

La Calidad del Servicio en la Administración Municipal

Gustavo Quiroga Leos

Introducción

La calidad total en la administración municipal es un tema de actualidad y de gran importancia para el desarrollo actual y futuro de la gestión pública municipal.

Han pasado más de 10 años de reforma municipal y aún se observan grandes rezagos en el trabajo político y administrativo de la mayoría de los municipios del país.

La estrategia de cambio en el municipio debe orientarse hacia la calidad de los servicios públicos que ofrece para dar una mayor satisfacción al "cliente" que es la ciudadanía en general y comenzar así una nueva era de relaciones entre la administración municipal y la sociedad civil.

El siglo XXI será el siglo de los servicios. La tendencia que se observa en las economías de varios países del mundo, es que el sector servicios tiene el mayor número de empresas y es el que ocupa a la mayor cantidad de personal. Por ejemplo, el sector servicios representa entre el 70 y el 85 % del Producto Interno Bruto en países como Estados Unidos, Canadá, Francia, Inglaterra y México.

Este sector incluye los servicios que prestan

las entidades y dependencias de la Administración Pública. En el caso de los servicios públicos que presta la administración municipal —siendo la primera instancia gubernamental de contacto con la población— se pueden aplicar el concepto, los métodos y las prácticas del enfoque de calidad del servicio.

El tema de la calidad del servicio en la administración municipal se aborda en cuatro grandes partes. En la primera, se trata la teoría general de los servicios y los servicios públicos; en la segunda, se propone la metodología para formular estrategias de servicios públicos; en la tercera, se analiza qué es la calidad del servicio municipal y, en la última, se proporcionan los pasos para diseñar e implantar un programa de calidad en los servicios municipales.

El propósito de este artículo es difundir la cultura de la calidad total en las administraciones municipales, con el fin de implantar programas de mejora de la calidad del servicio que redunden en una mejor prestación de los servicios públicos municipales.

1. TEORÍA GENERAL DE LOS SERVICIOS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1.1 Conceptos Básicos del Servicio y los Servicios Públicos

El desarrollo del sector servicios ha tomado gran importancia en la economía recientemente, debido a algunos factores como los estilos de vida, el impacto de la tecnología y la globalización económica.

- *La revolución tecnológica en el campo de las telecomunicaciones y la informática*

La creación, procesamiento y distribución de la información es muy importante para la globalización económica y la competitividad internacional, de tal modo que se ha llamado la revolución de la información, especialmente por el uso generalizado de las computadoras.

Por otra parte, las telecomunicaciones son el medio de transporte de la información y ésta ha progresado a tal grado que pueden transmitirse millones de bytes de información por segundo a través de un solo circuito con total confiabilidad y a bajo costo, lo que permite a las empresas prestadoras de servicios operar con mayor rapidez y flexibilidad.

- *El crecimiento de las economías de escala en la producción de ciertos servicios*

Lo anterior ha permitido la comercialización de muchos tipos de servicios, como fax, procesamiento de datos, etcétera, que se prestan a nivel mundial. Además, se ofrecen servicios como seguros, operaciones bancarias, transporte, legales, consultoría, etcétera por empresas que trabajan a escala mundial.

- *El contenido de servicios cada vez mayor en la producción de bienes y servicios*

La producción compartida y flexible, es decir la producción de bienes manufacturados en diferentes partes del mundo, de empresas que trabajan a nivel internacional y que aprovechan las economías de escala, incorporan de manera inevitable servicios de transporte, financiamiento, distribución, etcétera.

- *La internacionalización de las empresas de servicios*

Como consecuencia de la globalización económica y la competitividad internacional, comenzaron a expandirse empresas en los mercados internacionales que prestan servicios de seguros, comercialización, consultoría, investigación y desarrollo, predicción económica, publicidad, etcétera.¹

1.1.1 Concepto de Servicios

El concepto de servicios es cambiante y depende del enfoque que se utilice. En seguida se abordan algunos de los conceptos más sobresalientes.

a) Desde el punto de vista económico, los servicios son las actividades económicas que las autoridades estadísticas clasifican como tales. También los servicios son todas aquellas actividades no pertenecientes ni a la agricultura ni a la industria.²

b) Desde el punto de vista de la mercadotecnia y estrategia de servicios, tenemos dos definiciones:

— Los servicios son las actividades identificables por separado y esencialmente intangibles que satisfacen las necesidades y que no están necesariamente vinculadas a la venta de un producto o servicio.³

— Una mercancía comercializable aislada; o sea, un producto intangible, generalmente no se experimenta antes de la compra pero permite satisfacciones que compensan el dinero invertido en la realización de deseos y necesidades de los clientes.⁴

c) Desde el punto de vista de la calidad, los servicios son el conjunto de prestaciones que el cliente espera, además del producto o del servicio básico, como consecuencia del precio, la imagen y la reputación del mismo.⁵

1 Feketekuty Geza "Comercio Internacional de Servicios", Eds. Garnika, México, 1990.

2 Feketekuty Geza. op. cit.

3 Stanton (W.J.) y Futrell (Ch.) "Fundamentos de Mercadotecnia", Ed. McGraw-Hill, México, 1989.

4 Nogueira Cobra (M.E.) y Zwarg (F.A.) "Marketing de Servicios", Ed. McGraw-Hill, México, 1991.

5 Horovitz (J.) "La Calidad del Servicio", Ed. McGraw-Hill, España, 1991.

Para comprender mejor el concepto de servicios es necesario precisar algunas de sus características fundamentales.

1.1.2 Características de los Servicios

Los servicios presentan características diferentes a los productos.

a) Son intangibles

Los servicios son intangibles. No pueden ser probados, sentidos, oídos o tocados antes de comprarse. No puede haber demostración del servicio.

b) Son heterogéneos

Los servicios son variables. Depende de quién, cómo y dónde se presten los servicios.

c) Son indivisibles

La producción y el consumo de los servicios son inseparables. Se producen y consumen al mismo tiempo.

d) Son perecederos (no almacenables)

Los servicios muestran gran caducidad y no es posible almacenarlos.

1.1.3 Concepto de Servicio Público

El servicio público es la misión de las organizaciones pertenecientes a la Administración Pública. La actividad de ésta se encamina a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado.

De acuerdo al derecho administrativo se denomina *servicio público* a toda actividad que lleva a cabo una entidad u organismo público con la finalidad de satisfacer la necesidad de interés general.

El servicio público es una actividad técnica,

directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de manera permanente, general, regular y continua— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.⁶

Servicio público es la actividad organizada que efectúan las dependencias y entidades de la Administración Pública para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población, fundamentada esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación.

Como podemos constatar, el elemento esencial en la definición de servicio público es la noción de interés general. Sin embargo, el Estado es el que tiene el poder de decidir cuándo se crea o suprime un servicio público, para adaptarse a las necesidades del momento. Es por ello que el dominio del servicio público es esencialmente contingente.

Este argumento es importante para demostrar que en los servicios públicos —contrariamente a lo que se sustenta en la doctrina tradicional de la Administración Pública— podemos aplicar los conceptos de estrategia, pues éstos surgen precisamente del enfoque de sistemas y contingencia que analiza a la administración en sus relaciones con el medio ambiente cambiante.

Las diversas organizaciones públicas, tales como: la Administración Pública federal centralizada, descentralizada y desconcentrada; la Administración Pública estatal y la Administración Pública municipal, tienen a su cargo diversos servicios públicos: la educación pública, la distribución del agua y la electricidad, la asistencia social, etcétera.

1.2 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS EN GENERAL Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

1.2.1 Clasificación de los Servicios en General

Las diferentes actividades económicas englobadas en el sector servicios y los diferentes enfoques y propósitos con que se aborda este problema, hacen que las clasificaciones de los servicios sean muy variadas.

Con la finalidad de tener una mayor claridad al momento de formular una estrategia de servicio y de ubicar los diferentes tipos de servicios que prestan las entidades y dependencias de la Administración Pública, aquí se presentan una clasificación económica de los servicios y una clasificación estratégica de los servicios.

a) Clasificación económica de los servicios

Los servicios de acuerdo a la clasificación económica que hace el INEGI, es la siguiente:

- Electricidad
- Comercio, restaurantes y hoteles
- Turismo
- Servicios financieros
- Seguros y fianzas
- Comunicaciones y transportes
- Administración Pública
- Servicios diversos

b) Clasificación estratégica de los servicios

Tomando en cuenta las dimensiones estratégicas del servicio, se tiene la clasificación introducida por Thomas⁷, según la cual es posible distinguir entre servicios cuya forma de prestación se basa en equipos y servicios basados en personas.

• Servicios basados en equipos.

Los equipos para prestar el servicio pueden ser operados:

— *Automáticamente.* Por ejemplo, máquinas de venta, lavacoches automático.

