

5. Los servicios y los procesos

Los Servicios Y La Servucción

La actividad de la Administración Pública se manifiesta, principalmente, por la prestación de servicios. Un «servicio es un trabajo realizado por alguien». En términos de la norma ISO 8402:1994 un servicio es el «resultado generado por actividades en la interfase entre el cliente y el suministrador y por las actividades internas del suministrador para satisfacer las necesidades del cliente». El cliente es el «destinatario del servicio».

Las Tablas 5.1, 5.2 y 5.3 recogen datos acerca: «Estructura del valor añadido bruto a precios del mercado (precios constantes) por ramas de actividad», «Participación de los servicios en el valor añadido bruto a precios de mercado (precios constantes)» y «Distribución de la población activa por ramas de actividad», mostrando la importancia del sector servicios públicos en nuestro país.

La prestación de servicios, a la que suele dársele la denominación general de Servucción, reviste modos especiales en cuyas manifestaciones tiene especial importancia profundizar. La norma ISO 9004-2:1991¹ viene a distinguir entre servicios propiamente dichos y servicios en combinación con la producción y el suministro de un producto. Puede trazarse una «franja continua» entre un caso y otro, como muestra la Figura 5.1.

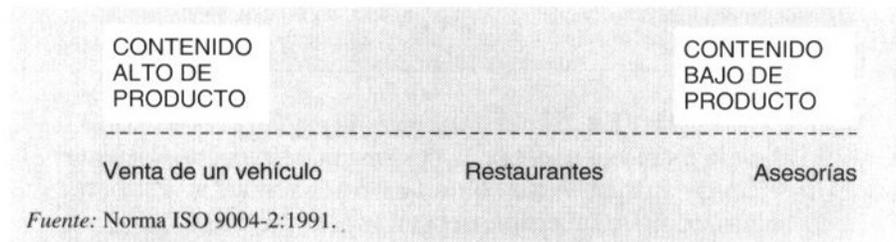


Figura 5.1. Los tipos de servicios.

	Millardos 1993	%	Total sector (%)
1. Productos de la agricultura, silvicultura y pesca	1.972	5,28	5,28
2. Productos energéticos	2.185	5,85	
3. Productos industriales	8.580	22,95	36,53
4. Construcción	2.888	7,73	
5. Servicios destinados a la venta	16.255	43,50	
6. Servicios no destinados a la venta	5.490	14,69	58,19
Total VAB a.p.m.	37.370	100	100

Fuente: Contabilidad Nacional de España. Serie contable 1991-1996. Base 1986 INE y elaboración propia.

Según el peso relativo de cada uno de los actores y del soporte físico, P. Eiglier y E. Langeard² distinguen entre los casos que muestran las figuras:

Autor. Andrés Muñoz Machado

- Figura 5.2. Servicio tipo I. El soporte físico es casi inexistente o de muy escasa importancia. Puede ser el caso de un profesor y un alumno o de una asistente social.

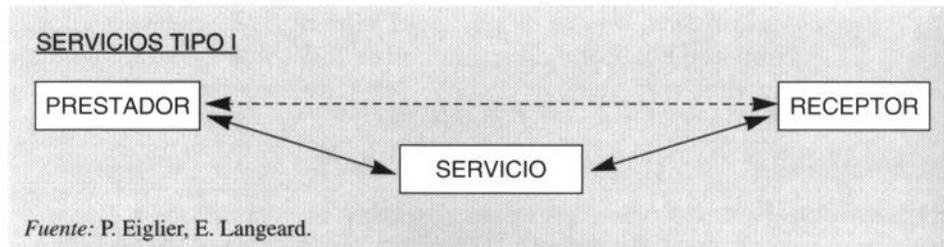


Figura 5.2

- Figura 5.3. Servicio tipo II. El soporte físico tiene mayor importancia, siendo menor el papel de la persona que lo presta. Puede ser el caso de un servicio de aparcamiento con un cajero automático. El soporte físico es tanto el cajero como la superficie del parking. El prestador del servicio puede ser el propietario o la empresa explotadora, cuyo cometido parece muy pequeño en cada servicio.

