
LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*

Edgardo Villasana Rivero

Agradezco la invitación que me hicieron los organizadores de este evento, el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., y la Coordinación de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, para intervenir y comentar ante ustedes un tema que considero no sólo de actualidad, sino de indudable controversia, dado el manejo indiscriminado que se ha hecho de su contenido y aplicación, casi considerándolo como un remedio milagroso, capaz de solucionar todos nuestros problemas y deficiencias.

Para entrar en materia, propongo que primeramente revisemos lo que sería un marco conceptual, con el fin de intentar reconocer lo que comprende y abarca la "calidad", y repasar brevemente su origen y campo de aplicación.

En seguida, propongo hacer un ejercicio de reflexión sobre las posibles ventajas o desventajas que aportaría al campo de los servicios que presta la administración pública, el aplicar —con las adecuaciones y salvedades pertinentes— los principios y las técnicas desarrolladas originalmente para lograr la "calidad" en la fabricación de productos; de esta manera considero que tendremos un mínimo de elementos para visualizar este fenómeno de "moda", por lo menos en México, y obtener las ventajas reales que permitan a nuestra administración pública hacer suya "la calidad" como un atributo propio, una manera de actuar, una filosofía de trabajo.

* Ponencia presentada el 12 de mayo de 1994, en la Sala Fernando Benítez de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con motivo del xx Aniversario de la Fundación del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

Marco conceptual

Uno de los problemas más comunes a que se enfrenta el estudio de cualquier disciplina del conocimiento, es el de establecer o reconocer con claridad el marco conceptual, ya que éste es la base para delimitar el objetivo y el campo de estudio, así como para identificar e individualizar el fenómeno estudiado, formulando adecuadamente planteamientos, desarrollo y conclusiones.

El tratamiento de un tema a veces se complica de inicio, sobre todo cuando un mismo concepto abarca diversas significaciones, y el no precisar su sentido y dar por sentado que todos lo entendemos por igual, lleva indudablemente a confusiones mayores.

Déjenme hacer memoria y platicarles cómo me enteré de que existía un término llamado “calidad”, que supuse, servía para inducirme a preferir un objeto frente a otro; después comprendí que también me servía para comparar y diferenciar los objetos sin precisar bien a bien en qué consistía todo esto. Fue la radio donde por primera vez escuché la transmisión de anuncios—la televisión aún no manifestaba su poder— para publicitar diversos productos, y se aludían y se destacaban las bondades o ventajas que inducían a preferirlos y comprarlos; decían “la calidad no tiene sustituto”, “la calidad se impone”, “la calidad no se improvisa”, “aquí sólo vendemos calidad”, y “lo barato cuesta caro, compre calidad”.

En principio, y como toda publicidad, acepté sin cuestionar. Sin embargo, al pasar el tiempo y enfrentarme al mercado, consumir los bienes, pagar por ellos y quedar satisfecho, provocó una serie de reflexiones tal vez para asegurarme de que lo que había comprado y pagado era lo convenido y lo justo y que nadie me había engañado. Posteriormente, esta actitud tuvo que ser sustentada con mayores bases y elementos técnicos al iniciarme en el campo de la administración de los recursos materiales y encontrar que el concepto “calidad” es un factor importante y determinante para la calificación y selección de productos y proveedores.

Descubrí entonces que hablar de “calidad” era hablar de cualidad, de características distintivas de una cosa; era hablar de especificaciones técnicas de un bien, y que esta distinción y calificación aunque fuera rudimentaria o superficial, cada día exigía mayor conocimiento y aplicación de técnica de comprobación y evaluación.

Reconocí también que el concepto de “calidad” no sólo se reducía a normas o estándares de tipo técnico, de producción o comerciales, sino que además comprendía una buena dosis de factores de tipo cultural, que

encerraban una serie de juicios de valor sujetos a situaciones y circunstancias propias de cada sociedad.

Hoy en día, la interrelación y la comunicación entre las naciones corre a velocidades impresionantes y nuestro horizonte de conocimientos se amplía a través de un mayor intercambio de información. Cómodamente podemos ver y comparar en segundos lo que se produce y vende en un país lejano, conocer su producción, su moda, sus tasas de interés, sus espectáculos, etcétera, y en todo ello está presente el concepto de "calidad"; de tal manera que ya en el terreno de las evaluaciones formulamos juicios, tomamos decisiones y calificamos lo que nos gusta, lo que nos satisface y cumple con nuestras expectativas y exigencias, o por el contrario lo criticamos y desechamos.

