

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS  
SUPERIORES DE MONTERREY

CAMPUS MONTERREY

DIVISION DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA  
PROGRAMA DE GRADUADOS EN INGENIERIA



PROPUESTA METODOLOGICA DE APOYO PARA EL  
DISEÑO DE SERVICIOS EN EL SECTOR PUBLICO

T E S I S

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OBTENER EL GRADO ACADEMICO DE

MAESTRO EN CIENCIAS

ESPECIALIDAD EN SISTEMAS Y CALIDAD

GILBERTO MARTINEZ LEON

MONTERREY, N. L.

MAYO, 1999

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE  
MONTERREY**

**CAMPUS MONTERREY**

**DIVISIÓN DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA**

**PROGRAMA DE GRADUADOS EN INGENIERÍA**



**PROPUESTA METODOLÓGICA DE APOYO PARA EL DISEÑO DE  
SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO**

**TESIS**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL  
PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE**

**MAESTRO EN CIENCIAS CON  
ESPECIALIDAD EN SISTEMAS Y CALIDAD**

**GILBERTO MARTÍNEZ LEÓN**

**MONTERREY, N. L.**

**MAYO, 1999**

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE  
MONTERREY**

**CAMPUS MONTERREY**

**DIVISIÓN DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA**

**PROGRAMA DE GRADUADOS EN INGENIERÍA**



**PROPUESTA METODOLÓGICA DE APOYO PARA EL DISEÑO DE  
SERVICIOS EN EL SECTOR PÚBLICO**

**TESIS**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL  
PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE**

**MAESTRO EN CIENCIAS CON  
ESPECIALIDAD EN SISTEMAS Y CALIDAD**

**GILBERTO MARTÍNEZ LEÓN**

**MONTERREY, N. L.**

**MAYO, 1999**

## **DEDICATORIA**

A Dios por permitirme vivir aquí y ahora

A mis Padres por su apoyo y su confianza, que he recibido durante  
toda mi vida

A mis hermanos, gracias también por su apoyo

A mis amigos porque hicieron de mi estancia en el Tec una  
experiencia muy agradable

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Ing. José Rivas por todos sus consejos, su paciencia y su apoyo durante la elaboración de este proyecto, muchas gracias

A mis sinodales al Ing. Roberto Luna y el Ing. Alberto Caballero por haber aceptado ser parte de este trabajo y por sus acertados comentarios durante la elaboración del mismo

A todos mis maestros, porque de ellos aprendí una nueva forma de ver la vida

A todos los que de una u otra forma hicieron posible este trabajo

## INDICE

<b>Lista de figuras</b> .....	vii
<b>Lista de tablas</b> .....	viii
<b>Abreviaturas</b> .....	ix
<b>Glosario</b> .....	x
<b>Capítulo 1. Introducción</b>	
Introducción.....	1
1.1 Justificación.....	2
1.2 Objetivo.....	3
1.3 Alcance.....	3
1.4 Antecedentes.....	3
1.5 Hipótesis.....	6
1.6 Descripción de los capítulos.....	6
<b>Capítulo 2. Calidad de un Servicio</b>	
Introducción.....	7
2.1 Calidad.....	7
2.1.1 Maestros de la Calidad.....	9
2.2 Los servicios y la importancia de las empresas de servicio.....	11
2.2.1 Características de los servicios.....	12
2.3 Calidad de un servicio.....	14
2.3.1 Los clientes, sus expectativas y percepciones.....	16
2.3.2 Lealtad a una empresa de servicios.....	20
2.3.3 Actitud opuesta a la lealtad.....	21
2.3.4 Quejas por parte de los clientes.....	23
2.4 Brechas que causan un servicio deficiente.....	25
2.5 Estrategias.....	26
2.5.1 Orientaciones estratégicas genéricas.....	28
2.5.2 Estrategias de servicio y su importancia.....	29
2.5.3 Diseño de estrategias de servicio.....	32
2.5.4 Orientaciones estratégicas para un servicio.....	34
Conclusiones.....	37
<b>Capítulo 3. Calidad de un servicio público</b>	
Introducción.....	38
3.1 El servicio público y las características de las instituciones públicas.....	38
3.2 Calidad en las instituciones públicas.....	40
3.3 Características de calidad de un servicio público.....	42
3.4 Problemas en la implementación de un enfoque de calidad.....	46
3.5 Esfuerzos para superar los problemas de implementación.....	48
3.6 Importancia de las estrategias de calidad en los servicios públicos.....	49
3.7 Recomendaciones para lograr cambios en los servicios públicos.....	51
3.8 Orientaciones que han seguido en diferentes países para mejorar los servicios públicos.....	52
Conclusiones.....	56

<b>Capítulo 4. Propuesta metodológica de apoyo para el diseño de servicios públicos</b>	
Introducción.....	58
4.1 Factores que influyen en el diseño de un servicio público.....	58
4.2 Propuesta Metodológica.....	62
4.2.1 Fase I. Fase de diagnóstico.....	64
4.2.2 Fase II. Definición del servicio a proporcionar.....	68
4.2.3 Fase III. Definición del concepto de servicio.....	69
4.2.4 Fase IV. Características de la prestación.....	71
Conclusiones.....	77
<b>Capítulo 5. Casos de estudio</b>	
Introducción.....	78
5.1 El Municipio.....	78
5.2 Servicios que debe prestar un Municipio.....	79
5.3 Caso I. Municipio de Nuevo León.....	84
5.3.1 Secretaría de Desarrollo Urbano de un Municipio de Nuevo León.....	85
5.3.2 Opinión de los usuarios.....	88
5.3.3 Dimensiones en las que se forman las percepciones de los usuarios de servicios públicos.....	90
5.3.4 identificación de Herramientas a utilizar.....	94
5.4 Caso II. Municipio de Tamaulipas.....	96
Conclusiones.....	98
<b>Capítulo 6. Conclusiones y Recomendaciones para futuras investigaciones</b>	
Conclusiones.....	100
Recomendaciones para futuras investigaciones.....	100
<b>Bibliografía.....</b>	<b>103</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura</b>	<b>Página</b>
2.1 Proceso de compra simplificado	16
2.2 Relación entre expectativas y otras referencias comparativas	17
2.3 Formación de expectativas de un cliente	17
2.4 Dos niveles de expectativas	18
2.5 Zonas de tolerancia para las dimensiones del proceso y del resultado	19
2.6 Relación entre las expectativas y percepciones de los clientes con su comportamiento	21
2.7 Decisión de una queja, modelo económico	24
2.8 Decisión de una queja, modelo de comportamiento	24
2.9 Proceso de planeación estratégica	27
2.10 Triángulo del servicio	30
2.11 Elementos básicos de un modelo de gestión de un servicio	32
2.12 Elementos básicos de una visión estratégica	33
2.13 Efectos típicos de las orientaciones estratégicas alternativas del sector servicios	34
4.1 Factores que tienen influencia en el diseño de un servicio del sector público	59
4.2 Elementos básicos del modelo de gestión de un servicio	61
4.3 Propuesta metodológica para apoyar el diseño de servicios públicos	63
4.4 Ejemplo del contenido de una Carta Ciudadana	72
4.5 Elementos del QFD	76
5.1 Distribución de los votos de las causas de los problemas en los servicios, en un Municipio de Tamaulipas	97



## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla</b>	<b>Página</b>
2.1 Clasificación del servicio según la naturaleza del beneficiario	12
2.2 Cinco dimensiones en la que los clientes juzgan un servicio	15
2.3 Características medibles/observables de los servicios	15
2.4 Factores que influyen en la percepción de la calidad	19
3.1 Tipo de relación entre la organización de servicio y sus clientes	43
4.1 Relación entre un enfoque de calidad y los aspectos a considerar en un servicio público	60
4.2 Ejemplo de un formato para hacer un análisis FMEA	66
4.3 Descripción de los elementos de una análisis FMEA	66
4.4 Ejemplo de la asignación de valores para la Severidad	67
4.5 Ejemplo de la asignación de valores para la Ocurrencia	67
4.6 Ejemplo de la asignación de valores para la Detección	67
4.7 Aspectos que debe cubrir una buena ley	68
4.8 Ejemplos de la relación cliente/proveedor	70
4.9 Niveles de participación del cliente	72
4.10 Nivel de participación del usuario correspondiente al tipo de relación con el prestador	73
4.11 Criterios que deben considerarse para subcontratar un servicio público	74
5.1 Problemas identificados en Vialidad y transporte	88
5.2 Problemas identificados en Uso de suelo	88
5.3 Problemas identificados en Ecología y Medio ambiente	89
5.4 Problemas identificados en Vialidad y transporte	89
5.5 Problemas identificados en Infraestructura y Servicios	89
5.6 Problemas identificados en Administración y Procesos de planeación	89
5.7 Problemas identificados en Paisaje Urbano	89
5.8 Problemas relacionados con Confiabilidad	91
5.9 Problemas relacionados con Velocidad de respuesta	92
5.10 Problemas relacionados con Aspectos Tangibles	92
5.11 Problemas relacionados con Transparencia	92
5.12 Problemas relacionados con Equidad	93
5.13 Problemas relacionados con Participación	93
5.14 Herramientas que pueden usarse en función de las características de los problemas	95
5.15 Votación sobre las causas de los problemas en un Municipio de Tamaulipas	96
5.16 Problemas identificados en el Municipio de Tamaulipas, clasificados en categorías.	97

## **ABREVIATURAS**

**BID.** Banco Interamericano de Desarrollo.

**FMEA.** Análisis de Modos y Efectos de Fallas, en inglés Failure Mode and Effect Analysis

**INEGI.** Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

**IRS.** Servicio de Recaudación Interno, en inglés Internal Revenue Service.

**NASA.** Administración Nacional de la Aeronáutica y el Espacio, en inglés National Aeronautics and Space Administration

**OCDE.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

**ONG.** Organización no gubernamental.

**PROMAP.** Programa de Modernización de la Administración Pública.

**QFD.** Despliegue de la Función de Calidad, en inglés Quality Function Deployment.

**SECODAM.** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**SECOFI.** Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**SWOT.** Análisis de Fuerzas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas, en inglés Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

**TQM.** Administración de Calidad Total, en inglés Total Quality Management

## GLOSARIO

**Calidad de un servicio.** La calidad de un servicio puede ser definida como el grado de discrepancia que exista entre las expectativas y las percepciones de un cliente, Zeithaml et al. (1990).

**Desarrollo Urbano.** Búsqueda constante del aumento de la eficiencia en el funcionamiento de los sistemas de una ciudad, BID (1979).

**Dimensión de evaluación de un servicio.** Criterio usado por los clientes para juzgar un servicio.

**Equidad.** La equidad dentro de los servicios públicos, se refiere a la igualdad tanto en el trato de los usuarios, como en el acceso a los servicios.

**Expectativa.** Anticipación de futuras consecuencias basadas en experiencias anteriores, las condiciones actuales o en otras fuentes de información (Tyron citado en Oliver, 1997 p. 68).

**Misión.** Enunciado que define la existencia de una organización, en él se muestra cuál es su ámbito de acción y quienes son sus clientes. Esencialmente debe responder a la pregunta ¿Por qué existe la organización?

**Municipio.** Primer nivel de gobierno, conformado por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial y que sirve de base para la integración de una entidad federativa. Robles (1987).

**Participación.** La participación en los servicios públicos se relaciona con la información que permita a los usuarios tener influencia en la prestación de los servicios. Abarca desde la información a los usuarios hasta acciones llevadas a cabo en forma conjunta por la institución pública con los ciudadanos.

**Percepción.** Juicios que los consumidores hacen de los productos o servicios que reciben.

**QFD.** Despliegue de la Función de Calidad, esta es una herramienta usada para asegurar que el diseño de productos o servicios, esté acorde a los requerimientos de los clientes, así como para agilizar el proceso de diseño.

**Sector público.** El sector público está conformado por el gobierno central, sus dependencias, las empresas públicas, los servicios que estas prestan y los diferentes niveles de gobierno. OCDE (1996).

**Servicio.** Comportamiento humano o una actividad desempeñada junto con objetos y procesos específicos, con el fin de ayudar a la gente a cubrir en forma inmediata y continua sus necesidades Rosander (1988)

**Servicio público municipal.** Bienes tangibles e intangibles que en el ámbito municipal, el Ayuntamiento está obligado a proporcionar sin distinción de ninguna especie, a fin de que la comunidad tenga los elementos mínimos necesarios para su desarrollo (Modelo de un buen gobierno, Partido Acción Nacional, 1999)

**SERVQUAL.** Cuestionario creado por Zeithmal, Parasuraman y Berry, cuyo fin es medir la diferencia que existe entre las expectativas y percepciones de un cliente sobre un servicio.

**Transparencia.** En los servicios públicos la transparencia se refiere a que el usuario reciba información en dos sentidos, el primero es para facilitarle los procesos relacionados con trámites, el segundo tiene que ver con la rendición de cuentas relativas al uso de recursos y a las acciones realizadas.

# CAPÍTULO 1

## INTRODUCCIÓN

*...y estamos de tal forma en esto, que emprenderlo es para nosotros darlo por terminado*

*Miguel Hidalgo y Costilla*

Los procesos actuales de apertura comercial, de integración, globalización y de desarrollo acelerado, permiten la entrada en casi cualquier país de nuevos bienes y servicios a los cuales los clientes antes no tenían acceso. Esto produce mercados más competidos debido a la diversidad de opciones para los clientes.

Las empresas bajo este panorama tienen que reaccionar casi en forma instantánea, preocupándose por constantemente mejorar la calidad de sus productos y así poder enfrentar a su competencia, satisfaciendo las necesidades sus clientes; porque paulatinamente se ha creado una nueva cultura, en la que los clientes demandan cada vez más, mejores niveles de calidad en todos los aspectos de su vida.

En México también se ha vivido un cambio, se ha pasado como comenta Mitre (1994) por varias etapas. De un arranque y crecimiento de la industria y la economía, a una etapa de complacencia y subsidio, en donde el proteccionismo creó un mercado en el cual los productores dominaban a los consumidores y estos últimos tenían que conformarse con lo que se les ofreciera, porque no existían otras opciones, hasta llegar a la etapa actual de apertura comercial.

Es en ésta última en donde a través del ingreso de bienes y servicios extranjeros, se inicia una evolución en las actitudes de los clientes mexicanos, comienzan a ser clientes exigentes; clientes que cuestionan y se quejan cuando no reciben lo que se les ha prometido, incluso llegan a convertirse en clientes de otras empresas si lo que ellos esperan de un bien o servicio no se cumple.

Entonces el reto que deben plantearse hoy en día las empresas es la búsqueda de la satisfacción y la lealtad de sus clientes. Pero existe una serie de organizaciones que no necesariamente tienen esta preocupación; estas son las instituciones que proporcionan servicios públicos. Servicios como el agua potable y alcantarillado, la seguridad pública, la educación, el transporte o los servicios de salud, presentan la característica de que sus usuarios son cautivos, porque solamente existe un prestador del servicio.

Pero las instituciones que prestan servicios públicos deben considerar que el ambiente en donde se mueven, está conformado por usuarios que se han acostumbrado a la calidad de los bienes y servicios proporcionados por las empresas privadas, y que también están acostumbrados a elegir a su proveedor.

Además el concepto de calidad está presente en casi todos los aspectos de la vida de los usuarios, porque ha pasado de las áreas productivas de las empresas, hacia todos los asuntos en los que las personas se ven involucradas. Esto está obligando a las instituciones públicas a iniciar un movimiento dirigido hacia la mejora de sus procesos, la búsqueda de la satisfacción de sus clientes y la optimización en el uso de sus recursos.

Por tanto esta tesis se enfoca en las mejoras que pueden obtenerse de aplicar herramientas de calidad a los servicios ofrecidos por instituciones públicas.

## **1.1 JUSTIFICACIÓN**

Las instituciones públicas tienen influencia en gran parte de los asuntos de la vida de los ciudadanos, porque tienen la facultad de fijar permisos o prohibiciones, establecer reglamentos o decidir sanciones; además expiden documentos necesarios para la vida diaria, como identificaciones, permisos de conducir, pasaportes o actas de nacimiento.

Asimismo los clientes que atienden son muy variados, no sólo son los ciudadanos en su carácter individual, también cuentan entre sus clientes asociaciones, empresas privadas y otras instituciones públicas. Son estos clientes los que cada vez aceptan menos organizaciones ineficaces e ineficientes.

También hay que observar que en conjunto las Instituciones del sector público en México, de acuerdo con datos del INEGI (1993) emplean a 3,129,174 personas, lo que representa el 22% del personal ocupado en el país. Estos empleados también se verán beneficiados con la modernización de las instituciones, porque un medio ambiente de trabajo en el que se les toma en cuenta, se les capacita y se les considera también como clientes en este caso internos, se puede mejorar su satisfacción.

Como ya se mencionó la presencia que tienen estas instituciones es muy importante en la vida de las personas, esto hace que el número de beneficiados con las mejoras en sus servicios sea elevado. Los usuarios se verán favorecidos con los esfuerzos que hagan para incrementar la calidad, ya que se cumplirán sus expectativas con respecto a los diferentes factores dentro de la prestación de

un servicio, como pueden ser: tiempos de entrega más cortos, un servicio adecuado, información oportuna, un trato justo o equidad en el acceso.

Por su parte las instituciones al simplificar y mejorar sus servicios, reducirán el número de quejas, utilizarán eficientemente sus recursos, además de proteger y servir a sus ciudadanos. Para poder lograr esto, las características que esperan los usuarios de un servicio y los factores propios del contexto, deben ser consideradas desde el diseño de los servicios.

## **1.2 OBJETIVOS**

El objetivo de esta tesis es desarrollar una propuesta metodológica que sirva como apoyo para el diseño de servicios públicos; integrando herramientas y una serie de factores que deben ser considerados en este contexto, obtenidos por medio de la investigación bibliográfica y de dos casos de estudio.

También existe el propósito de aportar a la teoría de calidad en el servicio, datos sobre la administración servicios públicos.

## **1.3 ALCANCE**

La investigación de esta tesis es no experimental porque en ella sólo se plantea una propuesta metodológica para diseñar servicios públicos, además se considera una investigación exploratoria, porque se busca ofrecer información sobre los factores que están presentes en el medio de los servicios públicos, el propósito es describir esos factores y su influencia en la calidad; ambos aspectos pueden ser utilizados en investigaciones posteriores.

El alcance de esta tesis está limitado al planteamiento de una propuesta metodológica para apoyar el diseño de servicios públicos y los casos estudiados se restringen al ámbito municipal.

## **1.4 ANTECEDENTES**

El primer punto a comentar es el surgimiento del concepto de calidad. Puede considerarse que éste surge como una reacción a la producción en masa provocada por la revolución industrial. Como el pago que se hacía a los obreros estaba en función de la cantidad de los productos que elaboraban, se obtenían grandes volúmenes de producción, pero sin mucha preocupación por las características de los mismos; por lo que en sus inicios la calidad se limitaba a prácticas cuyo fin era evitar que los productos defectuosos llegaran a los clientes.

Durante los años que precedieron a la segunda guerra mundial, las empresas que en ese entonces se manejaban siguiendo los principios de la administración científica propuestos por Taylor, empezaron a utilizar un enfoque de inspección del 100%, para evitar que los productos defectuosos llegaran a sus clientes. Este enfoque de inspección se aplicó principalmente en el sector automotriz.

En el período posterior a la segunda guerra mundial, la forma de administrar las empresas se ve influenciada grandemente por el pensamiento del Dr. Deming y del Dr. Juran. Ambos enfatizan en aspectos más amplios que simplemente la inspección, como por ejemplo el uso del control estadístico en los procesos para no depender de la inspección masiva, el enfoque en la planeación, las responsabilidades asociadas a la alta administración y más importante el establecer que la calidad es una nueva filosofía para el trabajo en las empresas.

Aunque originalmente el concepto de calidad se aplica en las empresas especialmente en las de manufactura, poco a poco ha pasado a otros ámbitos; se ha trasladado del ambiente industrial, hacia el sector de los servicios y como parte de este sector a las instituciones públicas. Como menciona Quartucci (1990) la calidad que surgió como una herramienta práctica utilizada para ahorrar tiempo, dinero y recursos humanos, con miras a mejorar los negocios y satisfacer a los clientes, se ha transformado en un planteamiento global frente a los cambios sociales.

Hablando de calidad en los servicios públicos, en Estados Unidos la mejora de estos ha sido una búsqueda constante. En febrero de 1986 el presidente Reagan firmó la orden 12552, en la que se establecía un programa de mejora para el gobierno federal, con el propósito de mejorar la eficiencia, la calidad y los tiempos de espera en los servicios públicos. En 1988 fue creado el Instituto Federal de Calidad, con la finalidad de ser una fuente de información, de entrenamiento y de servicios de consulta para las agencias federales.

Los programas de calidad han sido implementados en diversas agencias estadounidenses, por ejemplo en 1988 se inició la iniciativa de administración calidad del Departamento de la Defensa, además otras agencias federales con programas de calidad son el Centro Espacial Johnson de la NASA, el IRS (Internal Revenue Service) o el Centro Médico para Veteranos de Kansas City.

También en México se han dado esfuerzos para adoptar un enfoque de calidad, buscando modernizar las instituciones, al tratar de mejorar la productividad y reducir los costos. En 1987 se crea la Fundación Mexicana para la Calidad Total, con el objetivo de promover una cultura de calidad total y ayudar a las organizaciones a adoptar esta nueva filosofía.



En 1989 por medio de un decreto presidencial se fijan las reglas para el otorgamiento del Premio Nacional de Calidad, siendo México el tercer país a nivel mundial, después de Japón y Estados Unidos en tener un premio de este tipo. Los objetivos de crearlo de acuerdo con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) son:

- Estimular el establecimiento de procesos integrales de calidad.
- Promover la productividad y la calidad en productos, servicios y procesos.
- Fomentar las exportaciones con base en la calidad
- Promover la utilización del modelo de dirección por calidad en las organizaciones mexicanas.

Dentro de las categorías del Premio Nacional de Calidad existe una para el sector público, pero entre 1990 y 1997 no existe ganador alguno para esta categoría. Es hasta 1998 que una institución de servicio público logra ganarlo, la escuela Rubén Reyes.

Asimismo en México existe el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1995-2000, dirigido a áreas como el desarrollo social, el crecimiento, el desarrollo económico, la soberanía nacional y la consolidación del estado de derecho. Derivado de este plan surge el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP).

El contenido del PROMAP, es resultado de un análisis realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), sobre la situación actual de la Administración Pública Federal. El objetivo de este programa es transformarla en una administración eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio. Estableciendo estándares de servicio, promoviendo la rendición de cuentas y el enfoque a resultados en las instituciones públicas.

En el ámbito de los gobiernos estatales también existen esfuerzos por implementar programas de mejora de sus servicios. Gobiernos como el de Nuevo León o el de Guanajuato, cuentan con programas y con premios estatales de calidad.

Como puede verse en México existe el interés por modernizar sus instituciones públicas, con el fin de mejorar los servicios que prestan, para adecuarlas al contexto actual de calidad y eficiencia en el que se encuentran inmersas.

## 1.5 HIPÓTESIS

La hipótesis de esta tesis es que existen herramientas que considerando las características relevantes del sector público, pueden servir como una guía para el diseño de servicios, que sean más adecuados al contexto propio de las instituciones públicas.

## 1.6 DESCRIPCIÓN DE LOS CAPÍTULOS

A continuación se presenta una breve descripción de los siguientes capítulos de la tesis.

**Capítulo 2.** El capítulo 2 contiene los conceptos de Calidad de un servicio, expectativas y percepciones de un cliente, la influencia de la calidad de un servicio en el comportamiento de los clientes, las actitudes de lealtad y de queja, y finalmente se muestran orientaciones estratégicas que pueden seguirse en los servicios.

**Capítulo 3.** En el capítulo 3 se presenta brevemente una explicación de la calidad dentro del contexto del sector público, las características de calidad que deben considerarse para los servicios de este sector, los factores que dificultan la mejora, así como algunas de las orientaciones que han tomado diferentes países para mejorar sus servicios.

**Capítulo 4.** En este capítulo se muestran los factores que influyen en la creación de un servicio público, y lo más importante se describen las fases de la metodología propuesta para diseñar un servicio público.

**Capítulo 5.** El capítulo cinco contiene dos casos de estudio sobre servicios públicos. Como ambos casos pertenecen a servicios proporcionados en el ámbito municipal, el capítulo inicia con una descripción de lo que es un municipio y de los servicios que por ley deben prestar. Después se presenta la información relativa a cada caso.

**Capítulo 6.** Este capítulo presenta las conclusiones de la tesis y una serie de recomendaciones para futuras investigaciones.

## CAPÍTULO 2

### CALIDAD DE UN SERVICIO

*La calidad de un servicio o de un producto no es lo que tú pones en él. Es lo que el cliente obtiene de él.*

*Peter Drucker*

#### **INTRODUCCIÓN.**

Este capítulo sirve como punto de partida, ya que en él se muestran conceptos de calidad que se utilizarán en capítulos posteriores. El capítulo tiene como objetivo presentar la importancia que ha tenido y tiene la calidad para las empresas, especialmente para las de servicios. Por consiguiente se explican la calidad en el contexto de los servicios así como los problemas que se producen cuando un servicio no es satisfactorio.

También, el capítulo tiene el propósito de exponer el papel predominante que tienen los clientes en la supervivencia de las organizaciones. Ya que la forma de comportarse de los clientes afecta de forma tanto positiva como negativa la vida de las empresas y la calidad es en gran parte responsable de esa forma de comportarse.

Por tanto se muestran dos tipos de comportamiento de los clientes y sus efectos en las empresas, uno derivado de una actitud de lealtad y otro derivado de una actitud de queja. Para finalmente presentar algunas orientaciones que pueden seguir las estrategias de servicio de una organización.

#### **2.1 CALIDAD**

El primer paso es mostrar la importancia y la evolución del concepto de calidad en las organizaciones. Puede considerarse que todo inicia con el desarrollo tecnológico que se presentó a principios de este siglo, avivado en gran parte por la implementación de líneas de producción y el uso de la administración científica propuesta por Taylor, porque esto hizo que los sistemas de producción dejaran de ser artesanales y elevaran drásticamente sus niveles de producción.

Anteriormente, en los sistemas artesanales una sola persona elaboraba todas las piezas de un producto; pero con la separación de las actividades productivas realizadas ahora por más personas, los niveles de producción aumentaron radicalmente, los productos disminuyeron de precio y más gente tuvo acceso a ellos. Pero a la par de estas ventajas las relaciones cliente-

proveedor se volvieron menos claras e incluso desconocidas, ya que ahora los clientes no necesariamente conocían a los que elaboraban los productos que consumían.

Entonces surge la necesidad en las empresas de evitar que grandes cantidades de productos defectuosos llegaran a sus clientes, así los primeros pasos hacia la calidad se dan en el sentido de la inspección.

Antes y durante la Segunda Guerra Mundial principalmente en la industria norteamericana se implantan planes de muestreo, pero en poco tiempo se descubre que la inspección es sólo un costo que no agrega valor al producto. Porque sólo evita que los productos defectuosos lleguen a los clientes, pero no evita que se vuelvan a producir. Entonces mejorar los métodos de inspección no es la forma adecuada de solucionar los problemas.

El enfoque de inspección fue evolucionando reduciendo las inspecciones de 100% utilizando planes de muestreo, buscando las actividades de los procesos en los cuales se producen los defectos, a través del control estadístico; hasta llegar al punto en el que se considera que la calidad se construye desde el diseño de los productos y no evitando que los productos defectuosos lleguen a los clientes usando la inspección. Para hacer frente a este reto se han desarrollado técnicas y metodologías de diseño como el QFD o la Ingeniería simultánea, también aparece el Justo a Tiempo y se reorganiza la distribución de la maquinaria en las empresas en Celdas de manufactura o la organización de los trabajadores en Círculos de Calidad.

Del mismo modo los proveedores de las empresas se han visto afectados por el nuevo papel que deben desempeñar, hoy en día existe la exigencia de cumplir con normas de estandarización tales como el ISO-9000 o el QS-9000.

Los clientes también adquieren un puesto predominante, porque el concepto de calidad cambia del cumplimiento de especificaciones, a la búsqueda de satisfacer y exceder las expectativas de los clientes de forma consistente; debido a que un producto que cumple con las especificaciones no necesariamente cumple con las necesidades y expectativas de los clientes.

Pero además el concepto de calidad ya no sólo está presente en el ámbito de las empresas de manufactura, en su evolución ha pasado a otros ámbitos de la vida de las personas, además de manejarse la calidad de los productos físicos, también se establece la calidad de los servicios. Servicios proporcionados por hospitales, instituciones financieras o educativas incluso se habla de la calidad de los servicios proporcionados por las Instituciones públicas.

En el caso de México la política de sustitución de importaciones establecida en los años 40's se mantuvo durante muchos años, mientras que en otros países se tenían mercados de competencia abiertos. Esto originó que

muchas empresas mexicanas fueran ineficientes y a pesar de lo malo de sus productos, los mexicanos se tuvieron que conformar con lo que las empresas ofrecían. No podían exigir mejores productos y servicios, porque no existían opciones, se tenían que consumir los productos mexicanos por ser los únicos en el mercado (Mitre, 1994).

La falta de preocupación por mejorar los productos y servicios se extendió a muchos ámbitos como la educación, los servicios proporcionados por el gobierno y las grandes empresas estatales. Pero a principios de los 90's viene una apertura comercial. Esto hace que aparezca otro tipo de cliente, un cliente que tiene frente a sí, una variedad de oferta que le da una capacidad de elección, que puede reclamar, exigir y que además es escuchado. Este tipo de cliente exigentes es lo mejor para una empresa y para un gobierno, ya que los obliga a ser competitivos.

Como comenta Mitre (1995) la calidad no es una moda pasajera, además de ser una respuesta al desbalance que existe actualmente entre la variedad de oferta de los bienes y servicios, y el número de clientes; es un modo de vida y de trabajo al que hay que ajustarse o existe peligro de salir del mercado.

### 2.1.1 MAESTROS DE LA CALIDAD

Después de mostrar la importancia de la calidad en las organizaciones, es útil presentar los puntos más importantes, que algunos de los considerados como maestros de la calidad han propuesto (Adaptado de Gobhadian y Speller, 1994):

**Deming.** Su filosofía comienza y termina con el cliente, para Deming existe la necesidad de estar adelante del consumidor, de anticipar sus demandas y necesidades; además hay que exceder sus expectativas. La alta administración es la responsable de los problemas de calidad, no los trabajadores. La administración debe dar a los trabajadores estándares sobre lo que considera un trabajo aceptable y darles herramientas para poderlo hacer.

