación Realizada en Indervalle Respecto del Manejo de las PQRSD *18*

Lineamientos para el Manejo Preventivo de las PQRSD en las Entidades Públicas Colombianas 19

El nivel Directivo y de Mandos Medios han de actuar como Líderes antes que como jefes 19

Restablecer e Innovar: Conocimiento y Reconocimiento de los Usuarios 20

Cultura de los servidores públicos y su correlación con las actividades para la gestión preventiva de PQRSD 22

Pertinencia y Competencia Laboral, Social y Emocional 23

Formación y Capacitación Continua para los Funcionarios Públicos 24

Diseñar, Rediseñar y Mejorar la Infraestructura Física y la Logística en las Entidades Públicas en Función de los Usuarios y Empleados de los Servicios 25

Validación del Cumplimiento de Expectativas: la Vía son los Usuarios 26

El Diseño de Servicios: Involucrar a la Comunidad, al Ciudadano Usuario 27

Hacer de cada momento de verdad, un evento memorable 28

Una excelente inducción es clave 29

Acuerdos de servicio 29

CONCLUSIONES 34

BIBLIOGRAFÍA 37

Índice de gráficos

Gráfico 1. Modelo de Brechas. 11
Gráfico 2. Jerarquía de las Necesidades de los Consumidores 12
Gráfico 3. Pagos Efectuados 2000 a 2016 por Entidades del Orden Nacional 17
Gráfico 4. Demandas Acumuladas 2013 a 2017 a Entidades del Orden Nacional. 17
Gráfico 5. Índices de Percepción Ciudadana: calidad de la prestación del servicio en entidades públicas 18

INTRODUCCIÓN

Muy seguramente Usted ha escuchado hablar de Empleados de Contacto, de Ventanilla Única o del Área de PQRSD y de la importancia del Servicio que prestan estas personas; pues en términos gubernamentales y de Administración Pública no lo son menos, dado que es ahí donde el Ciudadano Usuario o los Grupos de Valor, hacia los cuales está dirigido el accionar público, evidencian la calidad de Gestión y la Eficiencia Administrativa en términos de atención; al ofertar un servicio acorde a las necesidades, expectativas y realidades que los Ciudadanos Usuarios y Grupos de Valor requieren cumpliendo criterios de Calidad, Accesibilidad y Oportunidad.

Pero como en todo ejercicio de lo público, tal labor ha de desarrollarse bajo los parámetros establecidos por un sistema normativo punitivo; que es reactivo pues sanciona fallas en el servicio bien sea porque el funcionario se extralimite o se reprima en su deber. Es justamente contra esa condición reactiva a la que se ve sometida el Área de Servicio al Ciudadano, que nos hemos dispuesto a proponer, desde el hacer; no desde lo normativo, alternativas que contribuyan con un cambio de modelo, en el cual el actuar preventivo sea un aspecto de vital importancia ya que con él, estaremos contribuyendo en gran medida al bienestar social, al mejoramiento en la percepción de los servicios que prestan las entidades públicas o sus operadores y además a evitar el daño antijurídico estatal, el cual es uno de los pilares fundamentales de nuestro plan anticorrupción.

Para que el servicio al ciudadano sea efectivo ha de colaborar con el cumplimiento efectivo del deber ser de la entidad y el alcance de sus objetivos; a desarrollar procesos y procedimientos que brinden soluciones en términos de uso de tecnologías de la información y comunicaciones, orientadas a optimizar el uso y la gestión de recursos; y a contar con funcionarios públicos competentes y comprometidos con la excelencia. Pero también ha de garantizar cobertura total de la oferta de trámites y servicios; colmar las expectativas de los Ciudadanos Usuarios en términos de servicios y calidad de estos; brindar certeza en el cuándo, el cómo y el donde serán atendidos los requerimientos de los Ciudadanos Usuarios.

En tal sentido y mediante una investigación bibliográfica proponemos extrapolar conceptos de la Administración de Empresas, Mercadeo y Marketing a la Administración Pública, para hacer posible la Gestión Preventiva de PQRSD en las entidades públicas. Para llegar a esto nos apoyamos en una Investigación hecha al Área de Servicio al Cliente en INDERVALLE, entidad del orden Regional, la cual fue tomada como modelo para plantear unos lineamiento en tal sentido.

METODOLOGÍA Y REFERENTES CONCEPTUALES

Metodología

Hecho un reconocimiento de la Gestión de PQRSD en el Sector Público colombiano nos encontramos con que existen documentos productos de fuentes especializadas en el tema; en tal sentido contamos con:

- La Constitución Política de Colombia (2012); los códigos; los documentos CONPES 3649 (2010) y 3785 (2013); Las Leyes y Los Decretos.
- Cuadernillos, Guías, Manuales y Lineamientos para tal fin.
- Modelos de Gestión: Por Procesos, De Servicio al Ciudadano; Integrado de Planeación y Gestión y de Gestión Preventiva.

Llevada a cabo tal revisión nos fue dable afirmar que, con excepción de los documentos generados por la Asociación Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE; el Estado colombiano no proporciona elementos claros para mantener en niveles manejables las PQRSD; ni para minimizar aquellas situaciones prevenibles que pudieran derivar en erogaciones por responsabilidad civil extracontractual.

Seguidamente se complementó la información recabada mediante la contrastación con las teorías de servicio y de servicio al cliente, las cuales se encargan de las PQRSD en el siguiente sentido:

- Teoría del servicio (Lovelock, Reynoso, D'Andrea, & Huete, 2004), Conocimiento del cliente (Lescano Duncan, 2014), experiencia usuaria/cliente (Telefónica, 2018), diseño de experiencia cliente (DEC, 2016), diseño de servicios (Sepulveda Troncoso, 2012), marketing de servicios (Lovelock & Wirtz, 2015), producción de servicios (Eiglier & Langeard, 2000), servicios vivos (FJORD & Accenture Digital, 2015), cultura del servicio (Mazo Mejía & Alvear Sanín, 2003) y auditoria de servicio.
- Teoría del servicio al cliente; Momentos de verdad, percepciones y expectativas de los clientes, modelo de brechas, quejas y reclamos, modelo de brechas del servicio (Berry, 2004), jerarquía de las necesidades del consumidor (Jordan, 2000), el triángulo del servicio (Albercht & Zemke, 1990), el genoma cliente , personalización e hiperpersonalización del servicio (DEC, 2016), la voz del cliente , norma ISO 9001: 2015, acuerdo de los niveles de servicio (DAFP, 2016), servicio al cliente (Kaufman, 2013), Administración de las relaciones con los clientes, gestión de las emociones de los clientes (Alfaro et al., 2012), tecnologías para el servicio al cliente.

Validadas las Teorías Anteriores; corroboramos la posibilidad de implementar dinámicas de trabajo que facilitan la gestión preventiva de PQRSD en el sector Público Colombiano. En tal sentido y mediante entrevistas no estructuradas a funcionarios y validación de fuentes documentales se determinó que en INDERVALLE no se realiza un manejo adecuado de PQRSD; no se cuenta con lineamientos claros para realizarlo; Aunque existe una herramienta para la gestión de PQRSD esta no posibilita el seguimiento de tales comunicaciones; no se realiza ninguna acción preventiva o de minimización frente a las PQRSD

Luego y con el fin de validar las fuentes documentales consultadas se realizó su aplicación en el Instituto para el Deporte, la Educación Física y la Recreación del Valle del Cauca, INDERVALLE, un establecimiento público del orden departamental, dotado de personería jurídica. Permitiendo así corroborar la aplicación de un modelo de Gestión Preventiva de Quejas y Reclamos apalancados en la información proporcionada por la misma entidad.

Teniendo en cuenta los resultados de la aplicación del modelo de Gestión Preventiva de PQRSD para INDERVALLE; se determinaron los lineamientos que la entidad debe implementar para permanecer en esta senda.

Referentes Conceptuales

Seguidamente se abordan los conceptos de Quejas, Reclamos y Denuncias, como referentes principales del trabajo propuesto, desde la arista normativa que los define.