— *Por no especialistas.* Por ejemplo, servicios de vigilancia e intendencia, taxis.

— *Por especialistas.* Por ejemplo, excavación, líneas aéreas.

• Servicios basados en personas

Los servicios basados en las personas pueden ser prestados:

— *Por no especialistas.* Por ejemplo, jardinería, vigilancia, conserjería.

— *Por especialistas.* Por ejemplo, reparación de electrodomésticos, de automóviles.

— *Por profesionales.* Por ejemplo, despachos de abogados, de consultoría.

1.2.2 Clasificación de los Servicios Públicos

Según Serra Rojas, los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías, si se parte de la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano⁸.

• Servicios públicos federales

Los servicios públicos federales pueden ser:

— *Exclusivos*, con el carácter de monopolios, como es el caso del petróleo, energía eléctrica, correos y telégrafos y banco único de emisión.

— *Concurrentes con los particulares* a quienes concede el servicio público, como por ejemplo, los servicios de radiodifusión, teléfonos.

— *Concurrentes con las demás entidades públicas*, como es el caso de la educación pública, el turismo, salubridad, caminos, etcétera.

• Servicios públicos de las entidades federativas

Los servicios públicos de las entidades federativas son:

— *Exclusivos*, aquéllos que no sean federales y que deben ser regulados por las legislaturas de los estados.

7 Citado por Larrea (P) "Calidad del Servicio: del Marketing a la Estrategia". Eds. Díaz de Santos, España, 1991.

8 Serra Rojas (A), op. cit.

— *Concurrentes*, que pueden efectuarse en coordinación con la federación y/o con los municipios, como por ejemplo, educación pública, salud, seguridad pública.

• **Servicios públicos municipales**

Los servicios públicos municipales se pueden clasificar en:

— *Básicos*, como son el agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas y alumbrado público.

— *Básicos complementarios*, como son el de limpia, mercados y centrales de abasto, educación, panteones y rastro.

— *De seguridad*, como son la seguridad pública, tránsito y bomberos.

— *De protección a la comunidad y bienestar social*, como son los servicios de salud, prevención de accidentes, protección contra la contaminación, comunicación social, animación municipal, patrimonio histórico, artístico y cultural y acción deportiva.⁹

• **Servicios públicos internacionales**

Los servicios públicos internacionales son los creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en determinados ramos que interesan a todas las naciones y que se regulan por convenios entre los Estados, tales como problemas sanitarios, educativos, asistenciales, económicos, etcétera.

1.2.3 Clasificación de los Servicios Públicos Municipales

Con la reforma de la fracción III del Artículo 115 Constitucional, se resolvió la indefinición existente sobre los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios.

Dicha fracción determina que los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- Agua potable
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito
- Los demás que las legislaturas locales determinen

Los servicios públicos municipales se pueden clasificar en:

- Básicos
- Básicos complementarios
- De seguridad
- De protección a la comunidad y de bienestar social

En seguida se hace una descripción de cada uno de los servicios públicos municipales, en los cuales se puede aplicar el concepto de calidad del servicio.

• **Servicios públicos básicos**

Estos servicios son el agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas y alumbrado público.

Agua potable

El agua potable se hace llegar a la población para satisfacer sus necesidades de consumo; es el agua que se utiliza para beber, lavar, asearse, cocinar y, en general, todo lo que se refiere a la higiene personal y familiar del hogar y del poblado; también es el agua que se utiliza para las necesidades de la industria, el comercio, los hoteles y en fin, todo tipo de actividades urbanas.

Drenaje y alcantarillado

El drenaje es un sistema subterráneo de tuberías por el que se desechan las aguas negras y residuales. El alcantarillado es una red de colectores para reunir los desechos líquidos, sanitarios, industriales y agua de lluvia, para ser conducidos al canal del desagüe o a plantas de tratamiento.

9 Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Municipio Mexicano". México, 1985.

Calles y banquetas

Es un servicio que presta el ayuntamiento a la población mediante las obras que realiza para rellenar baches; nivelar calles y banquetas; emparejar el pavimento que, por el uso, el derramamiento de diesel y otros motivos, se quiebra o se ondula; volver a pavimentar calles donde la cubierta ya esté muy quebradiza o desnivelada.

Alumbrado público

Es el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y lugares públicos, que permite la visibilidad nocturna y le brinda seguridad a la población.

• Servicios públicos básicos complementarios

Estos servicios son el de limpia, mercados y centrales de abasto, educación, panteones y rastro.

Limpia

El servicio de limpia se encarga de la recolección de la basura de las casas y de las instituciones públicas, de la limpieza de las calles, parques, mercados, vías de acceso a la ciudad y lotes baldíos, así como del tratamiento final que se le dé a la basura, mismo que deberá ser seleccionado de acuerdo con las necesidades y recursos de cada municipio.

Mercados y centrales de abasto

Son las instalaciones en donde se reúnen los comerciantes de los más diversos artículos, principalmente de primera necesidad como alimentos, ropa y objetos para el hogar.

Cumplen con una necesidad social, pues los productos que necesita la población se pueden concentrar en un lugar en donde la gente acude a surtirse suficientemente.

Educación

El servicio de educación consiste en la planeación, la impartición del programa nacional de educación y la administración de las instituciones dedicadas a este fin, mediante acciones concretas de docencia, desarrollo del programa,

organización escolar, mantenimiento y conservación de mobiliario, equipo y edificios para el buen funcionamiento de las escuelas e instituciones educativas.

Panteones

El servicio de panteones es el servicio de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. Además del mantenimiento, conservación y vigilancia en los panteones municipales, el ayuntamiento se encarga de otorgar permisos para los servicios mencionados.

Rastro

El servicio de rastro es el medio sanitario por el cual se controla la introducción de aves y ganado. La matanza y distribución de las carnes y sus derivados, destinados al consumo de la población.

• Servicios de seguridad

Estos servicios son principalmente, la seguridad pública, tránsito y bomberos.

Seguridad pública

La seguridad es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública.

Tránsito

Es la circulación de vehículos que se efectúa dentro de un poblado y en las carreteras o caminos cercanos a él. Como servicio, el tránsito de un municipio debe planearse cuidadosamente, para que no provoque problemas ni a la comunidad, ni a las autoridades municipales.

Bomberos

Es el servicio de auxilio que presta el ayuntamiento a la comunidad en casos de emergencias urbanas de todo tipo, como: incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, ciclones.

• Servicios públicos de protección a la comunidad y bienestar social

Estos servicios son de salud, prevención de

accidentes, protección contra la contaminación, comunicación social, animación municipal, patrimonio histórico, artístico y cultural y acción deportiva.

Salud

El servicio público de salud procura que la población tenga acceso a un derecho social que tienda a prevenir y combatir las enfermedades y atender situaciones de urgencia de los habitantes del municipio para contribuir a su bienestar social.

Prevención de desastres

Un desastre generalmente es inesperado; a veces, gracias a las observaciones meteorológicas, podemos ser avisados de que se acerca un ciclón o se espera una sequía, pero en la mayoría de los casos son imprevistos.

Prevenir un desastre consiste, a veces, en tomar las precauciones debidas para evitar que se presente. Pero hay desastres que no se pueden evitar, los originados por la naturaleza. En estos casos, la prevención consiste en tomar las precauciones necesarias para impedir, en la medida de lo posible, la destrucción de vidas humanas y bienes materiales.

Protección contra la contaminación

El municipio tiene a su cuidado evitar que las aguas y el aire, la fauna y la flora se contaminen con residuos o con humos.

Comunicación social

Junto con los procesos de apertura de canales para la participación ciudadana, son necesarias amplias corrientes de comunicación en todo el aspecto social, que vaya de la administración y el ayuntamiento municipales hacia la sociedad y viceversa, y que además sirven de enlace entre los mismos ciudadanos.

Animación municipal

Es un servicio que el ayuntamiento proporciona a la población para crear un ambiente so-

cial más saludable y fomentar las tradiciones culturales del lugar, dando a conocer expresiones culturales de otros sitios.

Patrimonio histórico, artístico y cultural

Son todos aquellos sitios y monumentos que tienen cierto valor cultural, histórico o artístico, que deben conservarse para beneficio de la población presente y futura. También se incluyen las tradiciones, cuentos, leyendas, canciones, vestuario y dialectos.

Acción deportiva

Consiste en la organización de eventos deportivos que van desde juegos sencillos que propicien la convivencia, hasta la formación de equipos para la práctica de juegos tales como: fútbol, beisbol, voleibol, etcétera.¹⁰

En estos servicios públicos se deben aplicar los conceptos de estrategia y calidad del servicio con la intención de implantar un programa de mejoramiento continuo de la calidad de los servicios públicos municipales.

