

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Noviembre de 1999

17

II Epoca

EL DESARROLLO SOCIAL EN ECUADOR Y AMERICA LATINA

Lo social en el proceso
de globalización
José María Tortosa

La gerencia social:
¿nuevo paradigma
del discurso del desarrollo?
Nicanor Jácome

Globalización, crisis sistémica,
y estrategia social en el Ecuador
Julio Echeverría

El desarrollo social
y las identidades interesadas
en América Latina
Rafael Quintero

Calidad en el servicio público:
gerencia pública/gerencia social
José Espinal

La gerencia pública local
en el Ecuador
Marco Velasco

Programa social de niños
y adolescentes trabajadores
(NATS). Una estrategia de
supervivencia en Piura-Perú
Gloria Castillo

Reflexiones
sobre la participación popular
en los proyectos sociales
Mario Unda

Proyectos sociales en el sector
privado (ONGs) en el Ecuador:
el caso de la Cooperativa
Maquita Cushunchic
Patricia Camacho

Ciencias Sociales

Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Director:

Julio Echeverría

Comité Asesor:

Fernando Bustamante

Hans Ulrich Bünger

Leonardo Espinoza

Joaquín Hernández

Nicanor Jácome

César Montúfar

Alejandro Moreano

Rafael Quintero

Carlos Tutivén

Consejo Editorial:

César Albormoz

Natalia Arias

Milton Benítez

Alfredo Castillo

Pablo Celi

Simón Corral

Mauricio García

Iván Gomezjurado

Daniel Granda

Luis López

Gonzalo Muñoz

Alicia Ponce

Napolcón Saltos

Mario Unda

Silvia Vega

Marco Velasco

Fundada en 1976

por Rafael Quintero

Las ideas vertidas en los artículos de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente a los criterios de esta Revista. La Revista Ciencias Sociales no se compromete a devolver los artículos no solicitados.

Para correspondencia dirigirse a:

Escuela de Sociología y Ciencias Políticas

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria

Teléfono (5932) 558847

Fax (5932) 565822

Correo electrónico: jechever@uio.satnet.net

Esta Revista se publica con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS

Impreso en:

EDITORIAL
UNIVERSITARIA
1999

Calidad en el servicio público: gerencia pública / gerencia social

José Espinal*

Sumario

Este artículo realiza un ejercicio de aplicación del modelo de calidad total, originado en el sector privado de la economía, al Estado, entendido éste como empresa de prestación de servicios por excelencia. El autor argumenta los beneficios que puede acarrear el incremento continuo de calidad y de productividad a las prestaciones del Estado. Esto acarrea la descentralización, la intervención de actores privados y el mejoramiento de la integralidad del proceso que desemboca en la calidad del producto ofrecido.

Los estados modernos se han venido caracterizando por especializar cada vez más sus servicios, dejando a sus asociados la prestación de muchos que en tiempos anteriores consideraron de su exclusividad. El movimiento mundial de la calidad y la productividad, si bien arranca en la empresa privada, gracias a la acción competitiva, no se puede reducir a ella; por el contrario, es imperioso reconocer el carácter universal de la estrategia de mejoramiento continuo. Gracias a este carácter, se extendió rápidamente al ámbito de la gestión estatal, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran en proceso de desarrollo.

Y enhorabuena se da esta extensión, pues es un hecho insoslayable que el ritmo de crecimiento y productividad lo marca el sector público. Por muy pujante que sea la empresa privada en cualquier parte, siempre estará sometida a las licencias, controles, dictámenes del Estado. De aquí que el enfoque de calidad del servicio se extiende cada vez más en los países que quieren entrar al siglo XXI por la puerta grande.

* Profesor e investigador de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

Un alto funcionario de una empresa estatal colombiana se refería así al fenómeno de transformación que se ha venido impulsando en los últimos tiempos: “El Estado sólo ha venido respondiendo de manera parcial a las exigencias de la época actual, por esta razón las nuevas funciones asumidas se han tomado ineficientemente y los procedimientos siguen siendo artesanales. Los errores se repiten indefinidamente y sobre todo el funcionario público no ha tenido el sentido de pertenecer a un gran equipo de trabajo a favor de la comunidad, para buscar otras finalidades y, lo que es peor, participar en una guerra sin sentido donde la propia importancia reemplaza el logro de los resultados y la capacidad de creación es sustituida por la capacidad de obstrucción”.

