

## **Desafío 2 : gestión de calidad-servir al cliente**

**José Luis Quelempán Marileo**

### **LA CALIDAD ES EXPRESIÓN DE UNA NUEVA FILOSOFÍA DE GESTIÓN<sup>1</sup>.**

La Gestión de Calidad dice que los clientes son la gente más importante de una organización<sup>2</sup>. El objetivo central de cualquier corporación local ha de ser: “la satisfacción del ciudadano”<sup>3</sup>. Los ciudadanos exigen la aplicación del principio “value for money”: Lo que la comunidad entrega en impuestos debe ser retribuido en servicios de calidad que equivalgan al valor del dinero entregado por la comunidad o los usuarios específicos.

La finalidad del enfoque de la Calidad aplicado al ámbito local consiste en que los municipios pregunten a los ciudadanos lo que quieran y “pergeñar luego todos los procesos de servicio y de producción de acuerdo con ello. En efecto, la Gestión de Calidad coloca en su inicio el programa organizado tradicional: dice que los clientes son la gente más importante de una organización; que luego vienen los que sirven directamente a los clientes, y la gestión está para servir a quienes sirven a los clientes”<sup>4</sup>.

Con la adopción del enfoque de la Calidad no se trata de copiar mecánicamente al sector público este enfoque de gestión proveniente del sector privado. Debido a la especificidad de la administración municipal, el concepto de calidad debe redefinirse en el nivel local a fin de “integrar ella no sólo la eficiencia económica sino también el resto de los valores que hacen de lo público un factor de garantía de la cohesión, la igualdad y la justicia social; un factor de atracción de profesionales preparados y una base irrenunciable del bienestar y de la convivencia social”<sup>5</sup>.

Las ciudades de Silicon Valley, Phoenix (EE.UU.), Christchurch (Nueva Zelanda), Braintree (GB), Alcobendas (España) y Saarbrücken (RFA) han sido pionera en cuanto a la aplicación del concepto de calidad total al municipio<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Medina, A.: Calidad Total con Estrategia de cambio para la Administración Pública, en: Revista Chilena de Administración Pública, No 13., Diciembre de 1996, págs. 14-24; Shand, D.: Iniciativas en calidad del servicio en países miembros de la OECD, en: Revista Chilena de Administración Pública, No.13, Diciembre de 1996, Santiago, págs. 5-13; Raulf, M.: Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, en: VOP, 1995, No.6, págs. 389-393; OECD: Gobierno que responde. Iniciativas de calidad de servicio, Paris, 1996; Besser werden. Total Quality Management in der Verwaltung, en: Neues Verwaltungsmanagement, 9/98, C 5.1 Ver: Kopperger, G.: Total Quality Management und Lean Management als Grundlage zur Entwicklung von Leistungsverwaltungen, en: Bayerische Verwaltungsschule: Modernes Verwaltungsmanagement, Boorberg Verlag, Stuttgart, 1996, págs. 48-64

<sup>2</sup> Kopperger, G.: Total Quality Management und Lean Management als Grundlage zur Entwicklung von Leistungsverwaltungen, en: Bayerische Verwaltungsschule: Modernes Verwaltungsmanagement, Boorberg Verlag, Stuttgart, 1996, págs. 48-64

<sup>3</sup> Osborne, D.; Gabeler, T., op.cit., pág. 208

<sup>4</sup> Gore, A., op.cit., pág. 249

<sup>5</sup> Palabras pronunciadas por J.M. Eguiagaray, a la sazón Ministro para las Administraciones Públicas, en la inauguración de las Primeras Jornadas administrativas sobre “Medición y mejora de la calidad de los servicios públicos”, Madrid 1993

<sup>6</sup> Phoenix, Arizona (USA), Unternehmenskonzept des kommunalen Managements, Nettetal, Fairbanks, F.A., 1994; City of Phoenix Champions Newsletter, volume 1, no.5; An overview of organizational change, Phoenix, City of Phoenix, sin fecha; Behavior Research Center, City of Phoenix – Community attitude survey, Volume 1 – Analysis, Phoenix, 1993; Christchurch-Neuseeland, Fallbeispiel einer erfolgreichen Reform im öffentlichen Management, Gray, J.H., Nettetal 1994; Braintree – District Copuncil, Total Management, Statement of Management Approach, Braintree, 1994; Jochem, W.;

