

CiRM: Estrategia para la gestión de relaciones con los ciudadanos en la Administración electrónica

Autor: David de la Antonia López

Doctor en Economía e Ingeniero en Informática.

Consultor del Grupo TRAGSA.

Resumen

Mientras que CRM (acrónimo de *Customer Relationship Management*) se ha investigado y aplicado en las empresas privadas durante años, por el contrario, CiRM (*Citizen Relationship Management*) solamente en los últimos tiempos ha ganado la atención como concepto para el gobierno. Las razones de esta transformación se deben a los nuevos desarrollos de la Administración electrónica y la tendencia general de transferir cada vez más conceptos de negocio al dominio del gobierno. Así, la estrategia CRM que se aplica en el sector privado por su enfoque multi-beneficio, está alcanzando rápidamente aceptación en el sector público, ya que permite ofrecer a los ciudadanos servicios que reúnan requisitos particulares construidos alrededor de sus necesidades y ser tratados como clientes. Esto ha obligado al sector público a actuar como el privado y adoptar la estrategia CiRM para asegurar una mejor planificación y asignación de recursos que lleven hacia la satisfacción y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Este artículo analiza las ventajas, aspectos críticos y proporciona un marco conceptual para CiRM en la Administración electrónica.

Palabras clave: CiRM, CRM, ciudadanos, Tecnologías de Información y de Comunicación (TIC), Sociedad de la Información, Administración electrónica.

Abstract

While CRM (*Customer Relationship Management*) has been researched and applied in private enterprises for years. On the contrary, concurrent with the emergence of e-government and the general tendency of transferring more and more business concepts into the government domain, CiRM (*Citizen Relationship Management*) has only recently gained attention as a concept for government. Thus, CRM, primarily a concept of the private sector for its multi-benefit approach, is catching up fast in public sector, with constituents worldwide demanding better and more customized services built around their needs and to be treated as customers. This has compelled public sector to act like the private in certain ways and to embrace CiRM to ensure better planning and resource allocation leading towards constituents' satisfaction and better quality of life. This paper analyses benefits, critical aspects and provides a conceptual framework for CiRM in e-government.

Key words: CiRM, CRM, citizens, information and communication technologies (ICT), information society, e-government,

Recibido: 04.05.2010

Aceptado: 31.05.2010

I. La administración electrónica

Actualmente, el desarrollo de la Administración electrónica es uno de los elementos más importantes en la agenda de reformas de la administración pública. Todos los países, de una forma u otra, están inmersos en la implantación de la Administración electrónica. Se trata de un fenómeno global que refleja la necesidad de las organizaciones del sector público de dotarse de medios que les permita afrontar con éxito los retos del siglo XXI: globalización, desarrollo de la sociedad de la información, profundización en la democracia, etc. Por tanto, no se trata ya de un asunto de libre elección sino de la obligación que tienen las organizaciones públicas de modernizarse y ser eficientes de cara al futuro.

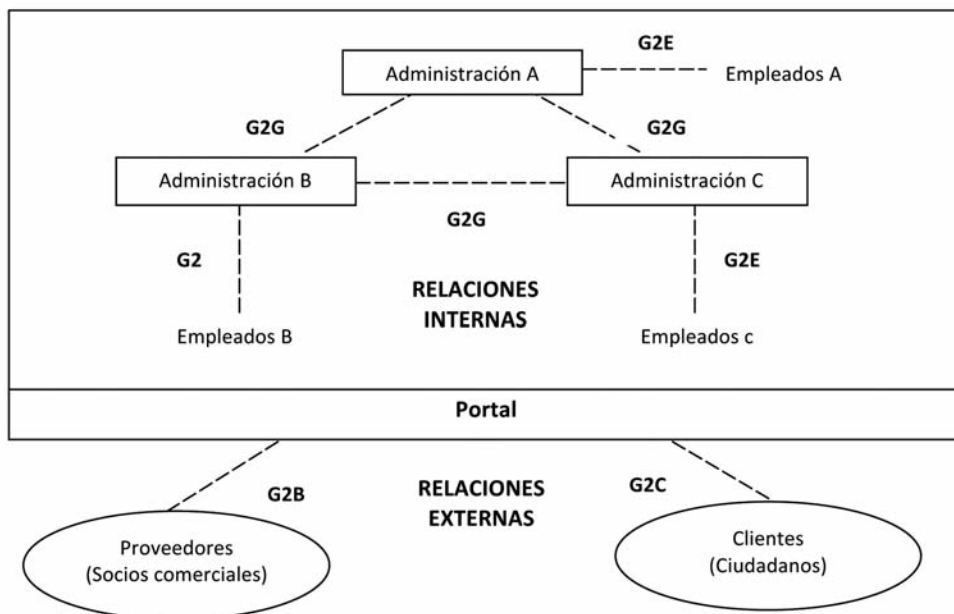
La Administración electrónica se basa en la utilización de las Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones (TIC) por parte de las Administraciones Públicas (AAPP), tanto para la mejora de las operaciones internas, mayor eficiencia y reducción de costes, como para comunicarse e interactuar con las personas o entidades con las que se relacionan, sean ciudadanos, empresas, organizaciones diversas u otras

entidades gubernamentales. Además, la tendencia es potenciar el uso de estas tecnologías para mejorar las interacciones externas, dando especial importancia al servicio ofrecido a los ciudadanos, para conseguir una comunicación cómoda y amistosa y que éstos sientan que son tratados como clientes.

La figura 1 representa las áreas principales de actuación en la Administración electrónica. En primer lugar, tenemos las relaciones *externas* que unen a las AAPP con clientes o ciudadanos (G2C - *Government to Citizens*) y con empresas (G2B - *Government to Business*). En segundo lugar, se tienen las relaciones *internas* de las AAPP entre sí (G2G - *Government to Government*) y las que tienen con sus empleados (G2E - *Government to Employee*).

Así, G2C y G2E suponen la interacción entre la administración y los individuos, mientras que G2B y G2G se centran en la interacción y cooperación entre la administración y otras organizaciones. Además, G2C y G2B representan la interacción externa y la colaboración entre la administración y sus instituciones circundantes, mientras que G2E y G2G suponen la interacción interna y la cooperación entre la administración y sus empleados, así como entre AAPP de diferentes niveles y en diferentes lugares (González, Gascó y Andarias, 2007).

Figura 1. Áreas de actuación de la Administración electrónica



Fuente: Siau y Long (2006); González, Gascó y Andarias, (2007).