Los métodos estadísticos tienen para Deming gran importancia, deben usarse para mejorar los procesos y reducir su variación, asimismo deben usarse para evitar la inspección masiva. Los proveedores también tienen un lugar relevante, Deming propone que hay que tener pocos proveedores pero que sean buenos, otorgando los contratos con base en la calidad y no en el precio.

**Juran.** Para Juran la calidad de un producto o servicio la establece el cliente o usuario. Al igual que Deming considera a los altos administradores culpables de los problemas de calidad. Juran hace énfasis en la importancia de aspectos no técnicos dentro de las organizaciones, identifica al elemento humano con los problemas de comunicación, organización y coordinación; además promueve el trabajo en equipo a través de proyectos.

Plantea que hay que entender realmente las necesidades del cliente. Sus deseos sólo reflejan características superficiales, las necesidades requieren de un análisis vigoroso, para que el producto las alcance y se ajuste al uso.

**Crosby.** Crosby mide la calidad en función de su costo. Su máxima de que la calidad es gratis se basa en que las mejoras en calidad reducirán los costos totales e incrementarán la productividad, como consecuencia la organización obtendrá beneficios. La búsqueda de cero defectos debe ser el factor dominante en la cultura de la organización.

Al igual que Deming y Juran, Crosby también plantea que la alta administración es responsable de la calidad. Los administradores deben cambiar su forma de pensar. Se deben enfocar en la prevención en vez de la inspección y la planeación se debe hacer en función de cero defectos.

**Feigenbaum.** Según Feigenbaum la calidad está formada por todas las características de un producto a través de las cuales se cubren las expectativas de un cliente. Por tanto la calidad de un producto o servicio es dinámica ya que las expectativas del cliente están sujetas a cambios.

La administración de calidad total cubre todo el ciclo de vida de un producto, desde el diseño, pasando por producción hasta el servicio al cliente. La calidad es un parte integral del trabajo día con día. Las mejoras deben ser aplicadas a todo el sistema, es decir todos los aspectos de la operación. Para Feigenbaum la educación y el entrenamiento en la calidad son aspectos vitales en una organización y deben estar dirigidos hacia tres aspectos: actitudes, habilidades y conocimientos.

**Taguchi.** Define la calidad en función de la pérdida que un producto causa a la sociedad. El objetivo de la calidad es reducir este costo, implementando técnicas para producir ahorros a la sociedad, reduciendo la variación entre productos de las características claves de un producto.

Taguchi plantea que la calidad y el costo están determinados en gran parte por el diseño y el proceso de manufactura.

**Ishikawa.** Para Ishikawa la calidad queda definida como el desarrollo, diseño, producción y servicio de un producto que es lo más económico, más útil y siempre es satisfactorio al cliente.

Coincide con Deming, Juran y Crosby en que la alta administración es responsable de los problemas de calidad. También afirma que la administración debe dejar en claro que es un trabajo aceptable y dar los medios necesarios para que los trabajadores lo puedan hacer. Para él la calidad empieza y termina con la educación, por lo que se debe entrenar a los trabajadores, especialmente se deben enseñar las siete herramientas básicas de la calidad a todos los empleados de una organización.

Una vez presentados estos puntos, es importante mostrar los que son comunes a las diferentes filosofías; porque la influencia de las personas antes

mencionadas, en la evolución de los conceptos de calidad y en su uso por las organizaciones ha sido muy grande:

- La calidad de un producto o servicio es la capacidad que tiene éste de satisfacer las expectativas de un cliente. Entonces el cliente adquiere una posición muy importante para las organizaciones, porque él es quien determina la calidad de sus productos.
- El énfasis es en la prevención y no en la inspección, trabajando en la calidad desde la etapa de diseño.
- La calidad es una actividad de toda la compañía y todos deben estar involucrados en mejorarla.
- La alta administración es responsable de proporcionar los medios necesarios además de la educación y el entrenamiento para que los trabajadores puedan realizar adecuadamente su labor.

## **2.2 LOS SERVICIOS Y LA IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS DE SERVICIO.**

Para comenzar a explicar la calidad en el contexto de los servicios, hay primero que entender que es un servicio, para Rosander (1989) un servicio es un comportamiento humano o una actividad desempeñada junto con objetos y procesos específicos, con el fin de ayudar a la gente a cubrir en forma inmediata y continua sus necesidades.

Las necesidades principales de la gente son: seguridad, salud, transporte, educación, comunicación, energía, alimentos o consejo profesional. Las empresas que prestan servicios, para cubrir estas necesidades van desde bancos, restaurantes, escuelas, comercios, hoteles, hospitales, hasta empresas públicas que dependen del gobierno ya sea federal, estatal o municipal.

Estas empresas han adquirido gran importancia en la economía de los países; de acuerdo con Snoj (1994) para 1981 el sector servicios era el más grande en casi cualquier país industrializado, contribuyendo al producto interno bruto en un mayor porcentaje que las actividades de extracción o de manufactura, además afirma que el crecimiento económico está ligado al crecimiento de este sector y que existe una relación fuertemente positiva entre la calidad de vida y la contribución del sector servicios al producto interno bruto. La contribución promedio al producto interno bruto en América Latina y el Caribe excedió el 58% en 1993, asimismo el 50% de la población trabajadora lo hace en actividades de servicio.

En México según datos de INEGI (1993) las empresas del sector servicios dan trabajo a 6,836,445 personas lo que representa el 48.5% del total de la

población ocupada; de estos 3,129,174 trabajan en instituciones públicas. Por lo que el 45.77% de las personas que trabajan en una empresa de servicios lo hace en una pública.

Una de las primeras consideraciones que debe hacerse con respecto a los servicios, es el tipo de beneficiario de los mismos. Puede darse el caso que sea directamente una persona o un bien que le pertenezca, la siguiente tabla muestra una clasificación de los servicios en función del beneficiario.

<b>Beneficiario directo del servicio</b>		
	<b>Personas</b>	<b>Cosas</b>
<i>Naturaleza del acto de servicio</i>	<i>Servicios destinados al cuerpo de las personas</i>	<i>Servicios destinados a bienes materiales</i>
Acciones tangibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sanidad</li> <li>▪ Transporte de personas</li> <li>▪ Salones de belleza</li> <li>▪ Restaurantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transporte de mercancías</li> <li>▪ Mantenimiento</li> <li>▪ Limpieza</li> <li>▪ Jardinería</li> <li>▪ Servicios veterinarios</li> </ul>
	<i>Servicios destinados a la mente de las personas</i>	<i>Servicios destinados a bienes inmateriales</i>
Acciones intangibles	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educación</li> <li>▪ Programas de radio.</li> <li>▪ Teatros</li> <li>▪ Museos</li> <li>▪ Servicios de información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bancos</li> <li>▪ Contabilidad</li> <li>▪ Bolsa</li> <li>▪ Seguros</li> </ul>

**Tabla 2.1** Clasificación de servicios según la naturaleza del beneficiario Lovelock citado por P. Larrea (1991), p 49

Sin importar el tipo de beneficiario, el resultado y el proceso del servicio van a tener influencia en la satisfacción del cliente. Pero lo relevante de esta clasificación, es que se puede apreciar que en aquellos servicios en los que el cliente es el beneficiario directo su satisfacción se verá afectada tanto por el resultado como por el proceso asociado al servicio, en cambio cuando el beneficiario es una propiedad del cliente el resultado será más relevante que el proceso.

### 2.2.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS

Es adecuado también establecer las características que presentan los servicios para así entender la diferencia con los productos y poder situar el papel de la calidad. Para Rosander (1989) los servicios tienen las siguientes características:

- *Los servicios no pueden ser medidos.* No pueden ser medidos en el sentido de las dimensiones o propiedades de un objeto físico; por ejemplo no se puede medir su longitud o su peso, pero sí pueden ser evaluados.



- *Los servicios no pueden ser almacenados.* Una vez que el servicio se entrega ya no puede ser recuperado, sólo puede ser repetido, ya que es un proceso, no un producto físico.
- *Los servicios no pueden ser inspeccionados o examinados.* No pueden ser inspeccionados en el sentido literal. Las condiciones físicas y los productos asociados con los servicios que entregan las compañías sí pueden ser inspeccionados y evaluados.
- *La calidad no puede ser determinada por adelantado.* La naturaleza de los servicios no puede ser determinada por adelantado. No existe forma de examinar los servicios, como se examinan los productos antes de hacer la compra. El cliente no podrá saber si el servicio es satisfactorio o no, hasta que lo adquiera y lo experimente.
- *Los servicios no tienen un tiempo de vida.* Los productos tienen un tiempo de vida, pueden ser reparados o se les da mantenimiento, los servicios no.
- *Los servicios tienen una dimensión de tiempo.* Los servicios a diferencia de los productos, tienen una dimensión de tiempo. Un patrón de servicios puede consistir de una serie de actividades relacionadas en el tiempo.
- *Los servicios se entregan conforme a la demanda.* Los servicios se entregan de acuerdo a dos tipos de demanda: demanda instantánea o una demanda programada.
- *Existen industrias en las cuales los servicios son más críticos que en otras.* En ciertas compañías un error cometido por alguien puede tener consecuencias muy peligrosas o incluso fatales; como pueden ser los servicios de salud, energía eléctrica, o el transporte.
- *Los servicios involucran la confiabilidad humana más que confiabilidad de productos.* Como los servicios son desempeñados por las personas, muchas veces es más importante la confiabilidad de las personas que la confiabilidad de los productos o equipos usados.
- *Los servicios son desempeñados por los trabajadores con el menor salario en las compañías.* La calidad de muchos de los servicios está determinada completamente por el individuo que espera al cliente, esto es cierto en empresas como: bancos, oficinas postales, hoteles, restaurantes, cafeterías o aerolíneas.

Por su parte Normann (citado en Larrea, 1991 p. 45), identifica las siguientes como algunas de las diferencias que existen entre bienes y servicios:

- ◆ En general el producto suele ser material, mientras que el servicio es inmaterial.
- ◆ Los bienes se pueden almacenar los servicios no.
- ◆ Un bien se puede revender un servicio no.
- ◆ La producción de bienes precede al consumo, en los servicios la producción y el consumo suelen coincidir.
- ◆ Es posible hacer una demostración del producto antes de cerrar la compra, en general no es posible hacer una demostración efectiva del servicio, ya que no existe antes de la compra.

Para Zeithaml et al. (1990) los servicios tienen los siguientes atributos:

- *Son intangibles.* Porque son experiencias o desempeños y no productos físicos.
- *Son heterogéneos.* Su desempeño con frecuencia cambia de un productor a otro, de un cliente a otro y día con día.
- *La producción y el consumo son inseparables.* La calidad de los servicios con frecuencia ocurre durante el desarrollo del servicio, usualmente a través de la interacción del cliente y el proveedor.

De estas tres caracterizaciones los puntos comunes de mayor importancia son: los servicios al no ser un producto físico, son evaluados por el cliente conforme los van recibiendo, así que la evaluación es a través del tiempo; además los clientes no evalúan solamente el resultado final, también el proceso para llegar a él, incluso participan en el proceso, especialmente cuando son los beneficiarios directos del servicio; debido a que existe una interacción cara a cara entre el prestador del servicio y el cliente, el factor humano es predominante en un servicio.

Como comenta Rosander (1989) en un estudio elaborado por la empresa Gallup, se encontró que a la pregunta sobre las razones por las cuales los entrevistados habían experimentado un mal servicio, la razón que ocupaba el primer lugar era el comportamiento del personal, su actitud y su competencia.

### **2.3 CALIDAD DE UN SERVICIO.**

Los servicios como ya se mencionó, al tener una interacción directa con los clientes, son motivo de ser juzgados en forma subjetiva, de tal suerte que su valoración depende de la persona que recibe el servicio. En la búsqueda de establecer como evalúan los clientes los servicios y en que dimensiones lo

hacen, Zeithaml et al. (1990) realizaron un estudio en cuatro sectores de empresas de servicios. En la siguiente tabla se muestran las cinco dimensiones, en las que de acuerdo con Zeithaml et al., los clientes evalúan los servicios.

Cinco dimensiones	Dimensiones identificadas originalmente	Definición de la dimensión.
<b>Tangibles</b>	Tangibles	Apariencia de las instalaciones físicas, del equipo, del personal y de los materiales que usan para comunicarse.
<b>Confiabilidad</b>	Confiabilidad	Habilidad para desempeñar el servicio que se ha prometido en forma adecuada.
<b>Velocidad de respuesta</b>	Velocidad de respuesta.	Deseo de servir a los clientes y dar un servicio inmediato.
<b>Aseguramiento</b>	Competencia Credibilidad Cortesía Seguridad	Conocimiento y cortesía de los empleados y su habilidad para inspirar confianza.
<b>Empatía</b>	Comunicación Accesibilidad Entendimiento del cliente	Preocupación y atención personalizada que da la compañía a sus clientes.

**Tabla 2.2** Cinco dimensiones en las que los clientes juzgan un servicio. Zeithaml et al. (1990)

Entonces la calidad de un servicio queda definida como la discrepancia entre las expectativas del cliente y sus percepciones; las recomendaciones, la experiencia anterior, la comunicación, las necesidades personales determinan las expectativas de un cliente (Zeithaml et al., 1990)

El tener identificadas estas cinco dimensiones, permite también identificar características que son medidas y observadas por los clientes en cada una. Ejemplos de esto, se muestran en la siguiente tabla.

Dimensión	Característica	Medido/Observado
Velocidad de respuesta	Tiempo de espera	Medido
Velocidad de respuesta	Tiempo que dura la prestación del servicio.	Medido
Empatía	Rudeza	Observada
Empatía	Indiferencia	Observada
Aseguramiento	Competencia	Observada
Tangible	Limpieza	Medida/Observada

**Tabla 2.3** Características medibles/observables de los servicios

573017

### 2.3.1 LOS CLIENTES, SUS EXPECTATIVAS Y SUS PERCEPCIONES

Como se ha mostrado son los clientes los que determinan la calidad de un bien o servicio. En el contexto de las empresas privadas, son los clientes los que establecen el éxito o el fracaso de una compañía ya que ellos deciden por que producto o servicio están dispuestos a pagar, entonces sus decisiones y acciones son las que condicionan la vida de una empresa.

Para entender esto, se puede analizar la siguiente figura, en la cual se muestra de manera elemental un proceso de compra.

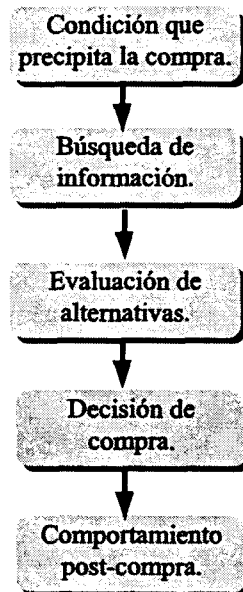


Fig. 2.1 Proceso de compra simplificado.

El origen de estas acciones es una necesidad que debe ser cubierta pero además de sus necesidades los clientes también desean cumplir sus deseos y buscan su bienestar. A partir de esa condición que precipita la compra, el cliente busca información y en el momento de la evaluación el cliente recurre a sus expectativas, es decir lo que espera del bien o servicio y a sus juicios o percepciones, es entonces cuando toma una decisión de compra.

Puede verse que los dos elementos fundamentales en la evaluación de un servicio y la definición de la calidad de un servicio son las expectativas y las percepciones que tengan los clientes, por lo que a continuación se hace una descripción de ambas.

El primer elemento a describir es la expectativa, ésta puede ser definida como la anticipación de futuras consecuencias basadas en experiencias

anteriores, las condiciones actuales o en otras fuentes de información (Tyron citado en Oliver, 1997 p. 68).

Las personas buscan bienes o servicios que esperen los satisfagan. En la siguiente figura se muestra la influencia que tienen las necesidades, los valores y los deseos en la formación de las expectativas de un cliente.

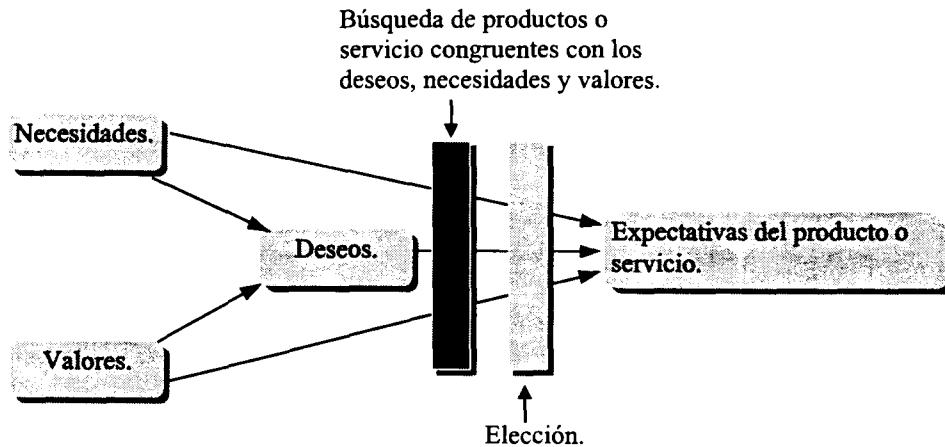


Fig. 2.2 Relación entre expectativas y otras referencias comparativas. Oliver 1997, p 78

Por consecuencia cuando un producto o servicio no cumple con las expectativas de un cliente, quiere decir que no se está cumpliendo con alguno de factores que tuvo influencia en su formación (Oliver, 1997).

De acuerdo con Zeithaml et al. (1990) los siguientes aspectos, son los que tienen influencia en la formación de las expectativas de los clientes:

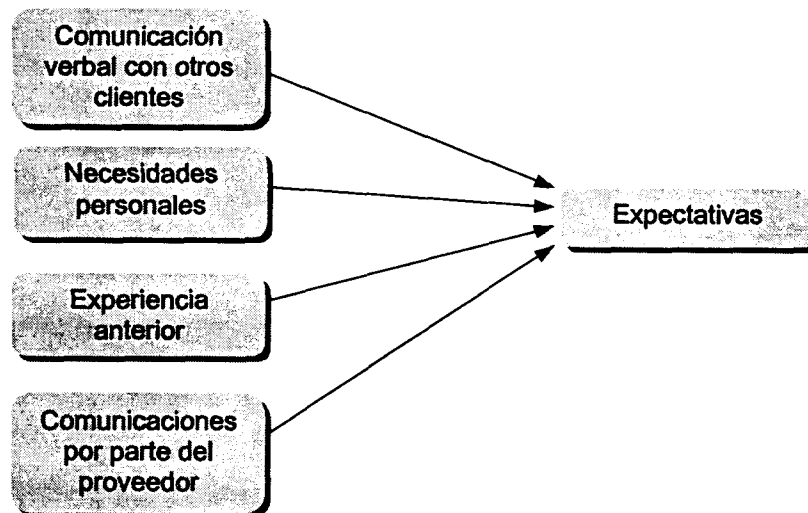


Fig. 2.3. Formación de las expectativas de un cliente. Zeithaml et al. (1990)

En el caso de Zeithaml et. al, la comunicación tiene bastante influencia en la formación de las expectativas, ya sea por parte de otros usuarios o por parte del prestador de servicios.

Otra consideración que hay que hacer con respecto a las expectativas, es que de acuerdo con Berry y Parasuraman (1991) éstas se forman en dos niveles: un nivel deseado y un nivel adecuado. El nivel de servicio deseado refleja lo que el cliente desea recibir, es una mezcla de lo que el cliente cree que "puede" y "debe" ser un servicio. El nivel de servicio adecuado es el servicio mínimo que una compañía puede proporcionar y todavía alcanza a cubrir las necesidades básicas de sus clientes.

Existe también una zona de tolerancia que separa ambos niveles. Esta zona es un rango de desempeño del servicio que el cliente considera como satisfactorio. Un desempeño por debajo de esta zona de tolerancia producirá frustración en los clientes.

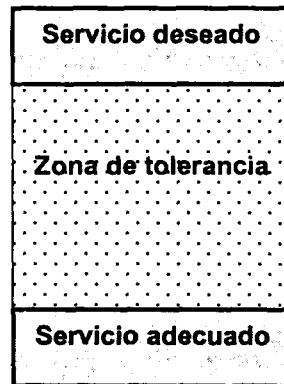


Fig. 2.4 Dos niveles de expectativas, Berry y Parasuraman (1991) p. 58

Si el desempeño del servicio cae dentro de la zona de tolerancia el cliente se sentirá satisfecho con este, pero si cae fuera de esta zona el impacto en sus percepciones será mucho mayor, en sentido positivo si es en la zona del servicio deseado y negativo si cae en la zona de servicio adecuado (Berry y Parasuraman, 1991).

Esta zona de tolerancia varía en cada una de las cinco dimensiones en la que los clientes evalúan un servicio (confiabilidad, velocidad de respuesta, empatía, aspectos tangibles y aseguramiento). En general conforme sea más importante la dimensión para el cliente menor será su zona de tolerancia. Berry y Parasuraman (1991) encontraron que la confiabilidad es la dimensión con mayor importancia para los clientes, ya que está ligada con el resultado del servicio, mientras que las otras cuatro dimensiones están asociadas con el proceso de servicio. Por lo que la zona de tolerancia de la confiabilidad es más estrecha y sus niveles, los que definen el servicio deseado y el servicio adecuado son más altos que los respectivos de las otras dimensiones.

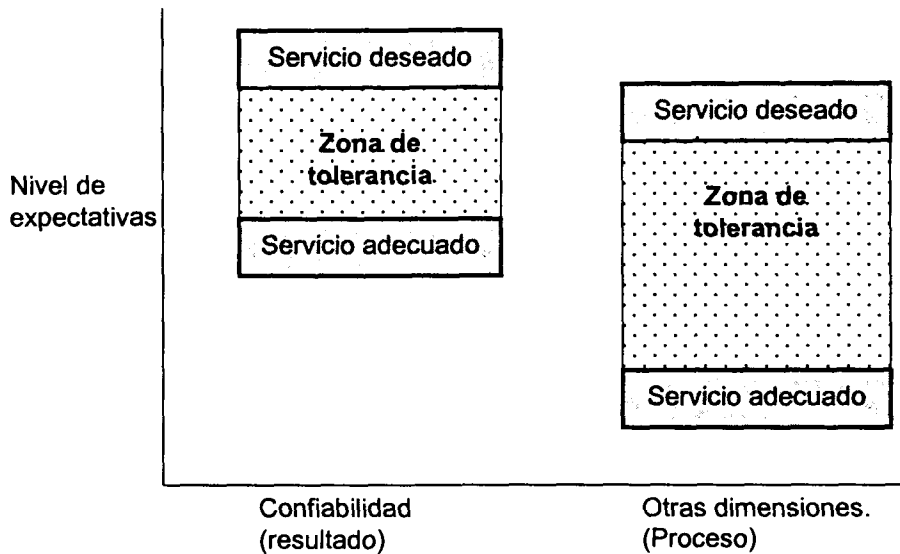


Fig. 2.5. Zonas de tolerancia para las dimensiones del proceso y del resultado. Berry y Parasuraman (1991) p. 60

El otro concepto relevante en la evaluación de la calidad de un bien o servicio, es la percepción del cliente. Las percepciones pueden ser consideradas como los juicios que hacen los consumidores de los productos o servicios, con respecto a sus diferentes características (precio, tiempo de entrega, calidad, duración del servicio, etc.). En la siguiente tabla se muestran factores que influyen en la percepción de la calidad por parte de un cliente.

En la compra	Después de la compra
Comentarios del vendedor. Garantías. Características y rendimientos Política de servicio y de reparaciones. Programas de apoyo al usuario. Precio y rendimiento ofrecidos.	Atención de reclamaciones, reparaciones y garantías. Facilidad de instalación y uso. Disponibilidad de piezas de recambio. Eficacia del servicio. Confiabilidad. Rendimiento comparativo.

Tabla 2.4. Factores que influyen en la percepción de la calidad, adaptado de Larrea (1991), p75

Una de las percepciones más importantes es el *valor* de un producto o servicio. El valor que recibe un cliente es la comparación que él hace entre lo que invirtió para obtener el bien o servicio y lo que percibe que recibió.

En un estudio sobre percepciones de los clientes, Zeithaml (1988) encontró que el término valor era expresado por los clientes de diferentes formas

y que además describía diferentes atributos. Las siguientes son algunas de las respuestas que obtuvo:

- Valor es un precio bajo.
- Valor es lo que deseo en un producto.
- Valor es la calidad que obtengo por el precio que pago.
- Valor es lo que obtengo por lo que entrego.

El valor es esencial para los clientes, Fredericks y Salter III (1995) afirman que el valor que un cliente perciba que se le está entregando condiciona su satisfacción. En sus investigaciones han identificado cinco factores que integran lo que un cliente percibe como valor:

- La calidad del producto.
- Precio.
- Capacidad de innovación de la compañía.
- Calidad del servicio.
- Imagen de la compañía comparada con la competencia.

Ciertamente puede verse que las percepciones de los clientes, como puede ser el concepto de valor, son subjetivas pero deben ser consideradas por las empresas, porque como plantea Howard (1977 citado en Zeithaml, 1988, p. 20) es esencial distinguir entre los atributos del producto y las percepciones de los clientes de esos atributos, ya que es la percepción la que afecta el comportamiento, no los atributos en sí.

### **2.3.2 LEALTAD A UNA EMPRESA DE SERVICIOS**

Ahora bien, el deseo de cualquier empresa de servicios es que las actitudes de sus clientes sean positivas con respecto a los servicios que está ofreciendo. Una actitud puede ser definida como una predisposición aprendida para responder consistentemente en forma favorable o desfavorable con respecto a un objeto dado (Fishbein y Azjen, 1975 citados en Lutz, 1991 p 317).

La actitud más importante que buscan las empresas es la lealtad, la calidad de los servicios es un elemento que ayuda a crear este tipo de actitud. En la figura 2.6 (basada en Cronin y Taylor, 1992; Gotlieb et al., 1994; y Heskett et al., 1994) se muestra en forma simplificada como el comportamiento de los clientes es afectado por la experiencia que tengan con un servicio. Los clientes antes de experimentar el servicio tienen una serie de expectativas sobre el mismo, incluso ya han percibido y evaluado algunos aspectos, como puede ser la dimensión tangible, es decir el aspecto físico de las instalaciones o de las personas que prestan el servicio.



La evaluación del servicio continúa durante el proceso de prestación; si el cliente percibe que ha recibido valor a cambio de lo que ha invertido para obtener el servicio (dinero, tiempo de espera, esfuerzo para adquirirlo, etc.) entonces estará satisfecho, esto significa que las percepciones han excedido las expectativas.

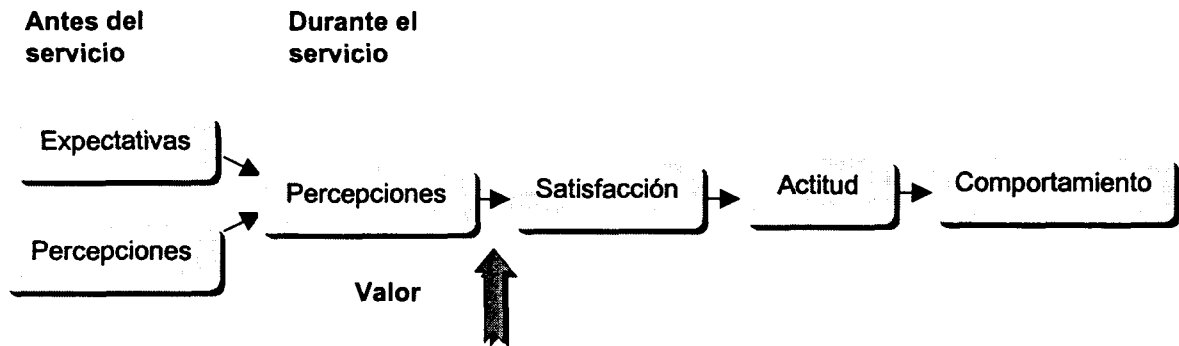


Fig. 2.6 Relación de las expectativas y percepciones de los clientes con su comportamiento.

Pero como comenta Reichheld (1996) la satisfacción es un estado mental inherentemente inestable y temporal, sin embargo producirá una actitud que se verá reflejada en un comportamiento. Los comportamientos que se presentan derivados de una actitud de lealtad pueden ser la recompra, la recomendación o el aumento de la variedad de productos de la compañía que adquiere el cliente.

### 2.3.3 ACTITUD OPUESTA A LA LEALTAD

El caso contrario a la lealtad son las actitudes que se presentan en los clientes, como resultado de un servicio cuyo proceso de entrega y resultado final son inferiores a los esperados. El problema con estas actitudes es que generan una serie de costos tanto para las organizaciones como para los clientes.

Los costos son producidos fundamentalmente por dos comportamientos asociados a estas actitudes: cambiar el prestador de servicio y quejarse con el prestador actual. Por el lado de la organización, los costos comienzan con la creación de un sistema de atención de quejas, también debe invertir tiempo en corregir los problemas, en retrabajo, en inspección, en contestar a los clientes y si pierde clientes entonces pierde una fuente de ingresos.

Por su parte el cliente también debe invertir tiempo e incurre en gastos al quejarse, al hacer llamadas telefónicas, al tener que hacer visitas, o en buscar un nuevo prestador de servicios. Como puede verse nadie obtiene beneficios por la prestación deficiente de un servicio.

Entre todos esos costos el más importante desde el punto de vista de las empresas, es la pérdida de clientes. En un estudio sobre cambios de prestador de servicios, Keaveney (1995) agrupó los incidentes que provocaron el cambio en las siguientes ocho categorías:

- *Precio.* Involucra todos los comportamientos de cambio debidos a precios como cargos, incrementos de precio o precios altos.
- *Inconveniencia.* Esta categoría incluye todos los incidentes críticos en los cuales el cliente encontró inconvenientes por la localización del proveedor, las horas de operación, el tiempo de espera por el servicio, o el tiempo de espera para obtener una cita.
- *Fallas en el servicio.* Fallas en el servicio se refiere a todos los incidentes críticos debidos a errores o problemas técnicos con el servicio en sí, como errores en la facturación, errores en el servicio o desastres durante la prestación.
- *Fallas en la interacción con el personal que presta el servicio.* En esta categoría están incluidos todas las fallas atribuidas al comportamiento y actitudes por parte del personal que presta el servicio.
- *Respuesta a fallas en el servicio.* Aquí se incluyen los comportamientos relativos al manejo de situaciones en las que se tuvieron fallas en el servicio.
- *Competencia.* Cambios debidos a que el cliente encontró un mejor proveedor que el actual.
- *Problemas éticos.* Aquí se incluyen incidentes debidos a comportamientos ilegales, inmorales, inseguros o insalubres.
- *Cambios involuntarios.* Cambios debidos a movimientos en la ubicación del prestador o a movimientos por parte del cliente.