En el siguiente tema se abordan los conceptos de momento de verdad y ciclo del servicio que permiten conocer y evaluar la relación de la organización con sus "clientes"; en el caso del municipio, las relaciones de la Administración Pública municipal con los ciudadanos.

1.3 LOS MOMENTOS DE VERDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO

La capacidad de servir a los clientes o usuarios efectiva y eficientemente, es un problema que toda organización debe afrontar.

Las organizaciones del sector público, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y municipal, tienen que iniciar la tarea de responder con más agilidad, flexibilidad y rapidez a los usuarios del servicio público, que exigen cada vez más calidad en el servicio.

La metáfora del *momento de verdad* es una idea esencial que puede ayudar a los servidores

10 Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. Op. cit.

públicos a cambiar sus puntos de vista y pensar en la experiencia del usuario.

Jan Carlzon fue el primero en utilizar el concepto de momento de verdad para describir las experiencias que tienen los clientes con los servicios. En su concepción del servicio, la compañía existe en la mente de sus clientes solamente durante aquellos casos en que estos entran en contacto directo con aspectos específicos de operación.

Según la terminología utilizada en la Teoría de Gerencia del Servicio, introducida por Carlzon y complementada por Albrecht y Zempke, un momento de verdad o momento decisivo es:

Un episodio en el cual el cliente entra en contacto con cualquier aspecto de la organización y tiene una impresión sobre la calidad de su servicio.¹¹

1.3.1 Características de los Momentos de Verdad

—Un momento de verdad generalmente no es positivo ni negativo en sí, lo que cuenta es el resultado del momento de verdad.

— No todos los momentos de verdad implican interacción directa entre los empleados y los clientes.

— Un momento de verdad es un acontecimiento, un episodio que ofrece oportunidades perecederas para dar una impresión de calidad.

— En seguida se mencionan tres clases de momentos de verdad que son decisivos en las relaciones de la administración municipal con el usuario.

- 1) El entorno físico de su oficina y las demás representaciones tangibles de los servicios públicos.
- 2) El personal de la organización que entra en contacto con el usuario, incluyendo los directivos, mandos medios y empleados que mantienen algún tipo de relación con

el usuario; estos constituyen el factor más importante, ya que esas personas "entregan" el servicio directamente al usuario; sus capacidades y habilidades, su sensibilidad para con el usuario y su mentalidad de servicio pesan mucho en la evaluación que hace el usuario respecto a la calidad del servicio público.

- 3) Los usuarios, que toman parte en el proceso de producción de los servicios públicos.

Además, existe una cuarta clase de interacción que tiene un impacto directo en las relaciones con el usuario: El recuerdo que tenga el cliente de sus pasadas experiencias con la organización que presta el servicio público.

Manejar el servicio significa hacer que la mayor cantidad de momentos de verdad posibles salgan bien, cuando los momentos de verdad no se manejan bien, la calidad del servicio regresa a la mediocridad.

1.3.2 Ciclo del Servicio

Un concepto relacionado con los momentos de verdad es el siguiente:

Ciclo del servicio es la cadena continua de acontecimientos que debe atravesar un cliente cuando experimenta nuestro servicio.

Según esta idea los servidores públicos deben visualizar la organización como si se estuviera tratando con el usuario en términos de un ciclo del servicio. Este concepto sirve para comprender la perspectiva del usuario del servicio público.

El ciclo empieza en el primer punto de contacto entre el usuario y la organización. Puede ser cualquier necesidad de efectuar un trámite en la Administración Pública y termina, sólo temporalmente, cuando el usuario considera que el servicio está completo.

El ciclo del servicio puede variar de un cliente a otro, de un tipo de servicio público a otro y

11 Carlzon (Jan). "El Momento de la Verdad". Eds. Diaz de Santos, España, 1991.

de una situación a otra. Pero le permite al servidor público conocer cuáles son las expectativas de los usuarios y cómo evaluar la calidad de su servicio.

1.4 EL TRIÁNGULO DEL SERVICIO PÚBLICO

El triángulo del servicio es uno de los elementos fundamentales del enfoque de la gerencia de servicios que puede aplicarse a los servicios públicos.

El triángulo del servicio representa un proceso, más que una estructura que incluye al usuario en la concepción del servicio público.

El triángulo del servicio es un modelo de estrategia de servicios de Albrecht y Zempke, que comprende cuatro factores clave:¹²

- 1) Una visión o estrategia de servicio
- 2) El personal de contacto con el cliente
- 3) El sistema de prestación del servicio
- 4) El cliente.

Si se aplica este modelo a los servicios públicos, se tienen los siguientes factores:

- Una estrategia de servicios públicos.
- El personal que tiene contacto con el público orientado al usuario.
- El sistema de prestación del servicio público.
- El usuario del servicio público.

• La estrategia de servicios públicos

La estrategia del servicio está estrechamente relacionada con la *misión del servicio público* que está bajo la responsabilidad de la administración municipal.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública municipal deben desarrollar una idea unificadora acerca del servicio público que

prestan a la población, es decir, deben de definir la misión del servicio público que atienden.

Este concepto unificador, de lo que cada dependencia y entidad de la Administración Pública hace, permite formular una estrategia de servicio público.

• Personal que tiene contacto con el usuario

Los directivos y mandos medios de la Administración Pública municipal deben estimular y ayudar a los servidores públicos a mantener su atención fija en las necesidades del usuario. El servidor público debe enterarse de la situación actual del usuario, su estado de ánimo y sus necesidades y expectativas.

Esto conduce a un nivel de sensibilidad, atención y voluntad de ayudar que impacta al usuario y evita las quejas constantes de los servicios que presta la administración municipal.

• El sistema de prestación del servicio público

El sistema de prestación del servicio público en que se apoya el servidor público, debe estar diseñado para la conveniencia del *usuario* y no para la conveniencia de la *organización*.

Las instalaciones físicas, las políticas, procedimientos, métodos y procesos de comunicación deben estar orientados a las necesidades del usuario.

• El usuario

La estrategia de servicio público, el personal que tiene contacto con el usuario y los sistemas que apoyan la prestación del servicio público deben estar orientados al usuario, es decir, que las relaciones del personal de la administración municipal y sus usuarios marcan la razón de ser de la *calidad del servicio*.

2. ESTRATEGIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

12 Albrecht (A) y Zempke (R). "Gerencia del Servicio", Ed. Legis. Colombia, 1990.

2.1 Orientación al Usuario en el Servicio Público

En la Administración Pública municipal los servicios públicos tradicionalmente se conciben normativamente, por el hecho de estar sometida a las políticas y la ética que le impone la búsqueda del interés general.

Esta es una de las dificultades con que se topan los directivos y funcionarios de las administraciones municipales, cuando es necesario dar una respuesta más rápida del servicio público para satisfacer las necesidades de la población; una respuesta con más innovación y calidad del servicio público.

¿Cómo cambiar de manera de pensar tradicional y comenzar a orientar el servicio público a las prioridades del usuario?

Una manera de orientar el servicio público al usuario, es utilizar un esquema de mercadotecnia pública, que desemboque en una estrategia de calidad del servicio público.

Si consideramos que la mercadotecnia es un proceso orientado hacia la satisfacción del consumidor, el proceso de mercadotecnia comprende el contacto con los clientes.

La mercadotecnia pública, en este sentido, puede desempeñar una función determinante en la selección de una estrategia apropiada por parte de la Administración Pública municipal para prestar un servicio público; en el contacto con los usuarios del servicio público; en la evaluación de sus necesidades y la satisfacción del usuario; así como en el mejoramiento continuo de la *calidad del servicio*.

De acuerdo a la gestión pública tradicional, el estudio de las necesidades del usuario y las grandes decisiones de servicio público, es decir la estrategia de servicios públicos, está determinada hacia "arriba" a nivel político.

En la gestión pública tradicional se definen las necesidades, frecuentemente sin investigación previa de los consumidores o usuarios del servicio público municipal y se decide qué es "bueno" o "malo" para el público usuario.

También se decide la política de financiamien-

to de la prestación del servicio público, la infraestructura y la publicidad sobre los beneficios del programa, para buscar adhesiones al mismo.

La misión prioritaria del servicio público, surge además de los debates políticos e institucionales y se concreta en el Artículo 115 Constitucional. Por otra parte, se busca obtener la adhesión del público después de poner en marcha el programa de servicio público, pero se descuida consultar a los usuarios antes de decidir las acciones a emprender. Estas acciones suscitan descontento e insatisfacción del usuario y constituyen un obstáculo para mejorar el servicio público (mejor información, menos pérdida de tiempo, etcétera).