La transformación de la tradicional administración pública de corte weberiano hacia la actual Administración electrónica basada en la aplicación de las TIC ha conllevado la aparición de nuevas teorías administrativas públicas. No se trata sólo de incorporar tecnologías, sino que comporta una revisión de los principios, estrategias y objetivos. Es decir, consiste en la reinención de la administración pública, donde se enfatiza en la construcción de redes coordinadas, colaboración externa y orientación al cliente. En este debate teórico hay que destacar tres concepciones: la NPM (*New Public Management* o Nueva Gestión Pública), el DSP (*Digital State Paradigm* o Paradigma del Estado Digital) y el DC (*Digital Communitarism* o Comunitarismo Digital).

La NPM (*New Public Management*) se basa en que los servicios públicos adopten las prácticas y principios del sector privado para conseguir una forma de administración basada en los resultados. Consiste en aplicar a las AAPP las experiencias y éxitos obtenidos en el sector privado a través del *e-commerce* y el *e-business*, para que los ciudadanos reciban servicios similares y de uso fácil como los ofrecidos a nivel comercial. Apunta en última instancia a las reducciones de costes substanciales en la provisión de servicios públicos, a las reducciones de personal público, a la utilización de la opción del consumidor, y a los mecanismos basados en el mercado en la provisión de servicios. Para llevar a cabo este programa, propone un sistema fragmentario que busque la reducción y eficacia de costes en la competición, la externalización, en modelos de cooperación público-privado y la comercialización.

El DSP (*Digital State Paradigm*) centra su atención en la necesidad de establecer una administración dinámica, que aporte servicios de calidad y promueva un desarrollo social equilibrado. Se trata de un enfoque holístico e integral que intenta mantener un fuerte sostén del gobierno y el orden público, favoreciendo reformas, promoviendo la colaboración entre administraciones e integrando soluciones basadas en el mercado.

El DC (*Digital Communitarism*) se basa en ideas acerca de la democracia fuerte, la democracia participativa, la ciudadanía genuina y el sentido de la comunidad. Este enfoque favorece el uso de aplicaciones en la Administración electrónica basadas en comunidades de escala reducida. También enfatiza la necesidad de equilibrar los derechos individuales con los de la comunidad como un todo, y sostiene que los valores y culturas de las comunidades forman a sus ciudadanos. Hay que destacar que estas concepciones –NPM, DSP y DC– acentúan respectivamente el papel de los mercados, del estado o de las comunidades como fuente de poder y de legitimación en la Administración electrónica (Song, 2007).

Para Anttiroiko (2008), el punto de partida para establecer un modelo de funcionamiento general de la Administración electrónica debe ser centrado en los ciudadanos, ciñéndose tanto como sea posible en satisfacer sus necesidades y sus patrones de comportamiento. En un sistema democrático el foco está en los ciudadanos y en los diferentes roles que desempeñan, ya sea como pagadores de impuestos, activistas

políticos, mano de obra, habitantes o usuarios de servicios. Se trata, sin duda, del grupo de interés más significativo para la Administración electrónica. Sin embargo, como condición previa para que la Administración electrónica funcione correctamente es necesario que los ciudadanos tengan acceso a las redes de información y especialmente a Internet. Esto se convierte en un asunto crítico para los países en vías de desarrollo en los cuales la mayor parte de la gente carece del acceso al mundo conectado.

En España se han legislado recientemente dos normas relativas a la Administración electrónica que merecen ser comentadas: la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* y el *Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica*.

En cuanto a la primera, la Ley 11/2007, obliga a las AAPP a la utilización de los medios electrónicos cuando así lo requieran los administrados. Se configura de esta manera legalmente un derecho de los ciudadanos a la Administración electrónica que conlleva una obligación correlativa para las AAPP, que deberán articular todas sus actuaciones y procedimientos por medios electrónicos, haciendo efectivo de esta forma el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración. Para Martínez (2009), la Ley pretende dar respuesta a los compromisos comunitarios y a las iniciativas europeas puestas en marcha a partir del Consejo Europeo de Lisboa y Santa María da Feira, continuado con sucesivas actuaciones hasta la actual comunicación de la Comisión *i2010: Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo*. El impulso comunitario a la iniciativa *e-Europa* da la máxima importancia al desarrollo de la Administración electrónica, buscando aprovechar todas las posibilidades de las nuevas tecnologías como un factor determinante del futuro económico de Europa. De hecho, un factor significativo cuando se mide el grado de desarrollo de la Sociedad de la Información en un país es el nivel de implantación de la Administración electrónica (Ramos, 2004).

En cuanto al segundo, el Real Decreto 4/2010 que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, en su preámbulo se indica que tiene por finalidad la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad¹ técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las AAPP, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunde en beneficio de la eficacia y la eficiencia. El Esquema Nacional de Interoperabilidad sigue las recomendaciones de la Unión Europea, la situación tecnológica de las diferentes AAPP, así como los servicios electrónicos existentes en las mismas y la utilización de estándares abiertos.

¹ La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

II. La Administración centrada en el ciudadano

Como se indica en el informe que la Comisión Europea (2009) ha realizado acerca de las tendencias de la Administración electrónica, cada vez hay una presión mayor para que los servicios que prestan las AAPP sean orientados al cliente. Asimismo, indica que los clientes de servicios gubernamentales esperan hoy lo que quieren y cuando lo quieren. Por lo tanto, las agencias gubernamentales tienen que llegar a ser más responsables y desarrollar las herramientas adecuadas para tratar con consumidores más sofisticados y más exigentes. Esto significa en la práctica que, aprovechando las ventajas que ofrecen las TIC, se deben hacer procesos más simples y fáciles. Los ciudadanos reclaman de las agencias públicas una mayor *eficiencia* y mayor *calidad de servicio*.

Nunca antes las AAPP habían estado bajo una exigencia tan grande para que ofrezcan servicios eficientes y de calidad. La economía occidental que había relajado los gastos del sector público, se ha visto envuelta en una recesión global que le ha obligado a realizar rescates urgentes de bancos y empresas industriales por los bancos centrales. Como consecuencia, la prudencia fiscal ya no es una opción sino una necesidad. Algunas de las economías dañadas por la recesión, como España, incluso tienen que contemplar reducciones en la provisión de personal al sector público. A pesar de esto, los ciudadanos van a seguir requiriendo que las reducciones no supongan una merma en los servicios, lo cual lleva a la obligación de realizar una administración más eficiente por parte de las AAPP.

