

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE CONTINGENCIA DE SERVICIO AL CIUDADANO



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



PNSC 
PROGRAMA NACIONAL
DE SERVICIO AL CIUDADANO

Introducción

La presente guía establece los pasos para diseñar e implementar planes de contingencia de servicio al ciudadano en situaciones críticas de alta demanda.

Brindar un servicio al ciudadano oportuno y de calidad es uno de los deberes centrales del Estado, y por tanto de las entidades de la administración pública. La percepción sobre el servicio es especialmente sensible a las condiciones y características de los puntos de contacto directo de servicio y atención a los ciudadanos, ya que se constituye en su canal preferido para realizar gestiones y trámites.

Recurrentemente las entidades se ven enfrentadas a picos de demanda que por lo general alteran el orden, el espacio, la efectividad, el tiempo de servicio y la calidad de la atención prestada.

El objetivo de esta guía es proporcionar a las entidades, recomendaciones basadas en buenas prácticas para que **con antelación** se prevengan y alivien situaciones generadas por picos de demanda. El propósito final es prestar un servicio de calidad, mejorar la percepción ciudadana y evitar colapsos en el recurso humano y tecnológico de su entidad.

La guía aquí propuesta puede ser ajustada a las necesidades y circunstancias particulares.

1. Identificar eventos generadores del aumento de afluencia ciudadana

La preparación es la mejor estrategia. Si es posible que la entidad conozca de antemano los momentos y magnitudes probables de los aumentos de demanda, puede planear con antelación las acciones a implementar para mitigar el impacto que pueda tener esta situación sobre la calidad del servicio.

A partir de los siguientes análisis la entidad puede proyectar un cronograma de picos y vencimientos, para implementar los planes de contingencia que le permitan mitigar los efectos negativos que pueda tener la eventual situación sobre la calidad y oportunidad del servicio ofrecido.

- Es recomendable que la entidad realice una revisión del portafolio de servicios y trámites, e identifique para cada caso los posibles escenarios en que se podría ver enfrentada a picos de demanda, como por ejemplo, fechas límites de registros, pagos o vencimientos.
- También es importante identificar los factores que podrían afectar la afluencia de público. La entidad puede valerse del ejercicio de caracterización ciudadana para identificar el tipo de población atendida, y reconocer características determinantes en el comportamiento y uso de los servicios o trámites de la entidad.
- Se deben considerar factores *endógenos* y *exógenos*, es decir, aquellos sobre los que la entidad puede o no incidir, respectivamente. Este análisis permite determinar si es posible tomar acciones para evitar concentraciones en la demanda, o para programar estas situaciones en momentos más convenientes.
- Se debe evaluar la probabilidad de materialización de la situación, identificando aquellos escenarios probables o casi seguros, y aquellos remotos o poco probables. Este análisis permite reconocer los casos para los cuales la entidad debe estar atenta y preparada.

2. Estimar posible afluencia por periodo

Este ejercicio puede parecer bastante especulativo y difícil de realizar, sin embargo hay algunas pautas que podrían facilitar una aproximación a la magnitud de la afluencia para cada escenario:

- Revisar situaciones similares observadas en el pasado, revisar métricas y cifras existentes sobre volúmenes de ciudadanos y tiempos de atención e identificar el comportamiento de la demanda.
- Si no ha habido una situación similar, la entidad puede acudir a los ejercicios de caracterización ciudadana y a las estadísticas de su población objetivo, para analizar cuáles de sus ciudadanos potenciales pueden verse afectados por el escenario evaluado y proyectar un valor posible de ciudadanos esperados.
- Acudir a otras fuentes de información para estimar la magnitud de la demanda.



Fuentes de información más comunes

3. Evitar congestión innecesaria

Los siguientes temas al ser tenidos en cuenta con suficiente antelación, permiten manejar la congestión y disminuir una parte de ella.

REPROGRAMACIÓN

Analice la opción de realizar cambios en la programación de cronogramas o fechas de cierres, registros o vencimientos, si ha identificado que esta programación...

- Propicia la generación de cuellos de botella.
- Se realizan de forma simultánea.
- Se encuentran muy cerca en el tiempo.

INFORMACIÓN

La entidad debe ser proactiva al entregar información relevante sobre el trámite, las condiciones que debe cumplir el ciudadano para acceder a él y los requisitos que debe llevar. Lo anterior contribuye a disminuir la presencia de ciudadanos con requisitos incompletos, no sujetos de los trámites o servicios que solicitan, o ciudadanos que se acercan únicamente a pedir información. Lo anterior reduce la congestión y permite que quienes acudan al punto de atención vayan preparados y efectivamente puedan acceder al trámite o servicio.