## *Enfoque de Calidad*

El enfoque de Calidad Ha sido presentado por E. Deming en 1965, quien lo suscribe a elementos que involucran una visión amplia, muchas veces llamada filosofía de trabajo. En este sentido la Calidad puede definir como “un estilo global de gestión, que utiliza el Método Científico, y las contribuciones de todas las personas de la organización para mejorar todo lo que la organización hace con el objetivo de alcanzar y exceder consistentemente las expectativas del cliente”<sup>7</sup>.

La calidad Constituye una estrategia que busca garantizar, a largo plazo, la supervivencia, el crecimiento y la rentabilidad de una organización optimizando su competitividad, mediante el aseguramiento permanente de la satisfacción de los clientes y la eliminación de todo tipo de desperdicios. Esto se logra con la participación activa de todo el personal, bajo nuevos estilos de liderazgo; siendo una estrategia que bien aplicada, responde a la necesidad de transformar los productos, servicios, procesos , estructuras y cultura de las organizaciones, para asegurar su futuro. Para adoptar con éxito esta estrategia es necesario que la organización ponga en práctica un Proceso de Mejoramiento permanente.

“Los ciudadanos de hoy se niegan a pagar más impuestos por servicios cuyos precios se disparan al mismo tiempo que disminuye la calidad”<sup>8</sup>. La administración municipal es el ámbito más natural para la introducción de un programa de gestión de calidad total de los clientes.

La Calidad es una filosofía organizacional integral que busca y promueve la mejora continua en todos los áreas y funciones del municipio, que involucra a todo el personal municipal y fija su objetivo final en la satisfacción plena del ciudadano: “Calidad significa calidad de trabajo, calidad del servicio, calidad de la información, calidad del proceso, calidad de la división, calidad de las personas incluyendo a los trabajadores, ingenieros, gerentes y ejecutivos, calidad del sistema, calidad de la empresa, calidad de los objetivos, etc. Nuestro enfoque básico es controlar la calidad en todas sus manifestaciones”<sup>9</sup>.

Mediante la Gestión de Calidad en la administración municipal se pueden alcanzar las siguientes finalidades estratégicas:

- Conseguir que los ciudadanos valoren positivamente la gestión del equipo de gobierno local, consolidando con ello la intención del voto.
- Reducir aquellos costos que consumen parte de la capacidad de ahorro y repercuten negativamente sobre la capacidad inversora.
- dinamizar a los funcionarios públicos a partir de nuevas iniciativas motivadoras alrededor de la participación para mejorar la calidad, y
- comunicar a los clientes una nueva imagen de la administración a partir de su oferta de servicios.

---

Lessel, E.: Der Weg der Landeshauptstadt Saarbrücken zur Umsetzung des “Neuen Steuerungsmodells”, en: Hill, H.; Klages, H. (Hrsg.): Wege in die Neue Steuerung, Stuttgart, 1996, págs. 37-51; Hirschfelder, R.: Steuerung durch Qualität – Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, en: Hill, H.; Klages, H. (Ed.): Lernen von Spitzenverwaltungen. Eine Dokumentation des 2. Speyerer Qualitätswettbewerbs 1994, págs. 209-221, Düsseldorf, 1995; Hirschfelder, R.; Lessel, E.: Steuerung durch Qualität: Das Saarbrücker Total Quality Management-Programm, en: VOP Heft 5, 1994, págs. 352-358; Nueva gestión local. Modernización municipal en Alcobendas, Editorial Popular, Madrid, 1993

<sup>7</sup> Deming, W.: Quality, Productivity and CompetitivePosition, Cambridge.: Massachusetts Institute of Technology, 1982

<sup>8</sup> Osborne, D.; Gabeler, T., op.cit., pág. 208

<sup>9</sup> Ishikawa, K.: ¿Que es el control total de calidad?, Editorial Norma Colombia, 1985, pág. 41