Como los problemas de los ciudadanos cada vez son más multidisciplinares, el personal de las entidades públicas necesitará un entrenamiento mayor y poseer habilidades más altas, lo que significará mayor demanda de salarios. Sin embargo, la mayoría de las agencias públicas continuarán siendo obligadas a tener una financiación limitada. Además, cuando los ciudadanos comparan los servicios obtenidos en el sector privado con los recibidos en el sector público, éstos salen muy mal valorados. Esto obligará a los responsables del sector público a mejorar la productividad a través de una mejor comunicación y de estructuras de organización más eficientes.

En este contexto, parece inevitable que el gobierno enfocado hacia el ciudadano es una evolución natural en democracia. Cada vez es más evidente que para un público más educado e informado, los gobiernos no pueden dar respuestas a todos los asuntos que importan a los ciudadanos. Los gobiernos están asumiendo que estos problemas cada vez más complejos están más allá de su capacidad para manejarlos en solitario. Por tanto, se necesita una nueva forma de relación entre ciudadanos y AAPP más colaborativa y participativa.

Asimismo, se necesita aumentar la colaboración y la interoperabilidad entre las diferentes organizaciones gubernamentales. En muchas ocasiones, se requiere que para dar una respuesta efectiva a un asunto deban trabajar conjuntamente diferentes agencias. La interoperabilidad y colaboración es esencial para equilibrar los intereses cuando hay competencia de diversos grupos. Para ser eficaz, tal colaboración requerirá una estandarización masiva de procesos, de formatos de datos y de tecnologías.

Durante la última década, el sector privado ha proporcionado nuevos medios de suministro de servicios a los usuarios, lo que ha acostumbrado a los ciudadanos a tener varias opciones de canales y de dispositivos. Los canales pueden ser teléfono, fax, email, Web, TV digital, quioscos, mientras que los dispositivos pueden ser un PC, teléfonos móviles, PDA, etc. Estos nuevos medios abren la posibilidad de acceso multicanal a los servicios, lo que permite acomodar mejor las necesidades de los usuarios. Es, pues, razonable que el usuario moderno cuente con un nivel similar de servicios cuando se comunica con el sector público. A este respecto, conviene recordar que son múltiples y variadas las veces en que los ciudadanos se comunican con las AAPP. Haciendo una breve reseña de los acontecimientos en que los ciudadanos están obligados a relacionarse con la administración, tenemos: nacimiento y registro civil, alta en la seguridad social, servicio médico, comienzo escolar, comienzo de la universidad, contrato de trabajo, pérdida de trabajo, jubilación, carnet de identidad, permiso de conducir, pasaporte, cambio de domicilio, compra de bienes y servicios, contraer matrimonio, divorciarse, tener hijos, adoptar hijos, pagar impuestos, pagar multas, participación política, fallecimiento, etc.

Un estudio de Microsoft (2009) acerca de los mecanismos de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos señala tres formas de relación:

- *Información*. Una relación unidireccional en la cual el gobierno presenta y entrega la información para uso de ciudadanos. Cubre tanto acceso *pasivo* a la información demandada por los ciudadanos, como las medidas *activas* del gobierno para diseminar la información entre los ciudadanos.
- *Consulta*. Una relación de dos vías en la cual los ciudadanos proporcionan retroalimentación al gobierno. Está basada en la definición anterior, pero en este caso el gobierno busca las opiniones de los ciudadanos.
- *Participación activa*. Una relación basada en la colaboración con el gobierno, donde los ciudadanos toman parte activa en el proceso de decisión. Reconoce un papel a los ciudadanos en la propuesta de opciones y se establece un diálogo, aunque la responsabilidad de la formulación de la decisión final o de la política permanezca en el gobierno.

Por su parte, Casaló, Flavián y Guinalú (2008) sugieren que los ciudadanos pueden jugar tres roles diferentes en sus relaciones con el gobierno:

- *El rol de votante*. El ciudadano como votante es consciente de las acciones realizadas por el sector público, lo que le hace ser un buscador de la información política. Además, el votante es proclive a participar en las decisiones políticas de su país, comunidad, o ciudad.
- *El rol de cliente*. Este es el papel principal desempeñado por el ciudadano. Aquí, el ciudadano interactúa con el sector público para llevar a cabo diferentes tran-

- sacciones y servicios administrativos (renovando permisos, completando formularios, etc.), o hacer cualquier tipo de demanda de información.
- *El rol de ciudadano activo.* En este caso, el ciudadano maximiza su interacción con el gobierno. Él se comporta como ciudadano activo y exige la oportunidad de expresar sus opiniones al sector público y de realizar transacciones electrónicas dondequiera y en cualquier momento dado. Al mismo tiempo, el ciudadano activo es también un buscador de la información. Así, el gobierno puede ocuparse de diversos tipos de relaciones dependiendo del papel adoptado por el ciudadano en la relación.

III. CRM: gestión de las relaciones con los clientes

La implantación de estrategias CRM (Customer Relationship Management) ha ganado amplio reconocimiento en el mundo de los negocios del sector privado debido al énfasis que puede dar al mutuo beneficio entre clientes y empresas. Por todo el mundo, las firmas del sector privado están realizando enormes inversiones con el fin de que la aplicación de esta estrategia de la gestión de las relaciones con el cliente les reporte ventajas y beneficios. También los gobiernos de todo el mundo están sufriendo presiones para que implanten estrategias similares y puedan ofrecer servicios mejores y más eficientes. Así, las AAPP están aplicando ya estrategias equivalentes, pero gestionando las relaciones con los ciudadanos. Es decir, aplican lo que habitualmente se conoce como CiRM (Citizen Relationship Management) y que tiene sus propias características, como veremos en el siguiente apartado.