Esta actitud, que muchas veces se considera más emocional que racional, condujo a iniciar profundos estudios para probar, poner en claro y sistematizar los principios que rigen y enmarcan el citado concepto; este fue el mérito de los trabajos realizados por los doctores Edward Deming, J.M. Juran, Phillip Cosby y Kauoro Ishikawa, todos ellos considerados como "padres" de la filosofía de la "calidad".

Estos estudiosos profundizaron en diversos aspectos de la "calidad" y sólo a manera de ejemplo citaré lo más relevante de su obra: el Doctor Deming la enfocó desde el punto de vista del uso de la estadística y su aplicación a los procesos de producción, de manera que al obtener sistemáticamente datos y registros específicos le permitieran combinar y concluir con sistemas de control y evaluación, evitaran errores, redujeran costos y aseguraran mercados. El Doctor Juran, por su parte, destacó en sus estudios la importancia de encontrar procedimientos que permitieran seleccionar los puntos neurálgicos en la empresa; así mismo transformó las técnicas de control de calidad, de una herramienta técnica de taller en una herramienta de dirección y control de la Gerencia General. Por su parte, el Doctor Cosby desarrolló estudios para asegurar la participación de todos aquellos que intervienen en el proceso de la producción.

Cierra este grupo de expertos el Doctor Ishikawa, quien tiene el gran mérito de haber traducido, transformado y adecuado a la cultura oriental los principios de calidad introducidos por los norteamericanos después de la II Guerra Mundial; es decir, el concepto de calidad aplicado a la producción, lo convirtió en una filosofía del ser y del hacer, y lo hizo arraigar desde la cúpula empresarial hasta el último trabajador.

Mucho podría añadirse sobre el tema; por ahora sólo lo dejo a nivel de enunciados generales, concluyendo que la calidad, tiene múltiples facetas de estudio y aunque su campo de aplicación fue originalmente la

producción, ahora se amplía al de los servicios en general y a los que presta el gobierno. La calidad se ha convertido entonces en un tema de relevancia universal, sin embargo, cada país está reconociendo la necesidad de adaptar sus principios y técnicas a las propias características y objetivos que persigue.

Para mí, éste es el gran reto a que deben enfrentarse los administradores públicos de hoy y del mañana; encontrar, como lo hizo el Doctor Ishikawa, los puntos básicos de la problemática que se presenta en el país en relación con la "calidad", reconocer las limitaciones pero también las posibilidades, de manera que puedan desarrollarse metodologías y herramientas propias capaces de dar respuestas a las demandas que nuestra sociedad exige cada día con mayor intensidad.

La administración pública como responsable de la prestación de los servicios públicos

Pasemos ahora a relacionar el concepto de "calidad", con lo que se hace en el campo de los servicios públicos, y dado que estos son en su mayoría prestados por el gobierno, iniciaremos el enjuiciamiento de su brazo ejecutor: la administración pública.

Por razones de tiempo, no me detendré en mayores explicaciones sobre lo que es la administración pública, su organización y su funcionamiento, pues considero que es el "pan nuestro de cada día" tanto de los que estamos inmersos en ella, como de aquellos que como ustedes se le aproximan a través del estudio en cada una de sus clases.

La administración pública, como todos sabemos, ha sido caracterizada y caricaturizada con los más negros y agresivos calificativos: se le considera lenta, burocrática, prepotente, insensible, corrupta, etcétera, a pesar de los esfuerzos heroicos que se han hecho y que aún se hacen para modernizar y aminorar tales adjetivos.

Permítanme referirme en abono a lo antes citado, a los esfuerzos que se llevaron a cabo durante las décadas de los setenta y ochenta, época en la que los gobiernos ampliaron desmesuradamente sus campos de acción, arrastrados por los despegues económicos. Para atender el ya presionante crecimiento de la población, urgía que los gobiernos intervinieran en la mayor parte de las relaciones sociales, fueran éstas de producción o dedicadas a los servicios; sin embargo, el aparato administrativo encargado de llevar a feliz término las decisiones políticas, no llegó a estar a la altura de las circunstancias y sólo creció en número, pero no en eficiencia ni en productividad.