Los resultados del estudio muestran que las causas que tienen mayor influencia son las que guardan relación directa con la organización: las fallas del servicio y las fallas en la interacción con los prestadores. Keaveney (1995) al agrupar los incidentes buscó los porcentajes en los cuales los comportamientos de cambio eran debidos a una sola categoría, a dos categorías o a la combinación de tres categorías. Para cada uno de los casos antes mencionados las fallas del servicio, es decir problemas en la confiabilidad y las fallas en la interacción del cliente con los prestadores, el factor humano, alcanzaban los porcentajes más altos.

Pero existen dos resultados todavía más importantes para ser tomados en cuenta: el primero es el porcentaje de clientes que le habían contado al menos a

otra persona sus razones del cambio, 75% lo habían hecho; siendo la proximidad un factor predominante, familiares, vecinos, compañeros de trabajo y amigos fueron las personas a las que se le comentó la causa del cambio. El otro resultado es el porcentaje que habló con su prestador de servicios original, solamente el 7% de los clientes lo hizo.

También hay que notar que el 86% de los entrevistados dijeron que habían encontrado un nuevo proveedor de servicios, de los que lo consiguieron 20 % lo hizo a través de una búsqueda extensa, 20% lo eligió influenciado por la mercadotecnia y aproximadamente la mitad tomó su decisión influenciado por la comunicación verbal y las referencias de otros clientes.

Puede verse que la comunicación verbal por parte de los clientes, tanto para recomendar, como para quejarse de un servicio, tiene una muy alta influencia en la decisión de otros clientes.

### **2.3.4 QUEJAS POR PARTE DE LOS CLIENTES.**

Además de abandonar al prestador de servicios, otro de los comportamientos que se presentan en los clientes cuando los servicios no cumplen con sus expectativas, son las quejas. Los porcentajes del estudio de Kevaney (1995) muestran que los clientes difícilmente se quejan con el prestador de servicios original, cuando se presentan causas que los provocan a cambiarse, pero que sí lo comentan con varias personas.

También varios autores (Albrecht, 1988; Horovitz, 1993; Bothe, 1996) mencionan que los porcentajes de clientes que se quejan con la compañía que le presta servicios cuando tiene algún problema son muy bajos. Además comentan que cuando la experiencia es satisfactoria un cliente lo cuenta a menos personas que cuando la experiencia es insatisfactoria.

Las razones por las cuales los clientes no se quejan pueden deberse al costo del bien o servicio, el tiempo y esfuerzo requeridos, o la existencia de los canales adecuados para quejarse. Oliver (1997) propone dos modelos, uno que incluye factores económicos y otro de comportamiento, todos estos factores están involucrados en la decisión de un cliente de quejarse.

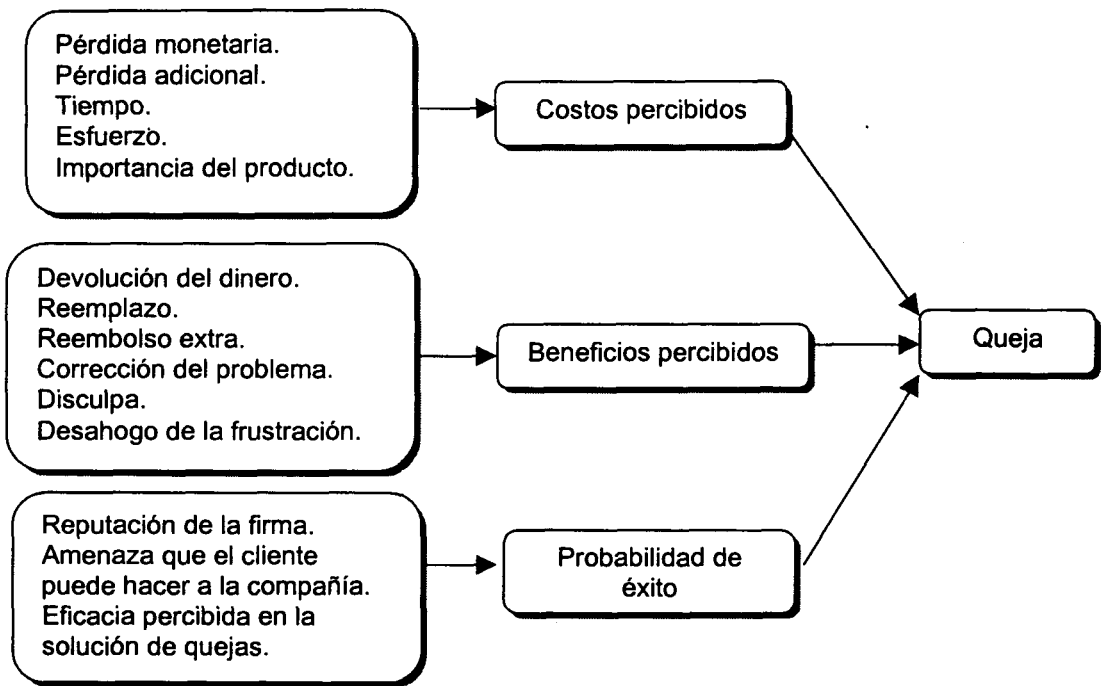


Fig. 2.7 Decisión de una queja, modelo económico, Oliver (1997) p.362

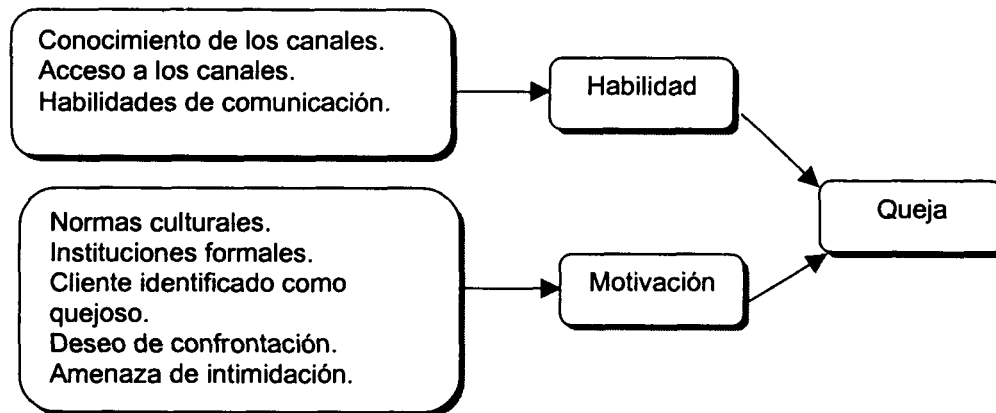


Fig. 2.8 Decisión de una queja, modelo de comportamiento, Oliver (1997) p. 263

Puede verse que existen muchos factores que condicionan la queja de un cliente, es por eso que muchas compañías no llegan a identificar a sus clientes insatisfechos, porque estos simplemente cambian de compañía sin comentarlo al prestador de servicios original. Esta es una razón para atender todas las quejas que se presenten, porque un cliente con una queja es una fuente de información acerca del desempeño que está teniendo la organización.

Inclusive Hirshman (1970) plantea que el quejarse puede ser un comportamiento producido por una actitud de lealtad, que evita en primera instancia el que el cliente deje al prestador de servicios original. El cliente puede quejarse porque está preocupado por el desempeño de la organización y como desea seguir haciendo negocio con la compañía, es deseable para él que las condiciones mejoren.

## 2.4 BRECHAS QUE CAUSAN UN SERVICIO DEFICIENTE

Una vez que se ha mostrado los problemas que se generan cuando los servicios son deficientes, hay que analizar las causas que pueden provocar que lo sean. Para Zeithaml et al. (1990) existen cuatro brechas dentro de las organizaciones, que generan la diferencia que existe entre las percepciones de un cliente y sus expectativas. Esta diferencia es finalmente la condición que hace que un servicio no sea satisfactorio para un cliente.

- **Brecha 1.** *Brecha entre las expectativas del cliente y las percepciones de la administración.* Muchas veces la administración no está al tanto de cuales son las características que se perciben de calidad por parte de los clientes o aun cuando esté al tanto de estas, puede no conocer los niveles de desempeño que los clientes desean. Esta brecha puede deberse al uso inadecuado de las investigaciones de mercado, a la falta de interacción de los administradores con los clientes o a la existencia de demasiados niveles administrativos entre el personal de contacto y los administradores.
- **Brecha 2.** *Brecha entre las percepciones de la administración y las especificaciones de la calidad en el servicio.* Una vez que la administración entiende las expectativas de sus clientes, es necesario el establecimiento de estándares calidad del servicio. Estos son importantes por dos razones: los estándares contra los cuales se mide y evalúa el personal tienen influencia directa en la calidad de los servicios, y los estándares muestran cuales son las prioridades para la administración, así como el tipo de desempeño que se busca.
- **Brecha 3.** *Brecha entre las especificaciones de la calidad en el servicio y prestación del servicio.* Aun cuando existan los estándares sobre la prestación del servicio, esto no asegura la calidad del mismo. Para que los estándares sean efectivos no sólo deben reflejar las expectativas de los clientes, también deben tener una base adecuada de recursos, de personas, de infraestructura física, de procedimientos y de tecnología. Entonces la administración debe asegurar que los recursos necesarios para cumplir con los estándares puedan ser cumplidos.

- **Brecha 4. Brecha entre la prestación del servicio y las comunicaciones externas.** Una parte fundamental en la creación de las expectativas de los clientes es la comunicación que reciben por parte de las organizaciones. Una discrepancia entre el servicio prometido y el servicio entregado, tiene un efecto adverso en las percepciones de los clientes.

De estas cuatro brechas puede establecerse al igual que lo hacían los maestros de la calidad que la alta dirección es la culpable en gran parte de los problemas de calidad, esto puede verse principalmente en las tres primeras. Puesto que si la alta dirección no entiende las expectativas de los clientes y no establece los estándares de servicio alineados con las mismas, los problemas de insatisfacción de los clientes se presentarán; pero además debe proporcionar los recursos, la tecnología y el entrenamiento a los trabajadores para que se puedan cumplir los estándares.

La cuarta brecha tiene estrecha relación con la dimensión de confiabilidad de un servicio, porque al cerrar esta brecha, la diferencia entre lo que se promete y lo que se entrega se reduce.

## 2.5 ESTRATEGIAS

Como ya se señaló los mercados actuales son cada vez más competidos, la globalización de la economía y el rápido crecimiento del sector servicios en todos los países, obligan a las organizaciones a planear las acciones que van a realizar para dar mayor valor a sus clientes y como consecuencia de esto superar a sus competidores. Estas acciones se derivan de una estrategia, la cual puede considerarse como el camino que decide tomar una organización hoy, en función de como desea ser en un futuro.

Para que las estrategias tengan un sentido cuando se trasladen a acciones operativas deben estar alineadas con la visión de la organización, que es la posición que ésta desea alcanzar dentro de unos años. Además de la visión es necesario utilizar dos conceptos más que son: la misión y los valores. En la misión se plantea la razón de ser de una organización, los mercados hacia los que se dirige, quienes son sus clientes, en suma la razón que da sentido a su existencia. Los valores pueden entenderse como los lineamientos que rigen la conducta de todas las personas dentro de la organización.

Los tres factores comentados anteriormente – visión, misión y valores - no son suficientes para plantear una estrategia, también es necesario revisar factores externos a la organización, como son: las necesidades y expectativas de los clientes, la competencia del entorno o los reglamentos y leyes existentes. Por ejemplo Albrecht y Zemke (1988) establecen la misión, los valores y un estudio

del mercado para conocer al cliente, como los elementos necesarios para poder definir una estrategia.

En el siguiente proceso de planeación estratégica propuesto por el Dr. Miyauchi (1995), se muestran todos los factores antes mencionados:

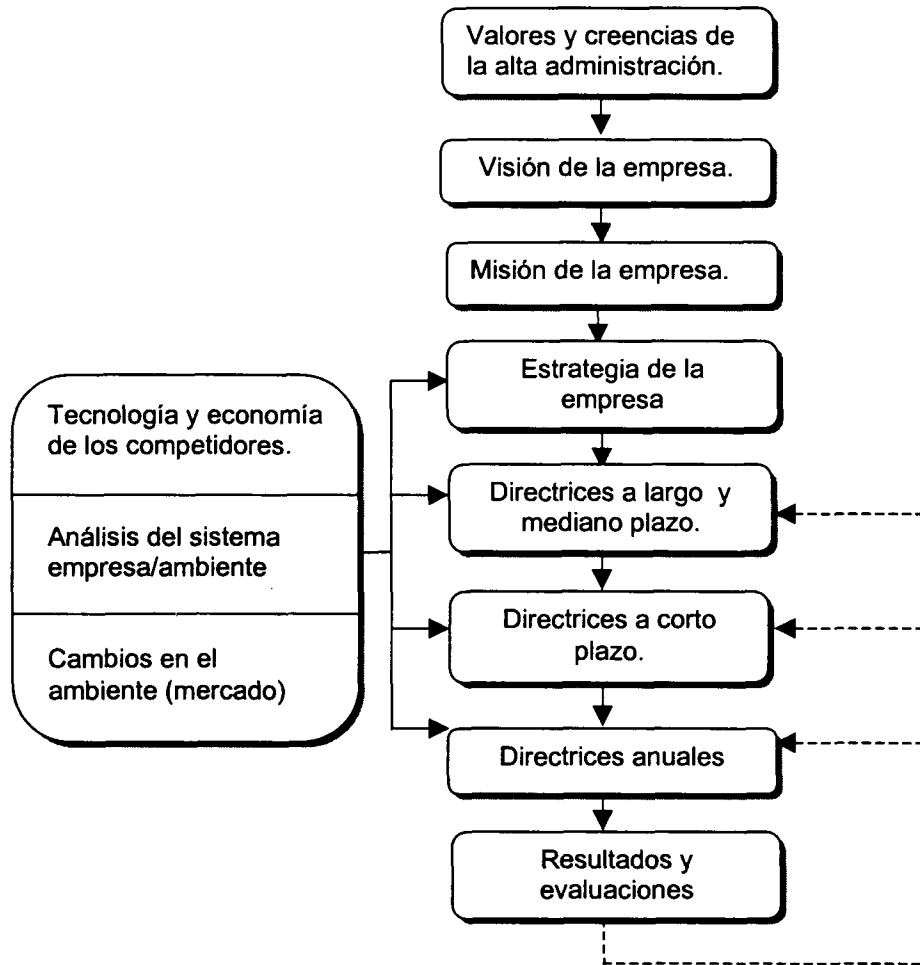


Fig. 2.9 Proceso de planeación estratégica de Miyauchi, Centro de Calidad (1995).

Puede observarse que una vez planteada la estrategia es necesario traducirla en acciones concretas.

### 2.5.1 ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS GENÉRICAS

Como las estrategias deben ser planteadas utilizando la misión, la visión y los valores propios de una compañía no es posible plantear estrategias que sean genéricas para varias compañías, pero sí ciertas orientaciones que pueden servir de guías.

Entre los autores que han planteado orientaciones estratégicas genéricas se encuentra Michael Porter. Para él una estrategia competitiva, es la búsqueda de una posición favorable en un sector industrial, tratando de establecer una posición provechosa y sostenible contra las fuerzas que determinan la competencia en un sector industrial. Esas fuerzas de acuerdo con Porter (1997) son el poder de negociación tanto de proveedores como de clientes, la rivalidad existente con los competidores actuales, la amenaza de entrada de nuevos competidores y la existencia de productos sustitutos.

Porter (1997) sustenta que la base fundamental del desempeño de una organización son las ventajas competitivas que ésta tenga, existiendo dos tipos básicos: el liderazgo en costos y la diferenciación. Para lograr alguna de estas una organización debe entregar mayor valor a sus clientes o crear un valor comparable a un menor costo.

El costo se genera por el desempeño de las actividades, las ventajas de costo surgen del desempeño de las actividades particulares más eficientemente que los competidores. De forma similar, la diferenciación surge tanto de la elección de las actividades como de la forma en que estas son desempeñadas. Estos dos tipos de ventajas junto con las actividades que realizan las empresas conducen a tres orientaciones estrategias genéricas para lograr el desempeño ventajoso dentro de un sector industrial que son:

**Liderazgo en costo.** Esta orientación está planteada para producir beneficios mediante precios bajos y un mayor volumen de ventas. Consiste en entregar el producto o prestar el servicio al costo más bajo posible, sirviendo a varios segmentos del mercado. Un líder en costo no puede ignorar a las organizaciones que la estrategia de diferenciación. Porque si el producto que ofrece al mercado no se percibe como comparable o aceptable por los clientes, debido a la existencia de productos con características especiales, la organización se verá obligada a descontar los precios por debajo de sus competidores para lograr ventas.

**Diferenciación.** En esta orientación estratégica se fomentan los precios altos y los márgenes altos de utilidades, manejando un volumen de ventas menor al del liderazgo en costos. La organización que sigue esta orientación busca ser la única en su sector industrial, con respecto a algún atributo apreciado por los compradores o determinada necesidad que se cree insatisfecha, satisfaciéndola en forma exclusiva. Los medios de diferenciación dependen de



cada sector y son muy diversos, pueden basarse por ejemplo en el producto en sí, el enfoque de la mercadotecnia o el sistema de venta y distribución. Pero una organización que siga esta estrategia no puede ignorar su posición en costos, porque su precio superior podría anularse por una posición de costos notablemente inferior por parte de otras organizaciones.

**Enfoque.** El enfoque incluye una combinación de costos bajos y una marcada diferenciación, dirigida a atraer a una parte de los clientes. En este caso se elige un segmento de mercado, con el correspondiente ajuste de la estrategia para responder a las necesidades específicas de los clientes seleccionados. Se trata no de ser los mejores de todo el mercado, pero sí de serlo en el segmento que se ha decidido servir.

Las tres orientaciones anteriores deben estar centradas en un enfoque hacia los clientes, para que una empresa en la actualidad sea competitiva no solamente debe tener costos de producción inferiores a sus competidores, también debe producir bienes con mayor valor a los ojos de los clientes y debe mejorar constantemente su calidad.

El problema para las organizaciones no reside solamente en la reducción de costos o en agregar características a los productos, implica la creación de valor para los clientes, para así influir en el comportamiento de los mismos.

## 2.5.2 ESTRATEGIAS DE SERVICIO Y SU IMPORTANCIA

Hablando de estrategias de servicio, estas deben como cualquier estrategia poner especial atención en sus clientes, en sus percepciones y en sus expectativas. La función de la estrategia es guiar las actividades de la organización de modo que se cierre la brecha que pueda existir entre percepciones y expectativas de sus clientes.

De acuerdo con Horovitz y Panak (1991) una estrategia es un medio habilidoso de proporcionar un servicio y con ello superar a los competidores. Una estrategia de servicio puede dar a una compañía una ventaja sobre sus competidores. La creación de la misma implica decidir qué servicio dar, con qué y cómo, identificando las necesidades del cliente y sus expectativas.

Para Larrea (1991) una estrategia representa un curso de acción que permite tomar decisiones hoy en función de los objetivos que se desean alcanzar. Albrecht y Zemke (1988) definen una estrategia de servicios como una fórmula característica para la prestación de un servicio y como un principio organizacional, que permite a la gente que trabaja en una empresa de servicios canalizar sus esfuerzos hacia servicios enfocados en el beneficio, de modo que se distingan muy bien ante los ojos del cliente.

Hablando de empresas de servicio Albrecht y Zemke (1988) identifican las siguientes características (figura 2.10) con organizaciones que prestan un servicio excelente:

- *Una estrategia de servicio bien concebida.* Que sirve como guía de la organización con respecto a las actividades que debe realizar para cumplir con las expectativas y necesidades del cliente.
- *Personal que tiene contacto con el público sensible a las necesidades del cliente.* El personal que atiende al público es muy importante ya que el cliente puede formarse una imagen de la organización a través del contacto con el personal que lo atiende.
- *Sistemas de prestación de servicio.* Sistemas de prestación de servicio en los que se apoya el personal diseñados para la conveniencia del cliente y no para la conveniencia de la organización

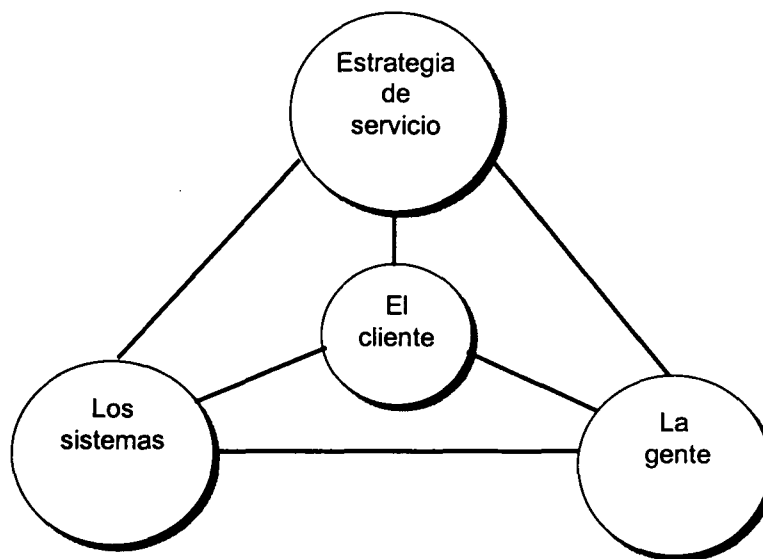


Fig. 2.10 Triángulo de servicio, Albrecht y Zemke (1988) p.40

De las interacciones que se presentan entre los tres factores la más importante es la que guardan con el cliente, ya que la estrategia de servicio, las actividades del personal y los sistemas deben estar diseñados en función de los clientes.

También es fundamental establecer un balance, ya que cualquier estrategia destinada a prestar un servicio se volverá inútil, si el sistema de prestación no funciona o si los empleados no saben como realizar el servicio. Por lo que hay que dar una capacitación y formar una actitud en los empleados que

se centren en las necesidades de los clientes, pero además hay que proporcionarles el equipo y las instalaciones para que puedan realizar su labor.

Las ventajas que una organización puede obtener al poseer una estrategia de servicio de acuerdo con Albrecht y Zemke (1988) son las siguientes:

1. Permite posicionar el producto o servicio principal en la mente del cliente.
2. Proporciona una dirección uniforme para la organización, mostrando cuales son las prioridades operativas.
3. Subraya para los empleados los aspectos que realmente importan en el desarrollo de su trabajo y lo que la administración espera de ellos.

Cuando una organización tiene una estrategia, todas las actividades operativas que plantea tienen una dirección común, esto permite orientar los recursos hacia actividades específicas.

Como se mostró con el triángulo del servicio de Albrecht y Zemke la estrategia tiene una posición relevante para una organización. De igual forma Larrea (1991) propone un modelo para gestionar un servicio, en el cual la decisión del producto o servicio a entregar está relacionado directamente con la estrategia de la organización. También están presentes el personal de servicio, los sistemas de prestación y la forma de comunicación con el cliente. Los elementos del modelo son los siguientes:

- **¿Qué?**. Es decir cuál es el contenido de la oferta de servicio, cuál es el paquete global ofrecido.
- **¿Quién?**. Personas que intervienen en la prestación.
- **¿Cómo?**. Son las operaciones por medio de las que queda garantizado el servicio, además de los sistemas que permiten que el servicio sea prestado conforme ha sido diseñado.
- **¿Para quién?**. La comunicación que debe instrumentarse para hacer partícipe al mercado de la oferta presentada.

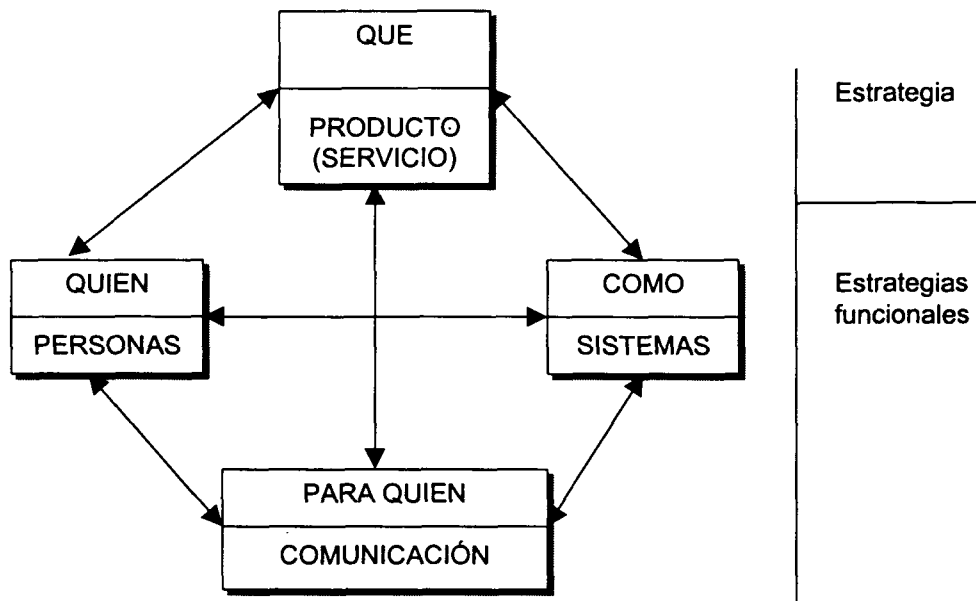


Fig. 2.11 Elementos básicos de un modelo de gestión de un servicio, Pedro Larrea (1991) p. 123

El elemento prioritario es el servicio que se ha decidido entregar. Esta decisión tiene que ver con la razón de ser de la empresa. A partir de esta decisión se establecen aspectos que es necesario diseñar, como los servicios de apoyo o los niveles de ejecución que debe alcanzar la prestación.

### 2.5.3 DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE SERVICIO

Para diseñar un servicio que pueda satisfacer el mercado en el que se encuentra una organización, es necesario un plan organizado de todas las acciones que se deben realizar.

Como se ha planteado hay que partir de una visión de la empresa, Heskett (1988) propone partir de una "visión estratégica" del servicio. Para él esta visión debe ser pensada como un plan organizado de actividades, con la siguiente secuencia (ver figura 2.12): segmentar el mercado, establecer el servicio que se va a proporcionar, plantear los aspectos operativos necesarios y diseñar los sistemas de prestación

Segmentos del mercado objetivo.	Concepto de servicio.	Estrategia operativa	Sistemas de prestación.
<p>Características comunes de segmentos importantes del mercado.</p> <p>Dimensiones para segmentar el mercado.</p> <p>Importancia de los diversos segmentos</p> <p>Necesidades propias de cada segmento</p> <p>Hasta que punto están siendo atendidas esas necesidades.</p>	<p>Elementos importantes del servicio, en términos de la clientela.</p> <p>¿Cómo se espera que sean percibidos esos elementos?</p> <p>¿Cómo se percibe el concepto de servicio?</p> <p>¿Qué esfuerzos sugiere esto, según el modo en que el servicio es:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- diseñado?</li> <li>- Prestado?</li> <li>- Comercializado?</li> </ul>	<p>Elementos de la estrategia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operaciones</li> <li>- Financiamiento</li> <li>- Comercialización</li> <li>- Organización</li> <li>- Control</li> </ul> <p>¿Sobre cuáles se concentra el mayor esfuerzo?</p> <p>¿Dónde realizar inversiones?</p> <p>Control de calidad y costos.</p> <p>¿Qué resultados se obtienen frente a la competencia?</p>	<p>Características importantes del sistema incluidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Papel de la gente</li> <li>- Tecnología</li> <li>- Equipamiento</li> <li>- Instalaciones</li> <li>- Presentación</li> <li>- Procedimientos</li> </ul> <p>Capacidad que proporciona.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- normalmente</li> <li>- a niveles máximos</li> </ul> <p>Hasta que punto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asegurar estándares de calidad</li> <li>- Diferenciar el servicio de la competencia</li> <li>- Poner obstáculos de entrada</li> </ul>

Fig. 2.12 Elementos básicos de una visión estratégica. Heskett (1988), p20

El análisis de los cuatro factores propuestos por Heskett, puede servir como un apoyo, para diseñar las estrategias de servicio. Pero hay que tomar en cuenta que Heskett deriva las estrategias operativas solamente analizando aspectos externos, como son los segmentos de mercado o el concepto de servicio desde el punto de vista del cliente y de sus percepciones; pero no hace explícita la consideración del aspecto interno - la misión, la visión y los valores - de las organizaciones.

Por su parte Horovitz y Panak (1993) proponen que para diseñar una estrategia primero hay que evaluar el estado de la organización, una vez hecho esto, plantean que se deben tomar en cuenta los siguientes factores para que la estrategia generada traiga más beneficios para la organización:

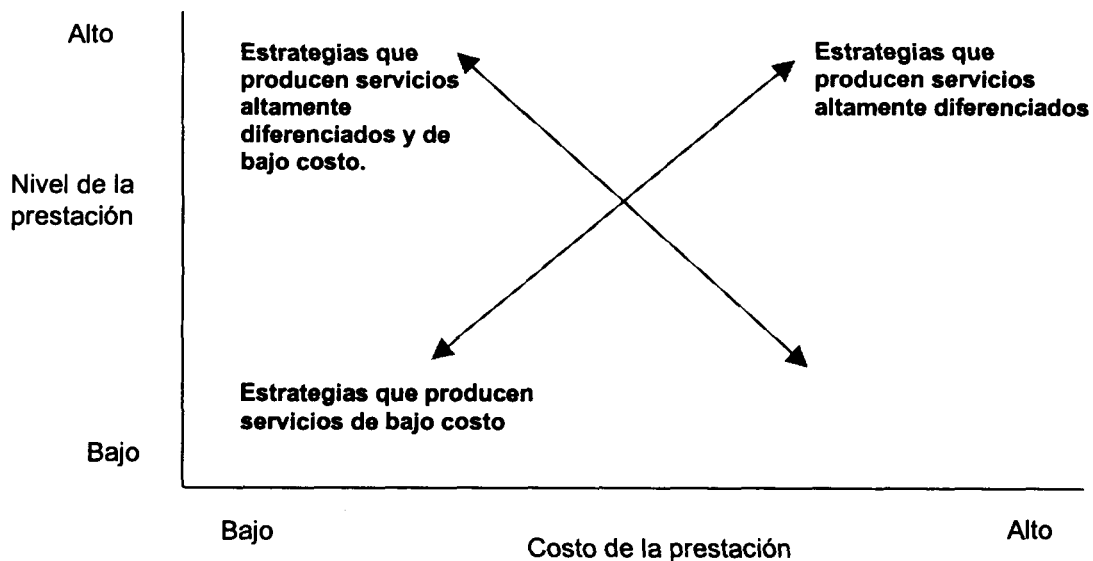
- *Segmentar el mercado según el servicio.* Dentro de cada mercado al que intenta llegar la compañía hay varios segmentos. Cada uno con necesidades y expectativas comunes básicas, la compañía de más éxito será aquella que pueda atender a cada segmento y al mismo tiempo mantener un buen servicio básico.
- *Redefinir el negocio en términos de beneficios al cliente.* Es necesario redefinir a la organización en términos de beneficios para el cliente y no en términos de producto o tecnología, esto obliga a añadir valor a los productos, servicios y tecnología existentes, en función de lo que el cliente desea.