El concepto CRM, aplicado en el sector privado, es una estrategia de negocios en la que las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) posibilitan dicha estrategia. Su objeto es automatizar y mejorar los procesos de negocio asociados a la gestión de la relación de la empresa con los clientes, principalmente en las áreas de venta, marketing y servicios de atención al cliente, con el fin de incrementar los beneficios de la empresa a través de la optimización, personalización y diferenciación de dicha relación con los clientes. Aprovechando las enormes facilidades que ofrece el uso de las TIC, la estrategia de CRM pone en práctica todo el acervo de conocimientos aportados por los años de desarrollo de las teorías de la economía de la empresa y del marketing². Con este enfoque, las empresas hacen del cliente el núcleo

² Los principales enfoques de marketing aplicados en CRM son:

- Marketing de las 4 pes*, adecuado para una estrategia de orientación a la transacción.
- Marketing de redes*, debido especialmente a las investigaciones del grupo IMP que, con su foco de atención centrado en las interacciones entre la empresa proveedora con sus clientes industriales y el enfoque de redes, desarrollaron un enfoque donde los negocios entre empresas se entienden como interacciones en una red de relaciones.
- Marketing de servicios*, a través de sus líneas de desarrollo: la calidad de servicio, la gestión de los contactos con el cliente y el marketing interno.

de la organización y se orientan a maximizar la rentabilidad, los ingresos y la satisfacción del cliente mediante la coordinación de sus interacciones a través de los distintos canales. Se trata de una estrategia enfocada a seleccionar y gestionar los clientes con el fin de optimizar su valor a largo plazo e incrementar la rentabilidad del negocio (De la Antonia, 2009).

El establecimiento de una estrategia de CRM supone el compromiso de una empresa con el cliente, para hacer de su experiencia y necesidades el centro de sus prioridades y asegurar que todos los recursos de la compañía apoyen esa relación, mejorando la calidad de servicio percibida por el cliente. Para ello, el CRM debe posibilitar que toda la información de la gestión de los clientes sea procesada de forma integrada. No se trata, por tanto, sólo de aplicar unas tecnologías, sino de implementar un conjunto coherente y completo de procesos y tecnologías para gestionar las relaciones con clientes y asociados, a través de todos los departamentos de una empresa.

El sistema CRM consiste de un software sofisticado y herramientas analíticas que integran información de los clientes y socios de todas las posibles fuentes, analizándolas en profundidad y aplicando los resultados para construir una relación más fuerte con clientes y socios. Por ello, un principio clave del CRM es que sea capaz de identificar a cada cliente individualmente y conseguir que la información que se tenga sobre él fluya por toda la empresa. La base para obtener un beneficio completo es conseguir que todas las tecnologías trabajen juntas para asegurar que la misma información del cliente está disponible en todos los puntos de contacto y en todos los canales. Cada contacto e interacción representa una oportunidad para aprender más sobre los hábitos y preferencias del cliente, lo que significa un valor para la empresa.

La innovación en la arquitectura CRM es que la organización orientada al cliente está constituida por procesos diseñados alrededor del cliente más que al marketing, las ventas u otras unidades internas de la empresa. Los profesionales de CRM desarrollan *data warehouses* y usan sofisticadas técnicas de *data mining*³ para descubrir

d. *Marketing relacional*, con su enfoque de que los intercambios deben realizarse en un entorno de relaciones estables y duraderas, donde las partes que intervienen obtengan rentabilidad.

e. *Marketing uno a uno*, enfoque que, en base al profundo conocimiento del cliente que posibilita el uso de las TIC, propone una relación personalizada con los clientes.

³ Según Berson, Smith y Thearling (2006), las técnicas más comúnmente usadas en *data mining* (minería de datos) son:

a. *Redes Neuronales*. Se trata de sistemas altamente evolucionados que proporcionan modelos predictivos que aprenden a través del entrenamiento y se asemejan a la estructura de una red neuronal biológica.

b. *Árboles de decisión*. Estructuras de forma de árbol que representan conjuntos de decisiones. Estas decisiones generan reglas para la clasificación de un conjunto de datos.

c. *Algoritmos genéticos*. Técnicas de optimización que usan procesos tales como combinaciones genéticas, mutaciones y selección natural en un diseño basado en los conceptos de evolución.

d. *Regla de inducción*. Técnica de extracción de datos basados en significado estadístico. Las reglas de inducción se utilizan para entender las relaciones existentes.

e. *Razonamiento basado en casos*. Este método utiliza casos históricos para reconocer patrones.

datos importantes escondidos del cliente. Un *data warehouse* es una amplia base de datos electrónicos que posee una empresa de información y conocimiento de cada cliente. El propósito de un *data warehouse* no es sólo reunir información, sino ponerla junta en una localización central y accesible por todos. Entonces, una vez el *data warehouse* ha conseguido juntar los datos, la empresa usa potentes técnicas de *data mining* para cribar a través de los montones de datos y extraer información interesante sobre clientes. El sistema CRM incluye módulos como:

- *Gestión de las relaciones* (perfiles de clientes, estructura institucional de clientes, historia de relaciones y servicios).
- *Gestión de las ventas, gestión de cuentas de clientes* (historia de los contactos de ventas, ofertas realizadas, pedidos, transacciones comerciales, análisis del tiempo del ciclo de venta).
- *Correspondencia* (correo, e-mail, fax)
- *Marketing* (gestión de campañas, ofertas de catálogos de productos, listas de precios, análisis de eficiencia de campañas, información sobre clientes interesados en productos ofertados en campañas).
- *Procesamiento de pedidos*.
- *Telemarketing*.
- *Servicio y soporte al cliente después de la venta*.
- *Integración con otros sistemas* (ERP, producción, distribución, contabilidad).
- *Cooperación entre equipos móviles y base de datos centrales*.
- *e-Commerce*.
- *Centros de contactos*.
- *Servicios de soporte al cliente*.