El programa de Reforma Administrativa que se implementó en esos momentos, basó sus objetivos en un diagnóstico e inició sus acciones revisando las estructuras orgánicas de cada dependencia y entidad, sus bases legales, los sistemas y procedimientos de trabajo, la sistematización y automatización, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, etcétera, es decir, se trató de abarcar el mayor campo de las acciones del gobierno.

Cabe aclarar que aunque estos programas de Reforma Administrativa no tocaban específicamente el tema de la calidad de los servicios públicos, implícitamente lo incluyeron. Como ejemplo citemos el programa denominado "Reforma de Ventanilla" o el de "Ventanilla Única", programas que contemplaban la capacitación del servidor público que estuviera al frente y tuviera trato con el público, para atender con conocimiento, prontitud, cortesía y calidez a todo aquel que se acercara a realizar un trámite ante el gobierno o a solicitar alguna información.

Hoy, veinte años después, podemos encontrar algunos frutos de esa siembra, y aunque lamentablemente no se logró arraigar en la mente y en la actitud de los servidores públicos esta nueva imagen de servicio de la administración, fue el principio y sentó las bases para la modernización que hoy en día se busca. La Reforma Administrativa, se dijo entonces, no es un proceso sujeto a plazo, no es un producto final, ni terminado, sino que es un proceso permanente de cambio y adaptación a las necesidades de una sociedad que también es dinámica y ahora, además de eso, informada y politizada.

A partir del actual régimen vivimos un nuevo modelo de concepción del Estado y por ende de su administración; la tesis central de esta concepción es que necesitamos de un Estado menos propietario y más solidario. Esta definición originó, entre muchas otras cosas, que al grito de "adelgacen la burocracia", se iniciara una verdadera "cacería" de empresas paraestatales, sobre todo de aquellas cuya fachada principal no mostrara visiblemente los resultados financieros pintados en el más absoluto "negro". En cambio, las que tuvieran un tono de "rojo" no se respetarían, sin saber a ciencia cierta si esto obedecía al manejo y color de las cifras, o a las preferencias ideológicas de los verdugos.

La tesis resultó lógica; menos dependencias y menos entidades igual a menos gastos, pero sobre todo a menos problemas y menos críticas al gobierno. Ojalá y este planteamiento hubiera permitido resolver los ancestrales rezagos y ofrecer otra cara al ciudadano; ahora vemos que el resultado no fue el esperado por la sociedad.

El problema de la falta de "calidad" en y de los servicios públicos aún subsiste. La estrategia de adelgazar las oficinas gubernamentales, no fue

afortunada; de otra suerte, no estaríamos cuestionando si hay o no “calidad” en los servicios, cuáles son los resultados de los esfuerzos emprendidos, o dónde se pueden observar los resultados de la aplicación de los principios de calidad.

Esto lo planteo porque considero de fundamental importancia el mantenernos informados sobre el desarrollo de este fenómeno. No podemos ni debemos dejarnos llevar por “modas”, o por atractivos pseudoprogramas de estudio que ofrecen lograr la calidad total en tan sólo 30 días.

Lo anterior me lleva a hacer una reflexión más, que espero compartan conmigo: ¿qué tanto ha avanzado nuestra Facultad en el estudio, investigación e impartición de materias sobre la “calidad” y todas las modalidades que se han venido desarrollando? ¿No creen ustedes que ya es tiempo de que se incluyan en nuestros planes de estudio este tipo de materias? Por lo menos para mí es claro, y seguramente muchos de ustedes coincidirán, que urge incluirlas como instrumental básico que debe llevar en su portafolio el administrador público, no en el siglo XXI sino en el presente.

Comento esto porque el famoso *boom* de la calidad –su origen y aplicación–, aún no ha hecho su entrada triunfal en el campo de los servicios públicos.

Queda pues el reto para los administradores públicos, de replantear sería y honestamente las perspectivas, beneficios y posibilidades reales de adecuar y probar estas nuevas técnicas, y una vez conocidos los resultados, desarrollar una metodología propia, su conceptualización, contemporización, campo inmediato de aplicación, viabilidad y factibilidad para implementarla, etcétera.