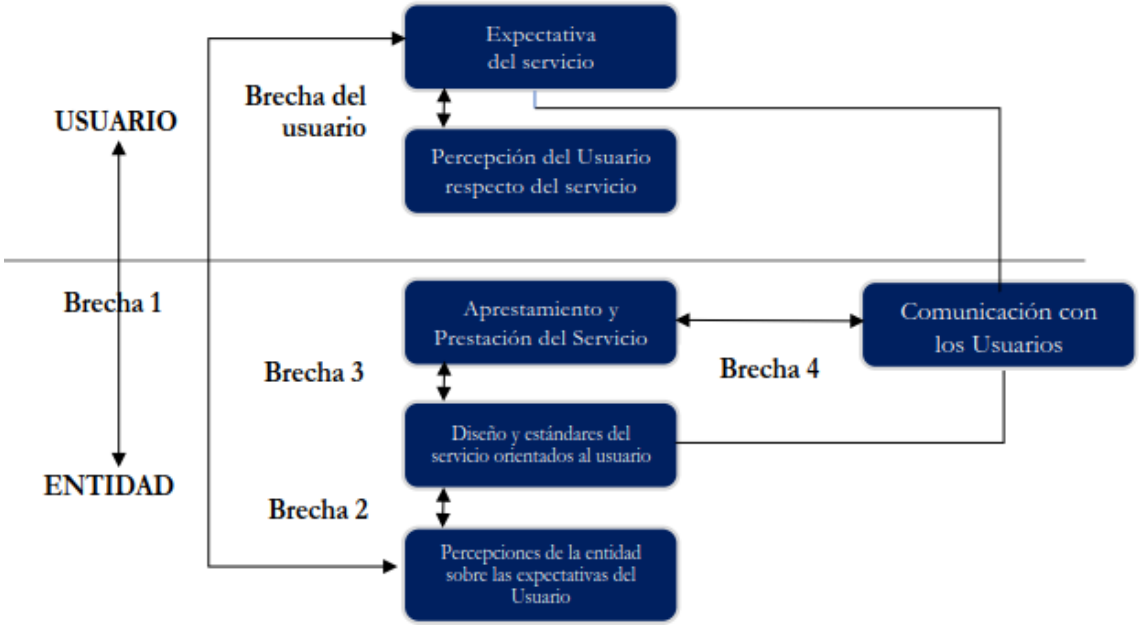
> *Queja; es la manifestación de protesta, censura, descontento o inconformidad que formula una persona en relación con una conducta que considera irregular de uno o varios servidores públicos en desarrollo de sus funciones*.
>
> *Reclamo; es el derecho que tiene toda persona de exigir, reivindicar o demandar una solución, ya sea por motivo general o particular, referente a la prestación indebida de un servicio o a la falta de atención de una solicitud. //Cualquier expresión verbal, escrita o en medio electrónico, de insatisfacción referida a la prestación de un servicio o la deficiente atención de una autoridad pública, es decir, es una declaración formal por el incumplimiento de un derecho que ha sido perjudicado o amenazado, ocasionado por la deficiente prestación o suspensión injustificada del servicio.*
>
> *Denuncia; Es la puesta en conocimiento ante una autoridad competente de una conducta posiblemente irregular, para que se adelante la correspondiente investigación penal, disciplinaria, fiscal, administrativa sancionatoria o ético profesional.*

Las personas no adquieren ni solicitan, productos ni servicios de las empresas publicas ni privadas con la intención de quejarse, ni de reclamar y menos de salir insatisfechas (Mazo Mejía & Alvear Sanín, 2003). Lo que ocurre es que las deficiencias en la prestación de los servicios, la mala actitud de los empleados de contacto, el incumplimiento de la promesa de servicio, la lentitud en la prestación del servicio, la falta de claridad por parte de los servidores públicos y el poco conocimiento que tienen de los productos y servicios hace que los usuarios de los servicios se quejen de estos, de los funcionarios y de las entidades (CONPES, 2010). No se entienden, especialmente las quejas y los reclamos como un grito desesperado de los usuarios para que los empleados presten mejores servicios (McCann, 1991), cambien su actitud, sean más diligentes y cumplan con los compromisos adquiridos como servidores públicos *servir a los ciudadanos, facilitarles el acceso a los servicios, orientarlos de principio a fin y con ello contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida* (DAFP, 2017b).

Las quejas, los reclamos y las denuncias en las entidades públicas son derechos que tienen los ciudadanos usuarios y/o los ciudadanos clientes para presentarlas y que con razón o sin ella, de conformidad con la normatividad vigente deben ser recibidas, respondidas y resueltas por los servidores encargados de su trámite, en los términos y condiciones establecidos por la normatividad vigente.

De acuerdo con el modelo de brechas (Zeithaml, Bitner, & Gremler, 2009); las quejas, los reclamos y las denuncias en los casos en los que los ciudadanos tienen razón para su presentación, obedecen a (ver Gráfico 1):

Gráfico 1. Modelo de Brechas.



Fuente: Ajustado de Zeithaml et al., (2009).

- Desconocimiento de las necesidades, requerimientos y motivaciones de los ciudadanos usuarios. Se da muy poca participación a las comunidades para que contribuyan en el diseño de los servicios y de los trámites, *no se le facilita la vida al usuario.*

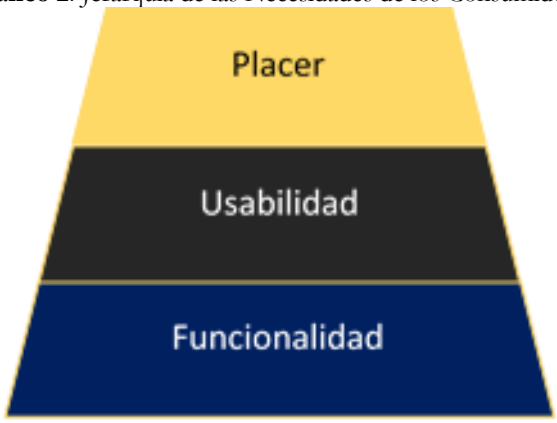
  Los servicios no cumplen con las condiciones propuestas por Jordan (2000), en la Jerarquía de las Necesidades de los Consumidores (Ver Gráfico 2):

Funcionalidad el servicio y/o el trámite cumplen con los propósitos para los cuales fueron diseñados.

Usabilidad se puede acceder fácilmente a los servicios y los trámites diseñados por las entidades públicas.

Placer Los servicios y los trámites ofertados proporcionan beneficios emocionales a los usuarios; colman sus expectativas, generan tranquilidad, contribuyen con el mejoramiento de su calidad de vida, etc.

Gráfico 2. Jerarquía de las Necesidades de los Consumidores



Fuente: Tomado de Jordán (2000)

- A la falta de diseños apropiados para la prestación de los servicios y de facilitación de los trámites que deben realizar los ciudadanos usuarios, a errores en el diseño de estos y a la falta de competencias de quienes están a cargo de ellos.
- A serias diferencias entre las instrucciones propias para operativizar el servicio o el trámite y la prestación de los servicios y la realización de los trámites que demandan los ciudadanos usuarios.
- A la deficiente comunicación de las entidades con sus usuarios respecto de los trámites y de los servicios, de las formas de acceder a ellos, de los requisitos que deben cumplir y de los compromisos de los ciudadanos y de las entidades.
- A que el ciudadano usuario tiene una expectativa del servicio que aspira recibir y/o del trámite que debe cumplir, a pesar de esto, una vez que hace uso de ellos, su percepción es totalmente

distinta; es decir, el Estado a través de las entidades que lo representan no logra colmar las expectativas de sus administrados.

Resultados de la Revisión Bibliográfica

Documentación Estatal Colombiana

En cuanto a la gestión de Quejas, Reclamos y Denuncias, provenientes de la ciudadanía, el Estado colombiano, en sus diferentes niveles, ha desarrollado una amplia normatividad que brinda suficiente claridad en términos legales y de fases en los procesos para su manejo. No deja de ser paradójico que con excepción de la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2011, PGN, 2013) y la Asociación Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE, 2013), no haya emitido ningún otro documento, en aras de incentivar la Gestión Preventiva de las Quejas, Reclamos y Denuncias. Esto ubica en un escenario reactivo de gestión ante las QRD.

Existe la normatividad, los lineamientos y demás documentos para que se actúe conforme a las pretensiones del Estado, sin embargo, no se producen los efectos esperados en el quehacer de los servidores públicos

Dicho lo anterior, se podrá sostener que aun existiendo la normatividad, los lineamientos y demás documentos para que se actúe conforme a las pretensiones Estatales; no se producen los efectos esperados en términos de los Servidores Públicos. Queda claro entonces que la profesionalización y capacitación o actualización de los Servidores Públicos, quienes prestan servicios a nombre del Estado, permitirá la operativización de los términos y lineamientos establecidos para la atención a la ciudadanía.

Independientemente de su forma de vinculación; los Servidores Públicos adolecen de una adecuada inducción. Y si se observan los procesos de reinducción que deben tomar los Servidores Públicos "antiguos", nombrados o contratistas, se encuentra que no son los mas eficaces ya que no cumplen con los propósitos para los cuales se realizan. Tales situaciones se dan entre otras cosas porque algunos aprovechan estos espacios para actividades de orden personal, otros prefieren no asistir porque ellos "ya conocen su cargo" y su asistencia sería una pérdida de

tiempo; y particular mente los contratistas no asisten pues no se consideran o no son considerados como Servidores Públicos.