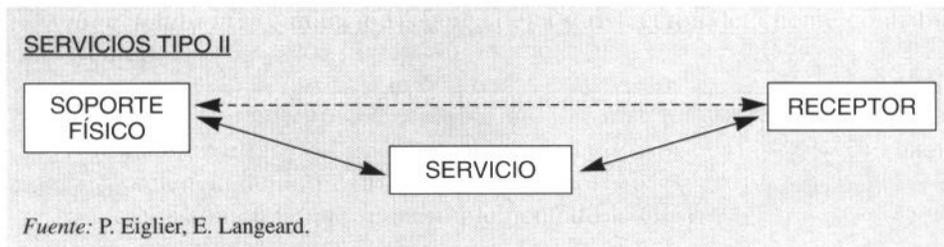


Figura 5.3

TABLA 5.2 Participación de los servicios en el VAB a.p.m. (precios constantes). Año 1993

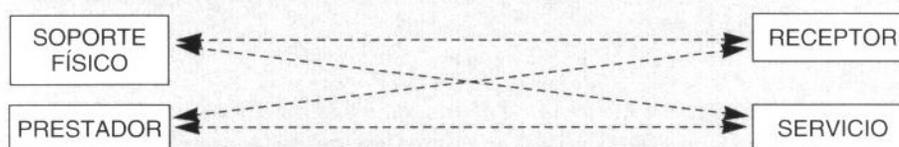
	Millardos	%
Servicios destinados a la venta	16255	74,79
- Recuperación, reparación	754	3,47
- Comercio	4.642	21,35
- Restaurantes y alojamientos	2.356	10,84
- Ferrocarriles	3	,010
- Transporte por carretera, oleoductos y gasoductos	929	4,28
- Transporte marítimo y de cabotaje, navegación interior	61	,28
- Transporte aéreo	182	,84
- Servicios anexos a los transportes	366	1,68
- Comunicaciones	800	3,68
- Crédito y seguros	2.151	9,90
- Producción imputada de servicios bancarios	2.277	10,46
- Servicios prestados a las empresas	1.979	9,10
- Alquiler inmobiliario	2.389	10,98
- Investigación y enseñanza destinada a la venta	284	1,31
- Sanidad destinada a la venta	488	2,24

- Servicios destinados a la venta N.C.O.P.	1.149	5,29
Servicios no destinados a la venta	5.490	25,21
- Servicios generales de las administraciones públicas	2.943	13,52
- Investigación y enseñanza no destinada a la venta	1.088	5
- Sanidad no destinada a la venta	1.089	5
- Servicios no destinados a la venta N.C.O.P.	369	1,69
Total VAB a.p.m. servicios	21.745	100

Fuentes: CN de España. Serie contable 1991-96. Base 1986 INE y elaboración propia

- Figura 5.4. Servicio tipo III. El servicio es consecuencia de la interacción entre dos o más personas, mediando entre ellas un soporte físico. Puede ser el caso del transporte urbano en el que son necesarios un conductor de autobús (prestador): un autobús (soporte físico) y un receptor (el viajero).

SERVICIOS TIPO III



Fuente: P. Eiglier, E. Langeard.

Figura 5.4

	Miles de personas	%
Total	16.164	100
Agricultura	1.285	7,93
Pesca	61	0,354
Industrias extractivas	70	0,41
Industrias manufactureras	2.752	17,08
Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua	87	,52
Construcción	1.513	9,44
Comercio	2.412	15,00
Hostelería	938	5,88
Transporte	818	5,08
Intermediación financiera	349	2,14
Actividades inmobiliarias y de alquiler	954	5,80
Administración pública	905	5,67
Educación	835	5,15
Actividades sanitarias	800	4,92
Otras actividades sociales	545	3,35
Hogares que emplean personal doméstico	421	2,57
- Organismos extraterritoriales	3	0,016
- Han dejado su último empleo hace 3 años o más	663	4,07
- Parados que buscan su primer empleo	748	4,60

Fuentes: EPA. Primer trimestre 1998 INE y elaboración propia.

Las Diferencias Entre Servicios Y Productos Físicos

La Administración Pública presta servicios que pertenecen a los tres tipos indicados anteriormente. Los servicios, sea quien sea quien los preste, presentan características especiales que los diferencian de los productos físicos. Estas características son:

- El servicio suele ser consecuencia de la relación directa entre el prestador y el receptor. Es el caso de los tipos I y III anteriores. De ahí que la formación y habilidad del prestador resultan de enorme relieve a la hora de conseguir una alta calidad del servicio.
- El servicio público puede prestarse bien cuando el receptor lo solicita -es el caso del transporte público- o bien por entenderlo así las autoridades, en razón de su cometido de cuidadores del bien común. Un ejemplo de esto último puede ser la atención a los drogadictos, o a los presidiarios.
- Los servicios no son almacenables ni transportables. La Oficina de Información de un Ministerio no puede conservar sus horas de ocio de un día para suplir las necesarias, como consecuencia de un exceso de peticiones del día siguiente. Los servicios están disponibles en un momento; sólo en ese momento pueden ser prestados, y caducan si no se hace así.
- Los servicios son inseparables de quien los presta. De ahí que en muchos casos el receptor ponga especial cuidado en la elección del prestador. Es el caso de los servicios profesionales, de los que son ejemplo los de abogacía, medicina o ingeniería.
- Los servicios se construyen en muchos casos a medida que se prestan. Sus características se adaptan mucho más a la individualidad, a los deseos de cada receptor. La enseñanza puede ser, en muchos casos, un buen ejemplo. La variabilidad de sus componentes es necesariamente mayor.

Un ejemplo de cuanto acabamos de decir se muestra en las Tablas 5.4 y 5.5, relativas al caso de una estación de autobuses para viajes a larga distancia; recogen los estándares del servicio básico y de los periféricos. Estas características lo son de calidad producida, aunque hayan sido establecidas partiendo de las expectativas del usuario. Si recogen todo lo que el usuario espera, calidad percibida y calidad producida coincidirán. Habrá de tenerse en cuenta, además, que la calidad percibida del servicio de la estación de autobuses se compone, de un lado, de las características indicadas, suponiendo que éstas sean todas las que el cliente espera, y de otro, del peso relativo que el cliente da a cada servicio y a cada característica del mismo.

TABLA 5.4. Estación de autobuses para viajes a larga distancia

<p>SERVICIO BÁSICO Facilitar al viajero el encuentro con su medio de transporte y su acomodación en el mismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Prestador: empleado. - Receptor: viajero o persona o empresa que adquiera el billete. (Servicio tipo I o II)
<p>SERVICIOS PERIFÉRICOS O COMPLEMENTARIOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Información sobre horarios y rutas. - Información hotelera y turística. - Conexión con otras líneas. - Carritos para transporte de equipajes. - Teléfono público. - Megafonía. - Parada de taxis. - Venta de billetes. - Bar y restaurante. - Venta de periódicos. - Establecimientos comerciales. - Salas de espera. 	<p>3. Bar y restaurante:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: <ul style="list-style-type: none"> • Local. • Mesas, sillas, manteles. • Vajilla. - Prestador: maître, camarero. - Receptor: el huésped. (Servicio tipo III) <p>4. Kiosco de prensa y establecimientos comerciales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: la sala y los muebles. - Prestador: de difícil definición. Puede ser la administración propietaria de la estación de autobuses. - Receptor: el usuario de la sala. (Servicio tipo II)
<p>ACTORES, SOPORTE FÍSICO Y TIPO DE SERVICIO</p>	<p>6. Carritos para transporte de equipajes, teléfonos, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: el carrito, el teléfono, etc. - Prestador: de difícil definición: la administración propietaria. - Receptor: el usuario. (Servicio: tipo II)
<p>SERVICIO BÁSICO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: espacio para la parada del autobús. - Prestador: el chófer del autobús. - Receptor: el viajero. (Servicio tipo III) 	<p>7. Megafonía:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: instalación de megafonía. - Prestador: empleado que emite mensajes. - Receptor: persona o personas a quienes va dirigido el mensaje. (Servicio tipo III)
<p>SERVICIOS PERIFÉRICOS</p> <p>1. Información sobre horarios y rutas, hotelera y turística y conexión con otras líneas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: <ul style="list-style-type: none"> • Oficina o mostrador de información. • Ordenador. • Catálogos. - Prestador: Empleado de información. - Receptor: El viajero o persona que demanda información. (Servicio tipo I) <p>2. Venta de billetes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: <ul style="list-style-type: none"> • Oficina de venta de billetes. • Máquina expendedora. • Caja. 	<p>8. Parada de taxis:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Soporte físico: espacio para parada de taxis, vehículos. - Prestador: la Administración Pública propietaria, el taxista. - Receptor: el usuario. (Servicio tipo III)

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5.5. Estándares de los servicios

SERVICIO BÁSICO

- El espacio físico y el autobús deberán cumplir las condiciones adecuadas, tanto para el aparcamiento, como para el acceso y las necesidades del viaje.
- El chófer del autobús abrirá las puertas de éste y de la bodega del portaequipajes.
- El chófer revisará los billetes de los viajeros antes de que éstos accedan al autobús.
- El chófer contestará con amabilidad a todas las preguntas que se le hagan.
- El chófer estará adecuadamente uniformado.
- El autobús llegará a su andén al menos quince minutos antes de su hora de salida y, entonces, abrirá las puertas.
- El autobús partirá a la hora exacta.
- El servicio de megafonía advertirá a los viajeros en castellano y en inglés que el autobús de la ruta... está a punto de partir y les rogará que tomen asiento.
- El chófer ayudará a los viajeros a instalarse en su asiento, caso de que éstos tengan alguna dificultad.