Termino mi intervención reflexionando en voz alta sobre algunas ideas que tengo al respecto: propondría que de inmediato se revisara qué servicios públicos son los más demandados por la sociedad, para iniciar un programa piloto de calidad total; saber cuáles son las expectativas que tienen los usuarios, su grado de satisfacción y aprobación al recibir el servicio y qué sugerirían para que lo que se les diera fuera considerado de calidad.

Sin embargo, como lo dije al principio, tenemos que reconocer la escasez de instrumentos para medir y diseñar un nuevo modelo de Administración Pública. Hasta ahora no hemos desarrollado y probado normas de calidad aplicables a la inmensa variedad de servicios públicos. Es entonces tiempo de que tomemos conciencia de la importancia que tiene la preparación de analistas y especialistas en el tema, que sean capaces de observar y registrar las operaciones que se realizan en las

oficinas de gobierno y relacionar sus resultados con la aprobación del usuario final. Esto, reconozco desde luego, tiene un alto grado de dificultad, sobre todo cuando se entra en los terrenos de lo intangible, como pudiera ser la medición de una toma de decisiones, la intercomunicación telefónica, el mantenimiento y registro de datos, la transmisión de órdenes, la elaboración de informes, etcétera.

Los resultados de cada una de esas operaciones obedecen a innumerables variables; entre las más significativas podríamos señalar el momento, lugar, circunstancia, predisposición, desconocimiento, etcétera. Lo grave de todo esto es que los resultados son en ese momento irremediables, y en perjuicio del ciudadano.

La situación mundial, y en particular la nacional, están obligando a extremar cuidados y poner mayor atención a la "calidad". La globalización, los bloques, las alianzas, etcétera, están preparando sus estrategias de competencia destacando más la calidad en el servicio que en el producto mismo.

Mi posición personal, y con esto concluyo, es que sólo podrá tener éxito la aplicación de los principios de la calidad en el sector público, cuando hayamos sido capaces de definir claramente lo que queremos y cómo lo queremos, precisiones que se sustentan más en términos políticos y sociales, que en enfoques económicos. Con ello podemos asegurar que se rescata como centro y objetivo a perseguir, la satisfacción del ciudadano, del demandante y beneficiario del servicio.

Hay que ubicarnos en la posición del ciudadano y darnos cuenta de que, junto con la sociedad civil, ha crecido; que quien va a una oficina pública ya no acepta ir en condición de súbdito, de menor de edad, de ignorante. Éste, hoy se enfrenta y su actitud no es de pedir que se le otorgue un servicio, sino que lo exige, y de presentarse la oportunidad, intervendría en la resolución de éste; exige que se le escuche, que se le responda, participar en la forma como se asignan los fondos públicos. Esto y más es lo que esperan para reconocer y legitimar las acciones del gobierno.

En resumen, yo diría que es urgente atacar el problema de la calidad en los servicios públicos, no dejar que se agrave más y que su resolución se busque recurriendo a la fuerza o la violencia.

Propongo tomar en cuenta para su estudio los siguientes puntos:

- Definir los conceptos de servicio público y de calidad.
- Definir las actitudes y aptitudes que deben tener los servidores públicos.
- Definir las actitudes de quienes reciben los servicios públicos.

- Desarrollar liderazgos auténticos basados en la capacidad de conjugar los aspectos políticos con los tecnológicos.

Finalmente, apoyaría lo antes citado con un programa integral sistemático y permanente de superación en todos los sentidos, que inicie en la familia y prosiga en la escuela, la comunidad y el resultado a fin de rescatar los derechos del hombre y del ciudadano, poner en su lugar a quien presta los servicios públicos, informar y concientizar al usuario y derechohabiente sobre lo que le corresponde exigir en legítimo derecho. De esta manera creo que podemos caminar hacia una nueva cultura de los servicios públicos, en la que unidos prestadores y prestatarios, reconozcan los papeles que les toca jugar de manera que los servicios se presten con calidad y desde la primera vez.

Espero que mi intervención haya cumplido con las expectativas de quienes me escucharon, de manera que comparen y evalúen si existió calidad en este trabajo.