Desconfianza generalizada de la población respecto de los servicios que el Estado colombiano le presta a los ciudadanos a pesar de la normatividad, documentación generada y de las inversiones realizadas

El objetivo de la normatividad, la documentación de apoyo, las inversiones en infraestructura técnica y tecnológica, etc; por parte del Estado Colombiano, es el de minimizar tal desconfianza; bien sea esta ocasionada por insatisfacciones con los servicios o por percepciones negativas frente a la eficiencia y eficacia de la Administración Pública. La problemática situacional que se pretende conjurar es la misma que dio origen a la Política Pública de Servicio al Ciudadano (CONPES, 2010);

Eje No. 1: Inadecuado tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la Administración Pública.

Eje No. 2: Deficiencias en la cualificación específica de los equipos de trabajo dispuestos para el servicio al ciudadano.

Eje No. 3: Persistencia de debilidades en el enfoque de gerencia de servicio al ciudadano de la Administración Pública.

Eje No. 4: Necesidad de consolidar iniciativas coordinadas de mejoramiento de los canales de atención de las entidades de la Administración Pública.

El sobre pasar, cumplir o no cumplir las expectativas que un Ciudadano Usuario tiene cuando se acerca a la Administración Pública a demandar un Servicio o a realizar un trámite es lo que determina su percepción frente a esta. En tal sentido es menester de la Administración Pública no solo cumplir al pie de la letra las normas sobre PQRSD, si no ir mas allá y conocer el grupo poblacional o de usuarios al cual están orientados, diseñar servicios de acuerdo al grupo objetivo, mantener grupos de atención y de apoyo a la atención para con esto poder garantizar una buena experiencia de los Ciudadanos Usuarios en relación con los servicios demandados.

Razones por las cuales se originan PQRSD en el Sector Público

Aunque en el presente apartado se extrapolaran algunos conceptos de atención al cliente presentes en el Sector privado y de la OCDE; no debemos olvidar que al final del día, estamos hablando de

interacciones de personas frente a un servicio, un trámite, etc. Dicho lo anterior podemos aseverar que las razones originarias de PQRSD en el Sector Público se concentran en:

Poca continuidad del Nivel Directivo en las Entidades: La alta gerencia de la entidad "personal de libre nombramiento, remoción y destitución" (DAFP, 2017a), pues desconoce el funcionamiento de la organización o lo conoce de forma superficial; en tal sentido son comunes los errores como consecuencia de decisiones equivocadas y no validadas frente al fin último de la institución representada.

Formación deficiente de los Servidores Públicos: No obstante, la existencia de lineamientos Estatales claros, frente a la formación de empleados vinculados, así como de procesos de capacitación, inducción y reinducción, tal esfuerzo no aporta en el cierre de brechas, en términos de oferta de servicios y/o realización de trámites. Esto se agrava, si tenemos en cuenta que los contratistas no son objeto de formación por parte de la Administración Pública.

Deficiencia en el diseño de la estructura de las entidades, especialmente para la prestación del servicio a los Ciudadanos Clientes (OCDE, 2012), Las entidades cuentan con una estructura para responder especialmente a las obligaciones de carácter legal y no para prestar servicios de excelencia a los servidores públicos ni a los ciudadanos usuarios.

El funcionamiento de algunas de las actividades se realiza de manera informal y no obedece a lineamientos claros establecidos por la entidad, estas organizaciones logran funcionar, así sea con errores, por los funcionarios de buena voluntad, competentes y bien intencionados.

Molestia de los Empleados de Contacto frente a las Inquietudes Planteadas por los Ciudadanos (Cubillos, 2010), En observaciones de campo se evidencia que en su mayoría los servidores públicos encargados de la atención y el servicio a los ciudadanos no muestran un gran interés en los eventos en los que los ciudadanos presentan inquietudes de diferente tipo respecto de los servicios que prestan las entidades, se nota que les molesta; emocionalmente los descompone, los saca de su caja de confort, porque los pone a pensar, a buscar alternativas para resolver las preguntas que realizan los usuarios, son al extremo operativos por no decir mecánicos.

Prestación de Servicios en Piloto Automático Muy comúnmente por el afán cumplir con las exigencias de ley, por presión de la comunidad de usuarios, por la presión de los entes de control y por mostrar resultados en términos cuantitativos, no se investiga adecuadamente cuales son las motivaciones, requerimientos y necesidades de la población respecto de los servicios a prestar, no se les da participación para el diseño y la prestación de los servicios y no se contempla la validación de los niveles de satisfacción de los Ciudadanos Usuarios (Costa, 2017; Martínez de Carvajal, 2017; Navarro, 2017).

Falta de protocolos de servicios extraordinarios A pesar de que los servicios y la forma de prestar el servicio a los clientes sean excelentes, existe la posibilidad de que se presenten contingencias, fallas y situaciones que terminarán afectando la percepción que los Ciudadanos Usuarios tienen de la entidad responsable de la prestación del servicio y/o de sus operadores (Unal, 2012).

Vulnerabilidad Estatal al Daño Antijurídico

"El daño antijurídico no es más que aquel daño que la víctima no está en el deber jurídico de soportar, pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del mismo por parte de la administración, razón por la cual deviene en una lesión patrimonial injusta." (Rodríguez, 2014). Entendido lo anterior podemos comprender porque expresiones como: "me importa poco, eso no me corresponde a mí"; "la norma es muy clara cuando dice.."; "esperemos a ver qué pasa"; "los usuarios molestan mucho"; "que demanden a ver quién gana"; etc., son tan peligrosas, especialmente cuando son usadas por empleados de contacto, por sus jefes inmediatos o por personal del nivel directivo frente a posibles fallas o problemas en la prestación de servicios y con las cuales evaden su responsabilidad. Razón por la cual el Estado se ve sometido a demandas billonarias cada año.

Las acciones preventivas frente a tales situaciones son desconocidas en el Estado Colombiano; frente a hechos puntuales de este tipo, el Estado actúa reactivamente; sumando con ello mayor desgaste y congestión a la Administración Pública por el sin fin de demandas legales a las que se ve sometida. A modo de ejemplo se presentan a continuación las cifras que manejan en el portal asuntos legales por el rubro de sentencias y conciliaciones entre los años 2000 a 2016. El primero

y Demandas Acumuladas por año Frente a pretensiones económicas entre los años 2013 a 2017 el segundo (ver Gráfico 3y 4).

Gráfico 3. Pagos Efectuados 2000 a 2016 por Entidades del Orden Nacional

Fuente: Tomado de Cigüenza Riaño (2018).

Gráfico 4. Demandas Acumuladas 2013 a 2017 a Entidades del Orden Nacional.

Fuente: Tomado de Cigüenza Riaño (2018).

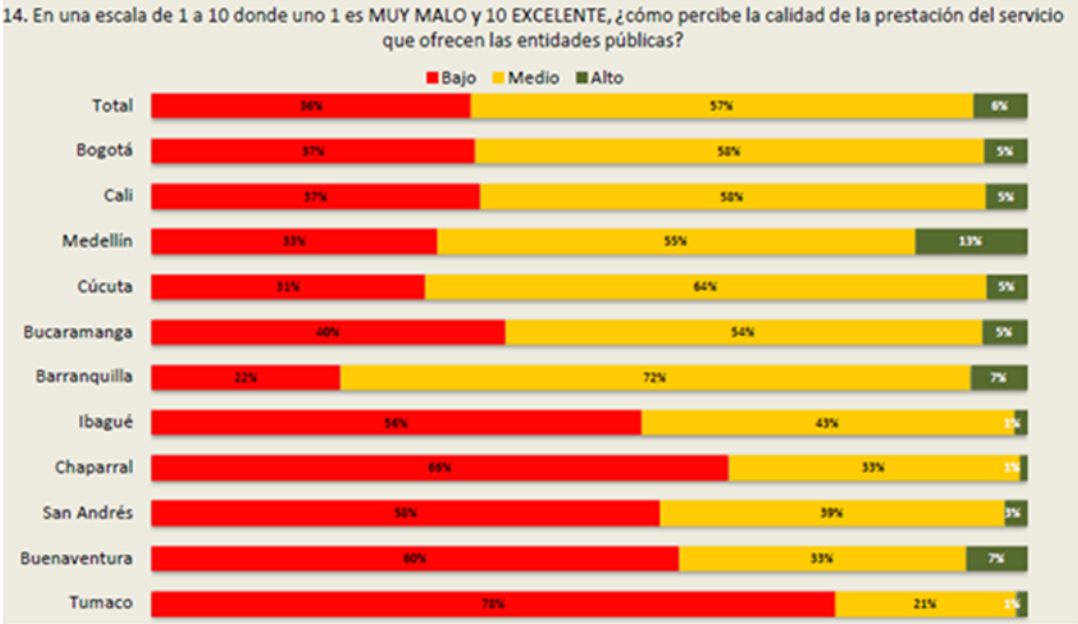
Consecuencias que el mal manejo de PQRSD evidencia el Ciudadano Usuario

El mal manejo de PQRSD en las entidades públicas colombianas ocasiona múltiples efectos muchos de estos impredecibles para el Estado.