- **Identificar las dimensiones del servicio para poder identificar a la compañía líder.** Para establecer las dimensiones de servicio en las cuales se debe competir y llegar a ser líder, se requiere hacer un análisis de los puntos de contacto con los clientes, en los procesos de servicio y definir en cuáles se están haciendo las cosas bien, en cuáles mal, comparado contra con lo que los clientes esperan, quieren y necesitan.
- **Reducir los costos de operación.** El ideal para las organizaciones es poder ser líderes de servicio y al mismo tiempo mantener costos bajos. Para poder lograrlo es conveniente hacer un análisis de la de la cadena de valor estableciendo lo siguiente: ¿Cuáles son los elementos que se pueden añadir para hacer un producto o servicio completo y cómo se pueden reducir los costos y mantener un buen servicio al mismo tiempo?, ¿Cómo se puede reducir el costo al tiempo que se evita reducir el valor percibido por el cliente?.

### 2.5.4 ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS PARA UN SERVICIO.

Al igual que con las estrategias de competencia, hay autores que han planteado orientaciones genéricas para empresas de servicio, de modo que puedan servir como una guía para las organizaciones.

Basándose en los costos y el nivel de la prestación de un servicio, Heskett (1988) propone tres orientaciones (figura 2.13) para diseñar un concepto de servicio y una estrategia operativa de tal manera que a los ojos del cliente, el valor de un servicio sea mayor al costo de la oferta del mismo.



**Fig. 2.13** Efectos típicos de orientaciones estratégicas alternativas en el sector servicios.  
Adaptado de Heskett (1988) p. 70

Los siguientes son algunos ejemplos (Heskett,1988) de las tres orientaciones estratégicas:

Orientación de servicios de bajo costo:

- *Búsqueda de clientela de bajo costo.* Cuesta menos servir unos clientes que a otros, sin que por ello el nivel de prestación del servicio cause deterioro. Algunos clientes son de bajo costo porque están dispuestos a asumir parte del trabajo de producción o de prestación del servicio, ejemplo de esto son clientes que compran en supermercados de autoservicio.
- *Estandarización del servicio al cliente.* Simplificar las características evitando la personalización del servicio, como en el caso de restaurantes de comida rápida, en donde las características de los servicios han sido simplificadas y se evita la personalización de los productos al tener una oferta restringida.
- *Sacar las operaciones de servicio fuera de la línea.* Al reducir los contactos directos con el cliente se pueden disminuir costos, por ejemplo el de los aspectos tangibles, además se pueden controlar mejor las operaciones cuando el beneficiario del proceso de servicio no es directamente el cliente. Este es el caso de servicios en los que el contacto con los clientes se hace por teléfono, no es necesario hacer grandes inversiones en todos los aspectos físicos de las instalaciones porque los clientes no los verán.

En el caso de elevar el nivel de prestación y aumentar el costo del servicio los siguientes son algunos ejemplos:

- *Personalizar el producto estándar.* Para poder lograr un grado de personalización de un servicio, es necesario tener una comprensión de las necesidades del cliente, tanto para satisfacer sus necesidades de orden tangible como incluso su vanidad. En este caso los automóviles pueden ser un ejemplo, ya que ofrecen una gran variedad de accesorios que permiten tener modelos similares, pero con características personalizadas (asientos de piel, aire acondicionado, estero, etc.)
- *Atención a la capacidad y valor agregado por empleado.* El valor agregado en una organización en la que el personal está en contacto permanente con el cliente, es un resultado directo del nivel de destreza de los empleados. Una estrategia de servicio, que se centre en algún elemento de difícil reproducción como lo es el personal, resultará más difícil de copiar que otra estrategia que se base en elementos estándar, como en equipo fácilmente disponible.
- *Influir en la calidad de las expectativas.* Una organización puede pretender mejorar las percepciones de la calidad del servicio tratando de reducir las expectativas de sus clientes, pero esta estrategia esta destinada a tener problemas con los competidores en el largo plazo. Por lo que un manejo de la

reducción de las expectativas debe de ir acompañado de un programa de mejora del servicio que responda a las percepciones de los clientes.

Las orientaciones estratégicas más importantes son las que permiten reducir costos y elevar el servicio al mismo tiempo. Los siguientes son algunos ejemplos:

- *Personalización.* Se puede envolver al cliente en el proceso productivo de manera intencionada como en una tienda de autoservicio y los costos disminuirán ya que los clientes proveen sus propios servicios.
- *Reducción del juicio individual en la prestación del servicio.* Al crear una descripción detallada de los puestos y utilizando la tecnología, se puede disminuir el juicio individual de los empleados que prestan el servicio, esto es importante cuando se cuenta con empleados de diferentes niveles educativos.
- *Gestión de oferta y demanda.* Se puede manejar la oferta y la demanda de un servicio utilizando por ejemplo un sistema de reservaciones, esto permite prever la demanda y programar la oferta, para canalizar adecuadamente los recursos disponibles.
- *Desarrollo de una base de asociación.* Las asociaciones de la empresa con sus clientes permiten reducir costos y llegar a conocer de antemano el nivel de la demanda, el ejemplo más claro son las suscripciones.
- *Aplicación selectiva de la tecnología.* Se puede combinar al personal con la tecnología, introduciendo el elemento personal sólo en los puntos en los que se consideren críticos para la calidad del servicio, para una adecuada percepción por parte de los clientes.

Por su parte Horovitz y Panak (1993) proponen las siguientes como orientaciones adecuadas para empresas de servicios.

- *Tomar como objetivo un nicho de mercado.* Satisfaciendo necesidades específicas de un segmento.
- *Personalizar los servicios.* A través de la adaptación del servicio a los requerimientos de los clientes, pero es conveniente sólo personalizar algunas de las características del servicio.
- *Conseguir costos más bajos y al mismo tiempo diferenciar el producto.*
- *Mantener además del servicio o producto central una serie de muy buenos servicios de apoyo.*



## CONCLUSIONES

Como se presentó a lo largo del capítulo el concepto de calidad ya sea de un producto o de un servicio tiene que ver con búsqueda de satisfacer y exceder las expectativas de los clientes de forma consistente. También debe considerarse que la calidad se construye desde el diseño de los productos y no evitando que los productos defectuosos lleguen a los clientes.

Con respecto a las organizaciones que trabajan en el sector privado en donde existe una gran competencia, como lo es el sector servicios, deben comprender que dependen de sus clientes, porque estos son los que realmente determinan la calidad de los servicios que reciben, por medio de la comparación de sus expectativas contra sus percepciones.

Las expectativas y percepciones de los clientes con respecto a un servicio se forman en cinco dimensiones confiabilidad, empatía, aseguramiento, tangibles y velocidad de respuesta. Cabe hacer notar que la de mayor importancia para los clientes es la confiabilidad, ya que está ligada con el resultado del servicio.

La brecha que exista entre estos dos factores determina el comportamiento de los clientes; si las percepciones exceden a las expectativas el comportamiento será conveniente para las compañías, es probable que el cliente lo recomiende a otras personas, que regrese o que amplíe la variedad de servicios que consume, estos son los comportamientos que idealmente buscan todas las organizaciones.

Pero si las expectativas exceden a las percepciones entonces los comportamientos que pueden presentarse son muy dañinos para las organizaciones. El cliente puede quejarse y generar gastos tanto para él como para la organización. Pero aún más probable e importante es que los clientes no se quejen y simplemente se cambian con otro prestador de servicios, y su experiencia negativa la manifiestan a otras personas.

Como se ha mostrado modificar el comportamiento de los clientes a su favor es el objetivo buscado por las compañías, mejorar la calidad de los servicios es un elemento que apoya en este sentido.

Pero hay que planear como lograrlo diseñando correctamente las estrategias de servicio. El elemento que sirve como punto de partida es el servicio que se ha decidido entregar, ya que esta la decisión está relacionada directamente con la estrategia de la organización. La mejor forma plantear una estrategia es no descuidar los factores externos representados por el cliente, determinar sus necesidades y expectativas, además hay que conocer a la competencia, pero también hay que considerar los aspectos internos de la compañía como son su misión, su visión y sus valores. Esto permitirá que la estrategia de servicio propuesta, sea más completa y adecuada tanto para el mercado como para la organización.

## CAPÍTULO 3

### CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

*En resumen, la administración pública hoy en día significa el proceso a través del cual el gobierno usa su poder, no sólo para servir y preservarse a sí mismo, sino también para proteger y servir a sus ciudadanos.*

*Hardy Wickwar*

#### INTRODUCCIÓN

Es preciso que las instituciones públicas mejoren los servicios que proporcionan, en estos momentos esto no es ya una opción para sus administradores sino una necesidad. Debido a que la competitividad y la estabilidad del sector público ahora se determinan por la rapidez con la que mejoren sus servicios y tomen las decisiones correctas, porque sus servicios tienen influencia en un gran número de personas y de instituciones.

Uno de los propósitos de este capítulo es exponer las características que hacen diferentes a las instituciones de servicio público, con respecto a las instituciones privadas. Con tal motivo se presentan la calidad en los servicios públicos, las barreras que existen para poder implementarla, así como la importancia de tener una estrategia de calidad para este tipo de servicios.

Otros objetivos son determinar las características de calidad que deben tener los servicios públicos y mostrar los esfuerzos que se están haciendo por mejorar la calidad los mismos. Dentro de estos esfuerzos se exponen las orientaciones que las administraciones públicas están siguiendo para poder satisfacer a sus usuarios.

#### 3.1 EL SERVICIO PÚBLICO Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Para la OCDE el sector público está formado por el gobierno central, sus departamentos y agencias, por los servicios que proporciona - como son defensa, seguridad, educación o salud -, por las empresas públicas y los diferentes niveles de gobierno. La administración pública entonces trata en parte de las estrategias y técnicas que se usan en estas instituciones para cumplir con sus funciones.

Las instituciones de este sector han sido creadas para proporcionar servicios con un propósito público, es decir servicios que sean necesarios para

un grupo de ciudadanos. Para Shand y Arnberg (1996) los servicios públicos son muy variados, ya que reúnen una gran serie de operaciones entre cliente y proveedor, cubriendo objetos más o menos tangibles y diversos como: servicios de educación, de salud o transporte, caminos y puentes, asistencia a discapacitados, seguridad, etc.

Además del tipo de servicios que prestan, existen otras características que hacen diferentes a las instituciones públicas de las empresas privadas, por ejemplo para Wamsley (1990) las instituciones del sector público son el único grupo de instituciones que pueden ejercer coerción para lograr los fines de la sociedad. Además plantea que el modo de administrarlas es diferente, porque su gestión forma parte del proceso de gobernar, esto quiere decir que se trata de administrar una institución dirigida hacia el interés público, dentro de un contexto político.

Al mismo tiempo del contexto en el que se mueven y de los servicios que proporcionan, estas instituciones también presentan las siguientes condiciones:

- No se dedican a lograr una mayor participación de mercado o de utilidades, sino a prestar los servicios que les han sido asignados.
- En la mayoría de las ocasiones sus clientes son cautivos.
- Sus decisiones deben tomar en cuenta el bienestar común de sus ciudadanos, ya que para eso han sido creadas.
- Entonces deben asegurar la equidad en el acceso a sus servicios.
- La transparencia en el uso de recursos y la rendición de cuentas también son necesarias.
- Se mueven en un contexto político, en donde existen factores como las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, el cumplimiento de las leyes o grupos de ciudadanos que pueden ejercer presión para cambiar o tomar decisiones.
- El tiempo de duración de los administradores en ocasiones está restringido al que dure su jefe.
- Se deben cumplir con las leyes sobre jurisdicción y uso de recursos.
- Los presupuestos en ocasiones son generados por un nivel superior de gobierno - del federal al estatal, del estatal al municipal -.
- En ocasiones los ingresos no se obtienen a través de los usuarios directos, un ejemplo de esto son los servicios de asistencia social.

Estas serie de características son las que crean las diferencias con las instituciones que proporcionan servicios en el sector privado.

### 3.2 LA CALIDAD EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las Instituciones públicas advierten que el entorno en el que están inmersas ha cambiado. Los proveedores de servicios públicos tales como el cuidado de la salud, la educación, la seguridad pública y de otra serie de servicios y actividades que afectan la vida diaria de los ciudadanos, perciben que una existe nueva realidad.

Como comenta Milakovich (1994/1995) los administradores se han dado cuenta que sus organizaciones pueden desaparecer conforme cambian las reglas y los mercados mundiales se integran. Ahora se tienen que acostumbrar a las nuevas realidades políticas, en donde los presupuestos son limitados. Las instituciones públicas entonces se han preocupado por perfeccionar sus servicios, ahora necesitan mejorar la calidad de los mismos y mostrar a los ciudadanos un compromiso con la eficiencia y la mejora, manteniendo altos niveles de desempeño.

Los siguientes son también factores que han influenciado el cambio hacia la calidad y el enfoque al cliente en las instituciones públicas, identificados en una publicación del Servicio de Administración Pública de la OCDE (citada por Shand y Arnberg, 1996, p22):

- Presiones derivadas de los recursos o presupuesto, que se enfocan en mejorar la calidad de los servicios como una manera de reducir costos.
- Un público más demandante que desea mejores servicios y mayor injerencia en qué servicios se proporcionan y cómo.
- Reconocer el hecho de que el sector público con mayor capacidad de respuesta y más eficiente mejorará su rendimiento económico en forma global.
- Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones del gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios al incrementar la igualdad de acceso a los servicios.
- Nuevas posibilidades tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios.
- Cambios en la teoría de la administración en el sector privado, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público.

Otro elemento involucrado ha sido la aplicación de herramientas para mejorar la calidad de los servicios. Esto no se restringe al ámbito de las empresas privadas, puesto que la calidad de un producto o servicio es una preocupación en cualquier tipo de empresa, Rosander (1988) comenta que el concepto de calidad se puede aplicar al desempeño dondequiera que la gente esté realizando un trabajo. La pertenencia pública o privada no tiene nada que ver, un desempeño de calidad es necesario tanto si la empresa desea obtener un beneficio económico o no.

Pero hay que hacer notar, que las decisiones hechas por las instituciones públicas son generalmente más complicadas que las de las instituciones privadas, ya que tienen un elevado impacto en la sociedad e involucran un mayor número de intereses. Independientemente de esto, las mejoras en productos y servicios de una institución pública resultarán en:

- Satisfacción de los usuarios.
- Mejor servicio al público.
- Mejor servicio a otras organizaciones tanto públicas como privadas.
- Eficiencia en el uso de los recursos.
- Eliminación de errores.
- Reducción del tiempo requerido para realizar un trámite, al reducir el papeleo.

Entre las herramientas de calidad utilizadas para lograr las mejoras en los servicios, se encuentran herramientas administrativas como la administración de calidad total (TQM), la mejora continua y otros esfuerzos que han contribuido a una gestión más sistemática de los programas de administración pública. Existen bastantes ejemplos del uso del TQM, el cual ha sido utilizado extensamente desde 1990, para mejorar un amplio número de agencias federales, gobiernos estatales y locales en los Estados Unidos, entre estas dependencias el departamento de la Defensa es un buen ejemplo (Spencer y Arvinder, 1997).

Por su parte, los gobiernos estatales y municipales también han tomado acciones para mejorar, Milakovich (1994/1995) muestra los resultados de una encuesta sobre mejoras de la calidad en los estados y los gobiernos locales en Estados Unidos, en la cual un 25% de las poblaciones con más de 25,000 habitantes reportaron haber usado técnicas de calidad.

Las estrategias de mejora de la calidad, y servicio al cliente fueron con más frecuencia utilizadas en la policía, la administración de personal, en parques y recreación. Además cerca del 60% de los gobiernos estatales estaban aplicando principios administrativos de calidad, en áreas como la educación, el cuidado de la salud, el transporte y la asistencia social.

Otro factor importante, mostrado por Milakovich (1998) para lograr un enfoque al cliente en las agencias gubernamentales de Estados Unidos, es una orden del ejecutivo la número 12862; la cual demandaba a las agencias federales el establecimiento de estándares de servicio al cliente para Septiembre de 1995.

En esta orden se fijaban como estándar de calidad para los servicios del gobierno, el mejor servicio similar o análogo proporcionado por las organizaciones privadas. A las agencias se les solicitó que midieran sus resultados contra los nuevos estándares de servicio y que reportaran sus resultados al congreso y a los clientes al menos anualmente.

También los premios de calidad han sido utilizados como un estímulo para fomentar la mejora. Por ejemplo en Estados Unidos se creó el Premio Presidencial de Calidad, con el propósito de reconocer organizaciones federales que han implementado la administración de calidad y han obtenido resultados satisfactorios, de igual forma los estados de Arkansas, Florida, Minnesota, Carolina del Norte, Nueva York y Vermont han establecido premios estatales de calidad.

Existen otros países además de los Estados Unidos, en los que se han iniciado procesos de mejora, por ejemplo en Chile también existe un premio a la calidad especial para los servicios públicos, entre los objetivos del premio, están promover la cultura de calidad y de servicio al usuario, además de subrayar el esfuerzo de las instituciones públicas que están implementando sistemas de gestión de calidad.

En México, además de tener también un premio nacional de calidad con una categoría para empresas gubernamentales, existen otros esfuerzos de mejora como un programa para la modernización de la Administración pública (PROMAP), creado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Los objetivos de este programa son:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

La definición de estándares de servicio al público y su difusión es una de las bases del PROMAP. A partir de estos estándares se propone mejorar la medición del desempeño de la actuación de la administración pública.

### **3.3 CARACTERÍSTICAS DE CALIDAD DE UN SERVICIO PÚBLICO**

Uno de los aspectos que debe considerarse, al presentar las características de los servicios públicos, es que en una gran parte de ellos se tiene un contacto constante con sus usuarios. Es decir que la transacción que se da con los usuarios es continua. Para entender esto, a continuación se muestra una clasificación de los servicios propuesta por Lovelock (1983), la clasificación precisamente está en función del tipo de transacción que se tenga con el cliente.

Naturaleza del servicio	Relación formal	Relación informal
Entrega continua del servicio	Seguros Teléfono Banca Asociación profesional Asociación recreativa	Estación de radio Protección policial Alumbrado público Autopista pública
Transacción discreta	Teléfono (llamadas de larga distancia) Abono de teatro Autopista de peaje	Alquiler de coches Correos Teléfono público Cine y teatro Transporte público Restaurante

**Tabla. 3.1** Tipo de relación entre la organización de servicio y sus clientes. Lovelock 1983, p13

Los servicios como el alumbrado, el agua potable y alcantarillado, parques y jardines o la seguridad presentan la característica de una entrega continua, por lo mismo la evaluación de los usuarios es constante. Pero debe recordarse que como parte de las funciones de las instituciones públicas se encuentran el determinar autorizaciones, otorgar permisos, expedir documentos, etc., estas funciones están asociadas con la realización de un trámite. En este caso el tipo de relación es el de una transacción discreta, en donde el contacto con el usuario está delimitado por un espacio de tiempo definido.

Independientemente del tipo de relación que se tenga con el usuario, para determinar la calidad de los servicios públicos, se deben verificar las expectativas y las percepciones del usuario del servicio.

Como se mencionó en el capítulo 2, las expectativas y percepciones de los clientes de los servicios se forman en cinco dimensiones, pero en el sector público existen otros criterios relativos al contexto, que deben ser tomados en cuenta para poder hablar de la calidad de un servicio público.

En una publicación del Servicio de Administración Pública de la OCDE (citada por Shand y Arnberg, 1996, p20), se sugiere que los componentes de una prestación de servicio sensible a los requerimientos del cliente son:

- *Satisfacción de los requerimientos del cliente.* En la medida de lo posible se deben ofrecer servicios que correspondan a la situación particular del cliente.
- *Participación del cliente.* Los clientes resienten ser tratados como receptores pasivos de aquello que la administración pone en sus manos.
- *Transparencia.* Los clientes deben saber cómo trabaja la administración, cuáles son las limitantes que se imponen a los servidores públicos, quién es el responsable de qué cosa, etc.

- **Accesibilidad.** Los clientes deben tener facilidad de acceso físico a la administración, en horas convenientes y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano.

De entre estos componentes la participación del cliente debe considerarse de especial importancia para los servicios públicos, a diferencia de lo que sucede en las empresas privadas. Porque en el sector público los usuarios con frecuencia son los que aportan a través de sus impuestos los recursos para que opere la institución, en casos como esos se puede llegar a considerar necesaria y deseable la participación, por ejemplo como un apoyo en la toma de decisiones.

La participación es requerida también, como una condición para ayudar a cumplir a la institución con el propósito para el que fue creada, la búsqueda del bien común. Como comenta White (1990) se puede decir que aunque la administración pública tiene el fin de alcanzar los objetivos sociales, esos objetivos deben encontrar su punto de referencia en el desarrollo individual de sus ciudadanos; como tal la administración pública es un lugar natural en el cual la sociedad puede fomentar sus proyectos de desarrollo.

Otra propuesta sobre las características de calidad de un servicio es la del Gobierno Chileno, para éste la calidad de un servicio consiste en ser sensible a los intereses, deseos y aspiraciones de las personas que se pretende servir, proveyendo la totalidad de las características y atributos de un servicio o producto, que determinan su capacidad de satisfacer las necesidades declaradas o implícitas de los ciudadanos; por tanto los componentes más importantes de la calidad de un servicio son:

- La transparencia en la información.
- La accesibilidad.
- La oportunidad.
- El trato personal.
- La libertad de elegir.
- El entorno de los espacios de atención y espera.

Por último los siguientes son ejemplos también de lo que varios países de la OCDE de acuerdo con Shand y Arnberg (1996) ha determinado como los componentes de la calidad de la prestación de un servicio público:

- **Accesibilidad y conveniencia.** Por ejemplo poder obtener respuestas a todas las preguntas en un solo lugar. La accesibilidad tiene que ver con la equidad en el acceso a los servicios.
- **Oportunidad en el servicio.** Tiempo que tarda en prestarse la atención.
- **Cantidad o volumen.** Se refiere a la frecuencia de entrega o capacidad de cubrir la demanda de los usuarios.
- **Precisión.** Por ejemplo se proporciona información exacta.



- **Disponibilidad.** Continuidad en el servicio, por ejemplo de energía eléctrica o de servicio telefónico.
- **Seguridad.** La seguridad se refiere a los niveles de riesgo para el cliente al usar un servicio público.
- **Adecuación o idoneidad.** Cumple el servicio con las necesidades del cliente, tiene el cliente alternativas de la prestación del servicio.

A partir de estas tres propuestas, se pueden reunir las dimensiones que caracterizan la calidad de un servicio público en dos grupos, en el primero se encuentran tres factores que le son distintivos:

- **Equidad en el acceso.** Esta se refiere a que todos los usuarios tengan las mismas oportunidades de acceder los servicios. Aún y cuando esta dimensión no sea considerada en las expectativas de los usuarios, debe estar presente en los servicios públicos. Precisamente porque los servicios han sido creados para que satisfagan las necesidades comunes de un grupo de ciudadanos.
- **La transparencia.** La transparencia se refiere a dos aspectos. Primero a la rendición de cuentas, esto es un factor que normalmente ya está contemplado en las diferentes leyes y reglamentos. En segundo lugar la transparencia se relaciona con aspectos que harán más fácil al usuario la interacción con los servicios, ejemplos de esto pueden ser información sobre como trabaja la administración, a quién corresponde atenderlos, cuándo recibirán una respuesta o qué deben esperar de un servicio.
- **La participación de los usuarios.** La participación es requerida para que los servicios sean los más apegados a las necesidades de los usuarios. Las diferentes formas de participación van de la información hasta el control (ver sección 3.8)

El segundo grupo, está conformado por aquellas dimensiones que son similares a las de los servicios proporcionados por empresas privadas, como: la oportunidad en la entrega, el trato al cliente, las características físicas de los espacios de atención, la seguridad, la confiabilidad, etc.

Ambos grupos deben ser tomados en cuenta para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Otra consideración que deben hacer este tipo de instituciones es que las características de sus servicios no se mejoran usando más puntos de inspección. De acuerdo con Halachmi (1995) cuando una agencia pública inicia una acción de mejora, puede hacerlo sin adoptar posiciones defensivas que sólo agregan costos y no llevan a obtener mejoras. Por ejemplo una práctica común es agregar más puntos de decisión y más formatos para asegurar que la documentación no tenga errores; mientras que estas acciones no hacen nada por mejorar la calidad

del resultado final, sí promueven las críticas al aumentar el papeleo y los tiempos para realizar trámites.

### **3.4 PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE CALIDAD.**

Como ya se ha comentado las instituciones públicas presentan particularidades que las hacen diferentes de las privadas, algunas de estas características provocan problemas para implementar procesos de mejora; por ejemplo existen pocos incentivos para volverse orientados al cliente, porque con frecuencia los servicios proporcionados por instituciones públicas están protegidos de la competencia, esto provoca que las ineficiencias de los procesos, el incremento en costos y con frecuencia las quejas de los clientes son ignoradas.

También se presentan cuestiones como el periodo de tiempo en el que trabajan los funcionarios públicos, el cual normalmente se limita al mismo periodo que dura trabajando su superior o la forma de obtener ingresos a través de los impuestos de sus contribuyentes, lo que produce una relación entre las instituciones públicas con sus clientes y usuarios también diferente a la que tienen las empresa privadas.

Con respecto a esta última afirmación, Halachmi (1995) comenta que existen pocos cambios en las percepciones de los usuarios hacia el gobierno, la gente parece tener dos actitudes hacia el mismo: una serie de expectativas de que el gobierno debe estar listo para cubrir cualquier necesidad de los ciudadanos, no importando que tan particular o peculiar sea; y por otro lado los ciudadanos resienten las imposiciones de impuestos y las regulaciones asociadas con cubrir esas necesidades.

Incluso como plantea Milakovich (1994/1995) llegan a surgir tensiones cuando el consumidor de un servicio público es considerado como un cliente y a la vez como un ciudadano. El primero implica que la provisión del servicio es una responsabilidad del gobierno, que servir al cliente debe ser una alta prioridad para todos los involucrados en el ambiente. Por el contrario el segundo implica una relación diferente, en la cual el ciudadano es parte del sistema de gobierno y no sólo un consumidor de servicios, está relación es totalmente diferente a la que se da entre un consumidor y una empresa privada; porque los ciudadanos tienen responsabilidades y derechos, mientras que los clientes tienen muy poco de los últimos.

Además de las relaciones con los clientes las estructuras de las organizaciones gubernamentales también representan una barrera, normalmente son rígidas y jerárquicas, con frecuencia están organizadas como pirámides, en la cima están los pocos que tienen el poder de dar órdenes, pedir información y esperar que los empleados de un nivel inferior los obedezcan (Halachmi, 1995).

Un obstáculo más que se presenta en las instituciones públicas, es que se llega a relacionar la calidad de un servicio con el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y no con la satisfacción del usuario. Un buen ejemplo de los problemas que esto puede causar es el caso de España. Font (1997), Parrado Díez y López Ruíz (1997) afirman que las administraciones españolas tradicionalmente se han identificado con las leyes administrativas. Como resultado de esto, la calidad en el sector público se ha reducido a la observancia de la ley.

Un caso similar presentan países con una antigua tradición de cumplimiento de la ley como Francia o Alemania. En países como estos la moderada modernización en la administración pública, se debe a que todos los actos administrativos deben ser regulados, y como el objetivo primario de las leyes es preservar los derechos de los ciudadanos, entonces la orientación se dan en el cumplimiento de los principios legales en vez de objetivos de eficiencia y efectividad. Usualmente en estos países la transparencia es un atributo de calidad muy importante.

La barrera de la orientación hacia el cumplimiento de las leyes y reglamentos puede llegar a causar bastantes problemas, de acuerdo con Parrado Díez y López Ruíz (1997) es uno de los factores que provocaron el poco éxito en el rediseño de la administración pública española. Porque la cultura anterior burocrática, orientada a las reglas y procedimientos, hizo a los servidores públicos reacios para adoptar el nuevo enfoque del servicio público con orientación al cliente.

Otro de los problemas de la administración pública es que los actores políticos deben entregar rápidamente los bienes y servicios públicos que son deseados por las personas que los apoyan, para así poder mantener su credibilidad (Parrado Díez y López Ruíz, 1997). Esto se contrapone con el tiempo de implementación de un programa de calidad, de acuerdo con algunos autores hasta cinco años (Font, 1997) un periodo en ocasiones mayor que el de la duración de los funcionarios electos en la gran mayoría de los países.

Finalmente otra dificultad más se presenta en las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, España sigue siendo un buen ejemplo. De acuerdo con Font (1997) la mayoría de las iniciativas de calidad en España han sido emprendidas en el ámbito central o regional, pero con pequeño impacto en el gobierno municipal. Este pequeño impacto puede ser explicado en función de la autonomía de las municipalidades establecida en la constitución española.

Las municipalidades españolas se oponen a cualquier intento de las altas esferas del gobierno a cambiar su organización administrativa y comportamiento. Al mismo tiempo los españoles tienden a tener una opinión más favorable de las municipalidades que de los gobiernos centrales o regionales, en parte por la

proximidad de los ciudadanos con la municipalidad y en parte por la falta de información rigurosa acerca de su desempeño.