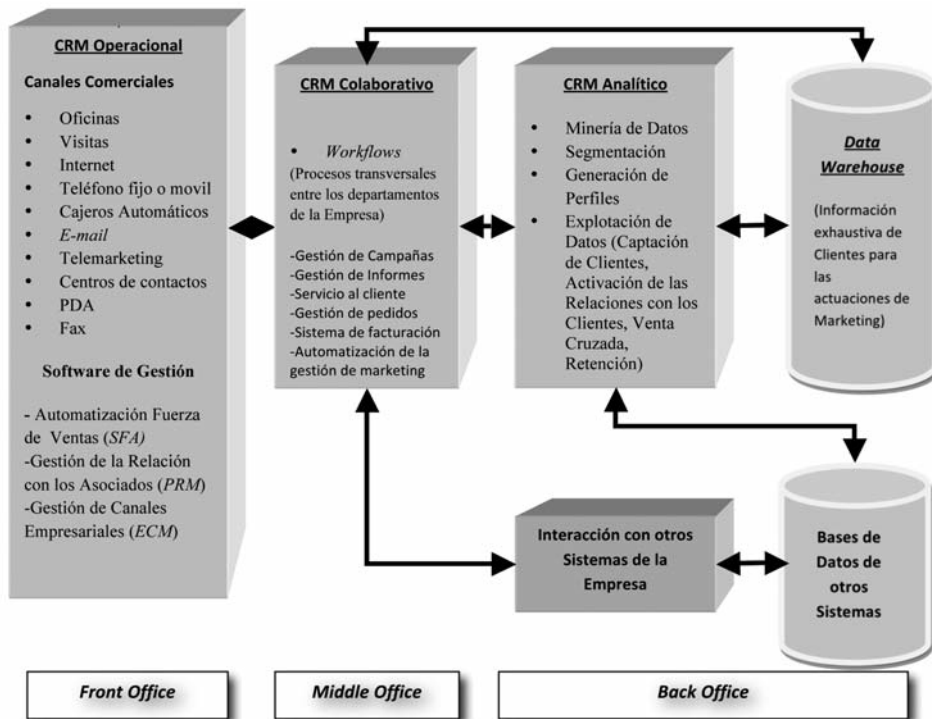
La forma más habitual de clasificar un CRM se puede ver en la figura 2. Está compuesto por tres subsistemas de información claramente diferenciados por sus funciones y objetivos: el CRM operacional (o de interacción con el cliente), el CRM analítico (o de conocimiento del cliente), y el CRM colaborativo (o de difusión del conocimiento en la compañía).

El CRM *operacional* se constituye en el *rostro* que la compañía muestra a sus clientes, generalmente requiere de la automatización de la fuerza de ventas, la automatización de las relaciones con socios y canales de empresa y de sitios *front-office*. El CRM operacional gestiona las interacciones con los clientes y permite generar una visión unificada de ellos.

f. *Análisis por asociación*. Este método utiliza un conjunto especializado de algoritmos que hacen selecciones en grandes conjuntos de datos y expresan reglas estadísticas entre elementos.

g. *Visualización*. Representa los datos en mapas gráficos o tridimensionales, permitiendo así al usuario que identifique tendencias, modelos y relaciones.

Figura 2. Estructura conceptual de CRM



Fuente: Elaboración propia

El CRM *analítico* permite a la empresa analizar información con objeto de aprender del comportamiento del cliente. Las aplicaciones de analíticas permiten explotar datos para poder calcular el valor o rentabilidad del cliente, para segmentar o para diseñar actuaciones como campañas de marketing o programas de fidelidad. Se han desarrollado aplicaciones que pueden capturar datos del cliente a partir de diversas fuentes y almacenarlos en un repositorio de datos de clientes para, más tarde, utilizar cientos de algoritmos que analizan e interpretan los datos según sea necesario. El valor de estas aplicaciones no está sólo en los algoritmos y en el almacenamiento de datos, sino también en la capacidad de personalizar individualmente las respuestas utilizando esos datos.

Finalmente, el CRM *colaborativo* funciona a manera de arteria, buscando simplificar los canales de comunicaciones para que la información del cliente fluya adecuadamente a través de todos los estamentos de la institución. Es decir, el CRM colaborativo facilita el despliegue de procesos transversales entre departamentos que per-

mitan el trabajo en equipo entre los profesionales de marketing, ventas y atención al cliente (Saiz y De la Antonia, 2009).

IV. CiRM: gestión de relaciones con los ciudadanos en la Administración electrónica

La gestión de relaciones con los ciudadanos (CiRM) se puede definir como una estrategia facilitada por las TIC con un amplio enfoque hacia el ciudadano, para mantener y optimizar las relaciones con éste y animar a su participación en la vida pública. Su objetivo principal es crear y optimizar la relación con los ciudadanos teniendo en cuenta e incorporando sus opiniones a través de la administración pública. Si esta administración es responsable, accesible y enfoca su trabajo hacia el ciudadano, crea las oportunidades para la participación y puede construir una relación cercana con el ciudadano que consolida la democracia y que legitima su papel. Se trata, en definitiva, que los servicios que prestan las AAPP traten al ciudadano como cliente.

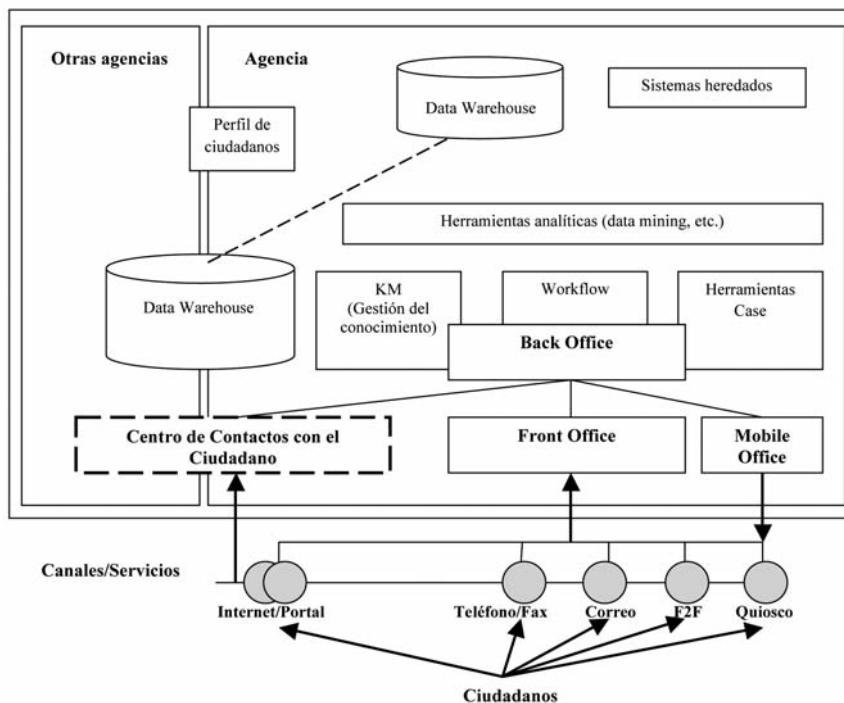
Para Kate (2007) una iniciativa de CiRM en la Administración electrónica debe centrarse en lo siguiente:

- Reunir toda la información disponible relacionada con el ciudadano para desarrollar análisis sobre sus características, necesidades y preferencias. Esta información debe incluir aspectos como factores humanos (cognoscitivo y físico); la edad y el género; situación económica, histórica, lingüística, social, cultural y política; analfabetismo, discapacidades físicas, condiciones ambientales, limitaciones de la conectividad de Internet, etc.
- Usar estos análisis para configurar los servicios gubernamentales que reflejen las necesidades y las preferencias de grupos claramente identificables de ciudadanos.
- Diseñar e integrar un conjunto de canales que proporcionen procesos de fácil acceso y eficaces para la interacción con el ciudadano.
- Organizar los procesos y la tecnología para mantener una historia comprensiva de las interacciones con el ciudadano.
- Crear lazos con otras organizaciones para compartir datos relevantes de los ciudadanos, así como agregar o alinear mutuos servicios entre ellos.

La figura 3 representa la estructura conceptual de un CiRM. Aunque de apariencia diferente, se observa una organización similar a la aplicada en el sector privado (ver figura 2). Consta de una parte *operacional* que permite a los funcionarios estar en contacto con ciudadanos y empresas por medio de múltiples canales, tanto a nivel municipal, autonómico o estatal. De esta forma, se tiene la posibilidad de informarse, comunicarse o realizar transacciones mediante canales como centros de contacto con los ciudadanos, ventanilla única, teléfono de entrada, fax, autoservicio Web, respuesta automatizada de email y quioscos.

Richter, Cornford y McLoughlin (2005) señalan que los ciudadanos aceptan con mayor facilidad que sus datos sean poseídos por las autoridades públicas en lugar de empresas privadas. Los datos del ciudadano se pueden agrupar en *datos de perfil* (nombre, dirección, edad o educación), *datos de actuación* (quejas, sugerencias o preguntas), *datos de contacto* (persona de contacto en la agencia, fecha del contacto) y *datos de servicio* (tipo de servicio, tiempo utilizado). Pues bien, esta estructura permite a los responsables públicos no sólo tener acceso a los datos básicos de los ciudadanos, sino a perfiles elaborados de los ciudadanos en base a los conocimientos aportados por las herramientas de la parte *analítica*. Poseer una amplia información de los ciudadanos significa tener la capacidad de responder de una manera exacta y apropiada a los requerimientos de éstos. Asimismo, al disponer de bases de datos en tiempo real, se puede usar la información acumulada para tomar acciones futuras. Por ejemplo, haciendo encuestas a los ciudadanos sobre el uso de los servicios y relacionándolas con otros datos provenientes de otras organizaciones, se pueden identificar problemas emergentes y establecer mejoras en la toma de decisiones para la actuación pública y política. Por otra parte, el sistema también tiene una parte *colaborativa* que interconecta y hace fluir la información a todos los entes involucrados.

Figura 3. Estructura conceptual de CiRM



Fuente: Adaptado de Schellong y Goethe (2007)

El CiRM intenta, mediante la participación, integrar a los ciudadanos con las AAPP. Esta participación tiene una doble configuración. La primera forma, significa coproducción y autoservicio. Cuanto más automatizados y estandarizados estén los servicios ofrecidos, más dinero pueden ahorrar las AAPP y más trabajo es hecho por los ciudadanos. Si, además, los servicios están organizados bien, pueden suponer altos niveles de satisfacción, como se comprueba en sectores del sector privado. Sin embargo, los aumentos de eficacia pueden quedar neutralizados si este potencial sólo se utiliza para reducir costes y se olvida que el objetivo principal es la mejora de la participación y satisfacción de los ciudadanos.

La segunda forma de participación consiste en las quejas y opiniones de los ciudadanos sobre la prestación de servicios. Las reacciones de los ciudadanos son buenos indicadores de los resultados de la política aplicada. El CiRM analítico proporciona las herramientas técnicas adecuadas para analizarlas. Desafortunadamente, Roberts (2004) señala que las investigaciones sobre la participación de los ciudadanos arrojan conclusiones pesimistas en la buena voluntad de los ciudadanos para llevar a cabo una colaboración continua, lo que obliga a las AAPP a optimizar su trabajo y ser proactivas. Por otra parte, muchos administradores públicos creen que la mayor participación del ciudadano aumenta la ineficacia, introduce retardos y añade más burocracia.

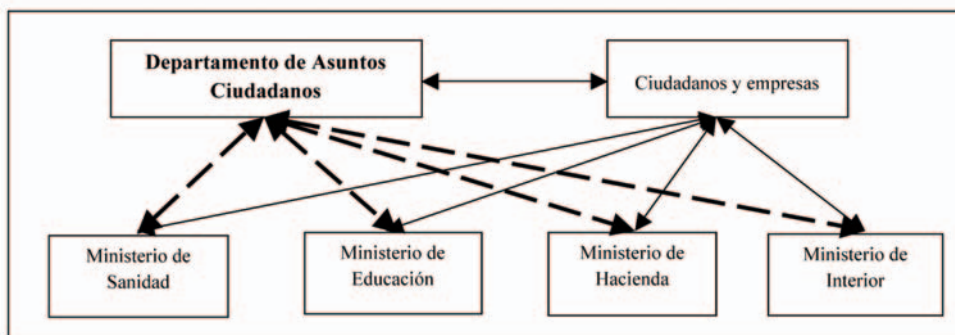
Para llevar a cabo la implantación de una estrategia de CiRM es necesario abordar un profundo cambio organizacional y cultural. No sólo se trata de un cambio en las relaciones externas, sino que conlleva un profundo cambio en las relaciones internas. Es necesario hacer una reingeniería de procesos para transformar los métodos y formas de trabajo. Las diferentes agencias, departamentos y encargados públicos tienen que colaborar de cerca. Los individuos y las unidades de organización necesitan tratarse entre ellos como clientes para ser constantes con el cambio cultural previsto y se establezca un servicio sin fisuras (Schellong y Goethe, 2007). Es decir, la transformación requiere cambios importantes en la estructura organizativa, donde se redefinan papeles y responsabilidades, repensando los servicios y los accesos, eliminando funciones redundantes, readaptando la formación del personal, rediseñando procesos y trabajando en colaboración con otros grupos administrativos para entregar servicios que crucen límites de la organización existente.

Además, los sistemas de CiRM pueden dar a los empleados públicos de bajo nivel en la jerarquía más responsabilidad, debido a que las reglas que deben seguir para desarrollar su trabajo pueden encajarse dentro del software y evitar la continua consulta con los superiores jerárquicos. Según Reddick (2005) un CiRM conjuntamente con otras aplicaciones pueden conectar el conocimiento substantivo (clientes, contactos cara a cara) de los empleados de nivel inferior con el conocimiento funcional (estrategia, comunicación, gerencia) de administradores superiores o de responsables políticos y evitar su aislamiento y al mismo tiempo darles la información clara. Sin embargo, un sistema y una organización donde el conocimiento está centralizado

requiere trabajadores de primera línea que tengan una comprensión amplia de las metas, estrategias y grupos de interés, así como de la aportación de su trabajo dentro de este contexto.