SERVICIOS PERIFÉRICOS

Información:

- Oficina adecuadamente dispuesta y limpia.
- La oficina dispondrá de catálogos, listas, bases de datos y, en general, de todas aquellas informaciones que, presumiblemente, puedan ser exigidas por los viajeros.
- El empleado recibirá amablemente al viajero y le preguntará lo que desea.
- El empleado le dará verbalmente o por escrito la información demandada.
- El viajero no deberá esperar más de cinco minutos antes de acceder al mostrador de Información.
- La información solicitada se dará en el tiempo más corto posible.
- Los casos en los que el empleado de información haya de atender al teléfono, lo hará disculpándose ante la persona a la que está informando y tratando de mantener un orden entre ambas peticiones de información.
- Las llamadas de teléfono habrán de atenderse con prontitud, antes de tres tonos.
- Las personas que soliciten información por teléfono no deberán ser dejadas en la línea más de

- veinte segundos, sin conversación. En caso de que se esté atendiendo a otra persona y sea imposible simultanear las acciones, se advertirá.
- Se despedirá amablemente a la persona que ha recibido la información.

Venta de billetes

- La oficina y sus elementos mecánicos reunirán las condiciones físicas adecuadas.
- El empleado saludará al cliente y le preguntará lo que desea.
- Contestará a sus preguntas acerca de rutas, horarios y otras circunstancias del viaje.
- Le facilitará el billete.
- Cobrará el importe.
- Registrará la venta y su importe.
- Se despedirá amablemente.

Bar y restaurante

- El local y todos los elementos físicos cumplirá las condiciones adecuadas a su objetivo.
- El camarero o maître saludará al cliente y le mostrará la carta o le preguntará lo que desea.
- Le tomará la comanda y la solicitará a la cocina.
- Servirá el primer plato en un tiempo no mayor de 10 minutos desde la toma de la comanda.
- Servirá el segundo plato en un tiempo no mayor de cinco minutos tras la retirada del servicio del primero.
- Preguntará si desea tomar postre y en su caso tomará la comanda.
- Solicitará el postre a la cocina.
- Servirá el postre.
- El tiempo máximo de duración de la comida será de una hora.
- Presentará la factura a petición del cliente.
- Cobrará la factura.
- Anotará la caja.

Bar

- Solicitar al cliente, no más de cinco minutos después de que haya tomado asiento o se haya colocado en la barra, la comanda.
- Servir no más tarde de cinco minutos después de recibir la comanda.
- Facilitar la factura al cliente.
- Cobrar. Dar las gracias. Despedir al cliente.

(Continúa)

TABLA 5.5. Estándares de los servicios (continuación)

<p><i>Kiosco de prensa y establecimientos comerciales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Local y mercancías adecuadamente dispuestas, limpias y ordenadas. - Dejar observar al cliente la mercancía expuesta. - Ayudar al cliente a encontrar lo que desea. - Contestar a sus preguntas. - Indicar el precio. - Cobrar la mercancía. - Agradecerle la compra y despedirlo amablemente. 	<p><i>Megafonía</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Equipos adecuados a la misión a cumplir. - Intensidad y claridad del sonido adecuadas. - Anunciar todas las salidas y llegadas de autobuses con tiempo suficiente. - Dar toda clase de avisos con claridad y precisión, indicando a quién van dirigidos y qué ha de hacer la persona a quien se dirigen. - Indicación de dónde se pueden dar mensajes para que se transmitan por megafonía.
<p><i>Salas de espera</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Limpias, adecuadamente dispuestas y con capacidad suficiente para su objetivo. - Existencia de indicadores que señalen la situación de las salas de espera. 	<p><i>Parada de taxis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dispuesta a la salida de la estación de autobuses y en un lugar donde se pueda llegar con los carritos porta-equipajes. - Indicación del sitio donde ha de aguardarse al taxi. - Los taxis deberán cumplir las prescripciones de las autoridades. - El taxista deberá recibir con amabilidad al pasajero, ayudarlo con el equipaje y preguntarle adónde desea ir.
<p><i>Carritos de transporte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Resistencia y capacidad suficiente para su cometido. - Situados a la entrada de la estación y a la llegada de los autobuses. - Fácilmente visibles y elegibles. 	