### **3.5 ESFUERZOS PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA CALIDAD**

Los gobiernos de diferentes países han iniciado acciones y programas para tratar de resolver los problemas que presenta el entorno de contexto público. Por ejemplo en el caso del gobierno chileno existe un proyecto para renovar los servicios públicos, los siguientes son los criterios para lograrlo:

- El liderazgo y el compromiso de la dirección.
- La planificación: visión estratégica de las metas y de los procesos.
- Satisfacción del usuario, medición de requerimientos, expectativas y el uso de estándares de servicio.
- Desarrollo de las personas y de la organización.
- El aseguramiento de la calidad de los procesos, el mejoramiento continuo, el control y evaluación de los procesos.
- Información y análisis.
- Impacto sobre la comunidad, protección y conservación del medio ambiente.

Todos estos criterios son usados para evaluar las estructuras de las instituciones y analizar si los servicios públicos están verdaderamente orientadas para ser funcionales a los grupos de personas a las que se quiere servir mejor.

El modelo chileno de calidad de servicio y participación ciudadana se basa en considerar la satisfacción del usuario, en el fomento de un cambio cultural de los ciudadanos para que estos sean exigentes y responsables, y en la apertura a las reestructuraciones organizacionales. Estos objetivos buscan ser alcanzados a través de una serie de proyectos, basados principalmente en lograr cambios culturales en los funcionarios, orientando la calidad de los servicios desde la perspectiva de los usuarios.

Otras tres acciones que han tomado los gobiernos para superar los problemas son: dar autonomía a las instituciones, educar a todos los que se ven afectados por los cambios en la organización y establecer mediciones de la satisfacción de los clientes.

Para superar las barreras planteadas por la burocracia tradicional que no alcanzado las reformas, el gobierno español según Parrado Díez y López Ruíz (1997) ha tratado de dar cierto grado de autonomía y libertad de administración a aquellas unidades que dan servicio directo a los ciudadanos.

También es necesario cambiar en parte la cultura de la institución pública, educando como propone Halachmi (1995) para poder introducir cambios

significativos en las agencias; primero se debe educar no sólo al público sino a todos los grupos de interés que se verán afectados con los cambios. Antes de realizar un cambio el público y los grupos de interés deben revisar lo inadecuadas que son las posiciones que han apoyado en el pasado.

Por el lado de las mediciones de la satisfacción de los clientes, Font (1997) plantea las siguientes como recomendaciones para mejorar los servicios del sector público:

- Las mediciones de la calidad deben estar incluidas en un programa más amplio que comprenda la modificación o rediseño de los procesos.
- Los ciudadanos deben tener un papel muy importante en la medición de la calidad, complementando las mediciones internas.
- La información sobre la satisfacción de los clientes con los servicios públicos debe ser comparada con la de auditorías externas.
- Las mediciones de la calidad deberán ser publicadas periódicamente para permitir a las municipalidades compararse entre sí.

No importando el modelo o modelos utilizados para mejorar la calidad de los servicios y para superar las barreras propias del entorno, las instituciones deben desarrollar nuevas maneras de medir la calidad de los servicios desde el punto de vista de sus usuarios.

### **3.6 IMPORTANCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Existen bastantes razones por las cuales los servicios proporcionados por las instituciones públicas deben ser mejorados. Tomando en cuenta la influencia de las decisiones de un gobierno, es claro que estas afectan el desarrollo de un país, como proponen el gobierno chileno o el finlandés, un gobierno de calidad no es un gasto sino una base para el desarrollo. Porque poner atención a la calidad es una necesidad, especialmente cuando se trata de servicios como la educación, la seguridad social y la salud.

Por ejemplo para el gobierno chileno existen seis razones que justifican la mejora en la calidad de los servicios públicos que presta:

- Al mejorar la calidad se promueven los derechos individuales, la igualdad y la equidad entre los ciudadanos.
- En la medida en que se mejoran la accesibilidad a los servicios públicos se garantiza la igualdad de oportunidades para el desarrollo.
- Un estado capaz de asumir el desafío de mejorar continuamente la calidad de su administración, está en mejores condiciones de adaptarse a las exigencias de la economía mundial.

- Contribuye a satisfacer las expectativas de la sociedad, ya que pagan impuestos y desean hacer escuchar su voz respecto a los servicios que reciben.
- Mejorar la calidad no implica gastar más, en muchos casos significará hacer más con los mismos recursos.
- Devuelve la legitimidad de la función pública, rescatando la confianza de la ciudadanía.

Hablando del caso de los servicios proporcionados por un municipio, estos tienen gran influencia en la vida de los ciudadanos, por lo que para plantear una iniciativa de mejora hay que considerar todos los servicios que se proporcionan, ya sean privados o públicos.

Una experiencia importante de esto es la de Barcelona. En 1994 Barcelona lanzó su programa de calidad con el objetivo de mejorar la calidad no sólo de los servicios municipales, sino también la de todos los servicios que se ofrecen en la ciudad. En su fase inicial el programa está implementado a los servicios relacionados con: transporte público, servicios de salud y turismo.

Lo más relevante de este proyecto es que las iniciativas de mejorar la calidad están dirigidas hacia todos los servicios de la ciudad, esto representa una clara ventaja frente a aquellas iniciativas restringidas a sólo los ofrecidos por la municipalidad. Esto es muy importante porque un usuario de los servicios de una ciudad, por ejemplo un turista percibe la calidad de estos en forma holística, sin importar la naturaleza pública o privada de los servicios.

Una vez mostrados tanto la necesidad como los beneficios que se obtienen al mejorar la calidad de los servicios, se debe analizar cuáles deben ser los fundamentos para plantear una estrategia de calidad. En el caso del gobierno de Finlandia los siguientes son las bases para plantear una estrategia de calidad de un servicio público.

- Las necesidades de los clientes son el principio para la provisión de los servicios públicos.
- La calidad debe ser alcanzada teniendo siempre en mente las necesidades de los clientes. Las mejoras no deben generar nuevas estructuras centralizadas.
- Los servicios de alta calidad, incluyendo la educación y los servicios sociales, la salud, la seguridad pública, tal como la infraestructura y los servicios de medio ambiente proporcionan los fundamentos y las condiciones necesarias para los negocios y el bienestar.
- La mejora de la calidad de los servicios es un proceso continuo, en el cual el personal es esencial. La mejora de la calidad involucra el trabajo en equipo con la administración y un enfoque centrado en el cliente.
- Las autoridades locales y el gobierno central deben trabajar como socios para mejorar la calidad y la disponibilidad de los servicios públicos.

Puede verse que el factor más importante es el enfoque en el cliente, después de todo, el propósito y la justificación de la existencia de las instituciones públicas es precisamente servir a la sociedad.

### **3.7 RECOMENDACIONES PARA LOGRAR CAMBIOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

En la mayoría de las ocasiones para lograr los cambios de los servicios públicos, se requieren muchas modificaciones en las instituciones, por ejemplo de acuerdo Gaebler y Osborne (1995) las instituciones públicas deben medir su desempeño en función de sus resultados y no de su gasto, deben inspirarse por misiones y visiones, no por reglas y regulaciones, prevenir los problemas antes de que se presenten, en vez de limitarse a proporcionar servicios y deben descentralizar la autoridad por medio de la gestión participativa.

También se requiere que la institución tome en cuenta a sus usuarios para mejorar sus formas de medir su desempeño, en el ambiente actual esto debe lograrse sin incrementar los impuestos, ni elevar los gastos. Las instituciones públicas deben cumplir las expectativas de calidad de un servicio que tiene un cliente y al mismo tiempo, tienen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las leyes y regulaciones.

Además normalmente deben superarse las barreras estructurales, así como de actitud para poder mantener cualquier esfuerzo de mejora. En ocasiones es necesario hacer cambios en las estructuras, crear estándares de servicio y establecer mediciones de la satisfacción del cliente.

Las siguientes son recomendaciones del gobierno de Finlandia sobre lo que debe contener una estrategia de calidad, para que servicios públicos puedan cumplir con su propósito:

- El enfoque en los clientes es la base para todos los esfuerzos en la mejora de la calidad de los servicios públicos.
- Un entendimiento de los clientes, tanto internos como externos así sus necesidades, es fundamental para desarrollar un servicio.
- Los procesos de servicio deben ser transparentes a los clientes, y deberán ser constantemente evaluados y desarrollados.
- El personal es el productor de la calidad. Una parte esencial en un esfuerzo de calidad es el desarrollo constante de habilidades, competencias de los trabajadores. La atmósfera de trabajo, el bienestar de los trabajadores, las facilidades y el equipo en el área de trabajo también son factores importantes.

- Los tomadores de decisiones, responsables de los servicios públicos así como el personal deben comprometerse a constantemente mejorar la calidad, la productividad, y disponibilidad de los servicios.
- En el caso de servicios públicos proporcionados por otras organizaciones, deben ser sujetos de los mismos requerimientos de calidad que los servicios proporcionados por las instituciones públicas.
- La evaluación de los servicios públicos es un aspecto clave del esfuerzo para mejorar su calidad.

Por último, una vez que se ha decidido implementar una estrategia de servicio, un elemento muy importante para poder lograrlo es la participación de los empleados, ya sea en forma directa o indirecta. Berg (1997) propone que si la mejora continua es el objetivo de un esfuerzo, entonces la participación directa de los empleados en el más amplio sentido es necesaria. Si el objetivo es la implementación de un sistema o técnica, entonces la participación puede ser limitada o indirecta.

### 3.8 ORIENTACIONES QUE HAN SEGUIDO LOS PAÍSES, EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Las instituciones públicas han seguido diferentes orientaciones para prestar y mejorar sus servicios. Esencialmente se puede afirmar que el concepto que está detrás de cada orientación es fomentar en diferente grado la participación ciudadana. De acuerdo con Lunde (1996), el punto de vista implícito en los esfuerzos para introducir al consumidor como un agente de cambio, es que las organizaciones son capaces de adaptación, y que cuanto más expuestas están las necesidades y deseos tanto de sus patrones como de los consumidores de sus productos, será más probable que tengan que cambiar.

Para Lund (1996) existen cinco niveles para la participación del cliente:

1. **Información.** En este nivel se proporciona información al consumidor acerca de los servicios. El propósito de la información es incrementar la transparencia y facilitar la comparabilidad entre servicios alternativos.
2. **Consulta.** En este nivel se invita al cliente a dar sus puntos de vista, no obstante este puede o no influenciar las decisiones, ya que son tomadas por el prestador de servicios.
3. **Sociedad.** Este nivel de compromiso vincula la toma de decisiones compartida o conjunta, a través de consejos de administración.
4. **Delegación.** En este nivel las decisiones las toman los consumidores dentro de un marco convenido, determinado cuando menos en parte por el gobierno o el proveedor.



5. **Control.** En este último nivel los consumidores determinan todas las decisiones, esto implica que los consumidores toman el pleno control sobre la prestación de un servicio.

En el sentido de la *información* a los usuarios puede considerarse como un ejemplo la creación de estándares de servicio. Al crear estándares e informarlos a los usuarios se crea un compromiso con respecto al tiempo, los atributos o los servicios incluidos, que deben prestarse. Como ya se mencionó en Estados Unidos, el ejecutivo federal solicitó a sus dependencias la creación de estándares de servicio, a través de la orden 12862. Relacionando los estándares de servicio con el desempeño de empresas de servicio similares. Las agencias deben medir sus resultados contra los nuevos estándares de servicio e informar sus resultados al congreso y a sus clientes al menos anualmente.

Los estándares de servicio al ciudadano del PROMAP en México, son también un ejemplo de la información. El objetivo es de acuerdo con la SECODAM: lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Otro ejemplo de la información son las cartas ciudadanas. Estos documentos existen en países como Inglaterra, Dinamarca o Francia. El programa de Cartas Ciudadanas tiene el objetivo de establecer cartas detalladas que cubran los principales servicios públicos, estableciendo normas de servicio y lo que la gente puede hacer si éstas no se cumplen.

En el caso de las cartas ciudadanas de Inglaterra Turton (1996) plantea que existen seis elementos claves contra los cuales se miden las mejoras y son:

- **Normas.** Para cada servicio público, deben fijarse, supervisarse y publicarse normas específicas respecto de la calidad del servicio que los usuarios pueden esperar razonablemente.
- **Información y transparencia.** Deberá haber información completa y exacta, fácilmente disponible, en lenguaje sencillo, sobre servicios, metas y desempeño. Además los ciudadanos deberán saber quien está a cargo y si se alcanzan las metas de calidad.
- **Posibilidad de elección y consulta.** Cuando sea posible, los servicios públicos deben proporcionar la facultad de elegir y en todos los casos asegurarse de que cumplen con las necesidades de sus usuarios por medio de la consulta sistemática regular.
- **Cortesía y espíritu servicial.** La carta del ciudadano aborda las cuestiones de proporcionar servicios de alta calidad para todos los ciudadanos y brindar un acceso igual a ellos. Los horarios flexibles de atención, un buen

señalamiento, formularios y folletos amistosos para el usuario, son aspectos a considerar en este tema.

- **Hacer correctamente las cosas.** La capacidad de respuesta es fundamental para la filosofía de la carta. Si las cosas van mal, el ciudadano tiene derecho cuando menos a una explicación completa y cortés y una disculpa sincera.
- **Valor por dinero.** Algunas veces el dinero se puede gastar más efectivamente cambiando las prioridades o encontrando nuevas estrategias económicas para cumplir con las necesidades del cliente.

La creación de estándares y su comunicación a los usuarios permite cubrir dos aspectos: cumplir con el derecho que tiene el usuario para saber que debe contener el servicio que recibe, y darle la oportunidad de tener una base contra la cual comparar el servicio y exigir un mejor desempeño.

Otro punto que puede aprovecharse con la creación de estándares tiene que ver con la tradición de algunos países del cumplimiento de la ley. En casos en los que se considera que se está desempeñando un servicio de calidad si se está cumpliendo con la ley, los estándares de servicio que realmente reflejen los requerimientos de los usuarios, pueden apoyar a lograr la satisfacción de los mismos, ya que existe la marcada tendencia a apearse y a cumplir los reglamentos y las especificaciones.

Con respecto los dos siguientes niveles a la participación ciudadana la *consulta* y la *sociedad*, Gaebler y Osborne (1995) plantean el ejemplo de la toma de decisiones de una comunidad en conjunto con las instituciones públicas, para ellos cuando se hace partícipe a la comunidad se logran las siguientes ventajas:

- Las comunidades entienden sus problemas mejor que los profesionales de servicios.
- Las comunidades están más comprometidas ante sus miembros que los sistemas de prestación de servicios ante sus beneficiarios.
- Las comunidades son más flexibles y creativas que las grandes burocracias de servicios.
- Los profesionales y las burocracias prestan servicios, las comunidades resuelven problemas.
- Las comunidades son más baratas que los profesionales de servicios.
- Las comunidades imponen patrones de conducta de un modo más eficaz que las burocracias o los profesionales de servicio.
- Las comunidades se centran en sus capacidades, los sistemas de servicio se centran en las deficiencias.

Las últimas formas de participación la *delegación* y el *control*, son las que requieren un mayor nivel de involucramiento, porque tienen relación con la prestación directa de la sociedad de servicios públicos. Por ejemplo cuando una institución pública tiene problemas con su presupuesto, para Sackton (1989)

existen al menos cuatro formas de proveer al público con el mismo nivel de servicio pero a un costo reducido:

- Contratar a grupos voluntarios de la comunidad para proveer el servicio sin costo.
- Subcontrar los servicios.
- Eliminar la duplicidad de funciones a través de acuerdos entre agencias o con otros gobiernos.
- Utilizar personal de tiempo parcial y personal de bajo costo.

Las dos primeras opciones son ejemplos de la *delegación y control*. Con respecto a los grupos voluntarios de la comunidad o incluso organizaciones no gubernamentales, estos pueden proveer ciertos servicios sin costo, o a un mínimo de gastos de operación. El caso de servicios sociales puede ser representativo, porque este tipo de organizaciones - ONG's o grupos de voluntarios - pueden reclutar voluntarios con alta calidad, tienen el soporte de la comunidad y con frecuencia cuentan con mayor experiencia.

La otra forma para reducir gastos y mejorar servicios es la subcontratación. Esta se refiere a contratar los servicios con una empresa privada, en vez de que los empleados públicos desempeñen directamente las tareas. Esto es adecuado cuando la organización privada puede realizar el trabajo en forma más eficiente que la institución pública.

Según (Rehfuss, 1989) uno de los aspectos que genera la subcontratación es el intento de crear una competencia en la provisión de los servicios públicos, porque la competencia reduce precios y permite la elección al consumidor.

Sin embargo cuando se hace una subcontratación o el servicio es proporcionado por otra institución, es necesario monitorear las actividades, para asegurar tanto el seguimiento de las obligaciones legales, como los niveles de desempeño.

De acuerdo con Rehfuss (1989) la subcontratación es una herramienta útil cuando:

- **Reduce costos.** Eso sucede cuando las fuerzas de trabajo son usadas en forma más eficiente, por causa de las economías de escala o a causa de la tecnología avanzada.
- **El servicio puede ser monitoreado.** Con frecuencia un pobre desempeño del contratista está asociado a un pobre monitoreo.
- **Se obtiene una mejor experiencia técnica.** En ocasiones las organizaciones privadas o los grupos de voluntarios, tienen acceso a personal con mejor experiencia técnica que la del personal de la institución pública.
- **Se evitan las restricciones de la política.** Algunas instituciones quieren evitar el servicio civil y los problemas que supone una gran fuerza laboral.

- **Se alcanzan las metas.** Metas como por ejemplo los costos de la prestación de los servicios.

Pero no se debe subcontratar cuando:

- **Se disfrazan las reducciones del servicio con la reducción de costos.** Esto ocurre cuando la reducción de costos se busca desesperadamente y a cualquier precio.
- **Genera una resistencia de los empleados.** Los contratos que enfrentan una fuerte resistencia por parte de los empleados, probablemente sean controvertidos y es muy poco probable que sean juzgados por sus méritos. La oposición por parte de los de los empleados, genera una oposición política, particularmente en las ciudades pequeñas.

La participación como se ha visto es un factor relevante para mejorar los servicios públicos, pero es un proceso que depende críticamente de ciertas condiciones previas, como el nivel de maduración y de desarrollo humano de los ciudadanos. Estas condiciones a su vez dependen de la existencia de instituciones estables y efectivas, y del ejercicio correcto de la autoridad dentro de ellas (White, 1990).

## CONCLUSIONES

Iniciar un esfuerzo para mejorar los servicios que ofrecen las instituciones públicas se justifica por el gran impacto que estas tienen en la vida de las personas, y en la de otras instituciones como las empresas privadas.

Pero como se presentó en este capítulo existen una serie de obstáculos para poder realizar las mejoras de los servicios. Hay factores comunes en esos obstáculos, como las estructuras jerárquicas, una preocupación excesiva por el cumplimiento de la ley o los periodos de trabajo restringidos, a los cambios en las administraciones.

También los esfuerzos que se han realizado en los diferentes países comparten aspectos comunes. El primero es que el punto de partida de todos los esfuerzos, es reconocer las necesidades de los ciudadanos, es decir comenzar con un enfoque en los usuarios. Entre las acciones presentadas se encuentra la creación de premios de calidad en algunos países, esto se hace con el propósito de influir en todos los ámbitos de la administración pública; también es común encontrar la creación de estándares de servicio, una recomendación más es la creación de Misiones y Visiones para guiar las actividades de las dependencias, finalmente se ha mostrado que la participación de los ciudadanos es otra acción necesaria para lograr las mejoras, esta última tiene como objetivo introducir a los ciudadanos como un agente de cambio en las dependencias.

Hablando de la calidad de un servicio, tanto si es público como privado queda determinada por el usuario, en el sector público sigue siendo válida la definición de Zeithaml et al. (1990), pero en este contexto existen otros factores que deben ser considerados.

El primero es que en gran parte de los servicios públicos la relación con los clientes es de una transacción continua, los usuarios constantemente tienen contacto con y evalúan los servicios. Pero también existen transacciones con el usuario, fundamentalmente los trámites, en los cuales el contacto está definido en un espacio de tiempo. En ambos casos las dimensiones que determinan la calidad de un servicio tienen que ver con las percepciones y expectativas que los usuarios se forman.

Pero además pueden establecerse tres factores que deben estar presentes en los servicios públicos, no importando el tipo de relación con los usuarios, estos son: la participación de los ciudadanos, la equidad en el acceso a los servicios y la transparencia.

La participación es necesaria porque los usuarios de los servicios públicos, es decir los ciudadanos no pueden ser equiparados totalmente a los clientes de un servicio privado. Como ya se mencionó los ciudadanos tienen derechos y obligaciones, entre sus derechos por ejemplo se encuentra la rendición de cuentas por parte de las administraciones, incluso la participación se encuentra determinada por leyes y reglamentos. La participación de los ciudadanos puede ir desde la información y la consulta hasta la el caso más extremo que es la subcontratación de los servicios, esta situación requiere de un análisis cuidadoso, porque consiste en trasladar la responsabilidad de la prestación fuera de la institución pública.

Con respecto a la equidad, no se puede establecer que la calidad de un servicio es la adecuada si cumple con factores tales como la rapidez en la atención, o un trato amable por parte de los prestadores, pero al mismo tiempo no todos los ciudadanos tienen acceso al servicio. La equidad debe estar presente puesto que los servicios públicos han sido creados precisamente para satisfacer las necesidades de todos los que conforman una comunidad.

La transparencia es el otro factor característico de los servicios públicos. También es la condición de ciudadanos por parte de los usuarios, la que la hace indispensable. Por ejemplo la transparencia en el uso de los recursos está determinada por regulaciones y leyes relativas al funcionamiento de la administración pública.

Sin embargo no debe olvidarse el papel de las instituciones públicas, aun en el caso de la subcontratación, éstas deben estar presentes como entes reguladores, a través del monitoreo para asegurar que se mantengan tanto los niveles de la prestación, como la equidad en el acceso y se cumplan las leyes.

## CAPÍTULO 4

---

### PROPUESTA METODOLÓGICA DE APOYO PARA EL DISEÑO DE SERVICIOS PÚBLICOS

---

*Todo diseño tiene un propósito: la obtención de un resultado final al que se llega mediante una acción determinada o por la creación de algo que tiene realidad física.*

*Joseph Shigley*

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo, es presentar una propuesta metodológica que sirva como guía para diseñar un servicio en el sector público. Primero se muestran los factores que afectan los servicios públicos, enseguida su relación con un enfoque de calidad; para después pasar a integrar las preguntas del modelo de Larrea presentado en el capítulo 2, en las cuatro fases de la metodología propuesta.

La finalidad de la metodología es integrar diferentes herramientas dentro de una secuencia tal, que permita que los servicios diseñados contemplen los factores relevantes del sector público y que tengan un enfoque en los usuarios.

#### 4.1 FACTORES QUE INFLUYEN EN EL DISEÑO DE UN SERVICIO PÚBLICO

Como se mostró en el capítulo anterior, los servicios públicos presentan características que los hacen diferentes a los servicios prestados por empresas privadas, estos factores deben ser tomados en cuenta, para poder satisfacer las necesidades de sus usuarios, y poder cumplir con la función de proteger el bienestar del grupo de ciudadanos a los que están dirigidos.

En la siguiente figura se muestran los factores que influyen en el diseño adecuado de un servicio público.

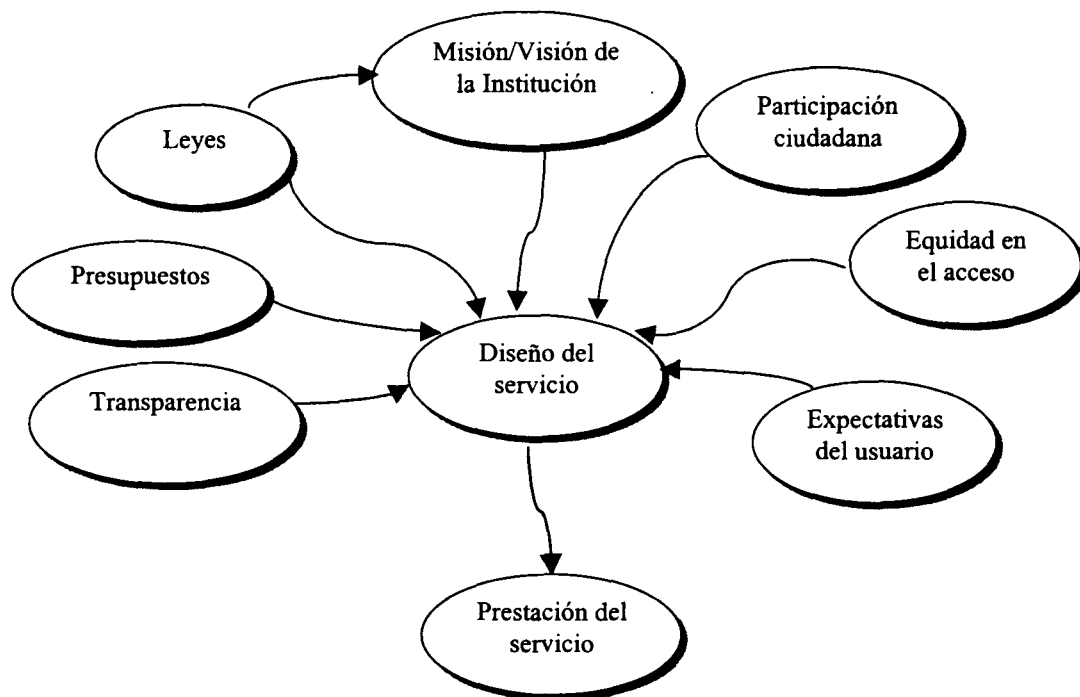


Fig. 4.1 Factores que tienen influencia en el diseño de un servicio del sector público

De los factores mostrados, existen tres que ya han sido identificados anteriormente como indispensables en un servicio público y son:

- **La transparencia.** Los usuarios de un servicio público tienen una serie de derechos y de obligaciones. Entre los primeros se cuenta el derecho a ser informados, por ejemplo a través de la rendición de cuentas. Pero la transparencia se refiere también a saber cómo trabaja la administración, cuáles son las limitantes que tienen los servidores públicos, a qué nivel de gobierno le corresponde atenderlos o ayudarlos, cuándo recibirán respuestas, quién es el responsable de atenderlos, qué deben esperar de un servicio, etc.
- **La equidad en el acceso.** Los servicios públicos han sido creados para beneficiar a un grupo de ciudadanos, por lo cual, para poder cumplir cabalmente su función es necesario asegurar que todos tengan las mismas posibilidades de accederlos.
- **La participación de los ciudadanos.** La participación de los usuarios también es una característica que puede considerarse distintiva de los servicios públicos. Independientemente del nivel de participación de los usuarios, (información, consulta, delegación, etc.) es una forma de legitimar el servicio, ya que permite que los ciudadanos tengan influencia en la prestación.

Además las leyes normalmente determinan y establecen mecanismos de participación (consejos consultivos, juntas de vecinos, consultas con usuarios a través de encuestas, etc.)

Para comenzar a integrar estos factores con un enfoque de calidad, es necesario ver que relación se puede establecer entre ellos. Como se mostró en el capítulo 2, cuando se hablaba sobre calidad, necesariamente está presente el concepto del enfoque hacia el cliente, de cubrir sus expectativas, ya que es él quien determina la calidad del bien o servicio que recibe; pero también están presentes dos factores para examinar las acciones de las organizaciones, la eficacia y la eficiencia.

La eficacia, se refiere a la realización de las actividades que son necesarias, para alcanzar los resultados deseados, las medidas de eficacia deben evaluar en qué medida la institución está cumpliendo con sus objetivos. Por ejemplo para el Ministerio de Hacienda de Chile se pueden crear medidas de eficacia para los servicios públicos, por ejemplo cobertura de los programas, conveniencia de la prestación, grado de satisfacción de los usuarios, tiempo de tramitación de los beneficios, etc.

La eficiencia se relaciona con una utilización óptima de los recursos. Normalmente se refiere a la relación entre la producción bienes o servicios y los recursos que se utilizaron.

En la siguiente tabla se presenta la relación entre los aspectos de un enfoque de calidad y los factores que influyen en los servicios públicos.

Aspectos de Calidad	Aspectos a considerar de un servicio público
Enfoque al cliente/usuario.	Participación Transparencia Equidad Satisfacción del usuario
Eficacia	Cumplimiento de la ley Bienestar común Participación de los usuarios
Eficiencia	Uso de recursos Participación de los usuarios

**Tabla 4.1** Relación entre el enfoque de calidad y los aspectos a considerar de un servicio público

La propuesta de considerar estos factores es similar a la que hace Ziccardi (1997), quien establece que si se cumplen con los siguientes requisitos se está teniendo un buen gobierno:

- Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones legalmente atribuidas.
- Honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local.



- Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas.
- Aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada.

El siguiente paso, una vez mostrada la relación anterior, es recordar el modelo de Larrea (1991) para gestionar un servicio (presentado en el capítulo 2):

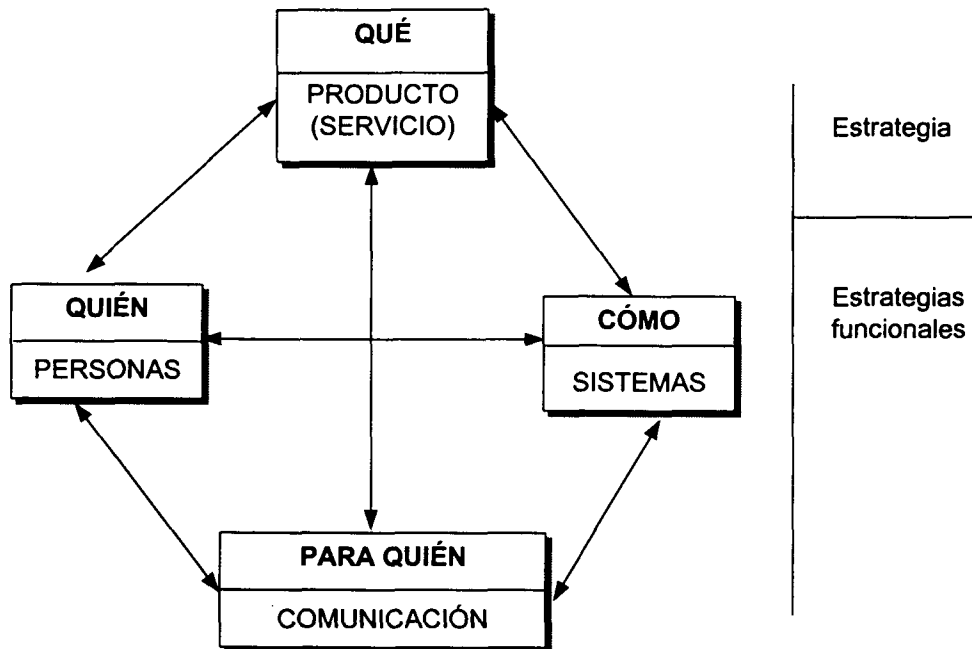


Fig. 4.2 Elementos básicos de un modelo de gestión de un servicio, Pedro Larrea (1991) p. 123

Se pueden utilizar las mismas preguntas para comenzar a proponer los elementos de la metodología, pero haciendo las siguientes consideraciones:

- La pregunta **¿Qué** servicio prestar? Se responde principalmente usando las leyes y reglamentos, porque estos determinan los servicios que prestan las instituciones públicas. También deben ser evaluados los intereses comunes los usuarios.
- Para responder a **¿Cómo** proporcionar el servicio? Primero es necesario determinar **¿Para quién?**, es decir quién va a ser el usuario y **¿Qué papel** tiene?, De forma que puedan establecerse los mecanismos de participación, de rendición de cuentas, la equidad en el acceso y la transparencia en el uso de los recursos.