Aseveraciones como la anterior se ven frecuentemente confirmadas por la experiencia diaria, haciendo cada vez más necesaria una acción coherente y de amplia cobertura que nos vuelva a los cauces abandonados del trabajo serio, responsable y honesto como respuesta eficiente a aquel que lo paga: el ciudadano.

El enfoque de calidad total es un modo de vida al que no puede ser ajena ninguna institución ni empresa en el mundo actual. Para que funcione debidamente es necesario que todos y cada uno de los miembros de cualquier ente estatal conozcan y compartan esta filosofía, los valores y los postulados que la soportan. Cuando se tiene esta base, las técnicas de aplicación son fácilmente asumidas y practicadas, convirtiéndose en ejercicio natural del trabajo cotidiano.

El Estado: empresa de servicios

Cada vez es más notorio en el mundo en que vivimos la concepción del Estado como una gran empresa de servicios. La Constitución colombiana de 1991 dice así en su artículo 2º:

“El Estado tiene como finalidad esencial servir a la comunidad, promover la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, defender la independencia nacional y mantener la integridad territorial, asegurar la práctica convivencia y la vigencia de un orden justo”.

Sólo hay una forma de materializar estas expresiones y es a través de las personas vinculadas laboralmente con el Estado, quienes lo encarnan y hacen que la Constitución y las leyes pasen de la letra a la acción. La sociedad posindustrial se caracteriza cada día más como una sociedad en la que prima

la venta y la demanda de servicios y la empresa de servicios por excelencia es el Estado. Pero es necesaria, para que todos la asumamos como tal, una transformación cultural que incorpore y desarrolle las siguientes características:

- Entender la calidad como la satisfacción de las legítimas necesidades y expectativas de sus clientes externos e internos.
- Que sea la alta dirección quien lidere el cambio y asuma el compromiso con la calidad tanto de productos y servicios, como de toda la gestión administrativa.
- Que base su fortaleza en la educación, capacitación, compromiso y participación de sus recursos humanos, en la integración de esfuerzos y el trabajo en equipo.
- Que instituya el mejoramiento continuo y la mejora de la productividad como una forma de vida, basada más en los pequeños logros del día a día que en las grandes inversiones en equipos.
- Que busque la racionalización y la flexibilidad en los procesos, inspirados más en los resultados buscados que en las normas.
- Que incorpore eficientemente las tecnologías requeridas para el mejoramiento, haciendo uso de adecuadas transferencias tecnológicas y de esfuerzos propios en investigación y desarrollo.
- Que transfiera los beneficios del aumento de la productividad a la comunidad destinataria, manifestados en mejores y más eficientes servicios.

Todo esto requiere una acción mancomunada, una verdadera cruzada encaminada a desarrollar una cultura en cada organización del estado y en éste como un todo.

Recuadro 1

Los servicios de sanidad para prevenir la epidemia del cólera

- Es necesario trabajar en una campaña educativa para desarrollar hábitos de higiene y manejo adecuado del agua potable
- Hay que desarrollar infraestructuras de almacenamiento, tratamiento y conducción de aguas, que sean manejadas y cuidadas por la comunidad.

En este corto párrafo podemos advertir la necesidad de que intervengan, de común acuerdo, con miras al mismo resultado, varias entidades estatales como son:

- Sanidad,
- Educación,
- Obras públicas
- Desarrollo comunitario
- Hacienda pública.

Si alguna falla, el resultado esperado se verá seriamente comprometido.

Un marco conceptual sistémico

Al concebir el Estado como un gran prestador de servicios, se hace necesaria la visión holística del sistema como un todo integrado por distintos subsistemas que no se explican por sí mismos, aún más, que sólo pueden entenderse como aportantes parciales a una solución que necesariamente es global.

Si tales aportes funcionan aisladamente, como ha sido nuestra costumbre, llegan incluso a entorpecerse mutuamente. Ilustremos, con un ejemplo el funcionamiento sistémico:

¿Porqué se dan los servicios?