En la administración municipal, se da el hecho que, un servicio es prestado frecuentemente, más que como un proveedor lo haría con un cliente, como lo hace una autoridad respecto de un subordinado. Esto es el autoritarismo propio de la administración municipal. Los funcionarios se consideran a sí mismos como agentes del Estado, que realizan una tarea oficial, en vez de personal dedicado a prestar servicio a un determinado cliente o usuario de la comunidad. Frente a eso, la ciudadanía, el público usuario, reacciona restándole legitimidad a la burocracia pública y al poder político. Para el usuario, administración pública municipal y poder político son una misma cosa indiferenciada, que le brinda buenos o malos servicios, que le satisface o no sus necesidades.

### ***Satisfacción del ciudadano y calidad del servicio***

La calidad del servicio, desde la óptica de las percepciones de los clientes, puede “ser definida como: la amplitud de la discrepancia o diferencia que exista entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones”<sup>10</sup>.

De acuerdo con esta simple fórmula, el gestor municipal debe tener presente, cuando diseñe un servicio, que para mejorar la evaluación (de la calidad) que hacen sus clientes, tiene que<sup>11</sup>:

- a) disminuir las expectativas de los clientes.
- b) elevar la percepción que tienen respecto a lo que están recibiendo.
- c) trabajar en ambas direcciones.

El desarrollo de la calidad es un proceso que se inicia con la detección de las necesidades de los ciudadanos; prosigue con el diseño del servicio a prestar; continúa en el momento concreto de la prestación del servicio y se cierra el proceso, para volverlo a empezar de nuevo cuando se mide el grado de satisfacción de los ciudadanos por los servicios prestados por el municipio y, en el caso de que surjan problemas, buscando el modo de solventarlos.

### ***El sistema de calidad***

La Calidad dentro del municipio debe considerarse como un sistema (Sistema de Calidad Municipal). Este sistema, de acuerdo con la norma ISO 9004, consta de “una estructura organizativa, las responsabilidades, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para llevar a cabo la gestión de la calidad”<sup>12</sup> Grafico 4).

### ***Implementación de la calidad***

Jordi López y Albert Gadea han tratado de identificado los factores claves en una estrategia de implementación de la calidad en el ámbito municipal. Según ellos, “el proceso de mejora descansa sobre dos polos: los sistemas y las personas. Así, toda la estrategia de implementación debe perseguir que:

- Todos los sistemas de la corporación trabajen a favor de la calidad.
- Todas las personas muestren actitudes y comportamientos de servicios al ciudadano”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Zeithaml, V.A.; Parasuraman, A.; Berry, L.L.: Calidad Total en la gestión de servicios, Díaz de Santos, Madrid, 1993, pág. 21

<sup>11</sup> Cottle, D.: El servicio centrado en el cliente, Díaz de Santos, Madrid, 1991, pág. 27

<sup>12</sup> Ver Norma ISO 9004

<sup>13</sup> López, J.; Gadea, A., op.cit., pág. 139

## ***“Kaizen” – Mejora continua de la calidad***

La calidad buscada a través del desarrollo del sistema de Gestión de Calidad nunca se posee, sino que se construye permanentemente; es “una marcha hacia la excelencia”, es un “proceso de mejora continua”. El concepto central de esta técnica de gestión es el “Kaizen”; término que significa: la mejora continua de la calidad<sup>14</sup>. La Gestión de Calidad y toda la metodología asociada a ella son instrumentos para alcanzar el objetivo de la satisfacción del cliente.

En contraposición al enfoque taylorista-fordista, de carácter determinístico, excluyente y autocrático, este nuevo enfoque se caracteriza por ser más democrático, abierto y participativo y asume que es preciso involucrar a los propios trabajadores en el análisis y simplificación de las tareas, a través de un proceso de perfeccionamiento gradual, no apostando por un único y mejor modo de ejecutarlas, si no, más bien, por un mejoramiento continuo o permanente aunque sea marginal. La Gestión de Calidad Total, significa establecer una forma de trabajo tal que los procesos y productos y/o servicios del Municipio, sean continuamente mejorados (mejorados, a través de la participación y el trabajo planificado y sistemático de múltiples y diferentes tipos de equipos adecuadamente organizados y entrenados).