Para comunicar la información relevante de una manera efectiva, la entidad debe utilizar estrategias acordes a su población objetivo. Si los ciudadanos que acuden a los trámites o servicios de la entidad hacen uso frecuente de internet, se puede ubicar en la página web

un aviso informativo (*banner*); si se conocen emisoras o canales de televisión habituales en la población objetivo, se puede entregar información por estos medios; si la población no accede generalmente a medios de comunicación, se debería pensar en estrategias de volanteo o perifoneo. En algunos casos, puede ser eficiente el envío de comunicaciones escritas a los ciudadanos a sus lugares de residencia o el envío de mensajes de texto a sus teléfonos celulares. Las preferencias de la población se pueden conocer a través de los ejercicios de caracterización ciudadana y otras fuentes de información.

FILTRO EN FILA Y SALA

A pesar de presentar la información completa con anterioridad, es probable que continúen acercándose ciudadanos con documentos o requisitos incompletos para acceder a los trámites o servicios. Por esta razón puede ser valioso disponer de servidores que den información y revisen el cumplimiento de lo requerido, antes de que los ciudadanos lleguen a la ventanilla de atención. Por medio de este ejercicio se evita tener filas y tiempos de espera más largos debido a la desinformación.

AGENDAMIENTO

Es aconsejable contar con sistema en que los ciudadanos puedan agendar sus citas de manera previa ya que ello permite disminuir el tiempo de espera y hacer que las visitas de los ciudadanos sean más efectivas y eficientes. La implementación de este sistema de agendamiento debe estar sujeto a las características y posibilidades de los ciudadanos (el agendamiento telefónico o virtual aplica sólo para población con facilidad de su uso) y no debe ser el único mecanismo de atención, es decir, se debe mantener la opción de acercarse a realizar el trámite o solicitar el servicio de manera no anunciada. Ello más aún, para aquellos casos en que sea probable recibir ciudadanos de áreas alejadas o personas con discapacidad.

REALIZAR ALIANZAS

Si la demanda esperada supera la capacidad de los puntos de atención de la entidad, o si éstos no cuentan con las condiciones físicas para brindar el servicio a los ciudadanos que acuden en una situación pico de demanda, una buena práctica es acudir a alianzas con otras entidades con puntos de servicio con mayor capacidad instalada. Estas alianzas administrativas con otras instituciones, deben ser analizadas y planeadas estratégicamente y con antelación, dependiendo de las necesidades y oportunidades existentes. Generalmente las opciones más factibles se presentan con entidades del mismo sector, alcaldías y centros de servicios integrados, como el caso de los Supercajes en Bogotá.

AMPLIACIÓN DE HORARIOS

Se recomienda analizar la posibilidad de extender los horarios de atención habitual, incluyendo jornadas extendidas en horarios nocturnos o días sábados o festivos. Lo anterior facilita la interacción de los ciudadanos con la entidad dado que reconoce sus necesidades y horarios disponibles.

4. Calcular la necesidad de personal a partir del modelo de cargas de trabajo

Una vez identificada la posible situación y estimada la afluencia ciudadana probable, debe calcularse el recurso humano necesario para atender la demanda y mantener un servicio de calidad en los puntos de atención. Para este ejercicio se pone a disposición un modelo de cargas de trabajo, el cual facilita el cálculo del recurso humano requerido a partir de la afluencia esperada y de los tiempos estimados para cada caso.

La entidad puede hacer uso del formato adjunto, para planear los requerimientos de servidores públicos para los trámites o servicios más demandados o con mayor probabilidad de presentar situaciones de picos de demanda.

En la estimación de la demanda y necesidades de personal, no solamente deben contemplarse los trámites que presentan picos, sino todos aquellos que se prestan en el punto de atención, dado que los requerimientos de recursos humanos y tecnológicos deben suplir la demanda total.

El modelo de cargas de trabajo para la elaboración de planes de contingencia¹ se encuentra en un archivo adjunto que hace parte integral de esta herramienta (Anexo 1). Para facilitar su diligenciamiento a continuación se hace una descripción del objetivo y contenidos de los campos que contiene. Se recomienda utilizar un cuadro de cálculo de cargas de trabajo para cada uno de los trámites o servicios analizados.

1. **Periodo:** registre las fechas estimadas para las cuales se proyecta el pico de demanda.
2. **Personas esperadas:** indique la cantidad de personas esperadas en el periodo para el cual se proyecta el pico de demanda
3. **Trámites o servicios:** identifique el nombre de los trámites y servicios expuestos a posibles variaciones en la demanda.
4. **Área responsable o punto de interacción con el ciudadano:** indique las áreas, departamentos, dependencias, puntos o estaciones de interacción con el ciudadano, responsable de la actividad que se desarrolla para la entrega del trámite o servicio.
5. **Actividades:** para el trámite o servicio identifique detalladamente el flujo de actividades que se desarrollan para la entrega del mismo. Es necesario incluir cada una de las actuaciones o acciones que se realicen para el desarrollo del trámite, o servicio de interés, incluso aquellas sencillas y operativas, pues cada una demanda

¹ Herramienta adecuada por el PNSC a partir de las instrucciones para la medición de cargas de trabajo por dependencia, presentadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Versión 3 de la Guía de Modernización de Entidades Públicas.

tiempo que puede ser representativo cuando se trata de atención de altos volúmenes de personas.