Es un hecho claro que el ser humano tiene una capacidad limitada para bastarse a sí mismo. La especialización nos ha permitido que todos aprendamos a hacer bien algunas pocas cosas, y por lo tanto, tenemos que buscar quien nos haga todas aquellas otras que no sabemos hacer y para las que ellos, a su vez se han preparado. Esto nos conduce a la interdependencia, cada vez más evidente y necesaria. Los estados se han venido replanteando sus compromisos con los asociados en el sentido de reconsiderar la conveniencia o no de prestar directamente muchos servicios o hacerlo a través de los mismos asociados, manteniendo un papel de vigilancia y control.

En los mismos Estados Unidos se han venido dando una serie de transformaciones que llevaron a David Osborne y Ted Gaebler a escribir su famoso libro *La reinención del gobierno*, en el que recogen diversas experiencias que muestran el desarrollo de iniciativas comunitarias o de funcionarios locales que han cambiado prácticas ancestrales, con beneficios notorios para los ciudadanos.

La comunidad participante es cada vez más exigente respecto de los servicios a que tiene derecho. Al darse nuevas alternativas de ofertas por parte de los ciudadanos, las entidades públicas se ven obligadas o a competir o a repensar su permanencia en un mercado en creciente sofisticación, para clientes cada vez más exigentes.

¿De qué se componen los servicios?

Personas

Lo primero y más importante al hablar de servicio es que se trata de una actividad altamente personalizada, a diferencia de las actividades manufactureras donde las máquinas juegan un papel preponderante. Por esta razón

resulta mucho más dispendiosa la selección y el entrenamiento de los funcionarios públicos, pero sobretodo la capacitación adecuada y permanente que estimula la creatividad para el mejoramiento continuo. Es indispensable considerar tanto la aptitud como la actitud pues el servicio está compuesto de un sinnúmero de intangibles que se dan en la relación, el trato, la atención, la disponibilidad y otras tantas características que se desarrollan paulatinamente, pero que requieren una vigilancia permanente por parte de quien desempeña un puesto de servicio. Este componente es el más importante obviamente, y todo lo que digamos es poco en tratándose de la más grande empresa de servicios, el Estado.

Conocimientos

Para prestar cualquier clase de servicio es indispensable el conocimiento actualizado. De poca utilidad sería tener una persona con magnífica actitud de servicio si carece de los conocimientos necesarios para hacerlo. La verdadera ventaja competitiva de las organizaciones hoy, lo destacan todos los estudiosos del tema, es la capacidad de aprender. Las organizaciones que quieren estar a la vanguardia invierten sumas cuantiosas en capacitar a su personal, pues la organización que aprende sólo puede ser tal cuando su personal está sólida y actualizadamente preparado.

Tecnología

Los avances tecnológicos han penetrado todos los campos de la actividad humana. La tecnificación es, sin lugar a dudas, una ayuda invaluable en el manejo de las complejas situaciones que a diario se nos presentan en nuestro mundo globalizado. De aquí que este componente facilitador y agilizador de los servicios, haya entrado con todo vigor, tanto en el sector privado como en el público.

Instalaciones físicas

El lugar de prestación de los servicios ha venido cobrando más significación a medida que las organizaciones se van concentrando en los clientes. Desde la perspectiva de éstos, los espacios físicos tienen un peso importante por los accesos, las esperas, la orientación, etc. Los viejos hospitales, por ejemplo, diseñados pensando en médicos y enfermeras, han redistribuido sus espacios e incluso han cambiado sus colores, sus muebles, su decoración para buscar ante todo la comodidad del cliente. Las oficinas públicas son hoy mucho más confortables, señalizadas, ambientadas, con amplios espacios para el público y con sitios y muebles de espera.

Así como los tres primeros componentes requieren de toda la dedicación y de una actitud de mejoramiento permanente por parte del empleado público,

así, el aspecto físico es también de toda su incumbencia como parte integral del buen servicio. No se puede hoy ser indiferente al Estado y presentación de las instalaciones físicas; ellas por sí mismas magnifican o deterioran la imagen del servicio que allí se presta.

Procesos

Todo servicio, por simple y sencillo que parezca, consta de varias operaciones que se agrupan en procesos. Partamos de la definición sencilla que da Edwards Deming de este concepto: "Proceso es una secuencia de actividades cuyo resultado es adicionar valor a ciertos insumos para transformarlos en producto o servicio". El tema de los procesos se ha convertido en algo crucial dentro de la orientación organizacional de la calidad, por cuanto los cambios de toda índole que caracterizan al mundo actual, obligan a replantear muchas operaciones que en otros momentos no fueron consideradas como aportadoras de valor y hoy en cambio resultan claves en la transformación cultural requerida para la puesta en marcha del mejoramiento continuo. Tal es, por ejemplo, la incorporación del cliente al diseño del servicio.