- Desencanto de los Ciudadanos Usuarios al no cumplir con las expectativas respecto de los servicios que demandan de las entidades y funcionarios del Estado. En tal caso son evidentes: el enojo por la pérdida de tiempo que se había destinado para el trámite; perdida de dinero por pagos en los diferentes medios de transporte utilizados para los desplazamientos; dejar pendiente una situación que pudo resolverse en el momento en el cual se solicitó; etc.

- Índice de percepción ciudadana respecto de los servicios es muy bajo pues según cifras del DNP el 95.2% de los colombianos, califican entre malo y mediocre el servicio público. (ver Gráfico 5). "En general, la gente tiene una mala percepción de los servidores públicos, reiterada en la cotidianidad no solo por el actuar indebido de unos cuantos, sino porque su función está estigmatizada." (PGN, 2012).

Gráfico 5. Índices de Percepción Ciudadana: calidad de la prestación del servicio en entidades públicas



Fuente: Tomado de DNP (2016)

Resultados de la Investigación Realizada en Indervalle Respecto del Manejo de las PQRSD

Con el fin investigar la gestión de las PQRSD en una entidad del Sector Público, se realizado en INDERVALLE (EClass, 2013), un trabajo de campo obteniendo como resultados observables los siguientes:

- La entidad ha realizado algunos esfuerzos para que la gestión de las PQRSD funcione conforme a la normatividad y que contribuya con respuestas efectivas a los peticionarios.
- INDERVALLE dispone de un aplicativo que no está funcionando adecuadamente; se utiliza poco y no arroja los reportes que necesita la entidad para tomar decisiones.

- Los empleados encargados del contacto primario tienen la intención de prestar un buen servicio, pero no la capacitación para hacerlo.
- No se ha dimensionado la importancia que tiene el manejo adecuado de las PQRSD para los usuarios, los empleados y la imagen de la institución.
- No hay un seguimiento exigente de todas y cada una de las peticiones quejas, reclamos, solicitudes y denuncias que presenten los usuarios.
- Un porcentaje inferior al 10% de las PQRSD se convierten en tutelas y posteriormente en demandas contra INDERVALLE.
- El deficiente manejo de las PQRSD pudiera poner en riesgo la estabilidad financiera de la entidad en virtud de posibles erogaciones para pago de fallos judiciales.

Lineamientos para el Manejo Preventivo de las PQRSD en las Entidades Públicas Colombianas

A continuación, y como resultado del trabajo de campo realizado; se presentan las líneas de acción que a nuestro criterio deben emprender toda entidad que preste Servicios a nombre del Estado Colombiano.

El nivel Directivo y de Mandos Medios han de actuar como Líderes antes que como jefes

Las empresas públicas y privadas en el siglo XXI no necesitan jefes en el sentido y con la connotación inicial que tuvo este término; tenían potestad para mandar y hacerse obedecer, lo único que se le permitía al empleado era respirar y cumplir con la voluntad del jefe. La participación de los empleados en la toma de decisiones era nula, ni siquiera en aspectos que tenían relación directa con el trabajo que estaban realizando, la autonomía brillaba por su ausencia.

Las entidades públicas, las exigencias del mercado y los mismos empleados requieren de líderes más que de jefes, de seres humanos extremadamente sensibles, emocionalmente inteligentes para

el manejo de situaciones (EClass, 2013) ; por tal razón lo que se requiere en los niveles de jefatura es:

- Líderes que aprovechan los errores que cometen los empleados, convirtiéndolos en fuente de aprendizaje y no en fuente de castigo.
- Seres humanos que contribuyen con la formación de las personas que tienen a cargo para que den lo mejor de sí, en beneficio de ellos, de sus familias, de las áreas para las cuales desarrollan actividades y de las entidades a las cuales se encuentran vinculados.
- Líderes que, a partir del conocimiento de los empleados, saben cómo elevar su productividad para que, sus dirigidos pueden tener un mejor desempeño, los preparan y los convencen para que obtengan excelentes resultados en el corto, mediano y largo plazo.
- Directivos, jefes y mandos medios que hacen del empoderamiento una herramienta para elevar el rendimiento de los empleados y de los diferentes equipos de trabajo, que tienen claro el proceso de facultar a los empleados para que presten servicios de excelencia.
- Seres humanos que están atentos a las necesidades de los empleados, que proveen los medios necesarios para que realicen su trabajo y que contribuyen con soluciones a las dificultades que afrontan sus dirigidos.
- Seres humanos apasionados con lo que hacen, dispuestos a servir en todo momento; que disfrutan lo que hacen y entienden que el mejoramiento continuo es una labor que en ningún momento termina.
- Líderes que son un ejemplo vivo como seres humanos y como personas, que son capaces de inspirar a sus dirigidos.

Restablecer e Innovar: Conocimiento y Reconocimiento de los Usuarios

Mantener actualizado el conocimiento que las entidades del estado tienen de sus grupos de interés y en especial de los usuarios de los servicios, les permite a estas organizaciones tener claridad respecto de sus requerimientos, necesidades y las motivaciones que les mueve a demandar los servicios que ofrecen y prestan.

La mayoría de las entidades utiliza de manera generalizada la caracterización de usuarios, esta se elabora de una forma genérica y sin tener en cuenta que cada uno de los tipos de usuarios requiere su propia caracterización y de acuerdo con la información obtenida diseñar los servicios que posteriormente se les van a ofertar y prestar.

De igual forma las entidades públicas pueden utilizar otras herramientas que tienen probada validez para tener un conocimiento pleno de los ciudadanos usuarios. Se sugiere tener en cuenta los insights de los clientes, el focus group, design thinking, y/o el mapa de empatía de los usuarios de los servicios.

El ser humano vive en una sociedad líquida (Bauman, 2004), cambia con mucha frecuencia y con gran facilidad "lo que hoy deja a los usuarios levitando, puede que el día de mañana ni siquiera los conmueva". Los usuarios de los servicios están mutando permanentemente (Bauman, 2007; FJORD & Accenture Digital, 2015), lo que obliga a las organizaciones del estado a testear de manera permanente las motivaciones, requerimientos y expectativas de los diferentes grupos de usuarios.

El conocimiento pleno y actualizado de los segmentos y subsegmentos de usuarios debe motivar a los directivos, jefes, mandos medios y empleados de contacto a innovar de manera frecuente y a generar valor público a las comunidades beneficiarias de los servicios que presta.

En atención a lo anterior es dable sostener que las entidades del Estado deben estar atentas a los cambios en los deseos, gustos y preferencias de los usuarios respecto de los servicios que demandan, en lo que anhelan de los servicios, en aquellas cosas que los emocionan hoy más que ayer, en los requerimientos actuales. Se recomienda en consecuencia:

- Validar de forma frecuente los niveles en que están siendo colmadas las expectativas de los Ciudadanos Usuarios.
- Diseñar productos y/o servicios a la medida de los ciudadanos usuarios y con un alto nivel de participación de estos (Muriel Garreta & Mor Pera, 2012).
- Los diversos recursos técnicos, tecnológicos y de infraestructura, así como los muebles y enseres que las instituciones designen para la atención de Ciudadanos Usuarios han de

contribuir a que la Administración Pública alcance niveles de excelencia en el quehacer de los empleados de contacto.

- Analizar las tendencias de la población beneficiaria de los servicios al cual pertenece la entidad y realizar los cambios pertinentes para tener respuestas acertadas a las motivaciones y requerimientos de los clientes.
- Comprometer a los operadores encargados de la prestación de los servicios para que cumplan a cabalidad con las pautas proporcionadas por las entidades que los contratan.
- Hacer del mejoramiento continuo una condición necesaria en la ejecución de las actividades propias del quehacer organizacional.

Cultura de los servidores públicos y su correlación con las actividades para la gestión preventiva de PQRSD

Se hace necesario formular e implementar las estrategias necesarias con el fin de generar una cultura que permita realizar una gestión preventiva de las PQRSD al interior de las entidades públicas. Para lograr este propósito se sugiere pasar por las siguientes fases:

Primera fase. Investigar con los clientes internos y externos cuales son las percepciones que tienen respecto del manejo de las PQRSD a partir de la técnica de los conversatorios.