La relación de la Administración Pública municipal con los usuarios, tradicionalmente ha sido de la siguiente forma:

— Las organizaciones públicas tratan con "administrados" (sujetos bajo tutela) o "usuarios" (consumidores cautivos).

— Hay que pasar a la noción de cliente, con una voluntad de mejorar la relación con el usuario.

Por lo general, el usuario del servicio público permanece en una relación de dependencia, frente a la Administración Pública municipal.

Las razones de esta situación de dependencia frente a la administración municipal, son:

— Que la Administración Pública detiene un monopolio del servicio.

— Que en caso de litigio o conflicto, la Administración Pública se atrinchera en sus prerrogativas de poder público.

— Que el usuario a menudo está aislado, dispone de pocos medios y de tiempo y su poder de negociación es débil.

Esta gestión tradicional de los servicios públicos debe modificarse por una gestión pública moderna orientada al usuario, que conduzca a una relación en la cual los individuos y grupos que integran el público usuario, sea de mayor participación.

La gestión pública orientada al usuario debe tomar en cuenta que los usuarios del servicio público son:

- Personas a las que se consulta.
- Personas a las que se les solicita su participación en la elaboración de proyectos de servicios públicos.
- Personas con las cuales se negocia, sobre todo para las decisiones importantes.
- Personas a las que se les solicita su participación para el cumplimiento y ejecución de ciertas misiones de la Administración Pública municipal.

2.2 Qué es Estrategia de Servicios Públicos

La estrategia de servicios públicos orienta la atención de los servidores públicos municipales hacia las prioridades reales del usuario. La estrategia se puede considerar como un mensaje y también como una política que debe seguirse en la prestación del servicio público.

Para una estrategia de servicio en las organizaciones públicas, hay que considerar algunos puntos que influyen en el proceso que deben seguir los funcionarios y servidores públicos al formularla.

- La misión de servicio público es asignada por el Estado.
- Existe una ambivalencia hacia los beneficiarios del servicio público.
- A los beneficiarios es más difícil de llamarlos clientes como sucede en las organizaciones privadas.

Sin embargo, las organizaciones públicas deben formular una estrategia de servicios públicos que les permita conocer el rumbo de su administración.

Los objetivos principales de dicha estrategia

consisten en establecer una diferencia evidente y mensurable para los usuarios y producir un impacto real sobre la forma en que se hacen las cosas al interior de la Administración Pública municipal.

La estrategia es importante porque define la cultura interna de la organización y la imagen que ésta desea proyectar al exterior.

La estrategia de servicios públicos que pueden seguir las administraciones públicas municipales, está relacionada con la capacidad de gestión pública que tengan para dar una respuesta rápida, flexible y adaptada a las necesidades de la comunidad que atienden.

Diversos modelos de estrategia de servicios han sido elaborados por especialistas en la materia. En seguida se describen dos ejemplos de ellos: El modelo de Larrea y el modelo de Walker (Albrecht y Zempke establecen el modelo de servicio que hemos descrito como *triángulo del servicio*).

2.2.1 Modelo de Estrategia de Servicio de Larrea

El modelo propuesto por Pedro Larrea concentra su atención en cuatro elementos básicos estructurados de la siguiente forma:

— *El qué del servicio.* Cuál es el contenido de la oferta del servicio, qué servicios complementarios o conexos se incluyen, cuál es el diseño del paquete global ofrecido.

— *El quién del servicio.* Cuáles son los elementos personales que intervienen, cuál es el papel asignado a cada uno, qué es preciso hacer para que los sujetos activos del servicio actúen con eficacia.

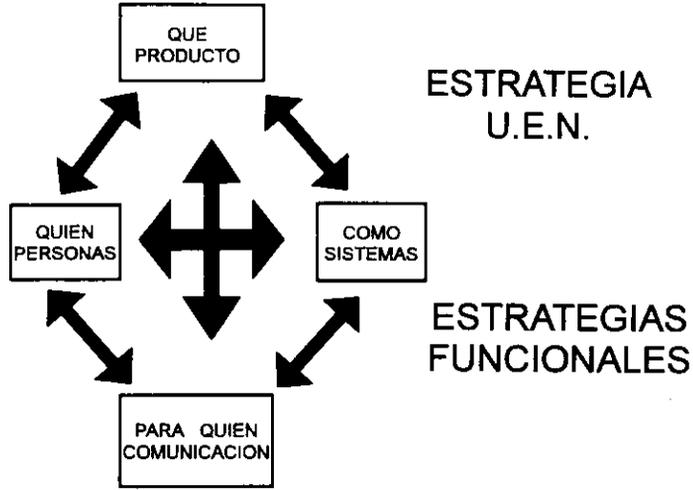
— *El cómo del servicio.* A través de qué operaciones queda garantizado el servicio, qué clase de comunicación debe instrumentarse para hacer participe el mercado de la oferta presentada.¹³ (Ver Gráfica 1).

Estos elementos básicos, así como los sube-

13 Larrea (P.) "Calidad del Servicio: del Marketing a la Estrategia". Eds. Díaz de Santos, España, 1991.

GRAFICA 1

ELEMENTOS BASICOS DEL MODELO



elementos en que aquéllos pueden dividirse, se encuentran interrelacionados, formando un sistema.

El elemento prioritario, dentro de una jerarquización lógica de políticas de servicio, es el servicio. Se trata, en este sentido, de definir los aspectos fundamentales en que puede concretarse el diseño de un servicio.

- 1) Los atributos generales de la oferta global.
- 2) Los servicios periféricos, conexos o añadidos que, en consecuencia, deben acompañar al producto/servicio base (contenido).
- 3) Los rasgos generales del sistema de prestación coherente con dicha oferta global.
- 4) Los niveles que debe alcanzar la ejecución de dicha prestación.

Esta definición, que resulta esencial para definir los demás elementos del modelo de servicio, es la conclusión de una reflexión estratégica que comprende:

- La misión de la organización
- Las expectativas de los clientes
- El servicio ofrecido por los competidores

— Las condiciones de viabilidad económica de la oferta propia.

2.2.2 Modelo de Estrategia de Servicio de Walker

Según Walker, la estrategia de servicio debe incluir:

- 1) Las necesidades y expectativas de los clientes.

Ninguna organización puede sobrevivir si las necesidades de sus clientes no están perfectamente definidas, o si se ignoran una vez conocidas.

- 2) Las actividades de los competidores.

Sin saber lo que hacen sus principales competidores, es imposible que una organización pueda obtener ventaja competitiva alguna por medio de la calidad y la innovación de sus servicios.

- 3) Visión del futuro.

Las organizaciones que destacan de las demás son las que tienen líderes imaginativos que favorecen la experimentación y el cambio y permiten que su equipo desarrolle una visión del futuro.¹⁴

14 Walker (D.) "El Cliente es lo Primero: Estrategia para un Servicio de Calidad". Eds. Díaz de Santos, España, 1991.

2.3 Alternativas de Decisiones Estratégicas en el Servicio Público Municipal.

Los tipos de estrategias de servicios públicos municipales que pueden decidir seguir las autoridades municipales, parten de las necesidades de la población por un mayor desarrollo y bienestar social.

Las demandas por más servicios públicos por parte de la población, provienen generalmente de:

— El crecimiento demográfico y la oferta de viviendas.

— El crecimiento económico y la oferta de empleos.

— El crecimiento espacial y la oferta de servicios y equipamientos públicos.

La toma de decisiones estratégicas se refiere a decisiones relacionadas con la organización y su medio ambiente.

En el caso de la Administración Pública mu-

nicipal, las decisiones estratégicas sobre la gestión de los servicios públicos se toman en función de la relación *servicio público-usuario*, es decir, de los usuarios tradicionales y nuevos a quienes de acuerdo a sus necesidades se les van a prestar servicios públicos.

Los programas, políticas y procedimientos que hay que poner en práctica tienen que crear e imaginar, pues no tienen precedente en la administración municipal y caracterizan lo que se puede llamar *la orientación a la innovación y la calidad del servicio*.

Por otra parte, se sitúan las actividades más representativas de la gestión pública tradicional: los servicios públicos tradicionales que atienden necesidades del público usuario estable o permanente.

De la combinación e interrelación de las variables de las necesidades de la población (tipo de usuarios) y de la capacidad de gestión pública (procedimientos de trabajo) resultan cuatro maneras fundamentales para una estrategia de prestación de servicios públicos. (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2

ESTRATEGIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

	SERVICIOS ACTUALES	NUEVOS SERVICIOS
USUARIOS TRADICIONALES	MEJORAMIENTO DEL RENDIMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO	EXPANSIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO
NUEVOS USUARIOS	EXTENSIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	INNOVACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

1) Servicios públicos actuales para usuarios tradicionales.

