

El diseño de servicios públicos: la experiencia del ciudadano como usuario de servicios

Carlos Torres de la Torre ⁽¹⁾

Resumen: Este artículo sintetiza una investigación relacionada con el desarrollo por parte del autor de su tesis doctoral en torno al tema del diseño de productos en la economía de servicios. En esta tesis se analiza la operación de diseño de servicios públicos a través del estudio de cuatro casos de diseño de sistemas de gestión integral de desechos sólidos. Estos casos de estudio están ubicados en Ecuador en los últimos 4 años y están relacionados con una política pública de descentralización que obliga a los gobiernos locales a asumir la competencia de este servicio público.

En la parte de la investigación que da lugar a este artículo, específicamente se busca indagar la percepción de la comunidad respecto de la calidad de un servicio público y relacionarlo con la disposición al pago de una tarifa determinada.

Se demuestra la existencia de relaciones entre el nivel en que la comunidad participa en la elaboración de la política pública, la percepción de calidad del servicio y la disposición al pago por recibirlo. Se encuentra además una relación entre la percepción de calidad del servicio y la disponibilidad de equipamiento seleccionado técnicamente en contraste con la percepción de calidad cuando el equipamiento se selecciona por intereses políticos. Además, se describe el papel que tienen los medios de comunicación en articular la participación de la sociedad, pero también en la formación de una conciencia colectiva sobre las responsabilidades de la ciudadanía, sus derechos y obligaciones para con la gestión integral de los residuos sólidos y el medioambiente, y la necesidad de adoptar hábitos responsables.

Palabras clave: Diseño de servicios públicos - Diseño de experiencia - disposición al pago - experiencia de usuario - gestión integral de un servicio.

[Resúmenes en inglés y portugués en las páginas 99-100]

⁽¹⁾ Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

En esta investigación se analiza el servicio no solo de recolección de basura sino un servicio público complejo compuesto de varios sistemas y subsistemas con el fin de describir la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos. La gestión de desechos sólidos urbanos corresponde a un servicio público que tiene ciertas particularidades que en general dificultan su sostenibilidad financiera. Entre estas podemos encontrar la falta de claridad en los costos relacionados con la prestación del servicio que a su vez complican el cálculo tarifario. Esto sucede porque muchos de los costos quedan ocultos en la contabilidad ya que no se acostumbra a separarlos de otras áreas de gestión municipal. Por otra parte, la trazabilidad de la basura es difícil de tal modo que no siempre se puede conocer al generador. Adicionalmente, es un servicio que no se puede cortar. Por lo tanto, para que el servicio sea sostenible debe haber una disposición de la comunidad a financiarlo.

Surge la necesidad de indagar la percepción de la comunidad respecto de la calidad de un servicio público y relacionarlo con la disposición al pago de una tarifa determinada. Para ello se tomaron cuatro casos de estudio. Estos corresponden a sistemas de gestión integral de residuos sólidos urbanos, no peligrosos en Ecuador y que fueron diseñados entre 2017 y 2019, actualmente se encuentran ejecutados y en operación.

La investigación se realizó a través de encuestas socio económicas en la etapa de prefactibilidad de los proyectos y de encuestas de disposición al pago en la etapa de factibilidad y diseños definitivos.

Esta investigación permitió conocer la percepción de calidad del servicio que se recibe desde el punto de vista del usuario que paga por él y también la percepción de la comunidad respecto de la limpieza de la ciudad. Un hallazgo de la investigación estuvo marcado por la relación directa que se evidenció entre la existencia de interrupciones en el servicio y una mala calidad percibida. Por otra parte, las ineficiencias que suelen aparecer en los momentos de mayor demanda como días de fiesta o cuando hay espectáculos deportivos, no parecen afectar la percepción de la calidad del servicio. En otro orden de cosas se evidenció una relación directa entre el tratamiento que los medios de comunicación dan al tema en un momento determinado y la percepción de la ciudadanía que tiende a sumarse a la opinión del periodista o del editorialista, especialmente aquellos que gozan del afecto de la comunidad.

Por otra parte, cuando la adquisición de equipamiento corresponde a intereses personales o a una agenda política en contraste con una selección técnica aparecen ineficiencias que se ven reflejadas principalmente en el costo que tiene procesar una cierta cantidad de residuos. A nivel municipal, se ha convertido en norma calcular el costo por tonelada que llega a un relleno sanitario. Sin embargo, este indicador excluye la basura que no se recolecta y que termina en quebradas, ríos o playas. Los administradores del servicio evitan los indicadores que comparan la cantidad generada con la cantidad procesada. Otro indicador de gestión muy empleado a nivel político es el de cobertura del servicio. Este indicador usualmente mide el área a la que el servicio llega y la compara con el área urbana total. Sin embargo, no mide la población servida en relación con el total de la población o la frecuencia con la que es atendida cierta zona.