Segunda fase. Esta fase tiene como actor principal al equipo directivo y se denomina "los directivos tienen la palabra". Definitivamente la calidad del servicio y en especial la gestión del nivel directivo debe ser ejemplar para su adecuada gestión, lo que no se maneje de esta manera, se convierte en esfuerzos aislados de empleados bien intencionados. Sin el compromiso de la alta dirección, la implementación de la cultura preventiva en las entidades públicas no es posible.

En esta etapa se presentan los resultados del diagnóstico de las percepciones de los clientes internos y externos al equipo directivo, se da claridad de los conceptos que se van a utilizar para implementar la cultura preventiva para la gestión de las PQRSD que va a adoptar la entidad.

Tercera fase. La nueva cultura para la gestión preventiva de las PQRS, se toma a toda la entidad; es decir, se da a conocer a todas y cada una de las personas vinculadas de forma directa e indirecta a la organización. En el inicio de esta fase se utilizarán diferentes canales y medios de comunicación; presencial "tertulias informativas, charlas informales, conferencias", telefónica "mensajes de voz, de texto, correos electrónicos, chats, video conferencias invitaciones a leer los documentos de soporte, etc."

Dentro de esta etapa se destacan; el derrumbe de obstáculos que torpedean la aplicación de la nueva cultura, lanzamiento de la nueva cultura para la gestión preventiva de PQRSD a nivel de la entidad y presentación de los resultados al nivel directivo.

Cuarta fase. Formación de los empleados en temas relacionados con la gestión preventiva de PQRSD, se realiza con el fin de llenar algunos vacíos en la formación de los empleados, se busca que desarrollen las competencias laborales y emocionales que demanda el proceso.

Realización permanente de evaluaciones que permitan realizar los ajustes y mejoras que sean necesarios encaminados a alimentar y nutrir la nueva cultura de la entidad.

Pertinencia y Competencia Laboral, Social y Emocional

Diseñar, rediseñar o mejorar los manuales de funciones y competencias laborales teniendo en cuenta los procesos, trámites y servicios (DAFP, 2015b) en los cuales van a participar los cargos, incluyendo en ellos, las competencias laborales, emocionales y sociales que requieren todos y cada uno de los puestos de trabajo.

Para los cargos de los empleados de contacto con los clientes se sugiere hacer énfasis en:

Competencias Laborales

- Básicas; lectura rápida, comprensión de lectura, excelente redacción, capacidad para comunicarse de forma efectiva con otras personas, manejo de las herramientas básicas de los sistemas de información (Serrano Ch, 2008).

- Específicas; vocación de servicio, orientación a los clientes, conocimiento y manejo de los procesos y procedimientos, aprestamiento y prestación de servicios, aplicación de la legislación propia del proceso/servicio en el cual va a ser ubicado el nuevo trabajador.

Competencias Sociales

- Relaciones interpersonales, trabajo en equipo, toma de decisiones, comunicación asertiva, empoderamiento, liderazgo, manejo y solución de conflictos, búsqueda permanente de soluciones (Alles, 2013).

Competencias Emocionales

- Vincular personal que sea Proactivo, que ejerza la Empatía, que cuente con Iniciativa, disposición, dedicación, compromiso, entusiasmo, pasión por lo que hace, actitud positiva y amabilidad.

Consideramos que la ausencia de cualquier competencia laboral es fácilmente subsanable a través de capacitación; pero en el caso de ausencia de competencias sociales o emocionales es muy difícil lograr alcanzarlas por este medio.

Formación y Capacitación Continua para los Funcionarios Públicos

Si la vinculación de funcionarios es rigurosa en todas y cada una de las etapas, de tal forma que los nuevos servidores públicos cumplan con el perfil definido para los cargos que van a ocupar, la entidad tiene la obligación moral y ética de mantener las competencias de sus empleados en el más alto nivel (DAFP & ESAP, 2017).

La formación de los funcionarios debe abarcar al menos tres dimensiones:

- Formación para el empleado como ser humano para que aprenda a ser, a prestar excelentes servicios, a preocuparse por sí mismo, a eliminar las conductas nocivas, a auto

cuidarse, a mejorar su autoestima, a desarrollar un excelente auto-concepto, a mantenerse en buena forma, a tenerse fe en todas y cada una de las actividades con las que se comprometa, a mejorar su calidad de vida, a aprender todos los días, a tener propósitos de vida claros y a comprometerse consigo mismo.

- Formación del empleado para el mejoramiento de las competencias sociales; es decir para que mejore las competencias relacionales, para que mejore su convivencia con los demás seres humanos, para que aprenda a ser más tolerante con su familia, sus amigos, los directivos de la empresa, y demás compañeros de trabajo.
- Formación del empleado para que mejore su desempeño, afine aquellas competencias en las que tiene dificultades, desarrolle nuevas y mantenga intactas aquellas con las que ingreso a la empresa.

Diseñar, Rediseñar y Mejorar la Infraestructura Física y la Logística en las Entidades Públicas en Función de los Usuarios y Empleados de los Servicios

La Infraestructura y la Logística de la Entidad deben cumplir dos condiciones fundamentales; facilitar el trabajo de los empleados de contacto y contribuir con la prestación de servicios de excelencia a los Usuarios en condiciones normales y extraordinarias. En tal sentido se debe disponer de:

- Manuales de servicios, trámites, procesos y procedimientos o sus equivalentes, diseñados a la medida de la entidad, teniendo en cuenta las exigencias de carácter legal, las motivaciones y requerimientos de los ciudadanos usuarios.
- Manuales de funciones que reflejen las actividades, responsabilidades y tareas propias de los procesos, servicios, trámites y procedimientos en los que participan los funcionarios públicos vinculados a la administración o que están por vincularse a los cargos vacantes.
- Tecnología "hardware y software" que facilite el trabajo, que contribuya a agilizarlo, que no obligue a la duplicación de tareas, que permita la automatización y

visibilización (DAFP, 2015a) de la información para que esté presente en los momentos en que sea requerida por los usuarios y los servidores públicos.

- En los eventos en que se disponga de página web, que esta sea interactiva, que permita que el usuario pueda acceder a la información mediante cualquiera de los dispositivos de que disponen los funcionarios públicos y los usuarios (Bonilla, 2013). De igual forma se espera que los portales web faciliten el acceso a "productos y/o servicios, obtenga citas, realice pagos, solicite servicios, realice inscripciones, valide el estado de los trámites, conozca las facturas pendientes de pago, presente PQRS, realice la trazabilidad de los servicios solicitados, etc.".
- Si es necesario atender usuarios que la estructura locativa sea adecuada, cómoda, con suficiente iluminación, que disponga de sillas ergonómicas, con espacio suficiente, con material de apoyo para los clientes.

Validación del Cumplimiento de Expectativas: la Vía son los Usuarios

Como mínimo las entidades públicas han de colmar las expectativas con las que los ciudadanos llegaron respecto de los servicios que están solicitando, pero para generar valor agregado deben "caminar" el kilómetro extra, dando más de lo que ellos esperan. En consecuencia, se hace necesario crear una cultura de trabajo (Alcaide Casado, 2015a, 2015b; Kaufman, 2013) que permita:

- Actuar de manera preventiva en todos y cada uno de los eventos en los que estén involucrados los Ciudadanos Usuarios, trabajar con fundamento en los detalles, no dejar nada al azar.
- Dar una respuesta efectiva a los requerimientos normales y especiales de los Ciudadanos Usuarios.
- Resolver de forma inmediata las situaciones y fallas que puedan generar inconvenientes en la producción de bienes o en la prestación de servicios.

- En todos los eventos en los que se presenten situaciones que provoquen malestar en los Ciudadanos Usuarios, gestionar de forma inmediata, sin dilaciones su solución, evitar que estas trasciendan y se conviertan en un problema para la Entidad.
- Monitorear el comportamiento de los funcionarios de contacto con los Ciudadanos Usuarios y llamar la atención de estos, en todos los eventos en los que sea necesario, siendo cuidadosos, diplomáticos y asertivos. Se debe recordar que se va a llamar la atención sobre los comportamientos que no son adecuados de cara al cliente y que no se debe atacar a la persona.
- Validar los niveles de satisfacción de los Ciudadanos Usuarios, de ser posible en el momento mismo en que se le está prestando el servicio, las mejores respuestas se obtienen en caliente. Tomar medidas efectivas, para dar respuesta a las peticiones y sugerencias de estos.

El Diseño de Servicios: Involucrar a la Comunidad, al Ciudadano Usuario

Especialmente para los casos en los que la comunidad o los usuarios de manera individual solicitan servicios es ideal que se personalice su diseño (Quiñones Serrano, Fernández Ochoa, & Guevara Sierra, 2017). Para lograrlo es necesario convertir al usuario y a la comunidad en cocreadores de los servicios que anhelan recibir.