Esta estrategia sugiere la prestación de servicios públicos tradicionales a los usuarios permanentes y estables del municipio. Los servicios que se otorgan a los usuarios con un sistema conocido de prestación del servicio, es decir, con acciones de gestión rutinarias y programables.

La efectividad de esta estrategia requiere de un completo conocimiento de los usuarios actuales y futuros para poder planear la prestación de los servicios públicos.

La estrategia básica en este concepto es el mejoramiento del rendimiento del servicio público.

2) Servicios públicos actuales para nuevos usuarios.

La estrategia elegida se basa en el aprovechamiento de los recursos operativos actuales para extender el servicio público que satisfaga las necesidades de nuevos usuarios.

La prestación de servicios públicos se realiza con el mismo sistema conocido de prestación del servicio. Es el mismo sistema de gestión pública tradicional y se trata de ampliar la cobertura del servicio público haciéndolo más eficiente.

La estrategia básica es extensión del servicio público existente a los nuevos usuarios.

3) Nuevos servicios públicos para usuarios tradicionales.

La estrategia se fundamenta en la prestación de un servicio público de acuerdo a las circunstancias del momento, según lo decida el poder público.

La prestación del nuevo servicio público se realiza con un nuevo sistema o nuevos procedimientos, que da origen a la gestión pública moderna.

Esta estrategia tiene que ir de acuerdo a los cambios legislativos necesarios para el establecimiento de servicios públicos.

La estrategia básica es la de expansión por introducción de nuevos servicios públicos para usuarios tradicionales.

4) Nuevos servicios públicos para nuevos usuarios.

Esta estrategia señala el camino de la innovación del servicio, es decir, agregar nuevos servicios públicos a los actuales y prestarlos a usuarios diferentes de los que actualmente atiende.

El sistema o procedimiento de prestación del servicio público es nuevo y, en la mayor parte de los casos, se tiene que imaginar y crear, ya que no existe precedente en la Administración Pública municipal.

En este caso, hay que diversificar e innovar el servicio público, mejorarlo, modificarlo, etcétera, mediante una gestión pública estratégica.

La estrategia básica es la diversificación e innovación del servicio de manera total.

2.4 El Diseño del Servicio Público Municipal

Para Albrecht el sistema de servicio público es todo el aparato físico y de procedimientos que el prestador de servicios tiene para satisfacer las necesidades del cliente.

El diseño del servicio público municipal es el diseño del sistema de prestación que utiliza la administración municipal para satisfacer las necesidades de los usuarios.

El sistema de servicio público se deriva de la estrategia de servicio que haya definido la dependencia o entidad de la Administración Pública municipal y de los servicios públicos que es capaz de ofrecer a los usuarios.

El factor más importante es el relacionado con la creación de un *sistema amigable*, esto es, diseñado para que el público usuario tenga las cosas fáciles y esto comprende desde la comunicación del servicio, folletos, fácil acceso a las oficinas y a los funcionarios, trámites más rápidos y flexibles, actitud y comportamiento de los servidores públicos, etcétera.

Para el diseño del servicio público es muy importante comprender al usuario. Para esto, se usan dos atributos: necesidades y expectativas. Lo anterior, debido a que el servicio público que se ofrece debe contener no sólo lo que el cliente necesita sino también lo que el usuario espera.

Los usuarios se acostumbran al servicio público y se pueden considerar de dos tipos: los inexpertos generalistas, quienes tienen poca relación con el servicio público y el experto especialista, quien está muy familiarizado con el servicio público.

En el diseño del servicio público se deben considerar estos atributos, pues en base a ellos se adapta el servicio público a las necesidades y motivaciones del usuario.

De acuerdo al factor de experiencia del usuario, las necesidades y expectativas se incrementan y la evaluación con respecto al servicio se hace más crítica.

Por esta razón, se vuelve evidente que los servicios deben estar diseñados de una manera lógica y sistemática si es que se pretende ser eficiente. El propósito es reducir las formas, procedimientos y estándares entre el servicio público y el usuario.

Al mismo tiempo, quien diseña el sistema de prestación del servicio público debe preocuparse siempre porque el usuario reciba el servicio que espera.

2.5 Los Recursos Humanos del Servicio Público

- "La gente hace la diferencia"
- "La gente es nuestro recurso más valioso"
- "La gente es la que nos hace triunfar o fracasar"

Lemas como estos son comunes en las organizaciones de servicios. Sin embargo, aparte de usarlos hay que vivirlos, ya que de lo contrario existirá una gran diferencia entre lo que la gente dice y lo que realmente sucede en el "momento de la verdad".

Frecuentemente, los empleados de base o de

línea son considerados los menos importantes para la organización, porque son los que reciben el menor salario, menor capacitación y menores posibilidades de desarrollo.

El entrenamiento básico debe provocar en los empleados una actitud de preocupación permanente por el usuario del servicio público, es decir, una actitud de servicio. Si el prestador de servicios trata al usuario de una forma descortés y despreocupada, causará que éste se comporte de la misma manera con el personal de la administración municipal.

Sin embargo, resulta importante señalar que, a menos que los valores, las normas, las creencias, las ideologías y la cultura de la organización, marquen clara y conscientemente que el servicio debe estar para servir al usuario, no hay la menor oportunidad para que la administración entregue un servicio con calidad consistente.

De ahí la importancia de crear en la Administración Pública municipal una cultura de servicio.

Si nos referimos a la gente que no está en contacto directo con el usuario, es muy importante resaltar que su función es apoyar a la organización y que la razón de ser de la misma no tiene sentido si no fuera por su contribución al servicio y que, por lo tanto, su función principal es apoyar a la gente que presta el servicio al público.

Otras cuestiones que hay que tomar en cuenta en los recursos humanos que atienden a los usuarios y aún para aquellos que no tienen contacto con ellos son:

- Reconocer que en la Administración Pública todos los servidores públicos tienen una función de servicio público y social.
- Poner énfasis en la orientación al usuario por parte de los servidores públicos.
- Un compromiso de los funcionarios de la Administración Pública para formular una estrategia de servicio público y comunicarla a los servidores públicos dependientes de ellos.
- Dar a conocer a los servidores públicos

que no basta con ser amables y sonreír a los usuarios, si no se es efectivo en el servicio.

— Seleccionar a los recursos humanos que quieren y pueden servir.

— Evaluar el rendimiento de los recursos humanos respecto a la calidad del servicio público.

Del interés del personal que labora en los municipios por hacer las cosas bien, por trabajar en equipo, por aportar ideas, depende en gran parte la calidad del servicio a la ciudadanía.

Los recursos humanos del municipio son los que tienen en sus manos la posibilidad de lograr que la administración municipal aprenda a vivir para la excelencia en el servicio.

La calidad se hace en cada puesto de trabajo de la administración municipal. Por ejemplo, una secretaria que comete demasiados errores en los oficios que escribe; un directivo que no toma decisiones oportunas; un jefe de departamento predial que se equivoca en las estimaciones del ingreso.

Por ello es importante que exista educación y capacitación para ofrecer servicios de calidad.

El servidor público es responsable de la calidad de los servicios municipales. El usuario, en la mayoría de las veces, no trata con directores o funcionarios. El usuario no se conforma si le dicen que la poca calidad que recibe se debe a la dirección que está ausente o es inaccesible, y no al servidor público. Para el usuario, el servidor público representa el cumplimiento o no cumplimiento de la calidad.

Las autoridades municipales son responsables de la mala calidad, si emplean a personas no calificadas, o si no tienen un programa de capacitación continuo, o también si no enseñan a sus servidores públicos a dar calidad en el servicio.

Los recursos humanos en la calidad del servicio son, pues, muy importantes, ya que comenzar un programa de calidad es principalmente un problema de relaciones humanas, un problema concerniente a las "personas". El éxito de estos programas depende del

conocimiento, las actitudes y el comportamiento de las personas.

Si la gente no tiene el conocimiento, la pericia técnica, las actitudes, la motivación y la cooperación de un equipo de trabajo, la administración municipal no podrá ofrecer servicios públicos de calidad.

3. CALIDAD DEL SERVICIO

3.1 Qué es Calidad del Servicio

La calidad es el nivel de excelencia que la organización ha escogido alcanzar para satisfacer las necesidades de sus clientes. El concepto de calidad apunta hacia la satisfacción del cliente y supone la calidad del servicio.

La calidad del servicio es la percepción que tiene un cliente acerca de la correspondencia entre el desempeño de la organización y sus expectativas, relacionados con el conjunto de elementos secundarios, cuantitativos y cualitativos de un producto o servicio principal.

El nivel de desempeño relevante no es el que objetivamente proporciona la organización, en tanto proveedor del servicio, sino el que subjetivamente percibe el cliente.