Debido a la complejidad de los sistemas de gestión integral de residuos sólidos se emplea para su manejo el concepto de modularidad. Esta consiste en dividir un sistema en módulos cada uno con su propio grado de independencia e interdependencia. De este modo

se puede diseñar y gestionar cada módulo de forma independiente y conectarlo con otros por medio de una interfaz. Los componentes pueden conectarse, interactuar o intercambiar recursos. En el caso de la gestión de residuos el sistema se divide en subsistemas entre los que se puede identificar: almacenamiento temporal, recolección y transporte, barrido de calles, aprovechamiento, tratamiento y disposición final. El almacenamiento temporal puede ser el que realiza cada ciudadano en su casa, un contenedor al servicio de varios condóminos o contenedores en la vía pública. La recolección puede ser un servicio que se da a pie de vereda o en el caso de los sistemas contenerizados por medio de vehículos especialmente diseñados para vaciar y limpiar el contenedor. Estos vehículos compactan y transportan los residuos hasta un centro de recuperación o una estación de transferencia antes de regresar a una nueva ruta. En el centro de recuperación se realizan las actividades de aprovechamiento que consisten en la separación de todo aquel material que puede ser reciclado como materia prima o aprovechado por su valor energético como combustible. Otros residuos se someten a un tratamiento, en el caso de los residuos orgánicos este consiste en el compostaje y en el caso de otros por ejemplo los residuos sanitarios provenientes de hospitales en la incineración o esterilización en autoclave. Finalmente, los desechos no aprovechables se depositan en un lugar de disposición final, generalmente un relleno sanitario.

Estos componentes del sistema se pueden inclusive subcontratar a privados mediante concesiones o alianzas público-privadas o ser administradas y operadas por otros organismos públicos por ejemplo cuando un municipio permite a otro disponer sus desechos en su relleno sanitario a cambio de un pago por cada tonelada depositada. Se puede notar que cada subsistema puede tener una percepción de calidad propia. Por ejemplo, se puede percibir calles limpias debido a un excelente servicio de barrido ya sea manual o mecánico y al mismo tiempo playas muy sucias por un deficiente servicio de limpieza.

En cuanto a la disposición al pago se nota que la población está dispuesta a pagar más por un mejor servicio cuando este se relaciona con su actividad económica. La disposición al pago es mayor en zonas comerciales o turísticas. En el mismo sentido, a mayor participación de la comunidad en la elaboración de la política pública mayor disposición al pago. En el extremo opuesto, la disposición al pago baja cuando se hace evidente que ha habido corrupción en el manejo de la cosa pública.

Así como los medios de comunicación hacen públicas las quejas de un sector también juegan un rol importante en la educación ciudadana especialmente en transmitir la idea de que es un servicio público cuyo resultado corresponde a la participación de toda la comunidad y no sólo a una obligación municipal. Estos medios juegan un papel importante en crear conciencia de que el servicio tiene costos que deben ser financiados por los usuarios. La función de crear conciencia ciudadana ha sido tomada principalmente por los medios de comunicación comunitarios. En Ecuador la ley distribuye la frecuencias de radio y televisión en función de medios clasificados como privados, públicos o comunitarios. Inclusive se ha llegado encontrar que, en uno de los casos analizados, la radio municipal está administrada por la empresa de aseo.

En cuanto al marco legal,

No basta que el Estado reglamente una actividad o un servicio cualquiera, para que por este hecho se convierta en servicio público. Es necesario que el legislador lo erija en servicio público, cualquiera que sea el objeto de esa actividad o el de ese servicio, y para ello se requiere ley formal que reglamente tal servicio (Canasi, 1974).

Sin embargo, es necesario que la actividad sea diseñada y regulada con participación de la comunidad. “No pueden ser los representantes políticos, normalmente más preocupados por las necesidades de la estructura organizativa y financiera, quienes desde arriba impongan el tipo de experiencias que deben implementarse para dar respuesta a las necesidades de la población” (Oliver-Mora, 2017, p. 175).