Calendario de procesos electorales en las entidades federativas 1996*

(actualizado el 18 de julio de 1995)

Entidad federativa	Tipo de elección	Instalación de organismos electorales	Registro de candidatos	Fechas de elección 1996	Fecha de Instalación
Baja California Sur	Diputados M.R.	A más tardar el 10 y hasta el 20 de septiembre de 1995 (órgano estatal)	Del 1° al 10 de noviembre de 1995	4 de febrero	14 de marzo
	Diputados R.P.	A más tardar el 30 de septiembre hasta el 4 de octubre de 1995	Del 11 al 20 de noviembre de 1995	4 de febrero	14 de marzo
	Ayuntamientos	(Órganos distritales y municipales)	Del 21 al 30 de noviembre de 1995	4 de febrero	30 de abril
Hidalgo	Diputados M.R.	A más tardar el 30 de septiembre y hasta el 10 de octubre de 1995 (órgano estatal)	Del 10 al 15 de enero de 1996	18 de febrero	1° de abril
	Diputados R.P.	Del 10 de octubre, hasta el 15 de noviembre de 1995 (órganos distritales)	Del 16 al 20 de enero de 1996	18 de febrero	1° de abril
Quintana Roo	Diputados M.R.	Para esta elección, queda a criterio del Consejo Estatal Electoral determinar si se instalan o no los consejos municipales electorales y en su caso, a partir de qué fecha	Del 12 al 14 de enero de 1996	18 de febrero	26 de marzo
	Diputados R.P.	A más tardar el 7 de noviembre de 1995 (órgano estatal)	Del 17 al 19 de enero de 1996	18 de febrero	26 de marzo
	Ayuntamientos	(Organización distrital y municipal)	17 y 18 de diciembre de 1995	18 de febrero	10 de abril

* Datos obtenidos en la Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donald Colosio, A.C. Elaborado por Rosa María Mirón Lince.

San Luis Potosí	Diputados M.R.	Del 1º al 15 de febrero de 1996 (órgano estatal)	Del 12 al 14 de enero de 1996	18 de febrero	26 de marzo
	Diputados R.P.	Del 1º al 15 de abril de 1996 (Comisión distrital electoral)	Del 16 al 30 de mayo de 1996	7 de julio	15 de septiembre
Nayarit		Del 1º al 15 de mayo de 1996 (órganos distritales y municipales)			
	Diputados M.R.	Del 1º al 15 de enero de 1996 (órgano estatal)	Del 10 de abril al 5 de mayo de 1996	7 de julio	18 de agosto
	Diputados R.P.	Del 15 al 29 de febrero de 1996 (comisión distrital electoral)	Del 10 de abril al 5 de mayo de 1996	7 de julio	15 de agosto
	Ayuntamientos	Del 1º al 7 de marzo de 1996 (órganos municipales)	Del 10 de abril al 5 de mayo de 1996	7 de julio	17 de septiembre
Coahuila	Ayuntamientos	Del 1º al 7 de marzo de 1996 (Consejo Estatal Electoral)	Del 28 al 31 de julio de 1996	29 de septiembre	11 de diciembre
		2 de mayo de 1996 (comités distritales y municipales electorales)	(el último día, máximo a las 18:00)		
Guerrero	Diputados M.R.	Del 1º al 30 de mayo de 1996 (órgano estatal)	Del 1º al 15 de agosto de 1996	6 de octubre	1º de marzo
	Diputados R.P.	Del 1º al 30 de junio de 1996 (órganos distritales)	Del 16 al 30 de agosto de 1996	6 de octubre	1º de marzo
	Ayuntamientos	Del 1º al 30 de junio de 1996 (órganos municipales del 1º al 15 de agosto de 1996)	Del 1º al 15 de agosto de 1996	6 de octubre	1º de diciembre

Estado de México	Diputados M.R.	10 de mayo de 1996 (órgano estatal)	Del 27 de agosto al 10 de septiembre de 1996 (partidos políticos) 22 de agosto de 1996 (coaliciones y/o candidaturas comunes)	10 de noviembre	Del 20 de noviembre hasta el 5 de diciembre
	Diputados R.P.	15 de julio de 1996 (órganos municipales)	Del 11 al 26 de septiembre de 1996 (partidos políticos) 22 de agosto de 1996 (coaliciones y/o candidaturas comunes)	10 de noviembre	Del 20 de noviembre hasta el 5 de diciembre
	Ayuntamientos	25 de julio de 1996 (órganos municipales)	Del 11 al 26 de septiembre de 1996 (partidos políticos) 21 de septiembre de 1996 (coaliciones y/o candidaturas comunes)	10 de noviembre	1 ^o de enero de 1997