Para alcanzar tal involucramiento se hace necesario:

- Tener en cuenta que se va a personalizar el servicio, es lo que el usuario desea, le gusta, lo ilusiona y lo motiva. El servicio se ajusta, se adecua a
- Tener en cuenta las limitaciones de la entidad para evitar comprometerse con cosas que no puede cumplir. Es preferible ser claros con los clientes, mencionando lo que se puede hacer. En los eventos en los que las entidades públicas no tengan la respuesta efectiva a los requerimientos de los usuarios es bueno, hacerlo saber de manera oportuna para no comprometer a la entidad en algo que posteriormente no va a cumplir.

Hacer de cada momento de verdad, un evento memorable

Los momentos de verdad corresponden a todos y cada uno de los eventos en los que el cliente entra en contacto con la entidad; de forma presencial, telefónica y/o virtual. Resulta necesario demostrarle con hechos al Ciudadano Usuario, lo importante que es para la entidad y sus dependencias (Serna Gómez, 2015).

Para hacer de cada momento de verdad, un evento memorable, se hace necesario:

- Que toda la Administración Pública de forma permanente, cumpla con este principio de calidad. "El Ciudadano Usuario es lo primero; en tal sentido he de hacer las cosas bien desde el principio para que no haya necesidad de repetirlas" para a partir de ahí dar respuesta efectiva, afectiva y oportuna a los requerimientos de los Ciudadanos Usuarios.
- Entender que se aprende más con los usuarios difíciles, que con los usuarios fáciles de atender y de prestarles servicios. Un usuario difícil saca de la caja de confort al empleado de contacto y lo obliga a pensar, a actuar distinto, a ser ingenioso a idearse nuevas formas para dar una respuesta efectiva a este tipo de clientes.
- Ser generadores de soluciones, es lo que espera el cliente de los empleados de contacto, dado que los considera expertos. No espera evasivas ni dilaciones, desea y exige respuestas efectivas a sus requerimientos.
- Sorprender al Ciudadano Usuario con detalles (González Molina, 2015) que pueden parecer insignificantes pero que mejoran en gran medida las relaciones con los usuarios; preguntarle a un empresario como le va en el nuevo negocio, a una madre por su bebe recién nacido, obsequiar el lapicero que pidió prestado el cliente, enviar una tarjeta de felicitación a un Usuario que obtiene un título, etc.
- Darle la importancia que tienen todas aquellas cosas que para los empleados de contacto son insignificantes y que no tienen razón de ser "para el cliente todo tiene sentido y todo es importante".

Una excelente inducción es clave

Se espera que con una excelente inducción, el servidor se adapte rápidamente al puesto de trabajo, a la dependencia y a la entidad (DAFP, 2015c). Esta actividad se ejecuta para que el empleado cumpla con el propósito para el cual ha sido vinculado a la organización.

- Es indispensable dedicar el tiempo que sea necesario para que el empleado, reciba una excelente inducción para que conozca la empresa; misión, visión, principios, valores, políticas, productos, servicios y áreas de trabajo. Que se convenza que es un excelente lugar para crecer como persona, como empleado y como profesional.
- Se debe indicar al empleado las actividades propias del área de trabajo y de la importancia que tiene en la estructura de la empresa, del aporte que realiza en el cumplimiento de los objetivos organizacionales.
- El funcionario debe tener un conocimiento integral del cargo que va a ocupar; manuales de funciones, de procesos, procedimientos, políticas del área de trabajo, reglamentos e instructivos.
- Se debe hacer entrega formal de los equipos con instrucciones precisas sobre su manejo y de los aspectos del trabajo a los que le debe prestar una excelente atención, capacitar al empleado para que tenga un excelente manejo de los sistemas de información y comunicación de la empresa.

Acuerdos de servicio

Con el ánimo de asegurar la continuidad en la prestación de los servicios a los que se comprometen las entidades públicas de forma directa o mediante operadores de servicios se hace necesario realizar acuerdos de servicio con fundamento en las expectativas de los Ciudadanos Usuarios (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Se pretende generar confianza en la gestión de las relaciones con los usuarios; de ser más conscientes de los compromisos adquiridos, de validar con hechos las obligaciones contraídas, de

mejorar continuamente la prestación de los servicios, de demostrar que existe un interés real de mantener relaciones de largo plazo con los segmentos y subsegmentos del mercado objetivo.

Los acuerdos de servicio a celebrar con la comunidad de usuarios y con los grupos e interés están compuestos por las fases que se mencionan y desarrollan a continuación:

La primera fase: dentro del acuerdo de servicio es el conocimiento mutuo de los usuarios, las entidades responsables y de los operadores de servicios.

La comunidad de usuarios debe conocer a la entidad responsable de la prestación de los servicios y a los operadores vinculados para la prestación de estos. Resulta de vital importancia que los usuarios y sus representantes conozcan la ubicación de oficinas administrativas, sedes en las cuales se prestan los servicios, portafolio de servicios, requisitos para acceder a los servicios, inscripciones, capacidad para la prestación del servicio, horarios de servicio, accesibilidad, tecnología de la que dispone, aliados estratégicos para la prestación del servicio, capacidad de respuesta, etc.

Las entidades públicas como responsables directas de la prestación de los servicios deben periódicamente investigar cuales son las expectativas (motivaciones, deseos, gustos, preferencias, costumbre, anhelos, requerimientos y necesidades) de los usuarios, para adecuar la oferta de los servicios teniendo en cuenta los segmentos y subsegmentos de mercado elegidos.

La segunda fase: Es el compromiso que se adquiere para colmar las expectativas (Chauvin, s/f).

Las expectativas de los Ciudadanos Usuarios se forman básicamente a partir de las experiencias previas que han tenido estos respecto de los servicios que están demandando, de lo que ofrece la entidad pública responsable de los servicios y del voz a voz de las personas que han utilizado los servicios y que se encargan dar a conocer sus beneficios, valor agregado y elementos diferenciadores.

Se trata en consecuencia de dar una respuesta efectiva a las motivaciones de los ciudadanos usuarios, a sus deseos, anhelos, gustos, requerimientos y preferencias. Para colmar o superar las expectativas de la comunidad de usuarios es necesario:

- Estar atentos a todo aquello que pueda dificultar la prestación del servicio para solucionarlo de manera oportuna.
- Escuchar la voz del Ciudadano Usuario y tomar decisiones oportunas con fundamento en la información recibida para dar una respuesta efectiva a los requerimientos, necesidades y motivaciones de las comunidades de usuarios.
- Facilitar el acceso a los servicios de tal forma que los esfuerzos de la comunidad de usuarios sean mínimos.
- Practicar de manera permanente la innovación en los servicios, generar valor agregado e implementar elementos diferenciadores.
- Facilitar la participación de los usuarios en el diseño, rediseño y mejoramiento de los servicios.
- Evaluar cómo percibe la comunidad de usuarios los servicios que está recibiendo de forma directa o por medio de los operadores de servicios.

La tercera fase: es el establecimiento de los acuerdos de servicio

Resulta provechoso para las partes involucradas en las negociaciones, acompañar la firma de acuerdos formales en los que se definen claramente las condiciones para la prestación de los servicios, la dinámica de los servicios a prestar, la realización de actividades que permitan conocer los niveles de satisfacción de la comunidad de usuarios y la forma de solucionar las situaciones que se presenten en atención a los compromisos adquiridos. El propósito es el fortalecimiento de las relaciones y la prestación de servicios de excelencia a los usuarios.

En los acuerdos de servicio es necesario establecer las métricas alrededor de las cuales se va a validar la efectividad con que se cumplen los pactos realizados, las acciones de seguimiento, la penalización por incumplimiento, la coordinación de actividades, la respuesta a las emergencias de los clientes, la conciliación de los eventos en los cuales existan diferencias de criterios y la respuesta frente a los requerimientos.

La cuarta fase: es el establecimiento de actividades conjuntas entre entidades, operadores de servicio y comunidad de usuarios

La relación con la comunidad respecto de los servicios que demanda no puede circunscribirse a la simple tarea de tomar la solicitud del servicio y a la prestación de este, esta debe ser más profunda para que se mantenga en su más alto nivel, que permita mantener un conocimiento actualizado de los usuarios, que fomente la participación de los usuarios y que facilite los acuerdos de servicio.

Es conveniente realizar reuniones periódicas y/o de carácter extraordinario en los eventos en los que la situación lo amerite, para conocer las inquietudes de las partes, subsanar dificultades, mejorar los servicios, aclarar inquietudes y conocer la dinámica de los servicios para el sector al cual pertenecen los Ciudadanos Usuarios que participan en la celebración de acuerdos.