La calidad del servicio es, en consecuencia, un concepto subjetivo, porque lo verdaderamente importante para un cliente es el nivel de calidad percibida, entendida como confrontación entre lo inicialmente esperado y lo finalmente recibido (Paul Flipó).

La calidad del servicio es subjetiva, depende de la relación y contacto entre las personas.

Una persona que toma contacto con la administración municipal se presenta para demandar la satisfacción de una necesidad o para que le resuelva un problema con la expectativa de una atención rápida, cortés, confiable, segura y competente.

En la medida que la organización municipal esté en capacidad de satisfacer una necesidad o resolver un problema con estas características, es decir, de acuerdo a las expectativas del usuario, hay calidad del servicio o no la hay.

A diferencia de la calidad de un producto que puede inspeccionarse, verificarse en cada parte del proceso de producción, en la calidad del servicio no puede haber tal inspección o control de la calidad; la calidad del servicio no se controla; el error, una vez cometido, no puede subsanarse, sólo puede prevenirse.

3.1.1 Expectativas y Satisfacción del Usuario

El concepto de calidad del servicio está estrechamente vinculado al concepto de satisfacción del cliente; en el caso de la administración municipal, la satisfacción del usuario.

La satisfacción del usuario es el estado de opinión respecto de una organización que presta un servicio o un bien que sigue a un juicio de calidad y que se deriva de él. Las opiniones son el resultado de contrastar lo que ellos esperaban antes de recibir el servicio con su experiencia real con el mismo.

La satisfacción del usuario es pues, el resultado de las impresiones recibidas a lo largo de la creación del servicio menos las expectativas que el cliente trajo al entrar en contacto con la actividad de servicios.

Cuando la administración municipal satisface las expectativas de los usuarios, las percepciones y las expectativas son iguales y, en consecuencia, califican el servicio como satisfactorio. Cuando no satisface las expectativas del usuario, la calificación será negativa y el usuario calificará el servicio como no satisfactorio. Si su servicio sobrepasa las expectativas de los usuarios, la satisfacción será positiva y el usuario calificará el servicio como superior.

El actor más importante para ofrecer calidad del servicio en la administración municipal es entregar servicios que sobrepasen las expectativas de los usuarios para convertirlos en usuarios satisfechos y entusiastas. Para ello, es importante que la administración logre determinar con precisión cuál es el problema que el usuario espera que le resuelva o cuál es el nivel de bienestar que el usuario espera que la administración municipal le proporcione.

La satisfacción del usuario tiene una estruc-

tura estrictamente individual (idénticos bienes provocan satisfacciones distintas en dos usuarios diferentes) y su manifestación personal varía igualmente de un usuario a otro.

En los contactos que tiene la administración municipal con los usuarios, los estados de satisfacción del usuario pueden ser:

Satisfacción

Las expectativas han sido igualadas, pero no superadas. La transacción se ha desarrollado perfectamente y el nivel de esfuerzo ha sido el esperado.

Irritación

La transacción ha concluido felizmente, pero el comportamiento del prestador del servicio no ha sido apropiado (fallas iniciales en los contactos con el usuario y en los diferentes momentos de verdad que constituyen el ciclo del servicio).

Insatisfacción

La transacción no ha tenido éxito, o el nivel de esfuerzo exigido ha sido superior al esperado.

Enojc

La transacción no ha tenido éxito, a pesar de un esfuerzo por parte del usuario notablemente superior al esperado, o por culpa de un error de la administración municipal que presta el servicio, que podía haberse evitado.

Excitación

El usuario se lleva una sorpresa agradable porque las expectativas de éxito eran bajas o el nivel esperado de esfuerzo alto, o la transacción ha sido redefinida al alza.

3.2 Gestión Municipal de la Calidad

Lo anterior nos conduce a dos observaciones prácticas del máximo interés para una adecuada gestión municipal de la calidad.

1) La respuesta a la necesidad del usuario

sólo debe contener aquellos elementos que éste perciba como valiosos. Añadir más es un despilfarro tanto a nivel individual como socialmente.

- 2) La mejora de la calidad se puede obtener actuando no sólo sobre el desempeño y las percepciones, sino también sobre las expectativas.

Se conoce con el nombre de gestión a la utilización de unos recursos para alcanzar un determinado objetivo, en un entorno presionante que plantea de manera permanente problemas a los que es preciso dar respuesta.

La gestión se puede referir a la totalidad de una organización en su conjunto, a unidades de organizaciones concretas, a cada uno de sus departamentos o a áreas específicas como la calidad del servicio.

Un modelo de organización de la gestión municipal de la calidad para la Administración Pública, comprende tres planos distintos: el estratégico, el funcional y el operativo.¹⁵

A la alta dirección municipal, en tanto centro de decisiones máximo en la cima de la organización, corresponde la gestión estratégica que diseña el rumbo general que la administración municipal pretende seguir; adopta hoy las decisiones que permitan —hoy y mañana— avanzar hacia los objetivos planteados, y realiza un seguimiento de la marcha de los acontecimientos, cerciorándose de que todo se halla bajo control o implementando medidas correctivas.

A los mandos medios de la administración municipal corresponde la gestión funcional y logística necesaria para comunicar y apoyar al nivel operativo en el cumplimiento de la estrategia definida por la alta dirección municipal. Para ello utiliza diferentes instrumentos metodológicos que posibilitan o facilitan su gestión.

Al personal operativo municipal corresponde la gestión operativa, que es una consecuencia de la gestión estratégica y funcional. Traduce los objetivos estratégicos a objetivos de corto plazo, pone en acción los recursos necesarios

para alcanzarlos y vigila su consecución. Ejecuta las decisiones estratégicas y funcionales-logísticas y es el nivel de contacto con la ciudadanía.

Un ejemplo sencillo de la gestión municipal de la calidad por parte de la Administración Pública es: La alta dirección define la estrategia de calidad del servicio apoyada en la creación de un Consejo o Comité de Calidad del Servicio, cuyas acciones se traducirán en institucionalizar un programa de calidad del servicio municipal.

La misión del Comité Estratégico o Consejo de Calidad Municipal sería:

— Definir la política de calidad municipal mediante un documento al que puede denominarse Programa de Calidad del Servicio, que estará integrado a la estrategia general del municipio.

— Institucionalizar las acciones de mejora de la calidad, haciendo que se incorporen a los objetivos de los proyectos, como parte integrante de los mismos.

— Velar por la provisión y asignación de medios e infraestructura para llevar a cabo dichas acciones, lo que incluirá la formación, capacitación y cambio de mentalidad.

— Supervisar periódicamente los avances en el programa de mejora.

— Establecer los reconocimientos o recompensas oportunas para premiar los logros obtenidos.

Los mandos medios de la administración municipal, formulan el programa de calidad del servicio y los medios para la puesta en práctica, de acuerdo a la estrategia de calidad del servicio.

El personal operativo municipal desarrolla las acciones necesarias para alcanzar el nivel de calidad del servicio, concebido en base a un programa de formación y capacitación.

La implantación en las administraciones mu-

15 Udaondo Durán (M.) "Gestión de Calidad". Eds. Díaz de Santos, España, 1991.

nicipales de la gestión de calidad del servicio, debe partir de un compromiso y participación de la alta dirección del municipio, análisis estratégico de la situación actual, del establecimiento de un programa general de calidad del servicio, de la formación y capacitación de personal y de la creación de grupos participativos o círculos de calidad del servicio.

3.3 Normas de Calidad

Para prevenir y conocer el nivel de calidad del servicio ofrecido por las dependencias y entidades de la administración municipal, es indispensable desarrollar normas de calidad del servicio.

Para ser operativas, las normas de calidad deben:

- Expresarse desde el punto de vista del usuario.
- Ser ponderables.
- Servir a toda la organización municipal.

3.3.1 La Norma es el Resultado Esperado por el Usuario

Para convertirse en verdadero indicador del rendimiento del servicio y no en una mera regla de funcionamiento, la norma de calidad debe estar basada en las necesidades reales del usuario. Eso permite, además, que todos en la organización sepan lo que deben hacer y, sobre todo, que entiendan por qué lo hacen.

La norma de calidad debe definirse en términos de resultados para el usuario; luego se especifican los trabajos que hay que realizar para satisfacer al usuario y posteriormente se definen los métodos y procedimientos para llevarlos a cabo.

3.3.2 La Norma debe ser Ponderable

¿Cómo se pueden medir cualidades tan humanas como la atención, la recepción, la amabilidad?

Una medida no tiene por qué ser necesariamente cuantitativa. Una medida puede ser un cociente o expresarse con relación a una escala continua.

Una norma no debe ser absoluta para ser eficaz, se debe limitar a recoger un compromiso respecto a una promesa de servicio hecha al usuario. Para ello, hay que investigar todo lo que sea posible para descomponer todos los comportamientos presentes en un servicio en elementos cuantificables.