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué Hay Detrás De La Prestación De Un Servicio?: Los Procesos

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo publicó, en 1991, un informe titulado *Servicios Públicos: Trabajar para el consumidor*, en el que se hace un análisis de los servicios públicos de algunos países europeos. En el mismo se afirma: «Somos una sociedad hiperservida pero infraatendida», haciendo con ello referencia al deterioro de las condiciones de vida en las ciudades europeas. El informe llega, entre otras, a la conclusión de que «los miembros más desfavorecidos del público... no están informados de los servicios disponibles», y cita las siguientes fuentes que avalan su afirmación:

- «Los emigrantes de la tercera edad... no ejercen todos sus derechos a las prestaciones... tiene falta de información» (Francia, Evolink Age).
- «En 1981 tres millones de personas que vivían por debajo del nivel de pobreza "tenían derecho a reclamar prestaciones suplementarias, rebajas en su vivienda y un suplemento a los ingresos familiares, pero no lo hicieron porque lo ignoraban"» (Reino Unido, *The Future of Social Security*. Maynard).
- «... La mayoría de los jóvenes no saben lo que hay disponible» (Info-Action-85). «Las mujeres parecen estar mal informadas... los planes para que las personas conozcan... los programas de formación... colocación, reclutamiento, son sin duda tan importantes como los propios programas» (Comisión de las Comunidades Europeas). El público no sabe a quién dirigirse para obtener un servicio.

El Informe de la Fundación señala las siguientes causas para estos hechos:

- Información inaccesible o no disponible donde y cuando se necesita.
- Empleo de un lenguaje inapropiado para las personas a las que va dirigido el mensaje.

Autor. Andrés Muñoz Machado

- Información sobreabundante, difícil de usar.
- Insensibilidad de las personas que prestan los servicios a la falta de información de los contribuyentes.
- Inadecuado empleo de los medios de comunicación.
- Desconocimiento de los hábitos de las personas a las que van dirigidas las ayudas.

La situación que describe el Cuadro 5.1, referente al Servicio Rural de Correos o las que se refieren a la ineficiencia del funcionario que atiende una ventanilla, se encuentra entre las muchas que los humoristas emplean en sus representaciones gráficas para ridiculizar la actividad de la Administración. El público suele descargar muchas veces sus iras contra el empleado que atiende la ventanilla, con una actitud probablemente injusta ya que un análisis, por somero que sea, de la situación conduce, en los más de los casos, a mostrar la escasa responsabilidad que el empleado público tiene sobre la misma. Un modo de llevar adelante este análisis, muy característico de los métodos de la gestión de calidad total, es analizar la cadena de acciones, el proceso, que confluyen o se concatenan, de modo que se consiga la prestación del servicio. Comenzamos por aplicar este método al caso de los servicios sociales que se ha citado un párrafo más arriba. El proceso podría ser el de la Figura 5.6.

La descripción de estos procesos puede hacerse todo lo pormenorizada que se quiera. No obstante, hasta un examen somero de los mismos para comprender que la persona o grupo de personas situadas en sus últimas etapas, sea la comisión decisora de ayudas, que recibe pocas solicitudes o solicitudes equivocadas, sea como consecuencia de la inadecuación de las ayudas o de la falta de información; tienen escasísima responsabilidad en los resultados, aunque con no poca frecuencia se les señale como culpables de todo tipo de ineficacias.

Un informe del Defensor del Pueblo de 1990 relata lo siguiente: «Una vez más se recogen significativas irregularidades en el reparto de la correspondencia en el medio rural. Ante ellas, la Dirección General de Correos nos informa de que el enlace rural de la zona se encuentra suspendido de empleo al estar incurso en expediente disciplinario, produciéndose, efectivamente, las irregularidades detectadas en el reparto por cuanto las personas contratadas para sustituirle en el desempeño de su función han tardado en asumir el conocimiento de su cometido y del territorio a atender, motivando todo ello el retraso en la normalización del servicio. A ello, según el expresado informe, hay que añadir el imprevisto y desproporcionado incremento del tráfico debido a grandes usuarios a través de entregas masivas.»

«Como consecuencia de las deficiencias del servicio, indudablemente debidas a la limitación de medios que permitan una adecuada eficacia, puede constatarse el crecimiento paulatino de empresas privadas dedicadas a la prestación de servicios de mensajería y paquetería, como elocuente reacción de los usuarios frente a las deficiencias del servicio de correos.»

El análisis de este caso puede hacerse desde distintos ángulos. Uno de ellos es el conjunto de actividades que componen el proceso sancionador. Se ilustra en la Figura 5.5.

CUADRO 5.1 SERVICIO RURAL DE CORREOS

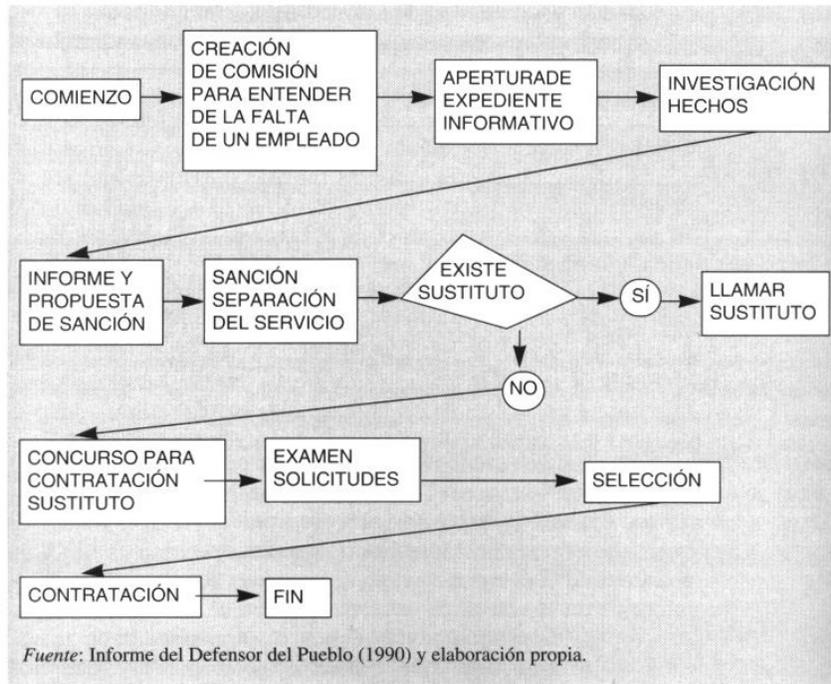


Figura 5.5. La sustitución del enlace rural.

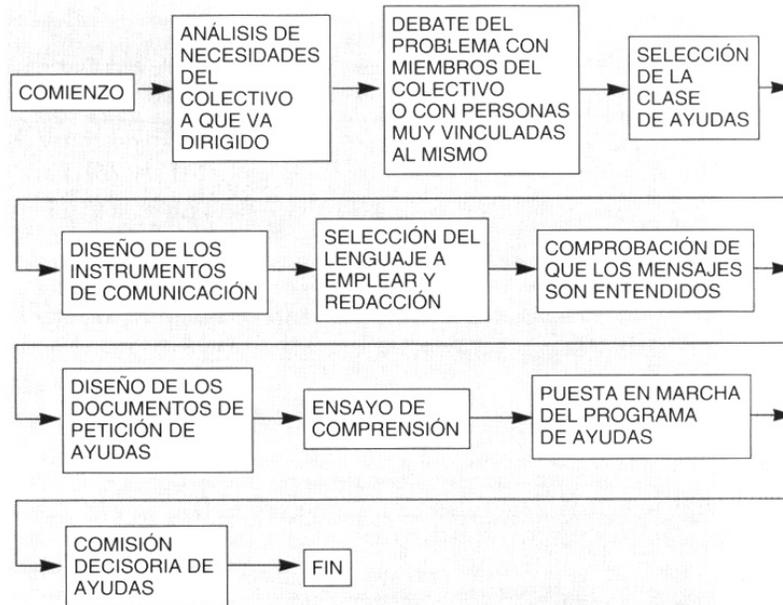


Figura 5.6. La prestación de Servicios Sociales.

Autor. Andrés Muñoz Machado

La falta de adaptación del servicio a los deseos del cliente está relacionada con todo un conjunto de acciones ligadas, de algún modo, entre sí. El servicio prestado de modo excelente depende de las acciones de todos aquellos que intervienen en el proceso, no sólo de los que están al final.

Notas

1 Norma ISO 9004-2:1991 Gestión de Calidad y elementos de un Sistema de Calidad.

2 Servucción. El marketing de servicios. Obra ya citada.