

Enviado: Marzo 2012.

Aceptado: Abril 2012.

# **La identificación del cliente como instrumento para la mejora en la gestión pública: el caso de la Dirección General de Gas L.P. en la Secretaría de Energía**

**Daniel González Sesmas**

## **Resumen**

El presente documento tiene como objetivo analizar la relevancia de la identificación del cliente en las organizaciones públicas, específicamente en el la Dirección General de Gas L.P. (DGGLP) Para ello, se estudia la relación cliente empresa privada, mediante un esquema de interacción cliente-empresa, en donde se detallan los incentivos que tiene cada uno para llevar a cabo dicho proceso. Asimismo, se señala la relación cliente-organización pública, mostrando el intercambio entre ellos, señalando los incentivos que tienen cada uno para realizarlo. Por último se concluye que es relevante la identificación del cliente en la DGGLP, pues ello contribuye a reducir los incentivos de los permisionarios a entrar a la informalidad y utilizar equipo fuera de las normas de seguridad en materia de gas L.P. con lo que disminuye la probabilidad de algún siniestro que cobre vidas humanas y represente pérdidas económicas para la sociedad.

## **Abstract**

This paper aims to analyze the relevance of customer identification in public organizations, to be more specific in the

General Direction of LP Gas (DGGLP) of the Energy Department. The document describes the relation between public organization and client, indicating the interchange between them, signaling the incentives to make it. At last, the relevance of identify to customer is that the incentives of firms to enter the informality sector and use equipment out of the current safety standards decrease. Therefore, the probability of an accident that involves loss of human lives and economic loss to the society diminishes.

**Palabras clave:** Administración pública, Administración, Empresa pública.

**Clasificación JEL:** H83, M1, L32

### **Parte 1. El cliente en el enfoque de una empresa privada**

La rentabilidad financiera es el objetivo de las empresas privadas que tienen como fin el lucro, existen diferentes formas de conseguir dicha rentabilidad, puede ser a través de un enfoque de eficiencia en costos, de mayor productividad, etcétera; sin embargo, una pieza fundamental para lograr la rentabilidad financiera es, sin duda, las ventas. Sin ellas no se puede concebir a una empresa que busque el lucro. Por lo anterior, el consumidor se convierte en ese objeto del deseo de las organizaciones, son quienes, mediante su intercambio de dinero por mercancías o servicios, realizan el negocio de las empresas. El cliente en el sector privado tiene cuatro características que son importantes para el análisis:

- a) Implica un intercambio entre la empresa y el consumidor, es decir, es un proceso bidireccional, en el cual el consumidor provee dinero en un monto acorde al precio de compra a cambio de los bienes y servicios proveídos por la empresa.
- b) Lo bienes y servicios proveídos por la empresa constituyen un valor privado<sup>1</sup>, es decir, pueden ser consumidos y apropiados

---

<sup>1</sup> Actúa como un bien privado, es decir, aquel que es rival y excluible.

por el consumidor como un único individuo. Consecuentemente, el intercambio es directo, en el sentido de que el dinero del consumidor está explícitamente relacionado al valor del bien que el consumidor recibe.

- c) El consumidor tiene una preferencia positiva por el bien o servicio, esto es, él quiere obtenerlo o consumirlo. (Implícitamente está que el consumidor es capaz de hacer juicios racionales, comunicarlos a la empresa y recibirá la entrega del producto).
- d) Siempre y cuando se obtengan ganancias en cada transacción, la empresa buscará maximizar las ventas de bienes o servicios, es decir, ésta quiere participar en tantas transacciones como le sea posible, ya sea para incrementar el número de consumidores, o bien, para obtener ganancias de su clientes cautivos (Alford, 2001).

En pocas palabras, el cliente es, tal vez, la razón de ser de las empresas. Por lo tanto, podemos deducir que las empresas enfocarán gran parte de su esfuerzo en atraer a los clientes, en retenerlos, en buscar satisfacerlos. Es importante establecer quién es el cliente por tres motivos 1) Al identificar al cliente se puede monitorear sus necesidades y, con ello, satisfacerlas. 2) Se pueden establecer procesos de retroalimentación para ofrecer un mejor producto o servicio. 3) Es posible implementar procesos de evaluación que indiquen si el cliente está recibiendo lo que necesita.

Establecer quién es el cliente no es para nada nuevo, de hecho, en la mayoría de las organizaciones, antes de iniciar operaciones, realizan un estudio de mercado, en el cual uno de los principales objetivos es establecer el mercado meta o dicho de otra forma: a quién va dirigido el producto o servicio; desde ese momento, es decir antes de nacer, la empresa ya sabe quién es su cliente y que necesidad va a satisfacer. Sin embargo, quedarse en esa etapa sería muy riesgoso para la organización, de acuerdo al entorno competitivo que enfrentan, por lo que entender las necesidades del cliente tanto actuales como futuras y seguir el ritmo de los mercados cambiantes, requiere de

estrategias eficaces para escuchar y aprender de los clientes, medir su satisfacción en relación con los competidores y establecer relaciones con el cliente (Evans y Lindsay, 2005:). Una herramienta útil para identificar el cliente es pensar en términos de las relaciones que tienen los clientes y los proveedores. En el cual cada proceso de producción recibe insumos de los proveedores y crea resultados para los clientes.

A nivel de la organización, un negocio tiene diversos clientes externos que se ubican entre la empresa y el consumidor, y tienen diferentes necesidades y expectativas. Por ejemplo, el fabricante de refacciones automovilísticas distribuye su producto a los talleres mecánicos de autos. Para los fabricantes de refacciones los talleres mecánicos de autos son clientes externos, los cuales tienen necesidades de entrega oportuna, calidad de los productos, garantía, financiamiento, entre otros. A su vez, los fabricantes de refacciones son clientes de acereras, empresas químicas, por mencionar algunas.