Por ejemplo, dos ideas que se pueden transformar en normas ponderables son: reconocimiento y hospitalidad.

Estas normas están constituidas por:

— Sonreír, dar señales de la alegría que nos produce ver a alguien.

— Comunicación verbal, saludar a esa persona, saber su nombre, hablarle del lugar del que procede.

— Comunicación por gestos, incluyendo todos aquéllos que demuestren el reconocimiento al usuario y confirmen la bienvenida (no darle la espalda y cerrarle el paso, por ejemplo).

— Comunicación visual; todos los elementos físicos que contribuyan a aumentar el sentimiento de seguridad y bienestar del cliente, como carteles y señalización.

— Comunicación escrita, folletos y documentos fáciles de leer y entender.

— Competencia del que recibe, saber responder a las preguntas del cliente y resolver los problemas que puedan presentarsele.

— Materialidad de la recepción: una recepción calurosa y cómoda.

— Continuidad en la recepción: no limitar la calidad del primer contacto.¹⁶

3.3.3 Las Normas de Calidad deben servir a toda la Organización

Las normas de calidad deben poder ser utilizadas por toda la organización, todos deben saber cómo y porqué contribuye su trabajo a servir mejor al usuario del servicio público municipal.

Por ejemplo, una aerolínea al incluir su promesa de servicio en una frase como "Los hombres de negocios quieren llegar, no esperar". Esto se traduce en normas para la operación del servicio: registro de equipajes, duración de los vuelos, los horarios y la recepción de maletas.

3.4 Métodos Para Medir y Evaluar la Calidad del Servicio

La calidad del servicio ofrecida no corresponde necesariamente con la que percibe el usuario. Esta diferencia obedece a diferentes factores:

- 1) Puede existir un malentendido respecto al criterio utilizado.
- 2) La obsesión de la administración municipal por su organización interna.
- 3) La administración municipal suele creer que su servicio es tan especial que no admite comparación alguna y que, por consiguiente, el usuario se encontrará satisfecho.

Toda organización necesita evaluar los servicios que presta. La condición de sus prestaciones y qué mejoras necesitan, son extremadamente importantes a la hora de efectuar esta evaluación, porque si no se evalúa el servicio, no hay forma de mejorarlo.

Algunos de los métodos para medir y evaluar la calidad del servicio son:

- Encuestas a clientes
- Encuestas de autoevaluación
- Encuestas de opinión
- Reuniones con grupos de usuarios
- Estudios Delphi
- Cartas de reclamación

3.4.1 Las Dimensiones para Evaluar la Calidad del Servicio

Parasunaman, Zeithmal y Berry han establecido cinco factores para medir la calidad del servicio.

Tangibilidad

Con la dimensión de tangibilidad se evalúa la apariencia de las facilidades físicas, equipo, personal y material de comunicación. Incluye la correspondencia, boletines informativos, folletos, informes y documentación que los usuarios esperan de la administración municipal.

Confiabilidad

Con la dimensión de confiabilidad evaluamos la habilidad de las personas y de la organización para desempeñar el servicio prometido en una forma confiable y acertada. Incluye puntualidad y todos los elementos que le permitan al usuario percibir los niveles de conocimientos de la administración municipal.

Velocidad de respuesta

La velocidad de respuesta se mide tomando en cuenta el desco de ayudar a los usuarios y dar un servicio inmediato. Incluye accesibilidad de las autoridades municipales y los funcionarios y servidores públicos a nivel personal, como vía telefónica.

Aseguramiento

El aseguramiento se evalúa de acuerdo a los conocimientos y cortesía de los empleados y su habilidad para inspirar confianza. Implica credibilidad, que a su vez incluye integridad y honestidad.

Empatía

La dimensión empatía se evalúa considerando el cuidado y la atención individualizada que la administración municipal brinda a sus usuarios. Incluye conocer las necesidades específicas, prestar atención al usuario sin apresuramientos, explicar con detalle el servicio municipal, explicar los cobros por tarifas y precios de los servicios públicos municipales.¹⁷

Estas dimensiones para evaluar la calidad del servicio son establecidas en base al balance entre las expectativas de los usuarios y el desempeño de la administración municipal.

Para conocer cómo se está evaluando a la administración municipal, se debe diseñar un cuestionario que abarque preguntas sobre las dimensiones de tangibilidad, confiabilidad, etcétera, para conocer en qué se está fallando.

Por ejemplo:

- **Tangibilidad** ¿La correspondencia, folletos y documentación de los trámites municipales están bien impresos, claros y de buena presentación?
- **Confiabilidad** ¿La administración municipal y su personal muestran tener un buen nivel de conocimientos y capacidad técnica?
- **Velocidad de respuesta** ¿La administración municipal atiende rápidamente las necesidades de los usuarios?
- **Aseguramiento** ¿El personal de la administración municipal posee competencia y pericia técnica para resolver los problemas que se le presentan?
- **Empatía** ¿El personal de la administración municipal muestra un interés real, escucha sus preocupaciones y dispensa un trato amable y cortés?

4. PROGRAMA MUNICIPAL DE CALIDAD DEL SERVICIO

4.1 Importancia del Diagnóstico

Los métodos para evaluar la calidad del servicio permiten obtener información de los usuarios y emitir un diagnóstico sobre el nivel de calidad del servicio.

El diagnóstico permite tres situaciones:

- 1) Definir la estrategia de calidad del servicio

- 2) Replantear la estrategia de calidad del servicio

- 3) Aportar a la estrategia de calidad del servicio elementos para mejorarla.

El diagnóstico es el punto de partida del programa municipal de calidad del servicio. Algunas de las preguntas a las que hay que responder para emitir un buen diagnóstico general sobre la estrategia de calidad del servicio son las siguientes:

¿Se corresponde su promesa de calidad con las expectativas de los usuarios?

¿Está formulada su promesa de calidad de forma clara, concisa y es utilizable de arriba abajo en su organización?

¿Es competitiva su promesa? ¿Se comunica de forma adecuada a los clientes potenciales?

¿Dispone usted de normas de calidad? En caso afirmativo ¿Son ponderables y conocidas por todos en la organización municipal? ¿Presta su servicio de acuerdo con dichas normas?

¿Resulta su servicio conforme con el nivel de excelencia que usted persigue?

¿Es en la práctica en donde baja la calidad?

¿Están satisfechos sus usuarios? ¿No hay nada que pueda hacer para satisfacer aún más y mantener, de ese modo, altos niveles de servicio?

Por otra parte, se requiere revisar si la organización municipal está preparada para implantar un Programa de Calidad del Servicio, en dos componentes esenciales: un equipo directivo fuerte comprometido con la calidad y una cultura de servicio en la organización.

Existen muchas maneras de emprender programas de calidad del servicio y muchas formas imaginativas de hacer que participen funcionarios y servidores públicos.

Hay que resolver algunas cuestiones. La pri-

mera ¿Quiénes son las personas clave que pueden comenzar este tipo de programa?

Hay cuatro grupos de personas clave:

- El presidente municipal
- Los directores municipales
- Los mandos medios
- Los especialistas

La segunda ¿Cómo pueden obtener estas personas la preparación y la orientación necesaria si asumimos que nadie tiene conocimientos de calidad del servicio?

Hay también cuatro formas de hacerlo:

- Contratar un asesor, que pueda explicar, instruir, planear, aconsejar, orientar y aplicar las mejoras a la calidad del servicio.
- Contratar un asesor y consultor externo en gestión y mejora de la calidad para explicar, instruir y orientar.
- Enviar las personas clave a seminarios y cursos sobre calidad del servicio.
- Crear un programa de aprendizaje en calidad del servicio dentro de la administración municipal.

Albrecht y Zempke han establecido un modelo de gerencia del servicio para desarrollar la calidad del servicio en las organizaciones, que consta de 5 etapas:

- 1) Comprender al cliente
- 2) Clarificar la estrategia de servicio
- 3) Educar la organización
- 4) Poner en marcha las mejoras fundamentales
- 5) Hacerlo permanente.

Aplicadas estas etapas al servicio público, podemos denominar las etapas del programa de la siguiente forma:

- 1) Comprender al público usuario
- 2) Formular la estrategia de servicio
- 3) Sensibilización y capacitación del personal
- 4) Implantar las mejoras de la calidad del

servicio y convertirlas en un programa permanente.

4.2 Comprender al Público Usuario

La primera etapa del programa de calidad del servicio incluye comprender al público usuario.

Para este análisis, se requiere pensar en función de dos tipos de usuarios:

- 1) Los usuarios del servicio público
- 2) Los servidores públicos

Esta concepción proviene de la gerencia del servicio de Albrecht. La razón principal es que hay que vender a los servidores públicos la idea del servicio, si se espera que ellos la vendan a los usuarios del servicio público.