Desde una visión más amplia de la Administración electrónica, Chauan y Saxena (2007) proponen que la aplicación de CiRM en las diversas entidades y agencias gubernamentales, se vería beneficiada si se estableciese un departamento dedicado exclusivamente a la recolección y mantenimiento de información de los ciudadanos y empresas (ver figura 4). Las diferentes agencias gubernamentales recogen y utilizan los datos de los ciudadanos para proporcionar servicios, pero no hay integración de todos los datos y debido a esto, hay mucha duplicación en la colección de datos, lo que no es sólo un asunto costoso para las AAPP, sino que también es absolutamente incómodo para los ciudadanos. Esta propuesta de creación de un departamento dedicado exclusivamente a los datos de los ciudadanos ayudaría a todas las agencias públicas a conseguir la información precisa y oportuna para servir a sus ciudadanos y empresas. También, haría más fácil que éstos consiguiesen servicios sin la molestia de rellenar y justificar información que ya han puesto anteriormente en conocimiento de las AAPP.

Figura 4. Propuesta de Departamento de Asuntos Ciudadanos



Fuente: Adaptado de Chauan y Saxena (2007)

V. Consideraciones para la aplicación de una estrategia de CiRM

En la implantación de una estrategia de CiRM se necesita el compromiso firme del máximo nivel de los responsables públicos. Debe haber una visión clara de los objetivos a alcanzar y un modelo claro de financiación. Se necesita establecer estructuras sostenibles que faciliten e integren el diseño cooperativo de ciudadanía, de prestación de servicios y de infraestructura técnica. La estructura debe de ser de tal forma que permita compartir datos entre los departamentos y organizaciones de manera transversal.

Tomar como experiencia las aplicaciones de CRM realizadas en el sector privado y adoptarlas como una práctica similar no es fácil para la Administración electrónica. Para que la aplicación de un CiRM tenga éxito, los gobiernos deben afrontar y tener en cuenta algunos desafíos:

- *Culturales*. Quizás el impedimento más grande a la hora de ejecutar un CiRM en la Administración electrónica es el bloque cultural. La concepción de CiRM requiere que ciudadanos y empresas sean tratados como clientes y el gobierno se considere como prestatario de servicios. Sin embargo, siempre los gobiernos han desempeñado el rol de administradores que hacen normas para que sean cumplidas por los ciudadanos. Se necesita superar este comportamiento y tratar a los ciudadanos como clientes, lo que requiere la aceptación de este hecho en el nivel de toma de decisiones y el asesoramiento y el entrenamiento a los empleados gubernamentales.
- *Presupuestarios*. Otro asunto significativo se relaciona con la asignación de la infraestructura y del presupuesto. Para implementar un CiRM, hay necesidad de una infraestructura robusta y una estructura de apoyo, lo que requiere inversiones enormes. A diferencia del sector privado, las ventajas no son tan evidentes en el inicio; por lo tanto, los gobiernos no son proclives a gastar dinero en esos proyectos donde las ventajas aparecen a largo plazo, especialmente en un sistema democrático donde los gobiernos prefieren gastar dinero en esquemas populistas para conseguir la ayuda y los votos de los ciudadanos.
- *Aplicabilidad*. La aplicabilidad del concepto de CiRM en la Administración electrónica como se aplica en sector privado es otro tema que debe ser abordado y seguido de forma juiciosa. Los gobiernos de todo el mundo son responsables del bienestar de los ciudadanos y, a diferencia del sector privado, no proporcionan servicios con el único objetivo del beneficio; por lo tanto, necesitan adoptar el concepto de CiRM con el objetivo de una mejor planificación y utilización de recursos (Chauhan y Saxena, 2009).

Para González, Gascó y Andarias (2007) señalan que para incorporar prácticas del sector privado a la Administración electrónica existen diferencias que han de tenerse en cuenta:

- El sector público no se distingue por ocupar una posición de liderazgo en la implementación de nuevas tecnologías, ni en ninguna otra innovación.
- Muchas entidades públicas no son conocidas por su eficiencia o por sus deseos de adoptar cambios.
- Las aplicaciones de la Administración electrónica deben proteger la privacidad de los ciudadanos en un entorno abierto (Internet) y no del todo seguro. Esto

es así también en el sector privado, pero si cabe los servicios públicos tienen una obligación extra de garantizar dicha seguridad y privacidad.

- Existen infraestructuras y sistemas dispares y obsoletos, propios de muchas AAPP
- Falta de personal y de TIC, como consecuencia de lo anterior.

Por otra parte, se debe tener especial cuidado en la elección de los equipos y tecnologías. Los sistemas de CiRM dependen significativamente del buen uso de las bases de datos y del establecimiento de conexiones fiables con los sistemas heredados. Además, para ser eficientes, los sistemas de información necesitan intercambiar datos horizontalmente y verticalmente en todos los niveles de las agencias y entidades de la administración pública. El *front-office* y el *back-office* tienen que ser integrados para ofrecer un modo de funcionamiento en lazo cerrado y es aconsejable estandarizar los procesos y herramientas (Schellong y Goethe, 2007).

VI. Conclusiones

La gestión de relaciones con los ciudadanos (CiRM) agrega a la Administración electrónica una clara estrategia de orientación al ciudadano con la consideración de cliente. Se trata de que las agencias y entidades gubernamentales optimicen las relaciones con los ciudadanos y animen a que participen en la vida pública, creando una relación cercana con ellos, lo que redundará en la consolidación de la democracia. Sin embargo, hasta ahora, en los investigadores y profesionales de la Administración electrónica ha faltado un claro concepto de crear una organización orientada a la prestación de servicios públicos cuyo objetivo principal sea la satisfacción y compromiso de los ciudadanos. Aquí es donde el CiRM llena el hueco.

Las estrategias de CiRM permiten reunir toda la información de los ciudadanos en un sistema integrado y global. En su trabajo, el personal de las AAPP accede a una información integral, actual e histórica del cliente y esta información se enriquece en cada interacción con el ciudadano. Todas las áreas de la administración pueden acceder a esa información para servir al ciudadano desde cualquier canal y dispositivo (ordenador fijo o portátil, móvil, oficina, Internet, centro de llamadas, etc.). Con esta estrategia la administración ve un solo ciudadano y el ciudadano una sola administración.