Quinta fase: gestión de relaciones gana – gana

De acuerdo con los planteamientos de Covey en los Siete Hábitos de Gente Altamente Efectiva (Covey, 2003), una relación es gana – gana se presenta en los siguientes eventos:

- ✓ Se llega a acuerdos mutuamente beneficiosos.
- ✓ Se tienen en cuenta los intereses propios y de la otra parte con la que se está negociando.
- ✓ Prima el ambiente de colaboración, no de contienda.
- ✓ Existe un ambiente de confianza, de calidez y de respeto, que permite fortalecer las relaciones.
- ✓ Prevalece el interés por mantener la relación en su más alto nivel, a las diferencias se les da manejo para llegar a acuerdos.

Los acuerdos de servicio en los que se establecen relaciones gana – gana son aquellos en los cuales las partes no intentan sacar provecho de las debilidades o circunstancias del otro, de cobrar los errores que uno u otro han cometido, de obligar a la entidad o al operador del servicio proveedor a asumir responsabilidades que no le corresponden.

En este tipo de negociación no existen antagonismos, las diferencias se vuelven complementarias y de forma conjunta se busca resolver las discrepancias que puedan existir de tal forma que se produzcan beneficios que mejoran día a día las relaciones entre proveedores y clientes.

En las relaciones gana – gana necesariamente se generan beneficio para las partes; comunidad de usuarios, operadores del servicio y entidades responsables de la prestación. Los usuarios reciben servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos "colmar sus expectativas", los operadores de servicio cumplen con el objeto social para el cual fueron creados y las entidades responsables dan respuesta efectiva a sus propósitos misionales.

Sexta fase: superar las dificultades manteniendo una excelente comunicación entre las entidades y personas naturales involucradas en el servicio.

La comunicación permanente, fluida, oportuna y asertiva permite conocer a tiempo las situaciones que pueden generar dificultades y de común acuerdo encontrar soluciones para llevar a feliz término los acuerdos de servicio pactados.

Sin entretenerse en las fallas y problemas que se presenten en los servicios, las partes involucradas desarrollan una comunicación asertiva en la cual se escuchan de manera activa, utilizan un tono de voz adecuado, presentan alternativas de solución y toman decisiones con respuestas efectivas a las situaciones que las originaron.

CONCLUSIONES

Los mayores obstáculos "subsanables por cierto" para la implementación de la gestión preventiva de PQRSD se dan especialmente porque no existen lineamientos claros al interior de las entidades para el manejo preventivo de las PQRSD, falta de capacitación de los empleados, deficiente nivel de compromiso de los empleados de carrera y demás servidores públicos, nivel directivo con poco tiempo de permanencia en sus cargos y a una deficiente cultura de la prevención por parte de los empleados del sector público.

Las astronómicas cifras que el Estado colombiano paga año tras año por responsabilidad civil extracontractual demuestran el poco trabajo que se realiza al interior de las entidades del orden nacional y territorial para prevenir las PQRSD, salvo honrosas excepciones en la mayoría de las entidades se realiza una gerencia de contingencia.

Las deficiencias en la inducción que se realiza a los empleados nuevos y de la inducción/reinducción sobre temas recientes y de especial importancia para las entidades hace que exista un desconocimiento notorio sobre las acciones de carácter preventivo que se podrían implementar al interior de las entidades para minimizar el daño antijurídico, prestar un mejor servicio y evitar el pago de cuantiosas sumas de dinero por responsabilidad civil extracontractual.

Implementar la gestión preventiva en las entidades públicas es posible, requiere de la formulación e implementación de una propuesta de trabajo en la que se incluya la capacitación de los servidores públicos de todos los niveles, colaboración e involucramiento del nivel directivo de las entidades, instrumentalización de las actividades relacionadas con la gestión de las PQRSD, sistematización y automatización de las PQRSD, seguimiento, evaluación y control de las PQRSD y al menos llamados de atención para aquellas personas que no cumplen con los lineamientos proporcionados por las entidades.

Las personas no adquieren ni solicitan, productos ni servicios de las empresas públicas ni privadas con la intención de quejarse, ni de reclamar y menos de salir insatisfechas. Lo que ocurre es que las deficiencias en la prestación de los servicios, la mala actitud de los empleados

de contacto, el incumplimiento de la promesa de servicio, la lentitud en la prestación del servicio, la falta de claridad por parte de los servidores públicos y el poco conocimiento que tienen de los productos y servicios hace que los usuarios de los servicios se quejen de estos, de los funcionarios y de las entidades.

Las quejas, los reclamos y las denuncias en las entidades públicas son derechos que tienen los ciudadanos usuarios y/o los ciudadanos clientes para presentarlas y que con razón o sin ella, de conformidad con la normatividad vigente deben ser recibidas, respondidas y resueltas por los servidores encargados de su trámite, en los términos y condiciones establecidos por la normatividad vigente.

Desconocimiento de las necesidades, requerimientos y expectativas de los ciudadanos usuarios. Se da muy poca participación a las comunidades para que contribuyan en el diseño de los servicios y de los trámites, no se le facilita la vida al usuario.

La deficiente capacitación, inducción y reinducción de los empleados respecto de la gestión PQRSD hace que el Estado en cabeza de las entidades que lo representan propicie situaciones, fallas y problemas que pueden llegar a convertirse en cuantiosas demandas que afectan el erario.

Existe la normatividad, los lineamientos y demás documentos para que se actúe conforme a las pretensiones del Estado "facilitarle el acceso a los servicios y trámites a los ciudadanos y usuarios", sin embargo, no se producen los efectos esperados en el quehacer de los servidores públicos.

Desconfianza generalizada de la población respecto de los servicios que el Estado colombiano les presta a los ciudadanos a pesar de la normatividad, documentación generada y de las inversiones realizadas

En observaciones de campo se evidencia que en su mayoría los servidores públicos encargados de la atención y el servicio a los ciudadanos no muestran un gran interés en los eventos en los que los ciudadanos presentan inquietudes de diferente tipo respecto de los servicios que prestan las entidades, se nota que les molesta; emocionalmente los descompone, los saca de su

caja de confort, porque los pone a pensar, a buscar alternativas para resolver las preguntas que realizan los usuarios, son al extremo operativos por no decir mecánicos.

El afán cumplir con las exigencias de ley, la presión de la comunidad de usuarios, las exigencias de los entes de control y la necesidad de mostrar resultados, no se investiga adecuadamente cuales son las expectativas, requerimientos y necesidades de la población respecto de los servicios a prestar, no se les da participación para el diseño y la prestación de los servicios y no se contempla la validación de los niveles de satisfacción de los Ciudadanos Usuarios.

Actitudes, comportamientos y conductas tales como: "me importa poco, eso no me corresponde a mí"; "la norma es muy clara cuando dice.."; "esperemos a ver qué pasa"; "los usuarios molestan mucho"; "que demanden a ver quién gana"; etc., son tan peligrosas, especialmente cuando son usadas por empleados de contacto, por sus jefes inmediatos o por personal del nivel directivo frente a posibles fallas o problemas en la prestación de servicios y con las cuales evaden su responsabilidad. Las razones mencionadas en este párrafo dan origen a demandas por responsabilidad civil extracontractual y por las cuales año tras año el Estado debe realizar erogaciones billonarias que finalmente pagan todos los colombianos.

El Estado colombiano actúa de manera reactiva y no de forma preventiva en la mayoría de los casos, no existe la cultura de la prevención, existen honrosas excepciones que son tan solo eso. De reciente creación (2012) la Asociación Nacional de Defensa Jurídica del Estado ANDJE y los lineamientos que produce intentan poner freno a las actuaciones de los servidores públicos que por acción o por omisión le dan origen a las demandas en contra del Estado.

El ser humano vive en una sociedad líquida (Bauman, 2004), cambia con mucha frecuencia y con gran facilidad "lo que hoy deja a los usuarios levitando, puede que el día de mañana ni siquiera los conmueva". Los usuarios de los servicios están mutando permanentemente (Accenture Interactive, 2017; Bauman, 2007), lo que obliga a las organizaciones del estado a testear de manera permanente las motivaciones, requerimientos y expectativas de los diferentes grupos de usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

Accenture Interactive. (2017). El arte de conocer el genoma del cliente y el nuevo estado de la ersonalización. *[Gaceta digital]*. España: Accenture. Recuperado de http://cort.as/-JOud

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE. (2013, marzo). Guía para la generación de política de prevención del daño antijurídico. Bogotá D.C: ANDJE. Recuperado de shorturl.at/cjnKY

Albercht, K., & Zemke, R. (1990). *Gerencia del Servicio* (Serie Empr). Bogotá D.C: Legis Fondo Editorial.