El objetivo del plan de mejoramiento continuo es crear y desarrollar una cultura organizacional orientada al trabajo efectivo, a través de los procesos formales establecidos en la organización, constituyendo el vehículo principal de este enfoque, el trabajo de equipo, proceso de toma de decisiones, plan comunicacional, la motivación y el involucramiento en los resultados fijados para el municipio.

## ***Herramientas y técnicas de la Gestión de Calidad***

### ***Círculos de calidad***

Una estrategia apropiada para que la prevención del error sea una actitud permanente en el interior del municipio es promover la práctica del autocontrol por parte del personal. La calidad de los servicios del municipio no ha de ser el resultado de la labor de unos cuantos especialistas, sino el fruto de una labor continuada de todos los miembros de la organización. Por ello se recomienda impulsar al máximo organismos participativos alrededor del tema de la calidad. Se ha desarrollado varias iniciativas para organizar a los funcionarios municipales a partir de esta visión peculiar de la dirección.

De éstas experiencias las más conocidas son: los Círculos de Calidad<sup>15</sup>. Son un instrumento de gestión y de desarrollo de personal. Constituyen una manera “de liberar la fuerza innovadora y creativa que existe en el personal”<sup>16</sup>. Los objetivos para el empleo de este instrumento son<sup>17</sup>: Mejorar la calidad del producto o servicio y de procesos; Satisfacción del personal con el trabajo/motivación; Y C) umento de las habilidades funcionales y de las capacidades extrafuncionales, generales (capacidades claves).

En el caso de los Círculos de Calidad (Quality Circles) se trata de grupos estables constituidos para que sus miembros intervengan en la solución de los problemas que impiden la mejor continua de su trabajo.

---

<sup>14</sup> Imai, Masaaki: Kaizen. Der Schlüssel zum Erfolg der Japaner im Wettbewerb, München, 1992; Bösenberg, D.; Metzen, H.: Lean Management, Verlag moderne industrie, Landsberg/Lech, 1993, pág. 106

<sup>15</sup> Zink, K.: Quality Circles, München, Carl Hanser Verlag, 1987; Beriger, P.: Quality Circles und Kreativität, Bern, 1987; Robson, M.: Quality Circles – A practical guide, Aldershot, Gower Publishing, 1982

<sup>16</sup> Raich, S.: Quality Circles sind ein Führungsinstrument, en: io Management Zeitschrift 60/1991/1, pág. 53-56

<sup>17</sup> Klaus, H.: Qualitätszirkel als Personalentwicklungsinstrument, en: Personal . Mensch und Arbeit, 10/1989, pág. 403

El grupo tiene autonomía para elegir el problema y, por su estabilidad, busca la manera de mejorar constantemente su trabajo.

### ***Métodos para la mejora de la calidad: Proceso de Resolución de Problemas y Proceso de Mejora de la Calidad***

¿Cómo trabajan los círculos de calidad? A pesar de la diversidad de Equipos de Mejora de la Calidad que se pueden constituir, todos ellos utilizan unos métodos y unas técnicas muy parecidas. Estas pueden reunirse en dos procesos bien definidos: el Proceso de Resolución de Problemas (Problem Solving Process) y el Proceso de Mejora de la Calidad (Quality Improvement Process).

### **PRESTACION DE SERVICIOS DE CALIDAD**

#### *Momentos de la verdad (Moments of truth)*

La calidad surge en el “momento de la verdad”, cuando el usuario de un servicio interacciona con el personal del municipio en contacto con el ciudadano. El ciudadano valora la calidad a partir del servicio recibido (calidad interna del servicio) y de cómo se resta este servicio (calidad externa). Dado que un servicio más que un producto es un proceso, “la actividad o proceso es parte de la producción de un servicio, tanto como lo es del producto final de este servicio”<sup>18</sup>. La calidad interna se cree “dentro de la organización y el personal es, generalmente, el único consciente de ella. La calidad externa, por el contrario, constituye la cara que la organización presenta al mundo exterior”<sup>19</sup>.