Recuadro 2

La tarea del servicio público tiene que dejar de verse como un obstaculizador y adquirir la imagen de facilitador. La razón de ser de los puestos públicos no puede ser otra que la de facilitar a la comunidad:

- El cumplimiento de sus deberes comunitarios,
- La obtención de los servicios a que tiene derecho y por los que ha pagado,
- La satisfacción de sus necesidades,
- La mejor calidad de vida,
- La obtención de la información para su recto proceder,
- El orden en sus relaciones con la colectividad.

A la luz de esa imagen tenemos que revisar los procesos de nuestro trabajo y replantear o suprimir aquellos que definitivamente no agregan valor.

Características especiales de los servicios

Consumo inmediato

Como el servicio es algo que se consume en el momento mismo de ser prestado, requiere una conciencia muy aguda por parte de quien lo presta. Una mala atención a un cliente, una información equivocada, una actitud displicente, son todas cosas de un instante que producen reacciones en cadena y generalizaciones, las más de las veces injustas.

Retroalimentación en el proceso mismo

Durante la prestación del servicio se produce una interacción con el cliente que da lugar a que éste intervenga, critique, sugiera, urja, muchas veces en términos y modales que no son los más apropiados. Para quien trabaja en servicios es indispensable recordar esto todos los días, varias veces al día, para que no pierda la esencia de su trabajo. La gama de los seres humanos es tan variada, que resulta inútil cualquier intento de estandarizar posibles reacciones. La única recomendación que finalmente funciona, y que no es nada fácil de aplicar siempre es: Conserve la calma, manténgase amable; esta es la red que generalmente vuelve a atrapar al cliente.

Irrepetibilidad

Es esta una clara consecuencia de las dos anteriores. Tenerla presente a cada instante propicia la calidad del servicio. La máxima de "hacer las cosas bien desde la primera vez", tiene aquí su mayor campo de aplicación, pues casi siempre es ésta la única vez.

Irreparabilidad

A diferencia de los objetos o productos tangibles, los servicios no se pueden reparar. El tiempo que se le hace perder a una persona, los formularios dañados, los viajes inútiles, las colas perdidas y en fin, todo un cúmulo de intangibles que conlleva cualquier servicio hacen prácticamente imposible reparar los daños causados. Es necesario, entonces articular las acciones de mejora en todos los núcleos y áreas para que el resultado final sea un servicio como el cliente lo pide. El ciclo de la calidad aplicado con el sentido de compromiso personal con el cliente, nos facilitará la aproximación a ese estándar.

Gerencia pública-gerencia social

Es notorio que la tendencia actual en el mundo va dejando en manos de los ciudadanos muchos de los servicios que anteriormente prestaba el Estado, por lo cual éste se va desplazando hacia aquellos que no son atractivos para el sector privado. La perspectiva de mayor creatividad y despliegue de ingenio se avisa por el lado de lo social, con las tendencias de descentralización, municipalización, desarrollo local, participación comunitaria.

Los procesos de afianzamiento cultural, de aprovechamiento de las ventajas ambientales, de consolidación y preservación de la diversidad en todas sus manifestaciones, biológicas, culturales, étnicas abren el campo ilimitado de la gerencia social hacia los horizontes del tercer milenio. Tal vez por estos

rumbos cobre significado una nueva concepción de Estado, más allá del Estado-nación, el Estado de bienestar, el Estado nodriza, el megaestado, y se pueda abrir la perspectiva de un desarrollo social y ambientalmente sostenible.

Bibliografía

- Drucker, Peter
1994 *La sociedad postcapitalista*. Bogotá, Norma.
- Senge, Peter
1992 *La quinta disciplina*, Granica.
- Senge, Peter et al.
1994 *La quinta disciplina en la práctica*, Granica.
- Kliksberg, Bernardo (compilador)
1995 *Pobreza, un tema impostergable*. México, FCE.
- Varios Autores
--- Memorias de seminarios internacionales sobre Calidad y productividad. Cartagena (Colombia), Lima (Perú), Miami (USA).