Además, la aplicación de un CiRM supone: a) Ahorrar costes en la provisión del servicio, lo que mejora la eficiencia y la eficacia del mismo, produce ahorros presupuestarios para el organismo público y mejora su imagen; b) Ampliar los canales de interacción personal del ciudadano con la administración, pudiendo obtener servicios públicos sin acudir en persona a las AAPP, 24 horas al día, 7 días a la semana y obteniendo servicios personalizados (por ejemplo, en distintos idiomas, o la posibilidad de facilitar información a personas discapacitadas); c) Conseguir una relación

más transparente de la administración con el ciudadano, ya que información como legislación, horarios, fechas, etc., se puede hacer pública mediante, por ejemplo, páginas Web; y d) Ofrecer una imagen de responsabilidad, como demuestran las medidas de privacidad y seguridad necesarias a la hora de manejar información personal y/o de carácter confidencial on-line (González, Gascó y Andarías, 2007).

El uso de las TIC ha permitido almacenar mucha más información sobre los ciudadanos, lo que ha posibilitado personalizar las actividades hasta extremos anteriormente insospechados. Por ello, las TIC han influido en el desarrollo de los nuevos enfoques de la administración, lo que ha transformado el paradigma tradicional de corte burócrata weberiano. Sin embargo, las TIC no pueden ser el conductor principal de los procesos internos del cambio exigidos en la implantación de un CiRM. Como hemos indicado, se trata de una estrategia que requiere una transformación completa de los procesos y de la forma en que las AAPP se relacionan con los ciudadanos. Muchos proyectos fallan debido a la carencia de coordinación entre la estrategia y los procesos.

Como indican Schellong y Goethe (2007), un gobierno conectado en todos los niveles del estado y bases de datos con perfiles del ciudadano es mucho más eficiente e implica mejoras importantes, pero destapa un considerable número de preguntas a contestar desde un punto de vista democrático. Estas preguntas incluyen conceptos tales de cómo se controla el acceso a los datos que poseen las AAPP, cómo se protegen, o de cuál es papel del ciudadano dentro del estado. Asimismo, debe considerarse el concepto colectivista de ciudadanía, el cual subordina las necesidades individuales a unas necesidades más amplias de la sociedad y de la justicia social. Por otra parte, el mejor conocimiento de los ciudadanos que aporta el uso de CiRM podría ser un foco de conflictos si es mal utilizado por los políticos como fuente de poder.

Bibliografía

- ANTTIROIKO, A.V. (2008): *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. Information Science Reference. Hershey, New York.
- BERSON, A., SMITH, S. y THEARLING, K. (2006): *Building Data Mining Applications for CRM*. New York: McGraw-Hill.
- CASALÓ, L.V., FLAVIÁN, C. y GUINALÍU, M. (2008): "M-Government Initiatives at the Local Level: The Case of Zaragoza". En A.V. Anttiroiko *Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. Information Science Reference. Hershey, New York.
- CHAUHAN, K. y SAXENA, K. B. C. (2009): "CRM in E-Government: Issues and Challenges". En Susheel Chhabra y Muneesh Kumar *Integrating E-Business Models for Government Solutions: Citizen-Centric Service Oriented Methodologies and Processes*. Information Science Reference. Hershey, New York.

- COMISIÓN EUROPEA (2009): *Bringing Together and Accelerating eGovernment Research in the EU*. eGovernment evolution towards 2020 Report. June 2009. Authors: I. Kotsiopoulos, N. Paparoidamis, G. Kolomvos, P. Rentzepopoulos.
- DE LA ANTONIA, D. (2009): "La influencia de las TIC en el Marketing Bancario". *ICADE. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 76, enero-abril 2009, pp.151-172.
- GONZÁLEZ, M.R., GASCÓ, J.L. y ANDARIAS, R. (2007): "E-Administración: situación actual y estudio de un caso". *Auditoría Pública*, nº 41, p.p. 101-112.
- KATE, D. (2007): "Indian E-Government initiative: An Ideal case for universal usability". *Journal of HCI Vistas*.
- MARTÍNEZ, R. (2009): "Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la Administración electrónica". En *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento* (coord. por Fernando Galindo Ayuda, Aires José Rover), pp. 193-220.
- MICROSOFT (2009): *Government Service Center. A Microsoft vision for high performance citizen service*. Microsoft Citizen Service Platform. www.microsoft.com (15-3-2010).
- MILLÁN, R.J. (2007): "La e-Administración", *Revista bit*, nº 162, abril-mayo, pp. 84-87.
- RAMOS, A.J. (2004): "La Implantación de la Administración electrónica en la Unión Europea", en el *Día de Europa. Las Transformaciones de la Unión Europea: La Ampliación y la Convención Europea* (coords. Susana de Tomás, Esther Vaquero y Christine Heller). Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- REDDICK, C. G. (2005): "Citizen interaction with e-government: From the streets to the servers?". *Government Information Quarterly*, 22, 38-47.
- RICHTER, P., CORNFORD, J. y McLOUGHLIN, I. (2005): "The e-Citizen as talk, as text and as technology: CRM and e-Government". *Electronic Journal of E-Government*, 2(3).
- RIVERA, E. (2005): "La construcción del gobierno digital como un problema de innovación institucional". Documento de trabajo CIDE. (www.telecom.cide.edu).
- ROBERTS, N. (2004): "Public deliberation in an age of direct citizen participation". *American Review of Public Administration*, 34(4), 315-353.
- SAIZ, J.M. y DE LA ANTONIA, D. (2009): *CRM: Estrategia para la gestión de relaciones con los clientes*. Netbiblo. La Coruña.
- SIAU, K. y LONG, Y. (2006), "Using social Development Lenses to understand e-administration development", *Journal of Global Information Management*, Vol 4, No 1, pp. 47-62.
- SCHELLONG, A. y GOETHE, J. W. (2007): "Citizen Relationship Management". En A.V. Anttiroiko y M. Mälkiä (Eds.), *Encyclopedia of Digital Government*, (Vol. 1, pp. 174-182). Hershey, PA: Idea Group Reference.

SONG, S.H. (2007). "Digital Government in the USA". En A.V. Anttiroiko y M. Mälkiä (Eds.), *Encyclopedia of Digital Government*, (Vol. 1, pp. 349-354). Hershey, PA: Idea Group Reference.