La calidad percibida por los ciudadanos durante la prestación de los servicios de los municipios está asociada a los siguientes elementos<sup>20</sup> (gráfico 5):

#### a) La calidad interactiva.

El ciudadano percibe la calidad a través de las relaciones que establece con el persona de atención al público o personal en contacto. Este personal es estratégico para la gestión de la calidad en los municipios.

Los puntos de contacto entre el ciudadano y el municipio son aquéllos donde se concreta la relación cliente-proveedor en el seno de una corporación local. En estos puntos de contacto, tan cruciales en la gestión de la calidad, es donde ocurren “los momentos de la verdad”. El personal en contacto es quien mejor transmite la imagen de la corporación ya que es a través de sus aptitudes y conocimientos como el ciudadano construye su juicio de calidad sobre el municipio.

#### b) La calidad física del servicio.

Esta comprende el estado de las dependencias municipales y de sus instalaciones, el material empleado, los instrumentos utilizados por los usuarios y el conjunto de elementos que acompañan a la prestación de servicios.

#### c) La calidad corporativa.

---

<sup>18</sup> Cottle, D., po.cit., pág. 52

<sup>19</sup> Ibidem, pág. 26

<sup>20</sup> López Camps, J.; Gadea Cerrera, A., op.cit., pág. 110-111

La calidad también se percibe a través de la imagen global que el municipio transmite como institución a la ciudadanía.

### ***Organizar la prestación de servicios***

#### ***QFD***

Existen varias técnicas para organizar la prestación de servicios a partir de las necesidades de los clientes de cualquier municipio. De todas ellas, la más utilizada últimamente es la denominada técnica del QFD (corresponde a las siglas de Q = quality; F = function; D = Deployment, que puede traducirse como Despliegue de la Función de la Calidad<sup>21</sup>.

Esta metodología se basa en la idea de que la calidad no aparece únicamente en el momento de la prestación del servicio, sino que afecta a todas las actividades de una organización que intervienen para hacer posible la prestación del servicio.

#### ***SERVQUAL***

Un buen instrumento para determinar la percepción de la calidad de servicios constituye el concepto de Servqual. A partir de una meticulosa investigación experimental, un grupo de expertos formado por Parasuraman, Zeithaml y Berry establecieron los diez atributos o “determinantes de la calidad de servicios”. Estas son: fiabilidad, Competencia, capacidad de respuesta, accesibilidad, empatía y cortesía, comunicación, credibilidad, seguridad, comprensión del ciudadano y evidencia física del servicio<sup>22</sup>.

A partir de los estudios cualitativos efectuados por Parasuraman, Zeithaml y Berry, cuyo resultado final fue el instrumento práctico SERVQUAL utilizado para determinar la percepción de la calidad en los servicios no públicos, se averiguó que los anteriores diez atributos de calidad podían reunirse en cinco grandes grupos de criterios<sup>23</sup> (gráfico 6).

#### ***Balanced Scorecard – Un método para integrar la orientación al ciudadano en la gestión estratégica municipal***

Debido a la necesidad de lograr una mayor orientación de los procesos y productos/servicios hacia el ciudadano, hoy ya no es posible gestionar al municipio solamente en base a los variables presupuestarias (financieras). Las variables financieras han de ser ampliadas por otras variables de gestión<sup>24</sup>.

El Balanced Scorecard es un instrumento bastante útil para la gestión estratégica de una administración municipal. En el modelo de Balanced Scorecard desarrollado por Kaplan y Norton se distingue entre cuatro perspectivas: La perspectiva financiera, la perspectiva del cliente, la perspectiva de los procesos internos, y la perspectiva del know-how (conocimientos).

---

<sup>21</sup> Zaidi, A. QFD. Despliegue de la función de la calidad, Díaz de Santos, Madrid 1993, pág. 128ff.

<sup>22</sup> Zeithaml, V.A.; Parasuraman, A. Y Berry, L.L., op.cit.