En cuanto a la disposición al pago luego de participar en el diseño. Se demuestra la existencia de relaciones entre el nivel en que la comunidad participa en la elaboración de la política pública, la percepción de calidad del servicio y la disposición al pago por recibirlo. Ejemplo de ello es Floreana en el archipiélago de las Galápagos con una comunidad pequeña, apenas 112 personas en toda la isla. Aquí la población vive del turismo y está altamente involucrada con temas ambientales y con la gestión de su basura. Los ciudadanos participaron activamente en el diseño del sistema y lo hacen en su operación. En esta comunidad la percepción sobre la limpieza de la ciudad dio como resultado que el 45,9% de la población considera que la ciudad está limpia frente a un 2,7% de la población que considera que está sucia. Sin embargo, el 100% estuvo de acuerdo con el nuevo proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos impulsado por la World Wildlife Fund y el gobierno autónomo descentralizado parroquial de la Isla Santa María (Floreana) en cuyo diseño participó la comunidad. Aquí se obtuvo una disposición al pago de hasta 12 dólares mensuales para cubrir los costos del servicio mientras que en las poblaciones en las que la comunidad no participa en la elaboración de la política pública se exige la gratuidad del servicio.

Se encuentra además una relación entre la percepción de calidad del servicio y la disponibilidad de equipamiento seleccionado técnicamente en contraste con la percepción de calidad cuando el equipamiento se selecciona por intereses políticos. Se puede concluir entonces que cuando los indicadores de gestión muestran una prestación de servicio ineficiente, la experiencia del usuario es sensiblemente inferior a cuando estos indicadores muestran valores cercanos a la meta.

Adicionalmente, se describe el papel que tienen los medios de comunicación en articular la participación de la sociedad, pero también en la formación de una conciencia colectiva sobre las responsabilidades de la ciudadanía, sus derechos y obligaciones para con la gestión integral de los residuos sólidos y el medioambiente, y la necesidad de adoptar hábitos responsables.

Referencias bibliográficas

Canasi, J. (1974). *Derecho Administrativo*, vol. II, Parte especial. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Oliver-Mora, M. (2017). *Diseño de servicios públicos desde abajo hacia arriba* [Tesis doctoral Universitat Autònoma de Barcelona], TDX. <http://hdl.handle.net/10803/405588>

Abstract: This article synthesizes research related to the development by the author, of his doctoral thesis on the subject of product design in the service economy. In this thesis, the design operation of public services is analyzed through the study of four cases of design of integral solid waste management systems. These case studies have been located in Ecuador in the last 4 years and are related to a public policy of decentralization that forces local governments to assume the competence of this public service.

In the part of the research that gives rise to this article, it specifically seeks to investigate the perception of the community regarding the quality of a public service and relate it to the willingness to pay a specific rate.

The existence of relationships between the level at which the community participates in the elaboration of public policy, the perception of service quality and the willingness to pay for it, is demonstrated. There is also a relationship between the perception of service quality and the availability of technically selected equipment in contrast to the perception of quality when the equipment is selected for political agendas.

In addition, the role of the media in articulating the participation of society is described, but also in the formation of a collective conscience about the responsibilities of citizens, their rights and obligations towards the integral management of solid waste and the environment, and the need to adopt responsible habits.

Keywords: Design of public services - Design of experience - willingness to pay - user experience - integral management of a service.

Resumo: Este artigo sintetiza as pesquisas relacionadas ao desenvolvimento do autor de sua tese de doutorado sobre o tema design de produto na economia de serviços. Nesta tese, o projeto operacional de serviços públicos é analisado através do estudo de quatro casos de projeto de sistemas integrais de gerenciamento de resíduos sólidos. Estes estudos de caso estão localizados no Equador nos últimos 4 anos e estão relacionados a uma política pública de descentralização que obriga os governos locais a assumirem a competência deste serviço público.

Na parte da pesquisa que dá origem a este artigo, busca-se especificamente investigar a percepção da comunidade sobre a qualidade de um serviço público e relacioná-la com a disposição de pagar uma taxa específica.

É demonstrada a existência de relações entre o nível em que a comunidade participa da elaboração das políticas públicas, a percepção da qualidade do serviço e a disposição de pagar pelo recebimento. Também existe uma relação entre a percepção da qualidade do serviço e a disponibilidade de equipamentos selecionados tecnicamente em contraste com a percepção de qualidade quando o equipamento é selecionado por interesses políticos.

Além disso, é descrito o papel da mídia na articulação da participação da sociedade, mas também na formação de uma consciência coletiva sobre as responsabilidades dos cidadãos, seus direitos e deveres para com a gestão integral dos resíduos sólidos e o meio ambiente e a necessidade de adoção de hábitos responsáveis.

Palavras chave: Design de serviços públicos - Design de experiência - disposição para pagar - experiência do usuário - gestão abrangente de um serviço.

[Las traducciones de los abstracts fueron supervisadas por el autor de cada artículo]