6. **Denominación del cargo:** se refiere al nombre del cargo específico o rol que ejerce el servidor público responsable de la ejecución de la actividad
7. **Tiempo:** corresponde al tiempo estimado para cada actividad. Se compone de tres mediciones: tiempo mínimo, tiempo promedio y tiempo máximo. De acuerdo con el *método de estándares subjetivos*², se debe determinar el tiempo de un procedimiento con base en estimaciones realizadas por expertos, es decir, personas que cuentan con la experiencia suficiente para conocer el desempeño del proceso.

Solamente se deben diligenciar las casillas correspondientes a tiempo mínimo, tiempo promedio y tiempo máximo, la herramienta se encargará de realizar las operaciones correspondientes para calcular el tiempo estándar. Tenga en cuenta lo siguiente:

- Se les pide a personas experimentadas en la realización de las actividades que asignen a cada actividad un tiempo mínimo, un tiempo promedio y un tiempo máximo de acuerdo con su experiencia. Estos tiempos deben establecerse para un desarrollo del proceso en condiciones normales, sin tener en cuenta situaciones extremas o atípicas que se presentan ocasionalmente.
- El tiempo resultante para realizar el procedimiento se calcula con la fórmula:

$$T_s = (T_m + 4 T_p + T_M) / 6.$$

Donde:

T_s = Tiempo estándar.

T_{Min} = **Tiempo mínimo** de cada actividad.

T_P = **Tiempo promedio** de cada actividad.

T_{Max} = **Tiempo máximo** de cada actividad.

- En esta fórmula se le da más ponderación al tiempo promedio (4 veces) para que el tiempo resultante tienda hacia este, y se divide toda la suma por 6, porque es el promedio de seis tiempos. Este método tiene la ventaja de su facilidad, rapidez y bajo costo, y como inconvenientes un grado de precisión relativo pero aceptable.
- El tiempo estándar es el tiempo que debe obtener un empleado experimentado al efectuar a ritmo normal un trabajo específico en condiciones bien determinadas y según métodos definidos.
- Al tiempo estándar de cada actividad se le agrega un tiempo suplementario por fatiga, ruido o temperatura, dependiendo de las condiciones físicas o ambientales del puesto de trabajo. Para empleos administrativos o de oficina este porcentaje de

² Guía de modernización de entidades públicas. Departamento Administrativo de la Función Pública. Diciembre 2012.

tiempo suplementario se estima en siete por ciento (7%). De esta forma se calcula un tiempo estándar con suplemento (Tss).

Solamente debe diligenciar las casillas correspondientes a Tiempo mínimo, tiempo promedio y tiempo máximo, la herramienta se encargará de realizar las operaciones correspondientes para calcular el tiempo estándar.

8. Cantidad promedio de veces que se repite el procedimiento en el periodo: esta información está directamente relacionada con la demanda estimada para el periodo establecido. Se obtiene de las estadísticas de la Institución o de las metas que se tengan para el período o de los indicadores de gestión. No debe diligenciar esta casilla dado que la información de esta celda es igual al número de personas esperadas que ya diligenció en el encabezado del formato.

La herramienta calculará automáticamente el total de minutos requeridos para la prestación del trámite o servicio para la demanda esperada, y el número de servidores públicos requeridos para realizarlo, asumiendo una jornada semanal de trabajo por servidor público de 44 horas³. Esta información que se visualiza en el campo Total minutos requeridas mes por nivel y denominación del empleo y Total personas requerido por nivel y denominación del empleo.

5. Gestionar recursos

Una vez identificada la situación y los requerimientos de personal, infraestructura y sistemas de información, se deben presentar al nivel Directivo de la entidad con anticipación al pico de demanda.

La alta dirección debe conocer las proyecciones estimadas y las necesidades, para tomar decisiones en materia de asignación de recursos humanos, físicos y tecnológicos.

6. Elaborar y difundir mapa de responsabilidades

Una vez identificados los requerimientos necesarios para dar respuesta al pico de demanda y tener certeza sobre los recursos disponibles, se debe establecer un mapa de responsabilidades identificando el rol y responsabilidad específica de cada uno de los actores y participantes en el proceso, todo ello con el fin de garantizar que la operación se lleve a cabo bajo condiciones controladas.

Se debe garantizar que todos los que participan en la prestación del servicio conozcan su responsabilidad y rol en la atención del pico de demanda, así como los cargos o dependencias con quienes deben interactuar.

³ Decreto 1042 de 1978, artículo 33. Guía de modernización de entidades públicas. Departamento Administrativo de la Función Pública. Diciembre 2012.