- **¿Quién** debe proporcionar el servicio? Son las personas que intervienen en la prestación. En el caso de los servicios públicos esto depende en gran parte de la participación de los ciudadanos, porque se puede llegar al caso extremo de que no sea una institución pública, sino una institución privada o una organización no gubernamental, la que proporcione el servicio.

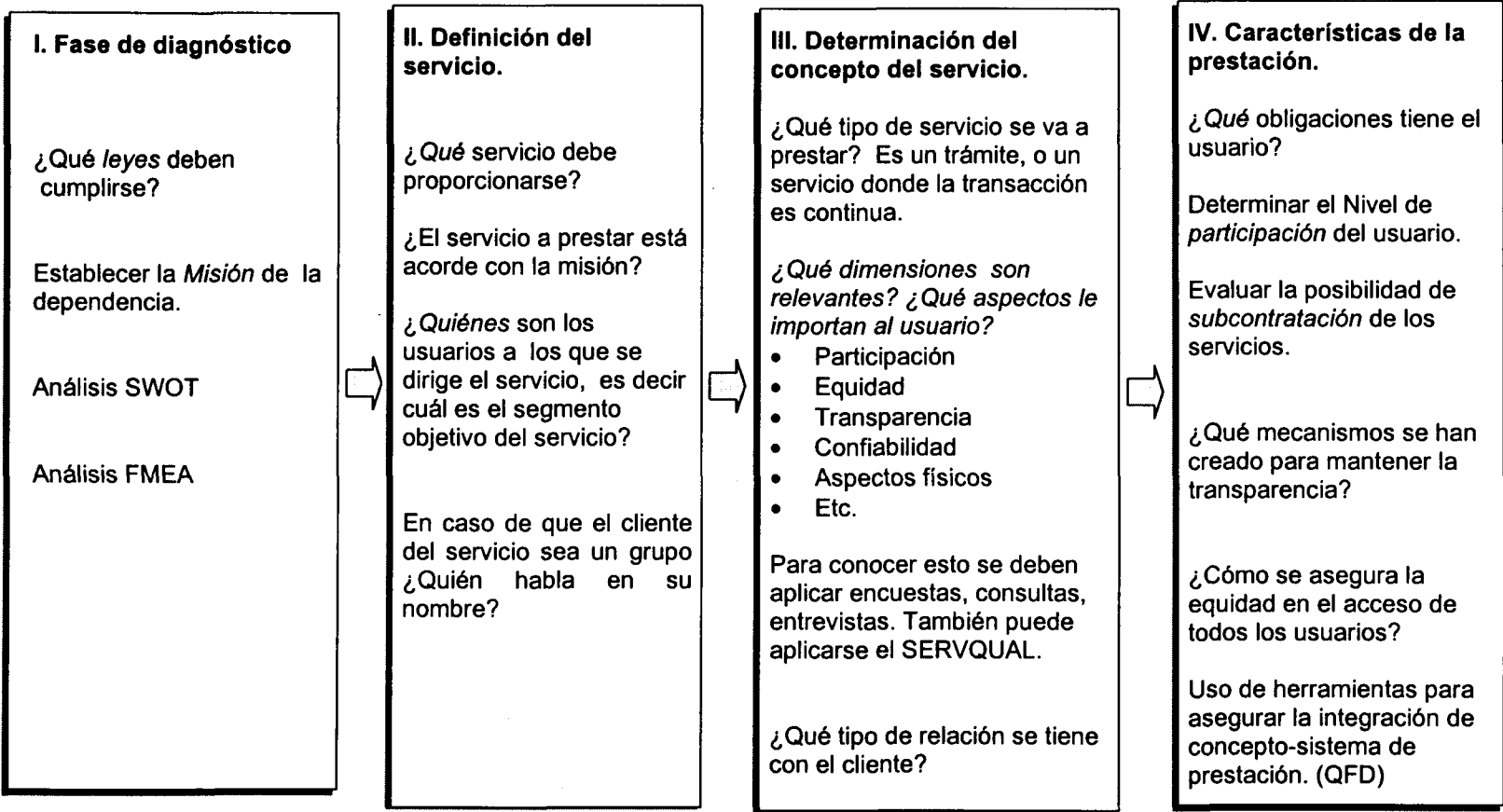
A partir de estas preguntas y la forma de responderlas, puede estructurarse la propuesta metodológica, que se muestra en el siguiente punto.

## 4.2 PROPUESTA METODOLÓGICA

A continuación se muestran los elementos que han sido considerados y que servirán como una guía para el diseño de los servicios públicos. La propuesta metodológica pretende presentar un panorama básico de los factores que deben ser considerados e incluir varias herramientas que permitan adecuar los servicios a las expectativas de los usuarios.

Las herramientas integradas a la propuesta van desde las necesarias para establecer un diagnóstico de la situación en la que se encuentra la institución, hasta las requeridas para integrar todos los requerimientos de los usuarios a un sistema de prestación.

Específicamente consta de las siguientes fases:



NOTA: Las herramientas propuestas no excluyen el uso de otras

Fig. 4. 3 Propuesta Metodológica para apoyar el diseño de servicios en el sector público

#### 4.2.1 FASE I. FASE DE DIAGNÓSTICO

La fase de diagnóstico debe llevarse a cabo para definir las condiciones bajo las cuales la dependencia está actuando, pero también para establecer una guía para todas sus acciones. Esta guía debe ser la Misión de la dependencia, entonces el primer paso de esta fase es determinarla.

La Misión, debe mostrar el sentido de existir de la institución y cual es el ámbito de su actuación, además debe estar planteada en forma clara, para que pueda proporcionar un sentido para las acciones de la institución.

Fundamentalmente la Misión debe responder a la pregunta ¿Por qué existe la institución? La respuesta está determinada en parte la legislación y los reglamentos a los que está sujeta la dependencia.

Por tanto primero es necesario determinar las leyes que deben cumplirse, que estarán en función del nivel de gobierno y el tipo de institución del que se trate. Algunos ejemplos de leyes a cumplir son la Constitución, leyes Fiscales o la Ley Orgánica de Administración Estatal o Municipal correspondiente.

Pero para definir la Misión, las leyes y los reglamentos no son suficientes, porque la existencia de la dependencia, no sólo tiene que ver con cumplir con las leyes, también tiene relación con servicios que buscan el bienestar común de un grupo de ciudadanos y esto es necesario hacerlo evidente.

Como se comenta en un documento del Ministerio de Hacienda Chileno (1996), en ocasiones hay que superar el enunciado a veces formal e impreciso de la ley orgánica que dio origen al servicio, por tanto la Misión debe crearse a través de un proceso más dinámico, abierto a la revisión de las funciones, necesidades, productos y grupos de usuarios del respectivo servicio.

Una vez determinadas las leyes que deben cumplirse y establecida la Misión el siguiente elemento a considerar es un análisis SWOT. La razón de hacerlo es verificar el entorno en el cual se está moviendo la dependencia y conocer internamente cuáles son las capacidades y las carencias de la institución.

La parte interna de la institución se analiza al determinar las fortalezas y las debilidades, las cuales se pueden definir como:

- **Fortalezas.** Las fortalezas son competencias que posee la organización, pueden ser características importantes.
- **Debilidades.** Son las carencias dentro de la institución, o atributos de la organización que no le permiten trabajar adecuadamente.

Factores como recursos humanos disponibles, tecnología al alcance, la estructura de la institución, las leyes orgánicas, las redes de comunicación, la

capacidad financiera, etc., pueden estar incluidos dentro de las fortalezas y debilidades

Por su parte las amenazas y oportunidades se refieren a factores externos a la institución:

- **Amenazas.** Son eventos que si ocurren producirán cambios negativos en la institución, se considera como amenazas a las situaciones desfavorables en el ambiente.
- **Oportunidades.** Son circunstancias o eventos que acompañadas por las acciones de la institución pueden producir cambios positivos.

Por ejemplo se pueden considerar los siguientes aspectos (Ministerio de Hacienda de Chile, 1998) dentro de un análisis de amenazas y oportunidades:

- Evolución económica del entorno, condiciones de desarrollo
- Cambios demográficos y culturales que alteran niveles de demanda
- Surgimiento de nuevos recursos tecnológicos
- Cambios en las necesidades ciudadanas
- Políticas públicas
- Condiciones presupuestarias
- Competencia privada de servicios análogos

Como resultado del SWOT, la institución puede visualizar cuáles son sus las fortalezas para tratar de disminuir las amenazas del ambiente y aprovechar las oportunidades. En el caso de las debilidades le permitirá determinar cuáles son los puntos débiles de la institución, deben mejorarse tanto para poder aprovechar las oportunidades, como para prevenir los efectos de las amenazas.

Una vez terminado el SWOT, la siguiente herramienta de la propuesta es el FMEA. El propósito de esta herramienta es identificar los modos de falla de los servicios y las acciones correctivas que deben realizarse. Además de establecer prioridades para enfocar adecuadamente los recursos.

Para Stamatis (1995) el propósito general del FMEA, es presentar las soluciones que pueden generarse como respuesta a los problemas de calidad que puedan surgir en los servicios. Además sirve para priorizar los servicios en función del riesgo potencial que tienen.

El primer paso en este análisis es comprender el servicio o los servicios que deben proporcionarse, para poder después establecer los modos de falla. Además de estos dos aspectos deben considerarse los efectos de los modos de falla, las causas potenciales de la falla, la probabilidad de que los sistemas establecidos la detecten y las acciones recomendadas.

Los factores mencionados anteriormente, deben ser colocados en un formato como el siguiente:

Función del servicio	Modo de Falla	Efecto del modo de Falla	SEV	Causa potencial de la Falla	OCU	Método de detección	DET	NPR	Acción recomendada

**Tabla 4.2** Ejemplo de un formato para hacer un análisis FMEA, adaptado de Stamatis, 1995, p. 196

En la siguiente tabla se describen cada uno de los elementos del formato.

Elemento	Descripción
Función del servicio.	Aquí se debe detallar el propósito del servicio.
Modo de falla.	Es el problema que puede presentarse
Efecto del modo de falla.	Son las consecuencias de las fallas en los siguientes procesos, operaciones o en el usuario.
Severidad (SEV).	La severidad es la puntuación asignada, dependiendo de que tan serio es el efecto del modo de falla.
Causa potencial de la falla.	Aquí debe indicarse las deficiencias en los servicios que producen los modos de falla.
Ocurrencia (OCU).	Es el valor correspondiente estimado para la ocurrencia de un número de fallas en un tiempo dado.
Método de detección.	El método de detección es el procedimiento o análisis seguido para prevenir los modos de falla.
Detección (DET).	Es la puntuación correspondiente a la probabilidad de que el método de detección descubra el modo de falla antes de que el servicio esté terminado.
Número de prioridad de riesgo (NPR).	Es el producto de severidad por ocurrencia y detección. El NPR define las prioridades en cuanto a las fallas. Para reducir el NPR se debe trabajar en tres áreas: severidad, detección y ocurrencia.
Acción recomendada.	La acción recomendada es una acción específica cuyo propósito es reducir la severidad, ocurrencia y detección. La idea es eliminar las deficiencias y por tanto los números de falla.

**Tabla 4.3.** Descripción de los elementos de un análisis FMEA

A la severidad, ocurrencia y detección debe de asignárseles un valor, para poder calcular el número de prioridad de riesgo. El FMEA es flexible en la asignación de estos valores, ya que no existe una guía estandarizada para hacerlo. Esto permite que la institución elabore sus propios lineamientos para

asignar los valores, en función de los servicios que proporciona, la experiencia que tenga con los usuarios del servicio, etc.

A pesar de esto, el siguiente es un ejemplo que puede servir como una guía para la asignación de los valores (Elizondo, 1993):

**Severidad**

Clasificación	Valor	Descripción
Menor	1	El cliente no notará la falla
Baja	2-3	Se producirá una insatisfacción ligera en el cliente
Moderada	4-5-6	El cliente estará molesto por la falla, puede requerirse el retrabajo
Alta	7-8	Alto grado de insatisfacción del cliente debido a la naturaleza de la falla.
Muy alta	9-10	La falla afecta la seguridad del cliente

**Tabla 4.4** Ejemplo de la asignación de valores para la severidad.

**Ocurrencia**

Clasificación	Valor	Descripción
Remota	1	1 en 1,000,000 la falla es improbable
Muy baja	2	1 en 20,000 fallas aisladas
Baja	3	1 en 4,000 fallas aisladas
Moderada	4	1 en 1000
	5	1 en 400
	6	1 en 80 fallas asociadas a procesos que han fallado previamente, en forma ocasional
Alta	7	1 en 40
	8	1 en 20 fallas asociadas a procesos que han fallado frecuentemente
Muy alta	9	1 en 8
	10	1n en 2 la falla es prácticamente inevitable

**Tabla 4.5** Ejemplo de la asignación de valores para la Ocurrencia

**Detección**

Clasificación	Valor	Descripción
Muy alta	1-2	Los controles ciertamente detectarán la falla
Alta	3-4	Los controles tienen una buena oportunidad de detectar la falla
Moderada	5-6	Los controles pueden detectar las fallas
Baja	7-8	Los controles tienen muy poca oportunidad de detectar la existencia de fallas
Muy baja	9	Los controles probablemente no detectarán la existencia de las fallas
Certeza absoluta de no detección	10	Los controles no pueden detectar la existencia de fallas

**Tabla 4.6** Ejemplo de la asignación de valores para la Detección.

Como ya se mencionó existe la flexibilidad para que la institución determine cuáles serán los criterios que usará para asignar los valores, no importando cuáles sean, puede verse que el enfoque en los usuarios está presente, sobretodo en el caso de la severidad, ya que ésta representa la gravedad de los efectos de las fallas en los usuarios.

La ventaja del FMEA, es que permite visualizar rápidamente los problemas a los que se puede enfrentar la institución, además de identificar las acciones necesarias para corregirlos. También permite enfocar los recursos en función de las prioridades establecidas por los números de riesgo, pero además ayuda a identificar el área en la que la institución presenta mayores problemas y riesgos.

#### 4.2.2 FASE II. DEFINICIÓN DEL SERVICIO A PROPORCIONAR.

El objetivo de esta fase es determinar el servicio que debe ser proporcionado, para lograr esto hay que considerar tres factores:

- La ley que establece el tipo de servicio a proporcionar y el nivel de gobierno que debe hacerlo.
- La Misión de la dependencia.
- El beneficio colectivo que se busca obtener con la prestación del servicio.

El primer paso es pues responder a la pregunta ¿Qué servicio debe proporcionarse? La respuesta queda determinada en gran parte, por las leyes y reglamentos a los que está sujeta la dependencia a institución, porque las leyes determinan la jurisdicción de cada nivel del gobierno y por tanto los servicios que cada uno debe proporcionar. Pero también debe tomarse en cuenta la misión de la dependencia y la consideración del beneficio colectivo.

Aunque en esta metodología no se pretende que los reglamentos y leyes sean modificados, sí es conveniente evaluar si se cumplen con los siguientes criterios (Better Regulation Task Force, 1998), para que se consideren como justas, efectivas y necesarias:

Aspecto que debe considerar la ley	Descripción
Transparencia	Los objetivos de la ley están claramente definidos y efectivamente comunicados. Las regulaciones son simples y claras. Aquellos que están siendo regulados entienden sus obligaciones y saben lo que de ellos esperan autoridades.
Rendición de cuentas	Se rinden cuentas ante el gobierno y los ciudadanos. Las propuestas son publicadas y aquellos que son afectados son consultados.
Objetivo	Las regulaciones son revisadas de tiempo en tiempo para probar que todavía son necesarias, efectivas y cumplen con sus objetivos; en caso de no serlo son modificadas o eliminadas.
...continúa	



Consistencia	Las nuevas regulaciones son consistentes con las anteriores.
Proporcionalidad	El impacto en aquellos que son afectados por la regulación es identificado, estableciendo el balance real entre riesgo y costo. Las sanciones, o inspecciones están planteadas en proporción a las ofensas o faltas.

**Tabla 4.7.** Aspectos que debe cubrir una buena ley. Better Regulation Unit, 1998

El segundo aspecto a cubrir en esta fase es responder a la pregunta ¿Quiénes son los usuarios a los que se dirige el servicio? Para responder esta pregunta hay que identificar quién o quiénes van a acceder el servicio que se ha decidido prestar, establecer también si éste se enfoca en un grupo de usuarios, toda una comunidad o los ciudadanos en su carácter individual. Ya que en caso de que sea un grupo de ciudadanos al que se dirija el servicio, también es necesario responder a la pregunta ¿Quién habla en nombre del grupo?

Conocer a los usuarios ayuda a determinar las características de los mismos, entre estas características sus necesidades, esto también permite visualizar si existen diferentes segmentos de usuarios con necesidades propias en cada segmento. Además ayuda a comenzar a definir la forma en que se les consultará, para establecer las características que son relevantes del servicio en función del punto de vista de los usuarios

Un elemento que está siendo considerado para esta metodología, y que es necesario exponer, es que a pesar de que las instituciones públicas han sido creadas para administrar los recursos de la comunidad, es decir recursos de los ciudadanos, la naturaleza de un servicio no debe ser afectada por sus intereses o gustos personales. El papel que en todo caso deben tener los usuarios es la influencia en la forma de prestar el servicio, no en la determinación de la naturaleza del servicio.

#### **4.2.3 FASE III. DEFINIR EL CONCEPTO DEL SERVICIO.**

Para definir el concepto del servicio es necesario determinar primero: ¿Qué tipo de servicio se va a prestar? Es un trámite, o es un servicio donde la transacción es continua, ejemplos de estos últimos son el alumbrado o los servicios de seguridad pública. Esto es importante porque un trámite de ventanilla presenta características similares en cuanto a las dimensiones que evalúan los clientes a gran parte de los servicios proporcionados por empresas privadas.

De la respuesta a esta pregunta se pueden empezar a derivar las dimensiones del servicio, que son importantes para los usuarios, por ejemplo:

- Confiabilidad
- Velocidad de respuesta
- Participación
- Equidad

- Transparencia
- etc.

Pero para poder establecer plenamente las características relevantes del servicio se debe hacer una consulta con los usuarios, para así definir cuáles son desde su punto de vista características más importantes y que deben tener los servicios. La consulta con los usuarios ayuda a conocer las expectativas de los mismos, esto puede hacerse a través de encuestas, sistemas de quejas, de sugerencias o consultas directas.

Otra herramienta que puede ser utilizada para conocer las expectativas y las percepciones de los usuarios es el SERVQUAL. Esta herramienta fue creada por Zeithaml, Parasuraman y Berry (1990), con el objetivo de conocer la discrepancia entre las expectativas y las percepciones de los clientes de empresas de servicios.

El SERVQUAL está dividido en tres secciones, en la primera se evalúan la importancia que el cliente da a las dimensiones del servicio, la siguiente sección determina las expectativas y la última las percepciones de las características de la organización en particular. Las dimensiones usadas en las secciones del SERVQUAL, son: Tangibles, Confiabilidad, Velocidad de respuesta, Aseguramiento y Empatía.

Además de las características que se identifiquen como deseables por los usuarios en las cinco dimensiones antes mencionadas, la participación, la equidad y la transparencia deben estar presentes.

El siguiente punto de esta fase es responder a la pregunta ¿Qué tipo de relación se tiene con el cliente? Una guía para obtener la respuesta es la siguiente tabla:

<b>Posición del cliente</b>	<b>Tipos de servicios – posición del cliente frente al proveedor de servicios</b>
Beneficiario de prestaciones	Por ejemplo prestaciones a desempleados. El cliente recibe una prestación respecto de la cual es dependiente y hacia la cual exige un derecho de ley.
Consumidor	Por ejemplo asistencia de la vivienda, en donde el cliente puede tener en cierta medida una posibilidad de elección, pero es dependiente del servicio.
Productor – Consumidor	Por ejemplo padres voluntarios en escuelas, en donde el cliente puede ser consumidor, pero juega un papel en la producción del servicio.
Usuario	Por ejemplo en parques públicos, en donde el cliente no tiene alternativa en cuanto al servicio.
Comprador	El cliente compra un servicio (p.e. servicio postal, telecomunicaciones, transporte) y paga un cargo.
Contribuyente	En sus tratos con la oficina de Hacienda, los contribuyentes tienen obligaciones definidas y específicas, pero esperan contar con el servicio de asistencia que les permita cumplir sus obligaciones.

...Continúa

Reglamentado	Por ejemplo reglamentos ambientales o de seguridad. El cliente está sujeto a inspecciones, reglamentos, normas, etc. que tienen un impacto significativo en sus operaciones. El cliente tiene obligaciones legales pero espera un trato cortés y una actividad expedita por el encargado de la regulación.
--------------	--

**Tabla 4.8.** Ejemplos de la relación cliente/proveedor. OCDE, citado por Shand y Arnberg (1996)

El tipo de relación con el usuario permitirá estructurar en la siguiente fase, su participación.

En resumen, en esta fase hay que determinar el concepto de servicio, es decir las dimensiones más relevantes, para satisfacer a los usuarios y establecer la relación que se tiene con los mismos.

#### **4.2.4 FASE IV. CARACTERÍSTICAS DE LA PRESTACIÓN.**

Las primeras características del servicio que deben considerarse, son las relativas a las obligaciones que existen por parte de los usuarios, estas están determinadas por las leyes y reglamentos. Las siguientes tres características de la prestación tienen que ver con la equidad, la transparencia y la participación.

Con respecto a la equidad, hay que evaluar si ya existen mecanismos para asegurarla en otros servicios de la dependencia, y verificar si la forma como se están usando, puede adecuarse al servicio que se va a proporcionar. Un ejemplo de equidad en los servicios, puede ser la ampliación de los horarios de atención, siempre y cuando esto permita a todos los segmentos de usuarios tener acceso a los servicios.

En cuanto a la transparencia como ya se mostró, se refiere no sólo a la rendición de cuentas sino también a claridad con la que el usuario comprende las características de los servicios, sus derechos y sus obligaciones, es decir información que permita al usuario encontrar el servicio más fácil de acceder. Es necesario evaluar si ya se tienen mecanismos para mantener la transparencia o cuáles pueden crearse.

Una herramienta que ha sido usada, y que puede considerarse que cubre aspectos tanto de transparencia como información a los usuarios, son las cartas ciudadanas comentadas en el capítulo 3.

Los siguientes son ejemplos de parte de la información que se incluye en la Carta Ciudadana de los usuarios de la Agencia de Contribuciones en Gran Bretaña (Contributions Agency ,1998).

**Estándares claves.**  
**Con respecto a la Correspondencia.**  
 Si usted nos contacta y nosotros debemos responderle por escrito, lo haremos en los siguientes 10 días hábiles después de recibir su solicitud .

Si no podemos responder a sus preguntas en ese tiempo, le informaremos:

- Porque no lo hicimos.
- Cuando puede usted esperar una respuesta completa.

Nuestras cartas serán claras y fáciles de entender.

Si usted hace contacto con nosotros por teléfono, responderemos a su demanda inmediatamente, si podemos. Si esto no es posible, nosotros:

- Le diremos porque y
- Le informaremos cuando puede esperar una respuesta completa.

**Que hacer si las cosas van mal.**  
 A pesar de nuestros mejores esfuerzos, sabemos que no siempre podemos hacer todo bien la primera vez.  
 Todo nuestro staff estará feliz de manejar cualquier comentario que usted pueda tener, o usted puede preferir tratarlo con alguno de nuestros gerentes.

Si aún no está satisfecho con el servicio que recibió por favor manténgase en contacto con el gerente de la oficina o con algún miembro de la Agencia de Contribuciones que lo atendió.  
 Usted puede escribir, telefonar o mandar un fax a la oficina o utilizar el folleto de quejas CA62, para explicar el problema.

El gerente de Contribuciones:

- Investigará su queja en forma justa e imparcial, dando una respuesta total o parcial en 5 días
- Se disculpará y dará una explicación porque se prestó un pobre servicio
- Corregirá todos los errores

Fig. 4.4 Ejemplo del contenido de una Carta Ciudadana, Contributions Agency, 1998

La tercer característica que debe estar presente, es la participación de los usuarios. Para poder definirla, se debe especificar los niveles de involucramiento de los usuarios, estos se muestran en la siguiente tabla.

Nivel de participación	Descripción
Información	En este nivel se proporciona información al consumidor acerca de los servicios. El propósito de la información es incrementar la transparencia y facilitar la comparabilidad entre servicios alternativos.
Consulta	En este nivel se invita al cliente a dar sus puntos de vista, no obstante este puede o no influenciar las decisiones, ya que son tomadas por el prestador de servicios.
Sociedad	Este nivel de compromiso vincula la toma de decisiones compartida o conjunta, a través de consejos de administración.

...Continúa

Delegación	En este nivel las decisiones las toman los consumidores dentro de un marco convenido, determinado cuando menos en parte por el gobierno o el proveedor.
Control	En este último nivel los consumidores determinan todas las decisiones, esto implica que los consumidores toman el pleno control sobre la prestación de un servicio.

**Tabla 4.9** Niveles para la participación del cliente Lund (1996).

Estos niveles de participación, pueden combinarse con los tipos de relación de la dependencia con sus usuarios (tabla 4.3), así partiendo del tipo de relación que se tiene con el usuario, se puede definir alguna forma de participación.

Tipo de relación con el usuario	Nivel de participación
Beneficiario	Información
Consumidor	Información
Usuario	Consulta/Información
Comprador	Sociedad/Información
Contribuyente	Información/Consulta
Reglamentado	Información/Consulta

**Tabla 4.10.** Nivel de participación del usuario en función del tipo de relación con el prestador

Puede verse que independientemente de la relación, la información, que es el nivel más básico de la participación ciudadana, debe estar presente. Entonces cualquier otra forma de participación, requiere como una condición anterior la información.

Un caso especial de la participación se presenta en el último de sus niveles, el control. Este se refiere a la prestación de servicios públicos por instituciones que no son públicas, ya sean organizaciones privadas o no gubernamentales. Esto puede hacerse a través de la sucontratación de los servicios, para poder evaluar si es conveniente hacerlo, se deben verificar las siguientes condiciones (Reh fuss, 1989):

<b>Criterio para subcontratar</b>	<b>Descripción</b>
Se reducen costos.	Eso sucede cuando las fuerzas de trabajo son usadas en forma más eficiente, por causa de las economías de escala o a causa de la tecnología avanzada.
El servicio puede ser monitoreado.	Con frecuencia un pobre desempeño del contratista está asociado a un pobre monitoreo.
Se obtiene una mejor experiencia técnica.	En ocasiones las organizaciones privadas o los grupos de voluntarios, tienen acceso a personal con mejor experiencia técnica que la del personal de la institución pública.
Se evitan las restricciones de la política	Algunas instituciones quieren evitar el servicio civil y los problemas que supone una gran fuerza laboral.
Se alcanzan las metas	Metas como costos de prestación de servicios.

**Tabla 4.11** Criterios que deben considerarse para subcontratar un servicio público a otro tipo de empresa.

También se deben evaluar los siguientes aspectos, y si se cumplen, puede considerarse la intervención de otro sector que no sea el público:

- Se tiene la habilidad de tener economías de escala, particularmente sirviendo a diferentes jurisdicciones.
- Se rompe la concentración del poder.
- Existe la posibilidad de movilizar recursos extras de capital o de personas con experiencia.
- Existe una eficiencia superior por la amenaza de la competencia y una mayor libertad o propensión a racionalizar el trabajo.
- Existe la libertad de los procedimientos rígidos y burocráticos.

El último paso de la propuesta metodológica, tiene que ver con comenzar a proponer un sistema de prestación, tomando como base el concepto del servicio que ha sido creado en las etapas anteriores.

Para poder lograrlo se propone el uso del QFD. Esta herramienta se utiliza en esta etapa para asegurar que todos los requerimientos planteados en el concepto de servicio sean llevados al sistema de prestación.

El QFD o Despliegue de la Función de Calidad, es una herramienta que ha sido utilizada para identificar y conocer los requerimientos del cliente, y ayudar a elaborar productos con calidad a bajos costos; bajo la creencia de que el diseño

de productos y servicios debe reflejar las expectativas de los clientes (Hauser y Clausing, 1988).

El punto de partida del QFD es la “voz” del cliente, obtenida mediante entrevistas individuales, lluvia de ideas, mecanismos de retroalimentación, investigaciones de mercado, etc. Pero además de identificar que requiere el usuario, el QFD requiere del trabajo en equipo de gente de diferentes áreas.

De acuerdo con Hauser y Clausing (1988) cuando se trabaja con el QFD, hay que elaborar una serie de matrices (ver figura 4.4), los pasos que se deben seguirse para construirlas son:

1. Se empieza con una lista de objetivos: los “qué’s definen las necesidades del cliente, es decir sus requerimientos y son llamados la voz del cliente.
2. Se realiza una lista con los “cómos”, uno o más para cada “qué”. Los “cómos” son llamados requerimientos de diseño, es decir características de diseño necesarias para poder cumplir con los requerimientos del cliente, en términos usados por la compañía. Las relaciones son un elemento clave de toda matriz de QFD y se representa mediante símbolos en las intersecciones de los “qué’s” y “cómos” que estén relacionados.
3. El tercer término de la matriz es la sección de los “cuántos”, que son las medidas de los “cómos”. Estos “cuántos” deben representar qué tan eficiente se debe ser para lograr satisfacer al consumidor. Los “cómos” deben de ser medibles. Los “cuántos” se obtienen con el fin de proporcionar una manera objetiva de asegurar los requerimientos y para identificar metas para un desarrollo posterior más detallado.