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Kaplan, R.S.; Norton, D.P.: Putting the Balanced Scorecard to Work, en: Harvard Business Review, Septiembre-Octubre de 1993, pág. 134-147; Kaplan, R.S.; Norton, D.P.: Balanced Scorecard, Boston, Mass., 1996; Horváth & Partner: Neues VerwaltungsManagement, Stuttgart, 1996, pág. 12ff.

Para evaluar el performance del municipio hay que relacionar los resultados financieros con otros factores que impulsan el desempeño. El Balanced Scorecard es una cadena: si los empleados están bien capacitados, podrán mejorar los procesos. Con procesos más eficientes es posible reducir el tiempo de producción y de entrega, lo cual generará ciudadanos satisfechos.

¿Cuáles son las ventajas de la implementación del BSC para los municipios? El Balanced Scorecard es un sistema para evaluar el desempeño del municipio, y su principal diferenciación es reconocer que las mediciones financieras, por sí mismas, no son suficientes por cuanto sólo indican los resultados de las inversiones y de las actividades, pero no contemplan los impulsores de la rentabilidad a largo plazo. Por esta razón, el BSC complementa las mediciones financieras con evaluaciones sobre el cliente, identifica los procesos internos que hay que mejorar, y analiza las posibilidades para el aprendizaje y el crecimiento, así como las inversiones en recursos humanos, sistemas y capacidades que podrán cambiar sustancialmente todas las actividades.

Un municipio que implementa el BSC advierte que es necesario tener una buena performance en varias dimensiones, y no sólo en la financiera, para lograr éxito a largo plazo. En términos de beneficios adicionales, el BSC ofrece una visión sobre el futuro, y un camino para llegar hasta él.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Deming, W.: Quality, Productivity and Competitive Position, Cambridge.: Massachusetts Institute of Technology, 1982
- Ishikawa, K.: ¿Que es el control total de calidad?, Editorial Norma Colombia, 1985.
- Zeithaml, V.A.; Parasuraman, A.; Berry, L.L.: Calidad Total en la gestión de servicios, Díaz de Santos, Madrid, 1993
- Cottle, D.: El servicio centrado en el cliente, Díaz de Santos, Madrid, 1991.
- Zink, K.: Quality Circles, München, Carl Hanser Verlag, 1987; Beriger, P.: Quality Circles und Kreativität, Bern, 1987
- Robson, M.: Quality Circles – A practical guide, Aldershot, Gower Publishing, 1982
- Zaidi, A. QFD. Despliegue de la función de la calidad, Díaz de Santos, Madrid 1993.
- Kaplan, R.S.; Norton, D.P.: Putting the Balanced Scorecard to Work, en: Harvard Business Review, Septiembre-Octubre de 1993.
- <sup>1</sup> Kopperger, G.: Total Quality Management und Lean Management als Grundlage zur Entwicklung von Leistungsverwaltungen, en: Bayerische Verwaltungsschule: Modernes Verwaltungsmanagement, Boorberg Verlag, Stuttgart, 1996.

## **RESEÑA BIOGRAFICA**

José Luis Quelempán Marileo, Administrador Público, Titulado en la Universidad de Chile en 1988, con un Diploma en Estrategias Financieras en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Ha ejercido desde 1989, en la I. Municipalidad de Pudahuel, los siguientes cargos: Auditor Interno, Jefe Administrativo, Director de Operaciones, Director de Control, Secretario Comunal de Planificación, Director de Administración y Finanzas (actualmente). En el ámbito académico como Profesor del área de gestión en la Facultad de Ciencias de la Ingeniería en la Universidad Diego Portales, Profesor de Administración Pública Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile. En la actualidad se desempeña también como Director de Instituto de Estudios y Gestión Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Central de Chile. En el área de publicaciones y Asesorías fue miembro del consejo editor de la revista Gobierno Regional y Local de la Editorial Jurídica de Chile,

publicación de artículo en revista Contactar acerca de experiencias municipales en gestión. Actualmente es asesor de proyectos municipales en el Departamento de sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.