Alcaide Casado, J. C. (2015a). *Fidelización de Clientes*. Madrid: Editorial ESIC.

Alcaide Casado, J. C. (2015b). *Los 100 Errores de la Experiencia del Cliente*. Madrid: Editorial ESIC.

Alfaro, E., Velilla, J., Brunetta, H., Navarro, B., Molina, C., Martínez-Ribes, L., … Muñoz, B. (2012). Customer Experience. Una visión multidimensional del marketing de experiencias. España: eBook Customer Experience. Recuperado de shorturl.at/gqtNU

Alles, M. A. (2013). *Diccionario de Competencias; La Trilogía*. Buenos Aires: Editorial Granica.

Asociación para el Desarrollo de la Experiencia de Cliente - DEC. (2016, agosto). La importancia del diseño en la experiencia de cliente. *[Ficha #3 - EOI]*. España: DEC, Escuela de Organización Industrial - EOI. Recuperado de http://cort.as/-JOsS

Bauman, Z. (2004). Modernidad Líquida. (M. Rosenberg, Trad.). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo. Primera edición electrónica*. Fondo de Cultura Económica. https://doi.org/10.1515/jpem-2012-0219

Berry, L. L. (2004). *Un Buen servicio ya no basta: más allá de la excelencia en el servicio*. Barcelona: Deusto.

Bonilla, P. C. (2013). *Diseño Web Adaptativo*. Madrid: Editorial Anaya Multimedia.

Chauvin, S. (s/f). Como cumplir con las expectativas del cliente. Recuperado el 2 de abril de

2019, de shorturl.at/gilrx

Cigüenza Riaño, N. (2018, abril 27). Entre 2002 y 2016, se incuyeron en el PGN $11,2 billones para el pago de sentencias. Recuperado de shorturl.at/xIRWX

Colombia, & Asamblea Nacional Constituyente. (2012). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Legis.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010, marzo 15). Conpes 3649. Política Nacional de Servicio al Ciudadano. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2013, diciembre 9). CONPES 3785. Política Nacional de Eficiencia Administrativa al servicio del ciudadano. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación.

Costa, A. (2017, mayo 29). ¿Vas en piloto automático? Recuperado el 12 de agosto de 2018, de shorturl.at/xDINU

Covey, S. (2003). *Los 7 Hábitos de Gente Altamente Efectiva*. Buenos Aires: Editorial Grupo Planeta.

Cubillos, J. (2010, febrero 12). La antipatía del empleado público. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de shorturl.at/wzRY2

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2015a). Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano. Versión 2. Colombia: DAFP, Presidencia de la República, DNP. Recuperado de shorturl.at/nvEGL

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2015b). Guía para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales. Bogotá D.C, Colombia.

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2015c). Programa de Inducción y reinducción. Recuperado el 3 de febrero de 2019, de shorturl.at/fwPQZ

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2017a, abril 5). Concepto 84491 de 2017. Bogotá D.C. Recuperado de shorturl.at/pzER5

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2017b, diciembre 10). Protocolos de servicio al ciudadano. *Grupo de Servicio al Ciudadano*. Bogotá D.C, Colombia: DAFP. Recuperado de http://cort.as/-JOwr

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2016, abril 1). Resultado Encuesta de Percepción Ciudadana 2015. Las ciudades en las que se pierde más tiempo haciendo trámites. Recuperado el 13 de enero de 2019, de shorturl.at/qFKX7

EClass. (2013). El liderazgo que promueve bienestar. Recuperado el 8 de junio de 2019, de https://blog.eclass.com/clase-liderazgo-que-promueve-bienestar

Eiglier, P., & Langeard, E. (2000). *Servucción: el marketing de servicios*. (A. Mollá Descals, Trad.). Madrid: McGraw-Hill.

Escuela Superior de administración Pública - ESAP, & Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2017). Plan Nacional de Formación y Capacitación para el desarrollo y la profesionalización del servidor público. Bogotá D.C, Colombia: DAFP, ESAP.

FJORD, & Accenture Digital. (2015). La era de los servicios vivos. Recuperado de shorturl.at/buS69

González Molina, P. (2015). *Organización del servicio de información turística local*. Logroño: Editorial Tutor Formación.

Jordan, P. (2000). *Designing Pleasurable Products: An Introduction to the New Human Factors*. London: Taylor & Francis.

Kaufman, R. (2013). *Servicio Inspirador: Un Camino Comprobado para Complacer a Tus Clientes, Tus Colegas y a Todo Aquel que Conozcas*. Buenos Aires: Editorial Aguilar.

Lescano Duncan, L. (2014). *La disciplina del servicio: cómo desarrollar una nueva cultura orientada al cliente y enfocada en la persona*. Bogotá, D.C.: Ediciones de la U Limitada.

Lovelock, C., Reynoso, J., D'Andrea, G., & Huete, L. (2004). *Administración de servicios. Estrategias de marketing, operaciones y recursos humanos*. (M. Á. Sánchez Carrión & P. Mascaró Sacristán, Trads.) (1a ed.). México D.F: Pearson Educación.

Lovelock, C., & Wirtz, J. (2015). *Marketing de servicios: personal, tecnología y estrategia*. (L. E. Pineda Ayala, Trad.) (7a ed.). México, D.F.: Pearson.

Martínez de Carvajal, M. (2017). El Piloto Automático. Un Enemigo de la Felicidad. Recuperado el 15 de marzo de 2019, de http://mariamartinezdecarvajal.com/el-piloto-automatico

Mazo Mejía, I., & Alvear Sanín, J. (2003). *Hablemos claro sobre servicio*. Medellín: José Alvear Editor S.A.

McCann, R. (1991). *El placer de servir con calidad: cómo triunfar en la nueva economía*. México, D.F.: Editorial Pax México.

Muriel Garreta, D., & Mor Pera, E. (2012). *Diseño de Servicios Centrados en el Usuario*. Barcelona: Editorial Universidad Oberta de Catalunya.

Navarro, J. (2017, marzo 3). Aprende a apagar el piloto automático y a vivir con atención plena. Recuperado el 12 de noviembre de 2018, de shorturl.at/glTV0

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2012). Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México. México D.F: OCDE Publishing. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Presidencia de la República de Colombia. (2016, julio). Lineamientos de administración de niveles de servicio. Bogotá D.C.

Procuraduría General de la Nación - PGN. (2011, enero). Series de Documentos para el Fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención. *Cuadernillo No. 1 Procedimiento Preventivo de la PGN*. Bogotá D.C, Colombia: PGN. Recuperado de http://cort.as/-JOxX

Procuraduría General de la Nación - PGN. (2012). La honestidad siempre ayuda a alguien. *Boletín 2*. Bogotá D.C, Colombia: PGN, BID.

Procuraduría General de la Nación - PGN. (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación . Instrumentalizaciòn. Bogotá D.C, Colombia: PGN. Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MGFP.pdf

Quiñones Serrano, E. Y., Fernández Ochoa, M., & Guevara Sierra, V. (2017, agosto). ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la Participación Democrática en Colombia. Bogotá D.C: DAFP.

Rodríguez, J. L. (2014, octubre 21). El daño antijurídico y su función resarcitoria. Recuperado el 6 de agosto de 2018, de shorturl.at/nptO4

Sepulveda Troncoso, D. (2012). *La Experiencia en salud pública: centrada en los pacientes. [Trabajo de*

grado - Diseño Gráfico]. Pontificia Universidad Católicade Valparaiso, Viña del Mar.

Serna Gómez, H. (2015). *Serie de manuales para la pequeña y mediana empresa. 3 momentos de verdad*. Medellín: Fundación Universitaria María Cano.

Serrano Ch, M. E. (2008). Guía Metodológica para la Identificación y Estandarización de Competencias Laborales para los Empleos Públicos colombianos. Bogotá D.C: ESAP, DAFP. Recuperado de shorturl.at/lFKO6

Sistema de Gestión Pública, & Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2016, marzo). Manual de operaciones y Calidad - Función Pública. *Versión 23*. Bogotá D.C, Colombia: DAFP. Recuperado de http://cort.as/-JOwR

Telefónica. (2018). Negocio responsable - Experiencia de usuarios. Recuperado el 7 de febrero de 2019, de http://www.telefonica.co/experiencia-usuarios

Universidad Nacional de Colombia. (2012, octubre). Manual de Servicio Oficina Nacional de Planeación. Bogotá. Recuperado de shorturl.at/AKPQ1

Zeithaml, V. A., Bitner, M. J., & Gremler, D. D. (2009). Marketing de servicios. México D.F: McGraw-Hill Interamericana.