También debe construirse una matriz de correlación, la cual es una tabla triangular unida de los “cómos”. En ella se establece la correlación entre cada elemento de éstos. El propósito de esta estructura es identificar áreas en donde se requieran decisiones de cambios e investigación y desarrollo. En dicha matriz se identifica cuáles de los “cómos” se apoyan unos en otros, y cuáles están en conflicto.

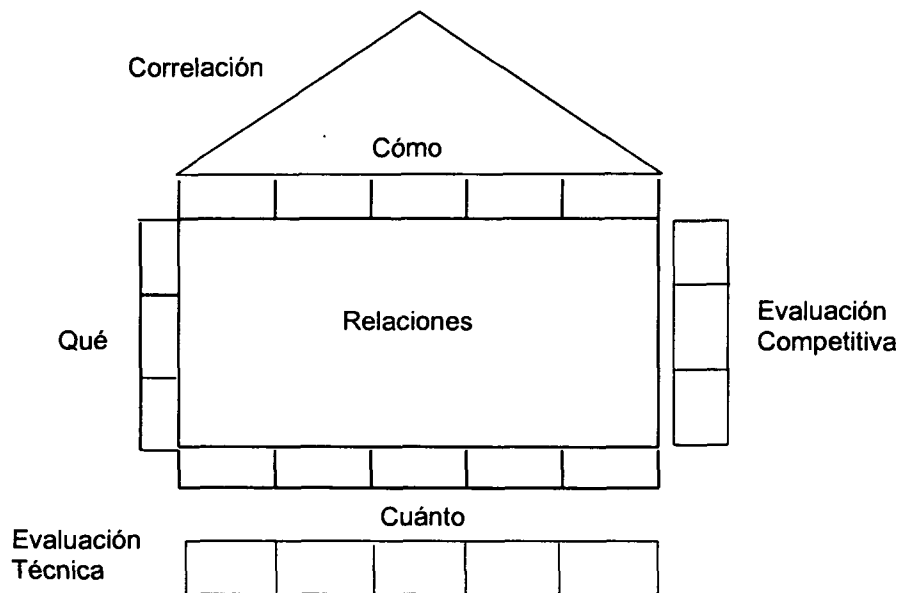


Fig. 4.5 Elementos del QFD

Finalmente debe hacerse una evaluación competitiva, ésta tiene el objeto de mostrar la posición del bien o servicio frente a la competencia. Por un lado provee información, elemento por elemento, entre el producto que se está analizando y su competencia. Por otro lado tenemos la evaluación técnica que analiza el cumplimiento en cuanto a lo que debería estarse haciendo para cumplir las expectativas del cliente. Esto significa que es posible analizar información y determinar si algo debe ser cambiado para evitar problemas.

En el caso de servicios públicos en ocasiones no existe una competencia directa, contra la cual hacer la evaluación competitiva, pero los datos para hacer la comparación pueden ser sobre servicios que sean similares en empresas privadas.

Uno de los principales beneficios que puede obtenerse al usar esta herramienta es que las acciones de la institución tendrán como origen los requerimientos de los usuarios, además de acuerdo con Daetz et al. (1995) el QFD proporciona información en forma visual y compacta, de todos los datos que son importantes sobre el producto o servicio y las acciones que la organización debe realizar para poder cubrir con las expectativas de los usuarios.



## CONCLUSIONES

La metodología propuesta es una guía general que permite que el proceso de diseño de servicios sea haga en forma sistemática. Entre los aspectos que considera se encuentran tanto las leyes que deba cumplir la institución como las expectativas de los usuarios del servicio.

Dentro de las herramientas integradas en las diferentes fases se encuentran el análisis SWOT para analizar el ambiente tanto interno como externo de la institución, el uso del FMEA para priorizar los servicios en función de los efectos sobre los usuarios que tendría una falla, el SERVQUAL para conocer las expectativas y percepciones de los usuarios y el QFD para integrar todas las características en un sistema de prestación.

También se hace especial énfasis en que la participación, la transparencia y la equidad estén presentes. Determinando el papel de los usuarios en los servicios, para identificar su posible forma de participación y proponiendo la creación de mecanismos de transparencia como pueden ser las cartas ciudadanas.

Como ya se mencionó el propósito de la metodología es integrar una serie de herramientas que se han considerado como convenientes para el diseño de los servicios públicos, siguiendo una secuencia; sin embargo las herramientas pueden llegar a utilizarse en forma aislada, si así lo requiere la problemática analizada.

## CAPÍTULO 5

### CASOS DE ESTUDIO

*Uno de los fines más importantes del Municipio es propiciar y fortalecer la integración y solidaridad de sus vecinos a través de la participación*

*Reynaldo Robles*

#### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se muestran dos casos de estudio. En ambos el propósito fue determinar las características que se presentan en el contexto real de los servicios públicos, tanto los problemas que perciben los usuarios, como los problemas que perciben los prestadores de servicio. Todo esto con el objetivo de verificar que las propuestas de la metodología sean acordes con la realidad.

El primer caso se refiere a servicios relativos al desarrollo urbano, que proporciona una secretaría en un Municipio del estado de Nuevo León. Aquí se analizan las percepciones que tienen los usuarios de los problemas en los servicios. El segundo caso es sobre un Municipio del estado de Tamaulipas, en éste se analizan los factores que internamente se identifican como causantes de los problemas en la prestación de un servicio.

Como ambos casos se desarrollan en el ambiente municipal, el capítulo inicia con una descripción breve de los Municipios, así como de los servicios que por ley deben prestar.

#### 5.1 EL MUNICIPIO

Los casos de estudio pertenecen ámbito municipal, se han elegido así porque en este nivel se presenta un amplio contacto entre los prestadores del servicio y los usuarios, situación que en ocasiones no se presenta con las instituciones del nivel federal.

El primer paso entonces es definir qué es un Municipio y cuáles son los servicios que este debe proporcionar. Pueden identificarse como los elementos que conforman un Municipio a sus habitantes, su territorio y la administración que se encarga de satisfacer los intereses comunes.

Utilizando esos mismos elementos Robles (1987) propone la siguiente definición para un Municipio: El Municipio en México es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines,

conformado por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que sirve de base para la integración de una entidad federativa.

En el caso de los Municipios del Estado de Nuevo León, la Ley orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, en su artículo 2 lo define como:

**Art. 2.** El Municipio constituido por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, administrado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración.

Lo importante de ambas definiciones es que los Municipios tienen la función de proporcionar los servicios que sean necesarios para satisfacer los intereses comunes de sus ciudadanos.

También puede verse que los Municipios son el soporte en torno al cual se integran las demás entidades que conforman un estado. Esta es otra razón de las razones para elegir los Municipios como base del estudio; como ya se comentó es el primer nivel de gobierno y esto ayuda a organizar mejor los esfuerzos de los ciudadanos, además es más factible que estos tengan influencia real en los servicios, porque sus requerimientos son escuchados en forma directa o casi directa por los prestadores de servicios.

Además como comenta Robles (1987), es más fácil que los Municipios capten la participación de los vecinos, ya que es difícil que la Federación o el Estado puedan regular, orientar o responder a la organización de la participación, porque entre más alejado se encuentre el poder los vecinos, más se propicia el desentendimiento y la apatía.

Asimismo la participación de los usuarios en su Municipio es necesaria y deseable, Robles (1987) también plantea que cuando los vecinos no han intervenido en la toma de decisiones, desconfían de la eficacia de la solución, se abstienen de participar, critican las acciones y desconfían de la autoridad, por ello es importante combatir la apatía o el desinterés de los vecinos, dándoles la participación debida en su Municipio.

## **5.2 LOS SERVICIOS QUE DEBE PROPORCIONAR UN MUNICIPIO.**

Los servicios públicos tienen la función de satisfacer las necesidades e intereses comunes de sus ciudadanos, hablando de los servicios municipales, estos se pueden definir como aquellos bienes tangibles e intangibles que en el ámbito municipal el Ayuntamiento está obligado a proporcionar sin distinción de ninguna especie a fin de que la comunidad tenga los elementos mínimos

necesarios para su desarrollo en el ejercicio de sus actividades diarias (Partido Acción Nacional, Modelo de un Buen Gobierno, 1999).

Desde su creación los Municipios han tenido bajo su responsabilidad la prestación de servicios para sus ciudadanos, por ejemplo, los siguientes son algunas de las atribuciones que tenían los Ayuntamientos en la época colonial (Robles, 1987):

- La atención de servicios públicos, como el de policía, agua potable y alumbrado.
- La repartición de solares y la traza de la ciudad.
- Obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos.
- Cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales.
- Corte y plantación de árboles.
- Dar en concesión anual a través de remates los derechos para vender carne y pan.
- Vigilancia de mercados, ventas y mesones.

En la actualidad, las funciones legales que debe cumplir un Municipio están determinadas por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que de acuerdo con Ziccardi (1997) se pueden agrupar en:

- Promover servicios.
- Formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo.
- Administrar la hacienda local.
- Planear y regular el desarrollo con otros Municipios y entidades federativas y la federación.

Específicamente los servicios que la Constitución establece para los Municipios son los siguientes:

**Art. 115.**

**III.** Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito y
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera

A continuación se hace una breve descripción de estos servicios (adaptado del Modelo del Buen Gobierno, Partido Acción Nacional, 1999).

**Agua potable y alcantarillado.** Consiste en llevar a cada domicilio, comercio e industria agua de calidad potable en la cantidad y con la presión necesaria para su consumo. Asimismo en desalojar las aguas negras o usadas de cada predio, tratándolas y dándoles un destino final que no altere el medio ambiente.

**Drenaje pluvial.** El drenaje pluvial es la red de pozos profundos, tuberías conductoras y zanjas colectoras construidas con el propósito de captar el agua de lluvia y evitar así los encharcamientos en avenidas y calles. El drenaje sanitario es el sistema de desalojo y disposición de las aguas servidas de los predios.

**Alumbrado público.** Este servicio consiste en dotar de luz artificial al Municipio a través de la instalación de postes y luminarias en calles, avenidas, parques y todo sitio público.

**Aseo urbano y rural.** Las áreas que los Ayuntamientos deben mantener limpias son las avenidas, calles y sitios públicos.

**Mercados, rastros y centrales de abasto.** Entre las funciones de cualquier Ayuntamiento es el fomento de la economía local, como parte importante de ésta son las relativas al comercio. Si bien es conveniente que el Ayuntamiento se haga cargo de estos servicios, no es indispensable que controle estas instalaciones.

**Panteones.** En este caso los servicios de este tipo pueden ser manejados por los Ayuntamientos, tomando en cuenta que debe existir una coordinación adecuada entre el sector salud y el registro civil, ya que ambos son necesarios en caso de una defunción, por lo que deben establecerse procedimientos precisos para facilitar y simplificar los trámites que esta implica.

**Parques y jardines.** Un parque público es todo sitio público destinado a la recreación, deporte y cultura de la población. Estos pueden ser canchas o campos para el ejercicio del deporte, espacios para la recreación infantil y juvenil, parques con juegos, parques ecológicos, parques botánicos, y otros. Un jardín público es toda área verde de propiedad municipal en vías públicas, banquetas, fraccionamientos y colonias que no tengan uso específico.

**Seguridad pública.** Los componentes de la seguridad pública son los siguientes:

- Operatividad o vigilancia, que consiste en mantener el orden.
- Prevención de delitos, que es el fin primordial de la policía y

- Participación de los ciudadanos, que significa lograr la confianza de la comunidad para que denuncie hechos delictivos y forme comités vecinales de vigilancia.

Los ciudadanos pueden participar a través de programas para recabar quejas en general, sobre la falta de seguridad pública en colonias o sectores de la ciudad, o sobre la comisión de delitos específicos, a través de comités de vigilancia comunitarios.

**Tránsito y vialidad.** Este servicio debe ser proporcionado por el Ayuntamiento siempre y cuando este tenga la capacidad para manejarlo. En este caso se requiere la creación de reglamentos de tránsito que incluyan criterios sobre conducta tanto de los agentes de tránsito como de los conductores, vialidad, seguridad de los conductores y sanciones.

Además de estos servicios, que son los que están especificados en el artículo 115 de la Constitución, los siguientes también son servicios que deben ser proporcionados por los Ayuntamientos, ya que promueven el bienestar común (adaptado también del Modelo del Buen Gobierno, Partido Acción Nacional, 1999).

**Recolección, manejo y disposición final de los desechos.** Este servicio se refiere a todo el proceso que tiene que ver con la basura que se origina en una comunidad, desde la forma como se recolecta en los predios, su transporte y que se hace con ella después. Esta basura puede ser solo doméstica, o procedente de negocios, mercados, en el caso de desechos tóxicos y peligrosos el Gobierno Federal es responsable de su recolección y disposición.

**Transporte público.** Es el servicio masivo y colectivo de traslado de pasajeros dentro del territorio municipal. Este servicio puede ser prestado tanto por el Ayuntamiento, empresas privadas concesionarias del servicio o ambos simultáneamente

**Salud.** En este caso el Ayuntamiento de ser un promotor del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Pueden implementarse módulos médicos en aquellas zonas densamente pobladas de bajos recursos económicos y en comunidades rurales y sobre todo las más apartadas a la cabecera municipal o con problemas de comunicación hacia ella.

**Educación.** En este caso se deben poner a disposición de la comunidad todas aquellas instalaciones municipales que puedan ser utilizadas como centros de enseñanza, capacitación, de manifestación cultural, de adiestramiento y entretenimiento. El Ayuntamiento puede prestar servicios como:

- a) Bibliotecas municipales.
- b) Talleres de artes plásticas.
- c) Talleres de educación ambiental.

- d) Alfabetización.
- e) Repartición de guías didácticas sobre el Municipio.
- f) Visitas de escuelas al Ayuntamiento.

**Cultura.** El Ayuntamiento tiene la obligación de preservar y además de promover que la cultura, lengua y tradiciones locales no se pierdan, y aún más que se avance en el conocimiento de ellas y se difundan fuera del Municipio.

Pueden establecerse:

- a) Museos: de la ciudad, de historia, de la niñez, de ciencia y tecnología.
- b) Talleres para la enseñanza y práctica de pintura, escultura y música.
- c) Promoción de concursos y exposiciones de fotografía y artes plásticas.
- d) Concursos de literatura local.
- e) Grupos de danza y folklore local.
- f) Festivales de cine y teatro regional.

**Deporte y recreación.** Deben crearse la infraestructura adecuada para la práctica del deporte, e involucrar a la comunidad en el fomento del mismo

**Atención a la familia.** El Ayuntamiento tiene la misión de protegerla y fomentar los lazos y valores familiares. Tiene la obligación de crear las condiciones educativas, económicas, laborales, habitacionales y de seguridad social, que estimulen la responsabilidad y energía de las mismas.

Los programas que debe realizar un Ayuntamiento para lograr la superación familiar pueden ser:

- a) Desarrollo e integración familiar.
- b) Economía familiar.
- c) Superación y capacitación de la mujer.
- d) Prevención a las adicciones.
- e) Prevención y atención de la violencia intrafamiliar.
- f) Derechos humanos.

**Obra pública.** Es toda aquella obra de construcción de infraestructura o equipamiento urbano realizada con recursos públicos en su totalidad o con aportaciones del sector privado o de particulares (beneficiarios). Las prioridades de la obra pública de ajustarse de acuerdo a las necesidades del Municipio, dando preferencia siempre a aspectos elementales como son electrificación y agua potable, infraestructura educativa, actividades productivas, vialidades y parques.

Una característica presente en gran parte de los servicios municipales que han sido descritos, es que estos son evaluados por los clientes en forma continua, no es una transacción de tiempo finito como sucede en un trámite, sino una evaluación constante, porque precisamente el contacto con los servicios es continuo.

Aunados a todos estos servicios, los Municipios deben permitir a los ciudadanos realizar todos los trámites que sean relativos a su jurisdicción, como pueden ser pagos de servicios de agua y drenaje, permisos de construcción, pagos de multas, etc.

A continuación se describen los dos casos de estudio utilizados para conocer el contexto real en el que se prestan los servicios municipales.

### **5.3 CASO I. MUNICIPIO DE NUEVO LEÓN**

Este primer caso se refiere a las funciones y servicios relativos al desarrollo urbano en un Municipio de Nuevo León. El desarrollo urbano tiene gran importancia para las ciudades, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1979), éste se puede definir como la búsqueda constante del aumento en la eficiencia del funcionamiento de los sistemas de una ciudad, para lograr la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

En ese sentido los sistemas en los que se desea aumentar la eficiencia, pueden ser: las vialidades, el transporte, parques y jardines, agua y drenaje, el alumbrado o el de limpia.

Las leyes también han determinado las responsabilidades de los Municipios con respecto al desarrollo urbano, esto se refleja en la siguiente fracción también del artículo 115 de la Constitución:

#### **Art. 115**

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Como puede verse el desarrollo urbano implica además de funciones regulatorias, acciones que determinan la estructura de las ciudades, las zonas de crecimiento, la creación de nuevos fraccionamientos, la planeación de las vialidades, etc.



### 5.3.1 SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO DE UN MUNICIPIO DE NUEVO LEÓN

El caso de Desarrollo Urbano tiene dos propósitos, el primero es establecer cómo la metodología y sus herramientas pueden ayudar a minimizar los problemas, el segundo es analizar las percepciones que tienen los usuarios de servicios públicos, para determinar bajo que dimensiones se dan.

La información utilizada es resultado de tres sesiones de planeación realizadas con usuarios y miembros del Municipio, que se llevaron a cabo en el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM Campus Monterrey. Estas sesiones forman parte del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano del Municipio.

Ahora bien, siguiendo las fases de la propuesta metodológica planteada en el capítulo 4. Puede considerarse que el caso del Municipio de Nuevo León, inicia en la fase III. Porque ya existe una Misión definida para la Secretaría y se han determinado los usuarios de sus servicios. Esto puede observarse en los usuarios invitados a las sesiones de planeación, precisamente estas sesiones tienen el objetivo de conocer los aspectos que importan a los usuarios con respecto a los servicios que reciben, esto último es un elemento de la fase III.

Para comenzar el análisis se describen las responsabilidades, la estructura y los servicios presentes en la Secretaría de Desarrollo Urbano estudiada. Las responsabilidades están divididas en dos grandes áreas:

- **La planeación, control y administración urbana.** Que se refiere a la planeación y revisión de planes, programas, reglamentos y normas, relativos al desarrollo urbano, la vigilancia de las disposiciones y reglamentos, así como la tramitación y expedición de permisos y licencias
- **La ecología y la protección ambiental.** Esto se refiere a la elaboración de planes de protección ambiental, la vigilancia del cumplimiento de las normas ambientales relacionadas con el desarrollo urbano y la creación o modificación de los reglamentos.

La Secretaría está dividida en seis direcciones, los servicios de cada una se muestran a continuación.

#### **Planeación urbana.**

1. Generar los planes, reglamentos, ordenamientos y normatividad para el crecimiento urbano.
2. Proporcionar información sobre:
  - Planes urbanos vigentes
  - Usos y destinos de predios particulares
  - Estadísticas y datos básicos del Municipio
  - Zonificación

- Planes urbanos de zonas específicas

### **Fraccionamientos**

Se encarga de los trámites y permisos de:

- Fraccionamientos
- Urbanización de calles o caminos
- Subdivisiones, fusiones y relotificaciones

### **Administración urbana**

Se encarga de la aprobación y seguimiento de trámites y permisos relacionados con:

- Construcción
- Remodelación de edificios
- Usos de suelo (comercial, oficinas, otros)
- Demoliciones
- Cambios de uso de suelo y lineamientos de construcción
- Asignación de números oficiales

Además se encarga de la atención de reportes y denuncias sobre:

- Material y escombros en vía pública
- Falta de sanitarios en construcciones
- Trabajo fuera de horas hábiles en construcciones
- Construcciones invadiendo banquetas o derechos de paso
- Bardas que exceden de altura, presenten problemas estructurales u ocasionen daños a vecinos
- Violación de proyectos autorizados en etapa de construcción

### **Jurídico**

Verifica que los trámites, procedimientos y acciones de la secretaría se realicen con apego a la ley.

Atiende:

- Resoluciones y procedimientos de denuncias
- Recursos de revisión y reconsideración

### **Ecología y protección ambiental**

Emite dictámenes y da seguimiento de trámites y permisos de:

- Uso de suelo
- Fraccionamientos
- Usos de edificación

Autoriza permisos para:

- Anuncios
- Derribo de arbolado
- Aspecto de imagen urbana
- Transplante y poda de árboles

Atiende quejas sobre casas y construcciones abandonadas, vigila y controla la contaminación ambiental.

### **Planeación vial y del transporte**

- Planea y evalúa los recorridos de rutas de transporte público de pasajeros
- Lleva el registro y seguimiento de trámites y permisos relacionados con alineamientos, dictámenes e impactos viales.
- Informa sobre planes de vialidad
- Emite dictámenes técnicos de las solicitudes de nuevas vialidades o ampliaciones

Atención de reportes y denuncias sobre:

- Información de ancho de calles y banquetas
- Cambios o nuevas rutas de transporte público de pasajeros
- Frecuencia de servicio de las unidades del transporte de pasajeros

Una vez mostrados los servicios y funciones que se realizan, se comenzará a analizar el caso, como ya se mencionó, en relación con las fases de la propuesta metodológica.

En la fase I se plantea la necesidad de una Misión para guiar las acciones de la institución, en la Secretaría se cuenta con la siguiente Misión:

**MISIÓN.** Mantener un Municipio ordenado, bien planeado y apegado a la ley, a través de la coordinación e interacción con dependencias, autoridades y ciudadanos, ofreciendo en forma permanente atención eficiente, moderna, personalizada y de calidad, con servidores públicos profesionales y capacitados.

En la fase II se propone definir quiénes son los usuarios de los servicios, para después a través de algún mecanismo conocer sus expectativas y percepciones. En este caso fue una consulta directa, a través de las sesiones de planeación antes mencionadas.

La determinación de los usuarios cuyas opiniones fueran relevantes, fue hecho por el personal de la Secretaría. De esta forma se llegó a la siguiente distribución de los participantes en las sesiones:

Consultores	7
Representantes de instituciones	7
Consejeros	6
Sociedad civil	5
Inversionistas y/o fraccionadores	4
Representantes universitarios	4
Asociaciones de profesionales	3
Regidores	3

Funcionarios Estatales y Municipales	3
Organismos descentralizados	2

Una vez que se han definido los usuarios, el siguiente paso pertenece a la fase III, y se refiere a determinar las percepciones de los usuarios sobre los servicios que reciben. En la siguiente sección se muestran las opiniones que los usuarios exteriorizaron en las sesiones.

### 5.3.2 OPINIÓN DE LOS USUARIOS

El procedimiento que se siguió para determinar los problemas más críticos fue el siguiente: primero pedir a los participantes que identificaran problemas en seis áreas previamente determinadas, el segundo paso era la revisión de propuestas, después la priorización de los problemas identificados y finalmente la proposición de soluciones.

A continuación, en las tablas se muestran los problemas identificados como los más graves:

Area	Problemas
Vialidad y Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de una estructura vial completa para el Municipio, congruente con la estructura vial metropolitana</li> <li>• Falta de comunicación vial apropiada entre el Municipio y los Municipios conurbados</li> <li>• Visión de muy corto plazo de los planes de vialidad.</li> <li>• Ausencia de áreas de ascenso y descenso en las escuelas.</li> <li>• Ausencia de un plan de transportación masiva para quienes no cuentan con auto o no desean usarlo, así como para quienes vienen de fuera del Municipio.</li> <li>• Existencia de cuellos de botella y otros puntos conflictivos de tránsito.</li> <li>• Falta de uso de transporte escolar.</li> <li>• Proyectos viales no resueltos en su totalidad que afectan accesibilidad.</li> </ul>

Tabla 5.1 Problemas identificados en Vialidad y transporte

Area	Problemas
Uso de suelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de vigilancia estricta en los permisos de usos de suelo</li> <li>• Dificultad para modificar el uso de suelo ante cambios en las condiciones del Municipio.</li> <li>• Falta definición en los usos de suelo de las zonas de transición entre comercial y habitacional.</li> <li>• Existencia de excepciones en los otorgamientos de uso de suelo, que acarrear conflictos de autoridad y nuevas peticiones.</li> <li>• Ausencia de una visión tridimensional de la ciudad en el plan de usos de suelo.</li> </ul>

Tabla 5.2 Problemas identificados en Uso de suelo

Area	Problemas
Ecología y Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de control sobre la contaminación visual.</li> <li>• Falta de cultura para construir respetando la naturaleza.</li> <li>• Falta en número y calidad parques urbanos y naturales.</li> <li>• Falta de programas para conservación de áreas verdes y reservas ecológicas.</li> <li>• Estacionamientos muy áridos y sin árboles.</li> </ul>

**Tabla 5.3** Problemas identificados en Ecología y Medio ambiente

Area	Problemas
Infraestructura y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de mantenimiento a parques públicos, con excepción de los de las avenidas principales.</li> <li>• Insuficiencia de drenaje pluvial.</li> <li>• Falta de inversión para mantener la calidad en zonas antiguas del Casco.</li> <li>• Falta de espacio suficiente para la infraestructura de servicios públicos.</li> <li>• Falta de congruencia entre los cambios de uso de suelo que se autorizan y los servicios que de ello se originan.</li> <li>• Dificultades en las líneas de conducción que atraviesan el Municipio.</li> <li>• Falta de planes de renovación de energía eléctrica, drenaje, agua, etc. ante el incremento de la población.</li> </ul>

**Tabla 5.4** Problemas identificados en Infraestructura y Servicios

Area	Problemas
Administración y Procesos de Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de exigencia en las nuevas autorizaciones los estudios de impacto vial y ambiental.</li> <li>• Falta supervisión de las construcciones y urbanizaciones.</li> <li>• Escasez de recursos para programas de planeación.</li> <li>• Escasa participación ciudadana propositiva.</li> <li>• Falta de rapidez en trámites para cambio de uso de suelo.</li> <li>• Falta de aplicación de sanciones, de acuerdo con el reglamento.</li> <li>• Falta de claridad en los planes y reglamentos municipales.</li> </ul>

**Tabla 5.5** Problemas identificados en Administración y Procesos de Planeación

Area	Problemas
Paisaje Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mal aspecto de río Santa Catarina</li> <li>• Contaminación visual en general, exceso de publicidad exterior.</li> <li>• Falta de restricción y regulación de construcciones que contaminan la vista de la montaña.</li> </ul>

**Tabla 5.6** Problemas identificados en Paisaje Urbano

Una vez presentados los problemas más críticos, en la siguiente sección se muestra como se agruparon en las dimensiones para facilitar la identificación posterior de herramientas que ayuden a minimizar los problemas.

### 5.3.3 DIMENSIONES EN LAS QUE SE FORMAN LAS PERCEPCIONES DE LOS USUARIOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Todavía como parte de la fase III, se deben establecer las dimensiones en las que los usuarios del servicio crean sus expectativas y percepciones; para poder hacerlo se procedió a clasificar los problemas encontrados. Las dimensiones usadas para clasificarlos fueron:

- Confiabilidad
- Velocidad de respuesta
- Aseguramiento
- Empatía
- Aspectos tangibles
- Transparencia
- Equidad
- Participación

Las primeras cinco son las dimensiones en las que los usuarios perciben un servicio, identificadas por Zeithaml et al. (1990); las siguientes tres son las que han sido propuestas en esta tesis como necesarias a tomar en cuenta para un servicio público.

Antes de explicar el significado de cada dimensión hay que recordar que existen dos clases de servicios públicos, aquellos en los que el usuario tiene un contacto constante como el alumbrado o el mobiliario urbano, y aquellos en los que la transacción con el usuario es discreta, específicamente los trámites son ejemplos de este último tipo de servicios.

El significado de cada dimensión es el siguiente:

- **Confiabilidad.** La confiabilidad tiene el mismo sentido que fue definido por Zeithaml et al. Es decir habilidad para desempeñar el servicio que se ha prometido, esto tiene que ver con el usuario reciba el resultado deseado de los servicios. Esta dimensión se puede aplicar a las dos clases de servicios públicos.
- **Velocidad de respuesta.** Servir a las personas en forma inmediata, también se aplica a las dos clases de servicio.
- **Aseguramiento.** Conocimiento y cortesía de los empleados, así como su habilidad para inspirar confianza, esta dimensión sólo se puede aplicar a los trámites.

- **Empatía.** Preocupación y atención personalizada que la institución da a sus usuarios, sólo tiene aplicación en los trámites.
- **Aspectos tangibles.** Originalmente los aspectos tangibles se refieren a las condiciones físicas de las instalaciones y de las personas, esto se aplica perfectamente a los trámites; pero cuando se habla de servicios con evaluación continua por parte de los usuarios se considerará como el aspecto físico del mobiliario urbano, de los parques y jardines o de las vialidades, según sea el aspecto que se esté evaluando.
- **Transparencia.** Se refiere a que el usuario reciba información en dos sentidos, el primero es para facilitarle los procesos relacionados con trámites, el segundo tiene que ver con la rendición de cuentas relativas a las acciones realizadas, como son las obras públicas.
- **Equidad.** En este caso se refiere a la igualdad en el trato cuando se habla de trámites y de la cobertura para todos los usuarios, cuando se trata de servicios como agua y drenaje o alumbrado.
- **Participación.** La participación se relaciona con la información que permita a los usuarios tener influencia en los servicios, ya sea a través de la consulta o en la toma de decisiones, pero también a la realización de acciones en conjunto con la institución pública.

A continuación se muestran las tablas con los problemas ya agrupados y las características evaluadas en cada uno.

Dimensión	Área	Problemas identificados por los usuarios	Características evaluadas
<b>Confiabilidad</b>	Vialidad y transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proyectos viales no resueltos en su totalidad que afectan accesibilidad.</li> </ul>	Número de proyectos terminados en el tiempo que fue planeado.
	Uso de suelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de vigilancia estricta en los permisos de usos de suelo</li> </ul>	Construcciones que cambian de un uso de suelo autorizado a otro que no lo ha sido.
	Ecología y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de control sobre la contaminación visual.</li> </ul>	Falla en la secretaría para regular los anuncios en las calles y avenidas
	Administración y proceso de planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta supervisión de las construcciones y urbanizaciones.</li> <li>▪ Falta de aplicación de sanciones, de acuerdo con el reglamento.</li> </ul>	Capacidad de la secretaría para sancionar construcciones que cambian el uso de suelo ilegalmente.