Para detectar la experiencia de los usuarios del servicio público, se requiere realizar investigaciones y encuestas de opinión para cuestionar y reexaminar prácticamente toda creencia que se tenga acerca de los usuarios.

Los métodos para medir y evaluar la calidad del servicio pueden servir para detectar las necesidades y expectativas de los usuarios, para comprenderlos mejor.

Para iniciar un programa de calidad del servicio es necesario hacer una evaluación realista de la preparación de los recursos humanos y de la capacidad de gestión del municipio.

Se pueden identificar los posibles factores restrictivos y los factores impulsores. Los factores restrictivos —organizacionales o circunstanciales— son los que probablemente actúen para oponerse o demorar la organización, por lo menos al principio. Estos podrían ser: tradiciones de la organización, políticas, procedimientos, normas, reglas y reglamentos, hábitos, limitaciones de recursos, problemas sindicales, actitudes de los empleados y percepciones de los usuarios actuales.

Los factores impulsores probablemente actuarán en favor del programa. Estos podrían ser: un equipo directivo fuerte, aceptación de los usuarios actuales, normas culturales, tradi-

ciones culturales organizacionales, actitudes de los empleados.

fácil de expresar y fácil de explicar al cliente.

4.3 Fórmular la Estrategia de Servicio

La siguiente etapa del programa es formular la estrategia de servicio público que fije el rumbo de la dependencia o entidad de la Administración Pública.

Una estrategia efectiva de servicios debe poner en juego tres conceptos importantes: la investigación de las necesidades y expectativas de los usuarios; la misión de servicio público y la cultura de servicio.

El primer paso para poder formular la estrategia de servicio público es definir la misión de servicio público y social, que atiende la dependencia o entidad de la Administración Pública, pues es un marco de referencia que condiciona el tipo de usuario, la estrategia a seguir, la clase de servicio global a ofrecer y, en consecuencia, el contenido del servicio.

Con la definición de la misión del servicio se expresa también la filosofía de servicio que se pretende seguir o los niveles de calidad o excelencia del servicio que se desea conseguir.

Según Albrecht, una estrategia efectiva del servicio cumple los siguientes criterios:

- 1) No ser trivial, que tenga peso. Tiene que ser razonablemente concreta y orientada a la acción.
- 2) Debe incluir un concepto o una misión que la gente de la organización pueda entender, referirse a ella y en alguna forma ponerla en funcionamiento.
- 3) Debe ofrecer o tener relación con alguna premisa decisiva del beneficio que sea importante para el cliente.
- 4) Debe diferenciar a la organización, en alguna forma significativa, de sus competidores ante el cliente.
- 5) En lo posible, debe ser simple, unitaria,

4.4 Sensibilización y Capacitación del Personal

Algunas organizaciones parecen haber nacido con el compromiso del servicio profundamente arraigado en su cultura. Otras, la gran mayoría, tienen que aprender la cultura de calidad del servicio.

Es necesario que haya un proceso por el cual el concepto y el compromiso del servicio de calidad, encuentren cabida en toda la organización.

La fase de sensibilización y capacitación del personal es la primera prueba real de la habilidad de los funcionarios municipales para vender la idea del servicio a los servidores públicos.

Pero el proceso de sensibilización y capacitación debe atraer la atención y el interés de los servidores públicos operativos, pues son los que están en la línea de batalla, de contacto con el usuario.

Esta fase de sensibilización y capacitación es una fase de comunicación y persuasión, que comprende la necesidad de:

- Vender el compromiso de la excelencia del servicio.
- Comunicar la estrategia del servicio.
- Proporcionar al personal la información que necesita para hacer funcionar la estrategia en su trabajo.
- Proporcionar al personal las destrezas que necesita para manejar bien su empleo de servicios.

La fase de sensibilización y capacitación en el modelo de programa de calidad del servicio, tiene dos componentes:

- 1) Sensibilización y capacitación intensa de habilidades para todos los servidores públicos.

- 2) Una campaña intensa de comunicación de la estrategia y calidad del servicio en toda la organización, para reforzar el mensaje de la sensibilización y capacitación y mantenerlo vivo.

La cuarta fase del modelo de programa municipal de calidad del servicio consiste en la realización de las mejoras fundamentales de la forma como las organizaciones producen y entregan los productos del servicio.

Para implantar la estrategia de calidad del servicio, se requieren los siguientes elementos:

- 1) Que la idea de calidad del servicio y la estrategia para el servicio sean suficientemente atractivas para que los servidores públicos las adopten y las conviertan en lo que sea necesario para hacer que sus momentos de verdad del servicio público sean lo mejor que se pueda.
- 2) Además de que la alta dirección de la dependencia o entidad de la Administración Pública crea y defienda el programa y los mandos medios lo apoyen, es importante que todos los servidores públicos operativos lo pongan en práctica.
- 3) Crear un comité, consejo o grupo de trabajo que actúe como agente de cambio para implantar la estrategia de calidad del servicio, que reúna las características de influencia, liderazgo, respeto, madurez, conocimiento del servicio público, acceso a los recursos y saber planear su trabajo.
- 4) Promoción y apoyo a la estrategia de calidad del servicio por parte de los mandos medios de la dependencia o entidad de la Administración Pública.
- 5) Utilizar métodos de capacitación en el trabajo.
- 6) Crear Círculos de Calidad del Servicio.
- 7) Aplicar la técnica de evaluación de calidad del servicio.
- 8) Rediseñar, en su caso, el sistema de prestación del servicio público.

El objetivo final de un programa de calidad del servicio es dejar de ser un programa para llegar a formar parte de la dependencia o entidad de la Administración Pública como una práctica permanente de trabajo administrativo.

La implantación del programa puede durar de dos a tres años, dependiendo de la importancia que le otorguen los funcionarios de más alto nivel en la Administración Pública municipal.

CONCLUSIONES

El cambio legislativo de reforma municipal, los esfuerzos de fortalecimiento de la autonomía municipal y de financiamiento de los servicios públicos, de participación de la sociedad civil, pueden ser más efectivos si se introduce en las administraciones la calidad del servicio, haciendo especial énfasis en los recursos humanos, pues de ellos depende realmente que el quehacer municipal mejore y alcance niveles de excelencia.

La cultura de calidad del servicio y la implantación de programas de mejoramiento de la calidad del servicio público de las administraciones municipales es una ardua tarea, pues viene a modificar las actitudes y comportamiento de los servidores públicos municipales, de los directivos y funcionarios de la administración municipal y de los presidentes municipales. Sin embargo, precisamente ese es el reto de la calidad que tienen que enfrentar las administraciones municipales para iniciar una nueva manera de gobernar, administrar, llevar a cabo las tareas municipales y un nuevo enfoque de los problemas y de las soluciones que hay que aportar a la sociedad civil.

Hacer las cosas bien desde el principio, estar motivados al trabajo municipal, trabajar en equipo, reducir las fallas y los errores en la prestación de los servicios públicos municipales, lograr el cambio necesario en la administración municipal, para integrarse a la globalización económica y la competitividad internacional y estar a tono con el siglo XXI, debiera ser la política municipal del futuro.

BIBLIOGRAFIA

- Albrecht (K.) y Zemke (R.). *Gerencia del Servicio*. Ed. Legis, Colombia, 1990.
- Carlzon (Jan). *El Momento de la Verdad*. Eds. Díaz de Santos, España, 1991.
- Feketetuky (G.). *Comercio Internacional de Servicios*. Eds. Garnika, México, 1990.
- Horovitz (J.). *La Calidad del Servicio*. Ed. McGraw-Hill, España, 1991.
- Larrea (P.). *Calidad del Servicio: Del Marketing a la Estrategia*. Eds. Díaz de Santos, España, 1991.
- Martínez (R.). *De Bolero a Lustrador de Calzado*, periódico El Norte, 4 de octubre de 1989.
- Nogueira Cobra (M.E.) y Zwarg (F.A.). *Marketing de Servicios*. Ed. McGraw-Hill, México, 1991.
- Parasunaman (A.), Zeithmal (V.) y Berry (L.). *Delivering Quality Service*. The Free Press, U.S.A., 1990.
- Stanton (W.J.) y Futrell (Ch.). *Fundamentos de Mercadotecnia*. Ed. McGraw-Hill, México, 1989.
- Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*, México, 1985.
- Serra Rojas (A.). *Derecho Administrativo*, 2 tomos. Ed. Porrúa, México, 1985.
- Udaondo Durán (M.). *Gestión de Calidad*. Eds. Díaz de Santos, España, 1991.
- Walker (D.). *El Cliente es lo Primero: Estrategia para un Servicio de Calidad*. Eds. Díaz de Santos, España, 1991.