**Tabla 5.7** Problemas relacionados con la Confiabilidad

Dimensión	Area	Problemas identificados por los usuarios	Característica evaluada
<b>Velocidad de respuesta</b>	Administración y proceso de planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de rapidez en trámites para cambio de uso de suelo.</li> </ul>	Tiempo de espera para obtener respuesta.

**Tabla 5.8** Problemas relacionados con la Velocidad de respuesta

Dimensión	Area	Problemas identificados por los usuarios	Característica evaluada
<b>Tangibles</b>	Ecología y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estacionamientos muy áridos y sin árboles.</li> <li>▪ Falta en número y calidad parques urbanos y naturales.</li> </ul>	Cantidad de árboles en los estacionamientos. Número de parques, y condiciones en los existentes.
	Infraestructura y servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de inversión para mantener la calidad en zonas antiguas del Casco.</li> <li>▪ Insuficiencia de drenaje pluvial.</li> </ul>	Aspecto de la ciudad, zonas antiguas de la ciudad deterioradas.  Encharcamientos en calles y avenidas
	Paisaje urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contaminación visual en general, exceso de publicidad exterior.</li> <li>▪ Falta de restricción y regulación de construcciones que contaminan la vista de la montaña.</li> <li>▪ Mal aspecto de río Santa Catarina</li> </ul>	Aspecto de la ciudad, en relación con los anuncios exteriores, las construcciones que interfieren en la vista y aspecto del Río.

**Tabla 5.9** Problemas relacionados con los Aspectos Tangibles

Dimensión	Area	Problemas identificados por los usuarios	Característica evaluada
<b>Transparencia</b>	Administración y proceso de planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de claridad en los planes y reglamentos municipales.</li> </ul>	Facilidad para entender leyes y reglamentos

**Tabla 5.10** Problemas relacionados con la Transparencia



<b>Dimensión</b>	<b>Area</b>	<b>Problemas identificados por los usuarios</b>	<b>Característica evaluada</b>
<b>Equidad</b>	Uso de suelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existencia de excepciones en los otorgamientos de uso de suelo, que acarrear conflictos de autoridad y nuevas peticiones.</li> </ul>	Requisitos que deben cumplirse similares para todos los usuarios. Igualdad en el trato

**Tabla 5.11** Problemas relacionados con la Equidad

<b>Dimensión</b>	<b>Area</b>	<b>Problemas identificados por los usuarios</b>	<b>Característica evaluada</b>
<b>Participación</b>	Ecología y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de cultura para construir respetando la naturaleza.</li> <li>▪ Falta de mantenimiento a parques públicos, con excepción de los de las avenidas principales.</li> </ul>	Acciones de otros ciudadanos, que afectan las zonas ecológicas o que no participan en el mantenimiento de los parques.
	Administración y proceso de planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Escasa participación ciudadana propositiva.</li> </ul>	Asistentes a las reuniones de Juntas de Vecinos, y falta de propuestas de otros ciudadanos.

**Tabla 5.13** Problemas relacionados con la Participación

La primera conclusión que puede hacerse con respecto a los problemas que identifican los ciudadanos, es en el sentido de que los servicios en los que los usuarios tienen una evaluación constante como el paisaje urbano, vialidades, parques, jardines, etc., tienen mayor importancia dentro de sus percepciones, que los trámites que puedan estar asociados. Las referencias a problemas con trámites, por ejemplo lentitud en los trámites de cambio de uso de suelo (incluido en la dimensión velocidad de respuesta), son considerablemente menores a las que se tienen de otros servicios. A pesar de que en cada categoría existen una serie de trámites que es necesario realizar.

Cabe señalar que no todos los problemas identificados por los usuarios, fueron clasificados bajo alguna de estas dimensiones. Esto se debe a que algunos tienen relación directa con algunas de las causas que los generan, específicamente leyes y reglamentos, y cuestiones presupuestarias, ejemplo de esto son los problemas de: falta de definición de usos de suelo de las zonas de transmisión y falta de recursos para programas de planeación.

### 5.3.4 IDENTIFICACIÓN DE HERRAMIENTAS A UTILIZAR

Una vez clasificados y caracterizados los problemas, se puede proceder a proponer herramientas o mecanismos cuyo objetivo es minimizar los efectos que puedan causar los problemas, eso se muestra en la siguiente tabla:

<b>Dimensión</b>	<b>Características evaluadas</b>	<b>Herramienta o mecanismo que puede usarse</b>	<b>Razón</b>
<b>Confiabilidad</b>	Número de proyectos terminados en el tiempo que fue planeado.	FMEA	Priorizar proyectos en función del efecto que tendrá en las percepciones de los ciudadanos
	Construcciones que cambian de un uso de suelo autorizado a otro que no lo ha sido.	QFD	El QFD puede servir como una herramienta para plantear diferentes alternativas para solucionar estos problemas
	Falla en la secretaría para regular los anuncios en las calles y avenidas		
	Capacidad de la secretaría para sancionar construcciones que cambian el uso de suelo ilegalmente.		
<b>Velocidad de respuesta</b>	Tiempo de espera para obtener respuesta.	Trámites utilizando tecnologías de información	Esto permite agilizar los trámites
<b>Tangibles</b>	Cantidad de árboles en los estacionamientos. Número de parques, y condiciones en los existentes.	Participación ciudadana directa.	Esto serviría como un apoyo a la acciones de la dependencia
	Aspecto de la ciudad, zonas antiguas de la ciudad deterioradas. Encharcamientos en calles y avenidas	FMEA	Permite priorizar proyectos en función del efecto que tendrá en las percepciones de los ciudadanos
	Aspecto de la ciudad, en relación con los anuncios exteriores, las construcciones que interfieren en la vista y aspecto del Río.	Participación ciudadana en la consulta sobre los reglamentos	Esto permite conocer las expectativas de los ciudadanos con respecto a la imagen de la ciudad
<b>Transparencia</b>	Facilidad para entender leyes y reglamentos	Carta ciudadana	Ayuda a clarificar la información para los ciudadanos

...continúa

<b>Equidad</b>	Requisitos que deben cumplirse similares para todos los usuarios. Igualdad en el trato	Trámites utilizando Tecnologías de Información	Esto ayudaría a eliminar subjetividad por parte de los que dictaminan los trámites, ya que se presentarían los mismos requisitos para todos los interesados.
<b>Participación</b>	Acciones de otros ciudadanos, que afectan las zonas ecológicas o que no participan en el mantenimiento de los parques. Asistentes a las reuniones de Juntas de Vecinos, falta de propuestas de otros ciudadanos.	Información a los ciudadanos a través de una carta ciudadana.	Esto apoyaría a mantener informados a los ciudadanos con respecto a las normas de construcción.

**Tabla 5.14** Herramientas que pueden usarse en función de las características de los problemas

Las herramientas y mecanismos propuestos corresponden a los de la fase IV, a excepción del FMEA. En este caso el QFD, puede ser útil para plantear una serie de acciones a partir de las necesidades de los usuarios, con el objetivo de reducir el efecto de los problemas y corregirlos.

Pero también se observa la necesidad de proporcionar información, para apoyar la participación ciudadana y para clarificar la información relativa a las leyes y reglamentos. Para resolver estos problemas, pueden usarse las cartas ciudadanas como una forma adecuada de transmitir información a los usuarios.

La otra herramienta mencionada es el FMEA, en esta fase puede ayudar a la Secretaría a establecer prioridades con respecto a los proyectos a los que debe destinar recursos. Las prioridades estarían en función del efecto que la terminación o los retrasos de los proyectos, tendrán en las percepciones de los ciudadanos.

**NOTA:** Es necesario señalar que el análisis de los resultados y las conclusiones planteadas con respecto a las opiniones de los usuarios, no representan el punto de vista de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Municipio estudiado.

## 5.4 CASO II. MUNICIPIO DE TAMAULIPAS

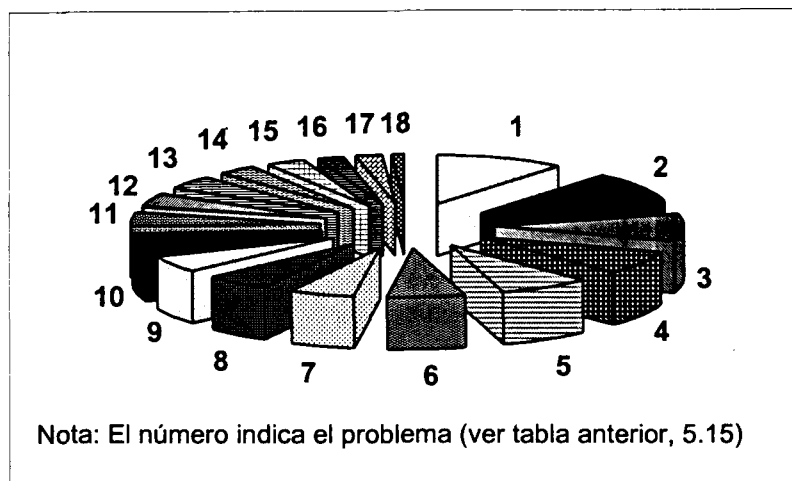
En este caso, la parte que se desea analizar es la interna del Municipio. Se busca examinar cuáles son las causas que se identifican dentro de un Ayuntamiento como originadoras de un mal servicio. También se busca señalar las posibles herramientas que apoyen a remediar esta situación.

Estos datos fueron generados como parte del trabajo realizado en la elaboración del Plan de Desarrollo de un Municipio del estado de Tamaulipas. Las personas que estuvieron involucradas pertenecen a las siguiente áreas: Agua, Limpia, Seguridad Pública, Transporte público, Atención a la Familia, Obra pública y Salud.

Por las condiciones encontradas en el caso, se considera que se debe iniciara en la fase I de la propuesta metodológica, en donde el punto de partida es la creación de la Misión de la dependencia que como se muestra más adelante, se identifica como el problema más grave. En la siguiente tabla se presentan las causas identificadas por los participantes, así como los votos que obtuvo cada una, y en la gráfica se muestra la distribución de los mismos.

Número	Causa	Votación
1	Desconocimiento de misión, visión, de objetivos, procesos, políticas y funciones	10
2	Falta de recursos	9
3	Falta de modernización operativa	8
4	Falta de continuidad en los programas de capacitación y/o actualización (enfocados en la función desempeñada)	7
5	Falta motivación del recurso humano (carencia de estímulos y recompensas)	7
6	Falta una filosofía de calidad y la vocación de servicio	6
7	Cambio constante de mandos superiores	5
8	Falta de manuales de procedimientos	5
9	Exceso de tiempos muertos	5
10	Centralización en la toma de decisiones	5
11	Miedo al cambio	4
12	Malos hábitos	4
13	Entorno ambiental no agradable	4
14	Mala comunicación	3
15	Falta de líderes innovadores con facilidad para el manejo de personal	3
16	Exceso de trámites y proceso complicados para la solución de problemas	2
17	Abuso de confianza	2
18	Falta actualización en las normas que deben aplicarse	1

**Tabla 5.15** Votación sobre las causas de los problemas en un Municipio de Tamaulipas



**Figura 5.1.** Distribución de los votos de las causas de los problemas en los servicios, en un Municipio de Tamaulipas.

También puede hacerse una clasificación en varias categorías, de las causas identificadas, para ver el tipo de problemas que enfrenta el Municipio:

Categoría	Causa identificada
Filosofía de calidad	1.Desconocimiento de Misión, visión, de objetivos, procesos, políticas y funciones. 6.Falta de una filosofía de calidad y vocación de servicio 15. Falta de líderes innovadores con facilidad para el manejo de personal
Recurso humano	10. Centralización en la toma de decisiones 11.Miedo al cambio 12. Malos hábitos 14. Mala comunicación 18 Falta actualización en las normas que deben aplicarse
Continuidad en los programas	4.Falta de continuidad en los programas de capacitación y/o actualización 7.Cambio constante de mandos superiores
Presupuesto	2.Falta de recursos 3 Falta de modernización operativa 13 Entorno ambiental no agradable
Procesos	8.Falta de manuales de procedimientos 9.Exceso de tiempos muertos 16. Exceso de trámites y procesos complicado para la solución de problemas
Otros	14 Entorno ambiental no agradable

**Tabla 5.16.** Causas de los problemas identificadas en el Municipio de Tamaulipas, clasificados en categorías

Puede verse que el elemento con el mayor número de votos fue el 1.Desconocimiento de misión, visión, objetivos procesos, políticas y funciones;

que está incluido en la categoría Filosofía de calidad, también puede notarse como ya se mencionó que al contrario del caso del Municipio de Nuevo León, aquí debe iniciarse con el uso de herramientas asociadas a la fase I. Especialmente la creación de una Misión y la identificación de las leyes que deben cumplirse.

Esto puede ayudar a remediar la falta de objetivos ya que se crearía una guía para las acciones de la institución, además de ser el primer paso en la creación de la una cultura de calidad.

Las causas 4 y 7, de la categoría Continuidad en los programas, tienen que ver con los cambios que se dan dentro de las administraciones, éste es un elemento distintivo del sector público. Aunque esta característica no está incluida en la metodología, para tratar de minimizar el efecto de este problema, se puede hacer un análisis de los puestos que no cambian con el cambio de gobierno, para tratar de crear en ellos una cultura de calidad.

También se debe hacer notar, que en el caso del Municipio de Tamaulipas no se ve como un problema el desconocer lo que los usuarios desean de los servicios, por lo que puede concluirse que el proceso de mejora apenas está comenzando.

## **CONCLUSIONES**

Al analizar la información de los usuarios en el primer caso se pudo observar que las dimensiones que fueron propuestas en el capítulo 3, sí aparecen mencionadas en las percepciones de los usuarios sobre los servicios públicos que reciben.

También puede verse que las herramientas asociadas a la propuesta metodológica del capítulo 4, tienen aplicación práctica en los problemas que se presentan en los servicios públicos, que prestan los Municipios. En cada caso existe un avance diferente en cuanto a sus procesos de mejora. Por lo que en cada caso las herramientas que permitirán mejorar los servicios son diferentes. En el Municipio de Tamaulipas deben usarse las herramientas propuestas en la fase I, en el caso de Nuevo León se ha trabajado sobre la fase III y puede plantearse el uso de herramientas de la fase IV.

Pero pueden observarse que existen factores inherentes al sector público que también tienen gran influencia en los problemas que aparecen. En ambos casos se identifican los presupuestos como un aspecto que afecta la prestación de servicios. En el caso del Municipio de Tamaulipas se identifica la falta de continuidad como un problema, este factor no ha sido considerado dentro de la metodología, pero puede tratar de resolverse analizando que puestos son los que

tienen menos cambios, conforme cambia la administración, para tratar de crear en ellos una cultura de servicio.

La metodología propuesta, toma en cuenta si el proceso de mejora tiene avances o está en sus inicios, en función de esto están planteadas las herramientas a utilizar en cada fase. Pero debe notarse que en su conjunto es sólo guía que hace evidentes ciertos aspectos que deben considerarse y que las herramientas propuestas pueden ser útiles si se usan en alguna fase diferente a la de la secuencia indicada. Esto puede verse en el caso del Municipio de Nuevo León, en la propuesta metodológica el uso del FMEA se sugiere en la fase I, pero se observó que puede ser útil para priorizar los problemas identificados por los usuarios, aspecto correspondiente a la fase III.

## CAPÍTULO 6

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

---

*Si los departamentos de gobierno y otros organismos de servicio público son eficientes y dan un servicio de calidad, no hay duda que colectivamente puedan contribuir de una manera positiva e importante al progreso económico y social y puedan acrecentar la calidad de nuestras vidas.*

*Bertie Ahern*

#### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan las conclusiones de la tesis y las recomendaciones para futuras investigaciones. Ambas son resultado de la investigación bibliográfica realizada y de la evaluación de los casos de estudio.

#### CONCLUSIONES DE LA TESIS

En las empresas privadas mejorar la calidad de sus servicios es una preocupación constante debido al ambiente en el que están inmersas, ese mismo ambiente es uno de los factores que han provocados que las instituciones de servicio público, también empiecen a cuestionarse la necesidad de mejorar los suyos. Esto es muy importante, porque los servicios públicos tienen gran influencia en la vida de todas las personas.

La Calidad de un servicio como se mostró, tiene que ver con reducir la diferencia que existe entre las expectativas que tienen un cliente de los servicios que recibe, contra lo que percibe que se le está entregando. Esta definición se puede aplicar en el caso de servicios en el sector público, pero existen otros aspectos que deben ser tomados en cuenta.

Uno de los más importantes es que los servicios públicos han sido creados para satisfacer las necesidades comunes de un grupo de ciudadanos, otro aspecto que debe considerarse es que los usuarios de servicios públicos, no pueden ser igualados totalmente a los clientes de los servicios privados. Porque cuando se habla de usuarios en el sector público, surgen una serie de derechos y obligaciones, que se encuentran documentados en leyes y reglamentos.

Estos aspectos propios de los servicios públicos, provocan que para determinar la calidad de los servicios públicos, además de las percepciones y expectativas de los usuarios, en las cinco dimensiones identificadas por Zeithaml et al. (1990) se deben considerar los siguientes tres criterios:



- **Equidad en el acceso.** Todos los ciudadanos deben tener las mismas oportunidades para acceder a los servicios.
- **Transparencia.** Se deben tener mecanismos de información al público, para que sea más fácil a los ciudadanos conocer sus derechos y obligaciones, también debe existir la rendición de cuentas.
- **Participación.** La participación se puede dar en diferentes niveles, que van desde la información, la consulta, pasando por la sociedad, la delegación hasta el caso extremo del control. No importando el tipo de participación que se desee implementar, la información debe estar presente, porque es el punto de partida para los demás.

Con respecto a la propuesta metodológica, en ella se enfatiza que la creación de servicios debe hacerse en función de los usuarios. La propuesta pretende ser una guía en la creación de los servicios públicos, integrando conceptos y herramientas de calidad, además de los tres criterios antes mencionados.

La propuesta incluye tanto herramientas necesarias para establecer un diagnóstico de la situación en la que se encuentra la institución, como las requeridas para integrar todas las características deseadas por los usuarios, a un sistema de prestación. Pero hay que hacer notar que una carencia de la propuesta, es la falta de consideración de los aspectos relativos al presupuesto de las instituciones.

En relación con la información obtenida en los casos, puede verse que independientemente del avance que tengan los procesos de mejora, existe la preocupación por incrementar la calidad de los servicios.

En el caso del Municipio de Nuevo León la dependencia cuenta ya con una Misión, también existen mecanismos de transparencia y equidad, además de tener órganos para la participación ciudadana. La información de este caso también puede ayudar a concluir que los servicios en los que los usuarios tienen un contacto constante, tienen mayor influencia en la formación de sus percepciones.

En el caso del Municipio de Tamaulipas, internamente se ve como el problema más grave la falta de una guía para las acciones de la institución, en este caso la carencia de una Misión y de una filosofía de calidad, pero es interesante señalar que no se ve como un problema el desconocer los requerimientos de los usuarios.

Para ambos casos se identificaron herramientas que forman parte de la propuesta metodológica, que pueden ser útiles para mejorar las situaciones respectivas.

## RECOMENDACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

A continuación se exponen las recomendaciones para investigaciones futuras derivadas de esta tesis:

- La primer recomendación tiene que ver con la implementación de toda la propuesta metodológica, ya que el alcance de esta tesis se restringió a la creación de la misma. Debería medirse la satisfacción de los usuarios, aplicarla y volver a medir para analizar la efectividad de la propuesta.
- También se requiere investigación adicional para conocer cuáles son las acciones que se están realizando en el nivel estatal y federal, porque la información obtenida en los casos de estudio proviene del ámbito municipal.
- Otro aspecto que debe considerarse en futuras investigaciones, es la forma en que se reunió la información, sobretodo en el caso del análisis de las percepciones de los usuarios. Se debe verificar que los ciudadanos considerados efectivamente aporten toda la variedad de puntos de vista presentes en el Municipio.
- La investigación realizada fue exploratoria, porque se requería primero establecer cuáles eran los factores de calidad para los servicios públicos. A partir de estos, pueden continuarse investigaciones que sean correlacionales. Por ejemplo, si como se estableció en el capítulo 2, la calidad de un servicio tiene influencia en el comportamiento de los usuarios, se puede analizar cuál es la relación entre la satisfacción de los usuarios de un servicio público con un comportamiento participativo.
- También pueden estudiarse cuáles deben ser las condiciones que propicien la participación de los ciudadanos. Entre estos factores pueden considerarse las políticas públicas, el grado de educación y formación de los ciudadanos, los canales adecuados o la información que se proporcione a los ciudadanos.
- Finalmente se pueden investigar sobre otras herramientas que puedan asociarse al diseño de servicios, para anexarlos a la metodología.

## BIBLIOGRAFÍA

Albrecht, K., Zemke, R. (1988) Gerencia de Servicios. Edit. Legis.

Association of Finnish Local and Regional Authorities (1998) Quality Strategy for Public Services. Disponible en: <http://www.kuntaliitto.fi/indexeng.htm>

Fecha de consulta: 2 de Octubre de 1998

Banco Interamericano de Desarrollo (1979) Proyectos de Desarrollo Urbano, planificación e implementación. LIMUSA.

Berg, A.M. (1997) Participatory Strategies in Quality Improvement Programs. *Public Productivity & Management Review*. Sep, Vol. 21, No. 1, p 30 – 43

Berry, L., Parasuraman, A. (1991) Marketing Services. Competing through Quality. The Free Press.

Better Regulation Task Force (1998) Principles of Good Regulation. Disponible en: <http://www.cabinet-office.gov.uk/bru/index/task.htm>. Fecha de consulta: 29 de Marzo de 1999

Bothe, K. (1996) Beyond customer satisfaction to customer loyalty: the key to greater profitability. American Management Association.

Centro de Calidad (1995) Hoshin Kanri. Administración por directrices. Centro de Calidad ITESM Campus Monterrey.

Cronin, J.J., Taylor, S.A. (1992) Measuring service quality: A reexamination and extension. *Journal of Marketing*. Jul, Vol. 56 p 55- 68

Contributions Agency Great Britain (1999) Contributors Charter. Disponible en: <http://www.servicefirst.gov.uk/index/list.htm>

Fecha de consulta: 22 de Marzo de 1999

Daetz, D., Barnard, B., Norman, R. (1995) Customer Integration. The Quality Function Deployment. John Wiley & Sons

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile (1997) Calidad de servicio y atención al usuario del sector público. Dolmen Ediciones.

Elizondo, A. (1993) Manual ISO-9000 : uso y aplicación de las normas de aseguramiento de calidad ISO-9000. SEP.

- Font, J. (1997) Quality measurement in Spanish Municipalities. Public Productivity & Management Review. Sep, Vol. 21, No. 1, p 44 - 55
- Fredericks, J.O., Salter, J.M. (1995) Beyond customer satisfaction. Management Review. May p 29 - 32
- Gershon, M. (1996) A look at the past to predict the future. Quality Progress. Jul, p 29 – 31.
- Ghobadian, A., Speller, S. (1994) Gurus of quality: a framework for comparison. Total Quality Management. Vol. 5, No. 3, p 53 – 69
- Gotlieb, J.B., Grewal, D., Brown, S.W. (1994) Consumer satisfaction and perceived quality: complementary or divergent constructs? Journal of applied psychology. Vol. 79 No. 6, p 875 - 885
- Halachmi, A. (1994/1995) The Pharaoh Syndrome and the Challenge of Public Sector Productivity. National Productivity Review. Winter Vol. 14, No.1, p 25 – 38
- Hauser, J.R., Clausing, D. (1988) The House of Quality. Harvard Business Review, May – Jun, p 63 -73
- Heskett, J.L. (1988) La gestión en las empresas de servicios. Plaza & Janés.
- Heskett, J.L., Jones, T.O., Loveman, G.W., Sasser, W.E., Schlesinger, L. A. (1994) Putting the service profit chain to work. Harvard Business Review. Mar – Apr, Vol. 72, p 164 – 174.
- Hirshman, A. (1979) Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states. Harvard University Press.
- Horovitz, J., Panak, M.J. (1993) La satisfacción total del cliente: La estrategia de 25 compañías europeas líderes en calidad de servicio. McGraw-Hill.
- Hunt, D. (1993) Quality Management for government: a guide to federal, state and local implementation. ASQC Quality Press.
- INEGI. Personal Ocupado en el Sector Industrial y en el Sector Comercial y de Servicios según Entidad Federativa, 1993. Disponible en:  
<http://www.inegi.gob.mx/homepara/estadistica/economia/censosecon/eco-1.html>  
Fecha de consulta: 25 / Agosto /1998
- Jacoby, J., Kyner, D.B. (1973) Brand Loyalty Vs Repeat purchasing behavior. Journal of Marketing Research. Vol. 10, Feb, p 1 – 9

Jones, T.O., Sasser, W.E. (1995) Why satisfied customers defect?. *Harvard Business Review*. Vol. 73, No. 6, Nov - Dec, p 88 - 99.

Keaveney, S.M. (1995) Customer switching behavior in service industries: an exploratory study. *Journal of Marketing*. Vol. 59, Apr, p 71 - 82

Larrea, P.(1991) Calidad de Servicio. Del Marketing a la Estrategia. Díaz de Santos.

Ley orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León (1997). 2ª Edición. Lazcano Garza Editores

Lovelock, C. (1983) Classifying Services to Gain Strategic Marketing Insights. *Journal of Marketing*. Vol. 47, Summer, p 9-20

Lunde, T.K. (1996) Consulta y participación del cliente: los consumidores y los servicios públicos. En: Un Gobierno Alerta: Iniciativas de Calidad en la Administración. PUMA

Lutz, R.J. (1991) The role of attitude theory in marketing, en: Perspectives of Consumer Research, editado por Kassarian, H.H. y Robertson, T.S. 4ª edición. Prentice Hall.

Milakovich, M.E. (1994/1995) How Quality-oriented Have State and Local Governments really become? *National Productivity Review*. Winter Vol. 14, No.1, p 73 – 84

Milakovich, M.E. (1998) The state of results driven customer service quality in government. *National Productivity Review*. Spring, Vol. 17, No.2, p 47 – 54

Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos (1996) Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos.  
Disponibile en: <http://www.modernizacion.cl>  
Fecha de consulta: 12 de Abril de 1999

Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos (1998) Planificación estratégica en los servicios públicos.  
Disponibile en: <http://www.modernizacion.cl/comite/guias/indiceplan.html>  
Fecha de consulta: 29 de Mayo de 1998

Ministerio de Hacienda de Chile, Dirección de Presupuestos (1998) Programa de Calidad de Servicio y Participación Ciudadana. Disponible en: <http://www.modernizacion.cl/comite/guias/calidadser.html>  
Fecha de consulta: 29 de Mayo de 1998

Mitre, G. (1994) El cliente mediocre, su evolución y su extinción. Apuntes de la Clase de Sistemas de Calidad Total 1996. ITESM

Mitre, G. (1995) La evolución del Concepto de Calidad. Apuntes de la Clase de Sistemas de Calidad Total 1996. ITESM

Oliver, R. (1997) Satisfaction: A behavioral perspective on the consumer. McGraw-Hill.

Osborne, D., Gaebler, T. (1995) La Reinención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público. 1ª reimpresión, Paídos.

Parrado-Díez, S., López-Ruiz, J. (1997) The Path of Quality in a Spanish Autonomous Agency. *Public Productivity & Management Review*. Sep, Vol. 21, No. 1, p 56 – 69

Porter, M. (1997) Ventaja Competitiva: Creación y sostenimiento de un desarrollo superior. 15ª reimpresión, CECSA.

Partido Acción Nacional (1999) Modelo de un Buen Gobierno Municipal. Disponible en: <http://www.pan.org.mx/gobierno/mbgm.html>  
Fecha de consulta: 5 de Mayo de 1999

Quartucci, G. (1990) Homo Nipponicus y Calidad. En: V Intercambio Internacional: El Hombre y la Calidad. Centro de Calidad ITESM Campus Monterrey

Reh fuss, J. (1989) Maintaining Quality and Accountability in a period of privatization. En: Managing Public Programs. Jossey-Bass Publishers.  
Reichheld, F.F. (1996) Learning from customer defections. *Harvard Business Review*. Vol. 74, No. 2, Mar - Apr, p 56 - 69.

Robles, R. (1987) El Municipio. Edit. Porrúa

Rosander, A.C. (1989) The Quest for Quality in Services. ASQC Quality Press

Sackton, F. (1989) Financing Public programs under fiscal constraints. En: Managing Public Programs. Josey – Bass Publishers.

Shand, D., Arnberg, M. (1996) Exposición de antecedentes. En: Un Gobierno Alerta: Iniciativas de Calidad en la Administración. PUMA

Snoj, B. (1994) Measurement of the Services Quality from the Customer Perspective. *Systems Research*. Vol. 11, No.1, p 155 - 165

Spencer, M.S., Arvinder, P.S. (1995) Uncovering Implementation Problems Keeps TQM on track at Iowa's Department of Employment Services. *National Productivity Review*. Spring. Vol. 14, No. 2, p 37 - 46

Stamatis, D.H. (1995) Failure Mode and Effect Analysis. From Theory to Execution. ASQ, Quality Press

Turton, G. (1996) Tendencias actuales y futuras de las iniciativas de calidad en el servicio: Programa de calidad Reino Unido. En: Un Gobierno Alerta: Iniciativas de Calidad en la Administración. PUMA

Unidad de Desarrollo Administrativo SECODAM (1998) PROMAP. Disponible en: <http://www.secodam.gob.mx>  
Fecha de consulta: 1 de Septiembre de 1998

Wamsley et al. (1990) Public Administration and the Governance process. En: Refounding Public Administration. Sage Publications

White, O.F. (1990) Reframing the Authority/Participation debate. En: Refounding the Public Administration. Sage Publications.

Zeithaml, V. (1988) Consumer perceptions of price, quality and value. *Journal of Marketing*. Vol 52. July, p 2 - 22

Zeithaml, V., Parasuraman, A., Berry, L. (1990) Delivering Quality Service. The Free Press.

Ziccardi, A., Saltalamacchia, H.R. (1997) Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM