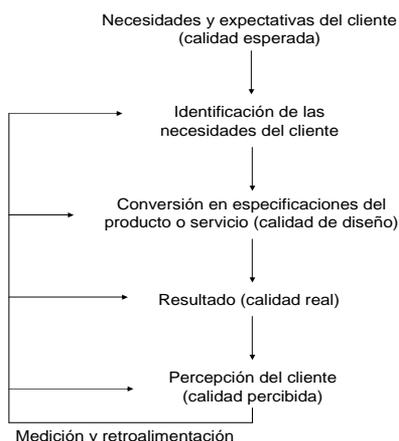
En el nivel de procesos, los departamentos y proceso multifuncionales clave tienen clientes internos que contribuyen al logro del objetivo de la empresa y dependen de los productos y servicios de cierto departamento, o bien, tienen la función de servir en última instancia a los clientes externos. Por ejemplo, el servicio de órdenes de ventas, en una empresa que brinda servicio de ventas a domicilio, es cliente del departamento de sistemas de información. En el nivel de recursos humanos, cada empleado recibe insumos de otros y produce un resultado para sus clientes internos. Otro ejemplo es cuando el encargado de hacer el análisis de la tendencia en las ventas, requiere de la información del capturista de ventas, o un directivo requiere de los documentos que redacta su secretaria para tener un buen desempeño en una reunión de trabajo.

En un entorno competitivo que caracteriza los tiempos actuales, la clasificación de los clientes ha evolucionando, o bien, se ha adaptado a las características de cada organización, así como al tipo de producto o servicio que ofrecen. Por lo tanto, las organizaciones han realizado diferentes clasificaciones: han

agrupado a los clientes a nivel regional, desde una escala mundial hasta una local; además, los pueden clasificar de acuerdo al canal de distribución de ventas (directas o indirectas). Otro buen ejemplo puede ser una clasificación que utiliza el Banco Santander de México para dividir a sus clientes de banca personal en segmentos: clásico, preferente y premier. Estos ejemplos nos dan una idea de la variedad de clasificaciones que se pueden hacer de los clientes, la cual permite reconocer las diferencias entre grupos de clientes y permite a las organizaciones elaborar “un traje a la medida” de las necesidades de éstos.

El concepto de cliente se encuadra en un tema más amplio que se llama calidad total, cuya definición se centra en adecuar el bien o servicio a las expectativas del cliente. El parámetro que define la calidad es la satisfacción del cliente. En este sentido, las personas, como clientes, tienen diferentes necesidades y gustos, por tanto, diferentes normas de calidad, así los clientes son los impulsores de la calidad, esquema que puede ser visualizado en la figura 1.1 (*Ibidem*, 2005):

Figura 1 Esquema del proceso de calidad



Fuente: Ciclo impulsado por el cliente (*Ibidem*, p. 157).

En este proceso, la calidad esperada son las expectativas que el cliente verdaderamente espera del bien o servicio, es decir, lo que el consumidor espera recibir del producto. En tanto, la calidad real es el resultado del proceso de producción y lo que se entrega al cliente. No obstante, la calidad real puede ser diferente a la calidad esperada por parte del cliente. Esto puede explicarse por diversas circunstancias, como pueden ser una inadecuada detección de necesidades durante el proceso de investigación de mercado, lo que pudo afectar el diseño del producto o servicio. Los clientes van a evaluar la calidad y a desarrollar percepciones (calidad percibida) comparando sus expectativas (calidad esperada) con lo que reciben. Con ello, se puede medir si el producto satisface o no las necesidades del cliente (*Ibidem*, 2005). Por ello, se han desarrollado diversas técnicas para medir la satisfacción del cliente, ya que ello puede representar permanecer en el mercado o no.

El concepto de calidad total se basa en tres principios fundamentales (*Ibidem*, 2005). Un enfoque en los clientes y accionistas. 2) La participación y el trabajo en equipo de todos en la organización. 3) Un enfoque del proceso que cuenta con el apoyo del mejoramiento y el aprendizaje continuos.

## **Parte 2. El cliente en las organizaciones públicas**

Ya se describió, de una forma resumida, la interacción entre el cliente y la empresa privada que, básicamente, se da en un proceso de intercambio de mercado donde el precio es el intermediario en el proceso de intercambio, asimismo se mencionó que el concepto de satisfacción del cliente define la calidad del bien o servicio. La relación entre cliente y una organización pública es diferente, pues en algunos casos funciona una relación como la que se da en un intercambio de mercado, pero la mayoría de las veces no es así. Las necesidades de los clientes en el ámbito del sector público son otras; asimismo las organizaciones públicas tienen objetivos diferentes a los de una empresa privada. Las empresas privadas buscan una rentabilidad financiera, en tanto que las organizaciones públicas no necesariamente buscan la

rentabilidad financiera, sino que muchas veces buscan una rentabilidad social y en otros casos tienen que persuadir a los ciudadanos para cumplir con sus obligaciones, es decir, pueden utilizar el poder coercitivo del Estado. Entender los diferentes roles que juega el cliente frente a las organizaciones públicas, así como los incentivos que tiene para establecer relaciones con el sector público, es un primer paso para poder establecer una adecuada identificación del cliente en el sector público y con ello lograr su satisfacción.

### **Consideraciones**

El tipo de bien que recibe el cliente del sector público es diferente al que recibe del sector privado, los bienes públicos se pueden consumir conjuntamente, es decir, el consumo que hace una persona no reduce la disponibilidad del bien para el consumo de otra (no rivalidad), así mismo muchas veces no es factible excluir, por ejemplo, mediante un esquema de precios, a un consumidor que goce de un bien (no exclusión). Aunque es cierto que en el mundo real existen pocos ejemplos de bienes públicos puros, si existen bienes públicos que poseen alguna de las dos características antes señaladas. Estas características del bien público tienen efecto en el sistema de intercambio, pues muchas ocasiones no es posible establecer esquemas regulatorios que sean eficientes y permitan la plena satisfacción del cliente, dadas las características del bien público. Por ejemplo, la entrada a observar una cascada en una zona federal es libre, pero el espacio es reducido, al no existir un esquema de precios que permita la exclusión de las personas, las mismas pueden aglutinarse y disminuir, con ello, el disfrute del espectáculo natural; claramente no se está logrando la satisfacción del cliente (Stiglitz, 1988; Kolstad, 2001).

Derivado de lo anterior, las personas establecen relaciones con otras que tienen los mismos intereses y que son beneficiadas por los bienes públicos, formando así colectividades de ciudadanos. Descubrir qué desea una colectividad de ciudadanos no es tan simple como agregar las preferencias de los individuos, que se puede registrar mediante una encuesta a

los consumidores; asimismo, las colectividades nombran o eligen representantes que buscarán el beneficio para el grupo e intentarán reconciliar los posibles conflictos e identificar sinergias entre ellos, por lo que se vuelve un proceso político. Las personas envueltas en este proceso son ciudadanos y no sólo simples consumidores. Entonces, la relación de las organizaciones públicas con la ciudadanía es a través de un proceso político (Lynch 1993; Patterson, 1998).

No obstante, en algunos casos sí es posible excluir a los ciudadanos del bien público a través de un esquema de precios, de hecho se convierten en una especie de consumidores semejante a un mercado privado, ejemplo de ello lo tenemos en las autopistas de peaje o en el sistema de transporte público como el metro que, aunque es subsidiado, el consumidor tiene la sensación de pagar completamente por el servicio. Existe una preferencia positiva por el servicio a un precio determinado.

En otras ocasiones el ciudadano no paga por un bien o servicio público, y no existe un intercambio entre una organización pública y el consumidor, por el contrario, el consumidor es sujeto de una transferencia. En este caso el ciudadano es beneficiario de una transferencia unilateral en la cual no existe relación de intercambio, por ejemplo, las becas estudiantiles, los programas de asistencia social, éstos y muchas otras actividades del sector público, algunas criticables tal vez, tienen beneficiarios y no existe necesariamente un intercambio (Lamb 1987; Stewart y Ranson, 1988), esto agrega una percepción diferente del ciudadano respecto del servicio o bien suministrado por el sector público diferente al que se da en el sistema de intercambio de mercado privado, por lo cual la forma de valorarlo y, por tanto, de evaluarlo cambia. En estos casos, los ciudadanos pueden denominarse como beneficiarios, realizan el pago monetario a cambio de un servicio público, y la organización no está buscando maximizar las ventas, sino racionalizar el volumen del servicio acorde a las restricciones impuestas por el presupuesto público (Alford, *op.cit.*).

Otro papel que juega el ciudadano en el sector público es el de ser obligado a recibir un servicio. Por ejemplo, los “clientes” del servicio penitenciario serían los prisioneros. Generalmente se tiene una versión a este tipo de servicio (Lamb, 1987; Moore 1994). En esta categoría podemos incluir también a los ciudadanos que están obligados a pagar impuestos, así como a todos aquellos agentes que son sujetos de distintas regulaciones.

Podemos resumir en la tabla 1.1 los diferentes papeles que juegan los miembros de una sociedad en un sistema de intercambio como los mencionados (*Ibidem*).

**Tabla 1 Tipología de los miembros de la sociedad y su relación con las organizaciones públicas y privadas**

Tipo de agente de la sociedad	¿Intercambio directo entre la organización y un agente de la sociedad?	¿Valor privado que consume un agente de la sociedad?	¿Agente de la sociedad que quieren un bien o servicio?	¿La organización busca maximizar la oferta de su servicio?
Ciudadano	No (mediante la colectividad)	No (valor público)	Si	No (restricción del presupuesto público, leyes o reglamentación)
Pago del consumidor por el bien o servicio	Si	Si	Si	Si (sujeto a la rentabilidad)
Beneficiario	No (el cliente no paga dinero)	Si	Si	No (restricción del presupuesto público, leyes o reglamentación)
Obligado	No	No	No	No (restricciones legales y por reglamentación)

Fuente: Defining the customer in the public sector: a social exchange perspective, (*Ibidem*, p. 9)

El consumidor en el sector público tiene motivaciones y necesidades diferentes a las que se dan en el sector privado, sin embargo, eso no quiere decir que dichas motivaciones no deban ser atendidas y las necesidades satisfechas, y que las mismas no se pueden resolver en un sistema de intercambio. Así, en el intercambio del sector público los consumidores —aun cuando no paguen monetariamente por los servicios— pueden ser importantes proveedores de otras cosas que las organizaciones públicas necesitan, tales como información, cooperación, conformidad, esfuerzo productivo, etc. En otras palabras, los consumidores pagan con “comportamiento” en lugar que con dinero. Para impulsar estos comportamientos, una organización pública puede ofrecer cosas que su cliente valora. Por lo tanto, debe de ser lo más consciente de lo que el cliente quiere

(Kotler, 1972). Para ello, analicemos como se da el intercambio entre cada uno de estos miembros de la sociedad.

## **Beneficiario**

En primera instancia este tipo de consumidor no paga por el servicio, por el contrario, el beneficiario es aquel que recibe una transferencia del Gobierno, es decir un subsidio, mismo que puede ser en especie o en efectivo, y del cual tiene una fuerte dependencia del recurso recibido. Este consumidor está, generalmente, dentro de un programa social establecido por el Estado y que debe cumplir con cierta reglamentación para ser acreedor del mismo y en virtud de un derecho legalmente establecido. Por lo anterior, parece que las dependencias gubernamentales tendrían pocos incentivos para poner atención a las personas beneficiadas, en este caso a identificar las necesidades de sus clientes. Los burócratas no harán nada más allá de lo que dictan las normas administrativas y el mandato constitucional. Sin embargo, si existen comportamientos que, aunque complejos, le interesan a las dependencias públicas, por lo cual buscarán cubrir las expectativas del cliente.

Tomemos el caso de una persona que está inscrito a un programa social de lucha contra la pobreza, esta persona recibe un ingreso monetario para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, al recibir este ingreso probablemente reduzca su motivación, si es que la tenía, a participar en organizaciones subversivas o, peor aún, tenga que incurrir en algún delito para satisfacer sus necesidades de alimentación. Lo anterior puede disminuir la probabilidad de ocurrencia de una externalidad negativa para los demás miembros de la sociedad. Asimismo, si a un vagabundo se le ofrece un lugar donde pasar la noche, y lo hace, entonces no tendría que pasar la noche afuera de alguna casa de algún contribuyente. En este sentido, el valor público puede ser visto como parte de un intercambio directo entre contribuyentes y la dependencia de seguridad social, en el cual los contribuyentes aportan dinero para los subsidios de lucha contra la pobreza y reciben a cambio una disminución en las

externalidades negativas. Si la dependencia no logra transferir los recursos a los pobres, los contribuyentes pueden castigar a la administración mediante el voto y en un extremo quitar del puesto a los burócratas. Por lo tanto, los burócratas tendrán incentivos para cumplir con los objetivos del programa social y atender mejor a los beneficiarios, que son sus clientes (Alford, op.cit.).

La dependencia puede ser castigada o premiada con el voto de los contribuyentes; sin embargo, también puede ser evaluada por el cliente, es decir, por el beneficiario, una vez que el beneficiario está dentro de un programa social puede, mediante su voto, decidir si continúa o no dicha administración en la dependencia de seguridad social. Por lo tanto, nuevamente los burócratas tendrán incentivos a mejorar el servicio que prestan a los beneficiarios del programa, pues en un extremo podrían perder su trabajo.

### **Obligado**

Otro papel que juega el consumidor para el sector público es el de obligado. En este caso el cliente no recibe bienes o servicios, sino al contrario, lo que recibe son castigos a conductas poco deseables en la sociedad. Por ejemplo, un prisionero recibe una restricción a su libertad, en este caso el cliente no buscará repetir la situación. Sin embargo, no todas las situaciones tienen que ver con un prisionero y su relación con el sistema de justicia. La mayoría de las veces, las dependencias públicas crean un sistema de regulación y cumplimiento de obligaciones en el cual los clientes están obligados a cumplir dicha normatividad. El ciudadano debe soportar inspecciones y autorizaciones, ya que ciertas actividades que desempeña están sometidas a reglamentaciones que pueden ser de seguridad, de tráfico vial, etc. (Moore, 1995)

En este sentido, los clientes no proveen dinero sino conformidad con las reglas establecidas. El Estado, por su parte, podrá asegurarse de hacer cumplir las reglas mediante el poder coercitivo contra aquellos consumidores que no

cooperen, generando la sensación en los obligados de que pueden hacerse acreedores a una sanción si no cumplen con la reglamentación impuesta. El problema de este enfoque es que si los obligados se niegan a cumplir, pueden generar que el costo de la coerción se ha muy alto (Diver 1980, Grabosky 1995). El reto es lograr cierto grado de cooperación con el Gobierno (Alford, op. cit.).

La cooperación sea, probablemente, la próxima medida con la que las organizaciones públicas traten a los obligados como clientes, dentro de los confines del poder coercitivo. Existirán, por su puesto, una porción de obligados quienes se resistan a cooperar, y la organización pública tendrá que ejercer su poder coercitivo contra ellos. Al hacerlo, los obligados no entrarán al intercambio, ya que no les están proporcionado nada de valor, sino por el contrario, está disminuyendo el valor de lo que disfrutaban. La noción de la coerción cae fuera del intercambio, es más bien la aplicación de la justicia en las relaciones con los obligados la que puede interpretarse como parte de un proceso de creación de intercambio. En este proceso que se da con los obligados, las organizaciones públicas también participan en un proceso de intercambio con la ciudadanía. Las agencias públicas otorgan valor público a los ciudadanos, este valor consiste en que los miembros de la sociedad actuarán consistentemente con el ordenamiento jurídico vigente, ello contribuirá a mantener las relaciones dentro del marco jurídico establecido, generando estabilidad en las relaciones dictadas por el acuerdo social, y que tienen que ver con respeto a la propiedad privada, conformidad con régimen establecido, observancia y cumplimiento de la reglamentación y normatividad establecidas (*Ibidem*).

El cliente demandará de la dependencia pública claridad en las reglas, es decir, que sean fáciles de interpretar por el sujeto obligado a cumplirla. Asimismo, si la reglamentación que tiene que cumplir es complicada y demanda del sujeto una alta especialización, éste tendrá incentivos a evadirla o peor aún sobornar al burócrata (por ejemplo, en la declaración de impuestos) (Allingham y Sandmo, 1972; Corchón, 1992; Lara,

2007). Por lo tanto, la organización debe de ofrecer ayuda a los clientes para que los mismos puedan cumplir mejor su obligación. Además, las dependencias deben establecer procesos administrativos bien estructurados, que sean ágiles, eficientes y eficaces, de forma tal que al cliente no le tome demasiado tiempo cumplir con su obligación. Asimismo, los burócratas, que son los que tiene contacto con el cliente, deben de tratar al sujeto obligado con cortesía, pues eso motivará, probablemente, al cliente a realizar su obligación en tiempo y forma, y con ello evitarse multas y pérdida de tiempo.

En tanto que en el sector privado existe certeza del tipo de intercambio que se da entre cliente y organización, en el sector público no es lo mismo, y sugiere que tenemos que enfocar el tema desde diferentes perspectivas. Cuando los obligados y beneficiarios están involucrados en intercambios generalizados, en los cuales proveen cooperación y conformidad a cambio de valores sociales y normativos de las agencias gubernamentales, no son simples sujetos pasivos; son individuos con comportamientos activos que constituyen algunas de sus obligaciones como ciudadanos. Además, es más probable que cumplan con sus obligaciones si son tratados por el Gobierno como individuos que conocen sus derechos y obligaciones como ciudadanos: con justicia y respecto (Alford, *op. cit.*). En este sentido, los papales de obligado y beneficiario son facetas de los ciudadanos y envuelven algunos de los derechos y obligaciones de los mismos.

Hasta aquí hemos visto dos de los roles principales que juega un ciudadano, sin embargo no son los únicos<sup>2</sup>. No obstante, a

---

<sup>2</sup> De acuerdo al Comité de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE suministrada en un régimen de monopolio. Consumidor: la persona que recibe asistencia social domiciliaria, con servicio personalizado y con cierta capacidad de elección, aunque dependiente del servicio. Productor/Consumidor: por ejemplo los padres de alumnos con respecto a los colegios donde tienen una participación activa importante a través de los órganos de representación. Usuario: así pudiera ser el ciudadano que disfruta de los parques y jardines públicos. No tiene dependencia de ello, el servicio no tiene alternativa y no es absoluto personalizado. Comprador: es aquel que utiliza y además paga por ello, por ejemplo el servicio de correos o el transporte público, de

partir del intercambio se pueden establecer como los principales roles y que serán de utilidad para el objetivo del documento, el cual consiste en identificar al cliente en una dependencia pública y la relevancia de ello. Cabe señalar que durante este proceso de intercambio del cliente beneficiario y obligado, la ciudadanía tiene un papel fundamental para evaluar el desempeño de las dependencias públicas y son quienes legitimarán o no apoyarán a las instituciones gubernamentales. Generalmente la ciudadanía evalúa al Gobierno de acuerdo a la experiencia individual cuando tiene la necesidad de visitar una agencia pública y no como un todo que da servicio a la sociedad, por ello se vuelve indispensables que se mejore el servicio al cliente para que el ciudadano que realiza algún tipo de trámite, o bien, se ve involucrado en algún tipo de beneficio, tenga una buena experiencia.

### **La calidad en la administración pública**

Como ya se mencionó, la calidad viene definida por el cliente, por ello resulta importante saber qué opina éste respecto al servicio o bien que recibe, es decir, hay que escuchar la voz del cliente (Gaebler T. y Osbourne D., 1994). La introducción del concepto de calidad total, a través de escuchar la voz del cliente, en la administración pública queda plasmado en el documento National Performance Review, programa que fue liderado por el vicepresidente de EU en la administración 1993-1997 (Al Gore, 1994), en el punto cuatro de dicho programa se menciona la pertinencia de buscar la satisfacción del cliente, y que para lograrlo se debe escuchar la voz del cliente, y una vez escuchada –a través de diversos métodos- se deben

---

los que tiene dependencia en la medida del grado de monopolio al que estén sometidos. Contribuyente: aquél que está sujeto a obligaciones legales claras, pero no por ello deja de necesitar y demandar ayuda para cumplir mejor su obligación. Administrado: el ciudadano cuyas actividades están sometidas a reglamentaciones (seguridad, tráfico, etc.) que debe “soportar” las inspecciones y autorizaciones correspondientes pero, en contrapartida demanda rapidez y cortesía (Hidalgo, 2003)) se pueden identificar los siguientes roles del ciudadano: Beneficiario: el preceptor de una transferencia o subsidio y que tiene una fuerte dependencia del recurso recibido en virtud del derecho jurídicamente establecido y

reestructurar los servicios en función de las necesidades expresadas por lo clientes. Centrándonos en los aspectos más vinculados a la gestión de la calidad, el paradigma posburocrático<sup>3</sup> lanza las siguientes propuestas (Bañon y Carrillo, 1997):

1. Cambio de la cultura de la organización.
2. Dar más poder al empleado para que tome decisiones.
3. Preguntar al cliente y, en función de sus necesidades, reestructurar los procesos.
4. Dar al cliente la posibilidad de elegir.

La gestión de la calidad surge como respuesta al cuestionamiento de la administración como institución eficaz, como organización proveedora de servicios a los ciudadanos que esperan del conjunto de organizaciones públicas respuestas a sus necesidades (Bañon y Carrillo, 1997). De acuerdo con los mismos autores, la orientación al cliente y la gestión de la calidad posteriormente, han sido las respuestas a la crisis que enfrentó el modelo burocrático clásico, en el cual, al estar cerrado a las demandas del cliente, obligaba a éste a defender sus intereses en la arena política y a través de las elecciones.

### **Parte 3 Implicaciones de la identificación del cliente para la gerencia pública: el caso de la Dirección General de Gas L.P.**

La clasificación del cliente que se realizó tiene implicaciones para el desarrollo de las tareas de los administradores públicos, pues permite tener claridad acerca de quién es el cliente al que sirven, el comportamiento que desempeñan conforme a los incentivos que tienen y con ello poder obtener de los clientes cooperación y conformidad que las agencias públicas requieren.

---

<sup>3</sup> El nuevo paradigma posburocrático se refiere a la serie de teorías de la gestión de calidad en el sector público y quedaron de manifiesto en el documento National Performance Review. Entre los puntos destacables de este programa se tienen: la reducción del papeleo y los trámites innecesarios, descentralizar la autoridad, trabajar menos, menor costo y buscar la satisfacción del cliente.

Asimismo, las agencias públicas pueden ofrecer no sólo bienes y servicios económicos, sino también intangibles tales como valores de justicia y normatividad que pueden ser dirigidos a las necesidades de cada categoría de cliente (Alford, op. cit.).

Como ya se mencionó, la idea empresarial del enfoque del cliente no es nueva en la administración pública. La obra de Gaebler y Osbourne (1994) *La reinención del gobierno*, menciona los principios de una reforma administrativa en ámbito de las organizaciones públicas. Esta idea fue aplicada en la administración del Gobierno de E.U. en los años de 1993-1997 en un reporte sobre la administración pública federal de ese país (Al Gore, 1994). En estos documentos se plasman algunas experiencias positivas de la aplicación de un modelo empresarial a la administración pública, y en ambos se incluye un enfoque de la administración pública orientado al cliente. Para el caso de México, existen también varias experiencias documentadas respecto de la aplicación de ideas empresariales a la administración pública, en la que se puede identificar un administración orientada al cliente (Arellano, 2004; Culebro, 2008).

En este apartado se estudiará la relevancia de la identificación del cliente en una dependencia federal: Dirección General de Gas L.P. (DGGLP), que depende de la Secretaría de Energía. Para ello, primero se realizará el ejercicio de identificación del o los cliente en la DGGLP, a través de la normatividad vigente. Se verificará si los programas están orientados a los clientes, si la dependencia tiene mecanismos para detectar y monitorear las necesidades de éstos, si los funcionarios tienen conocimiento de quiénes son sus clientes y si los programas que han diseñado satisfacen las necesidades de los mismos, de acuerdo a mecanismos de evaluación. Lo anterior es relevante, dado que si no se cumple con un adecuado diseño de programas o normatividad que satisfaga las necesidades de los diferentes clientes, existe la posibilidad de que el funcionamiento de la industria no sea el adecuado, pues aumentarían los riesgos en la seguridad y abasto en el suministro del gas L.P. Antes de iniciar

el ejercicio, es pertinente hacer una breve reseña de la importancia que tiene el gas L.P. para la sociedad mexicana.

### **Identificación de los clientes en la Dirección de gas L.P.**

La DGGLP, conforme al manual de organización de la Secretaría de Energía, tiene como objetivo definir las estrategias, políticas y metas para el aprovechamiento y transformación industrial de los recursos de gas L.P., así como establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de seguridad, garantizando que la prospectiva sobre el comportamiento del mercado nacional de gas L.P. incluya las necesidades previsibles del país en materia de este insumo.

Entre las funciones de la DGGLP se ubican el otorgamiento de permisos en materia de gas L.P., exceptuando cuando se trate de ventas de primera mano, transporte y distribución por ductos; fomentar y vigilar la observancia de condiciones técnicas y de seguridad y demás normas relacionadas con el transporte, almacenamiento y distribución del gas L.P., salvo las que se realicen por medio de ductos; realizar visitas de verificación o comprobación de las instalaciones relativas al transporte, almacenamiento y distribución de gas L.P., a fin de comprobar que se cumplan con las normas legales y disposiciones contenidas en los ordenamientos respectivos; imponer y ejecutar las sanciones y, en su caso, dejar sin efecto las mismas cuando así proceda, en las materias de su competencia, establecidas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, así como en otras disposiciones jurídicas aplicables.

De acuerdo a lo mencionado en la sección 2, el tipo de clientes a los que atiende la DGGLP son obligados, ya que tienen que cumplir con determinada regulación y normatividad, ello en beneficio de la ciudadanía, por lo que tenemos que la DGGLP funciona como un intermediario entre los clientes obligados y los beneficiarios.

## La identificación del cliente

Para la ubicación de los clientes se consultó el Reglamento General de Gas L.P. (RGGLP), el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, el manual de organización de la Secretaría de Energía, no obstante la identificación no está explícita en dicha reglamentación, por lo que se tuvieron que realizar entrevistas directas al personal de la Dirección General de Operación y Supervisión, quienes pidieron el anonimato. Además se llevó a cabo una consulta en la página electrónica de la DGGLP. Con todo lo anterior, se logró identificar a los siguientes clientes de la dependencia:

- Los transportistas de gas L.P. en autotankers, buques tanques, carrocarril, semirremolque.
- Los permisionarios de plantas de almacenamiento mediante estación de gas L.P. para carburación de autoconsumo, mediante instalación de aprovechamiento para autoconsumo.
- Los permisionarios de distribución mediante planta de distribución, mediante estación de gas L.P. para carburación, mediante establecimiento comercial.
- Unidades de verificación, laboratorios de pruebas, talleres de equipos de carburación, centros de destrucción de cilindros.

Para la adecuada atención de los clientes, la DGGLP se divide en cuatro direcciones: Dirección de Operación y Supervisión, Dirección de Normalización, Dirección de Apoyo Legal y Dirección de Enlace Estadísticas y Asuntos Especiales. Veamos a qué clientes atiende cada dirección, lo que facilitará establecer las responsabilidades para cada dirección y con ello averiguar cómo atiende cada dirección a sus clientes.

### **Dirección de Operación y Supervisión (DOS)**

Los clientes de la DOS son obligados y los podemos clasificar en tres categorías:

- Nuevos permisionarios
- Permisionarios existentes, ellos pueden ser sujetos de las siguientes acciones:

- Adecuaciones a permisos (cesiones de derechos, modificaciones técnicas, bajas de permisos, altas y bajas de vehículos).
- Verificación de instalaciones
- Ciudadanos

## Nuevos permisionarios

En los nuevos permisos, éstos pueden otorgarse a personas morales, siempre que cumplan con lo estipulado en el RGGLP, para llevar a cabo las actividades de transporte de gas L.P. en autotanques, buque tanques, carrotanque, semirremolque; a quienes deseen establecer plantas de almacenamiento mediante estación de gas L.P. para carburación de autoconsumo y mediante instalación de aprovechamiento para autoconsumo; para quienes quieran distribuir el hidrocarburo a través una planta de distribución, mediante estación de gas L.P. para carburación o a través establecimiento comercial. Este trámite sí genera un desembolso monetario para el cliente.

## Permisionarios existentes: adecuaciones a permisos

En este ámbito se ubican los clientes que ya cuentan con un permiso, pero desean alguna modificación, como lo es una cesión de derechos a otro permisionario, una adecuación técnica de su planta (reducción o ampliación), o bien, dar de alta o baja vehículos que utilizan para la distribución del energético. Al igual que el anterior trámite, éste genera un desembolso monetario.

## Permisionarios existentes: verificación a instalaciones

Al igual que en el apartado anterior, nos referimos a los permisionarios existentes de gas L.P. que regula la DGGLP<sup>4</sup>, y

---

<sup>4</sup> Los transportistas de gas L.P. en autotanques, buque tanques, carrotanque, semirremolque. Los permisionarios de plantas de almacenamiento mediante estación de gas L.P. para carburación de autoconsumo, mediante instalación de aprovechamiento para autoconsumo. Los permisionarios de distribución mediante

que la DOS verifica que cumplan con la normatividad vigente, es decir, con las medidas de seguridad adecuadas para el almacenamiento y distribución del hidrocarburo. Cabe señalar que este proceso no genera un desembolso monetario para el cliente.

### Ciudadanos

En este caso los ciudadanos pueden interponer una denuncia para que la DOS lleve a cabo una verificación a las instalaciones, equipo de transporte, recipientes transportables que se utilicen para la distribución de gas L.P., por lo que aquel ciudadano que interponga una denuncia, se convierte en un cliente para la DOS.

### **Relevancia de la identificación de los clientes en la DOS**

Los clientes de la DOS tienen necesidades específicas que tienen que ver con la agilidad, eficiencia y eficacia con que la dependencia realiza los diferentes trámites administrativos que requieren los clientes, para ello se deben establecer claramente los requisitos para llevar a cabo dicho trámite. Asimismo, demanda de los servidores públicos, sensibilidad para ayudar a los clientes a llenar las diferentes formas tanto documentales como electrónicas, así como amabilidad en el trato para con los clientes. Por su parte, la DOS requerirá la cooperación para cumplir con la normatividad, así como aceptación de las reglas establecidas, y en caso contrario se harán acreedores a una sanción administrativa, es decir, utilizan el poder coercitivo del aparato estatal, con el objetivo de mantener los estándares de seguridad en la distribución del energético, lo cual beneficia a la sociedad.

---

planta de distribución, mediante estación de gas L.P. para carburación, mediante establecimiento comercial.

En caso de que la DOS no tenga claro quiénes son los clientes a los cuales atiende, y no establezca algún punto de contacto para conocer sus necesidades, los clientes, en un extremo, pueden optar por no cooperar con la dependencia y correr el riesgo de operar en la clandestinidad, con las implicaciones legales y económicas que ello implique; lo anterior, aumenta el riesgo de tener instalaciones en mal estado, es decir, que no cumplan con las normas de seguridad vigentes, lo que se traduce en una probabilidad de que ocurra un siniestro. De ninguna manera lo anterior es un pretexto para que las empresas operen en la clandestinidad, y no se está justificando bajo ninguna circunstancia ese hecho, pero sí hay que entender que al momento de que la dependencia realice la tarea administrativa sin tener en mente a quién está atendiendo y las necesidades que está satisfaciendo, puede generar prácticas administrativas al interior de la dependencia que incentiven al cliente a no cooperar con la dependencia y aumente el riesgo de que el cliente prefiera entrar en la clandestinidad.

Además, si los clientes no muestran conformidad y cooperación con la normatividad impuesta por la dependencia, misma que no está a discusión, ya que está en juego la seguridad de las personas, pueden tener accidentes que afecten al abasto del energético en la sociedad, al menos en muy corto plazo. El que cliente coopere es más eficiente que establecer agentes que se dediquen a buscar a los permisionarios que están en la clandestinidad.

La cuestión entonces es saber si la DOS tiene claro quiénes son sus clientes. De acuerdo a una entrevista al personal que labora en la DOS, quienes prefirieron estar en el anonimato, el 50% no veía a los permisionarios como clientes, de ello podemos suponer que no tienen incentivos a tratarlos como tal. En tanto el otro 50%, sí sabía quiénes eran sus clientes y entendían que ellos requerían de mecanismos para manifestar sus necesidades. En este sentido, en la DOS se realiza una encuesta de satisfacción al cliente llamada “cuestionario para medir la satisfacción de usuarios que reciben visitas de verificación por parte de la DGGLP”, los resultados sirven para adecuar las

prácticas de las verificaciones, según mencionaron. A pregunta expresa de si el monitoreo de las necesidades del cliente ha impactado los programas, normatividad o regulación en la unidad operativa, señalaron que eso no lo hacen ellos sino otras unidades operativas como la Dirección de Enlace Estadísticas y Asuntos Especiales, así como la Dirección de Normalización, lo que muestra que no se tiene un idea clara de que detectar las necesidades del cliente, puede impactar en las prácticas administrativas de la DOS. Es cierto que las verificaciones son un proceso que se debe hacer, pues está en riesgo la seguridad de las personas, por lo cual no está en negociación, sin embargo, puede haber áreas de mejora en las cuales se puedan hacer más eficientes los recursos, pero ello está en manos de la dependencia y escapa del análisis de este documento.

Un aspecto interesante que comentaron los funcionarios públicos, es que la atención a los usuarios o clientes, en el sentido de detectar y satisfacer sus demandas, toma tintes cíclicos, ya que depende en gran medida de la persona que esté al frente de la DGGLP, ya que si éste tiene una vocación orientada a conocer y satisfacer las necesidades del cliente estará más preocupado por eso, mientras que si sólo le interesa su futuro político, no prestará tanta atención a los clientes, pues no ven ningún beneficio político en ello. Por lo tanto, la identificación del cliente, conocer sus necesidades y buscar satisfacerlas no es un proceso institucionalizado, una práctica administrativa, sino algo que se da ocasionalmente, y que depende del director en turno.

### **Dirección de Normalización (DN)**

La Dirección de Normalización (DN) tiene, entre otras funciones:

- Expedir normas oficiales mexicanas, así como promover y participar en la elaboración de las mismas, con objeto de satisfacer los requisitos técnicos y de seguridad en lo concerniente al transporte, almacenamiento y distribución de gas

L.P., excepto cuando se realice por medio de ductos.

- Aprobar y hacer el seguimiento operativo de las personas acreditadas en materia de gas L.P., excepto cuando se realice por medio de ductos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y su Reglamento, el RGGLP y las normas oficiales mexicanas aplicables.
  
- A partir de lo anterior podemos identificar los siguientes clientes de la DN:

1) Clientes externos obligados

Este tipo de clientes requieren aprobación de la DN y se puede decir que son co-productores de los servicios de la DGGLP:

- Unidades de verificación
- Organismos de certificación
- Laboratorios de pruebas en normas de gas L.P.

La aprobación de estos tres clientes es importante debido a que realizan actos de verificación, alternativamente con la DGGLP, a la industria de Gas L.P. Este aspecto es interesante porque existen incentivos por parte de la DGGLP, a que existan mayor número estas figuras para llevar a cabo las verificaciones y con ello lograr una mayor penetración en las verificaciones realizadas en la industria de gas L.P. con el objetivo de mejorar la seguridad en la distribución y aprovechamiento del energético.

En este caso existe un intercambio interesante entre la DGGLP y estos clientes. Los clientes son co-productores del servicio de verificación que realiza la DGGLP, por lo cual la DGGLP está interesada en aprobar a estos clientes, siempre y cuando cumplan con la normatividad vigente, pues le ayudarán en su labor de verificación. Los clientes a su vez requieren de la DGGLP la aprobación para iniciar el negocio de las verificaciones, ya que dicha actividad se la cobran a los

permisionarios. Así, en este intercambio parece que ambos tienen incentivos a realizarlo, por lo que el intercambio cliente-organización se facilita. Una vez más, los clientes demandarán reglas claras para la aprobación de las solicitudes, así como agilidad y eficacia para resolver sus trámites. Asimismo, requerirán ayuda para el adecuado llenado de las solicitudes, así como con los requisitos que debe anexar a la solicitud. Por su parte la DGGLP demandará de los clientes cooperación y conformidad con las reglas y requerimientos establecidos, y que los mismos los entreguen en tiempo y forma.

## 2) Clientes externos no obligados

Este tipo de clientes externos no obligados son empresas que producen equipos que utilizan gas L.P. para su funcionamiento y desean certificar su producto, por lo cual deben acudir a la DGGLP a realizar dicho trámite. Cabe señalar que la Asociación de Normalización y Certificación A.C. (ANCE) también puede hacer dicha certificación. En este caso los clientes son todas las empresas productoras de equipo que funcionan con, o requieran, gas L.P., como pueden ser hornos, estufas, secadoras, parrillas, etc. En este caso las empresas están interesadas en certificar su producto, ya que con ello brindan mayor confianza a los consumidores que deseen adquirir los productos. Al existir dos dependencias ante las cuales las empresas pueden llevar a cabo dicho trámite, se rompe con el monopolio en este servicio, se genera una competencia directa en provisión de este servicio, esto probablemente ayude a mejorar los procesos administrativos de ambas instituciones con beneficio para los clientes, sin embargo, no existen datos con los cuales se pueda comprobar lo dicho.

## 3) Ciudadanos y empresas

En este caso los clientes de la DN son todos aquellos (ciudadanos y empresas) que ingresen alguna propuesta para establecer una nueva norma técnica en materia de gas L.P., o bien, que propongan una adecuación. En este caso el proceso es más largo y no depende únicamente de la DGGLP, sino que

ésta es la encargada de promoverla y se debe cumplir el proceso, el cual consiste en someter dicha propuesta a consideración del Comité Consultivo Nacional de Normalización en Materia de Hidrocarburos (Comité); si es considerada, se realiza un anteproyecto de la norma y un manifiesto de impacto regulatorio, mismos que se envían a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y por último se reciben comentarios del público interesado en la norma, se incorporan, si es el caso, y previa autorización del Comité y el Subcomité de Gas L.P., se publica en el Diario Oficial. Como se describió, la DGGLP es un intermediario o promotor entre su cliente y las demás autoridades para la modificación o creación de una norma.

En este caso los clientes son obligados, ya que si quieren modificar una norma o proponer alguna, es necesario cumplir con los procesos antes mencionados, en este caso el cliente demandará la DGGLP la gestión de la propuesta, información sobre el estatus. En tanto, la DGGLP requerirá del cliente cooperación para proveer los documentos técnicos que requiera el proceso, así como conformidad con las reglas establecidas.

#### 4) Empresas proveedoras

Las personas morales que requieran el registro como empresas con equipo certificado, así como también aquéllas que pretendan ser taller de equipo de carburación. En este caso las empresas son proveedoras de equipo de los permisionarios de la industria de gas L.P., por lo que si desean obtener el registro como empresas con equipo certificado, deben cumplir con los requisitos que la normatividad estipula. Dichas empresas son los clientes de la DN, si bien en este caso no existe una obligación explícita para obtener el registro, es cierto que si no tienen el registro es más probable que los permisionarios no adquieran equipos que no estén registrados, y más aun, que no cumplan con las normas de seguridad vigentes en materia de gas L.P., por lo que pueden quedar fuera del mercado. Por ello, tienen incentivos a registrarse y cooperar con la DN para lograr

obtener el registro. En tanto la DGGLP obtendrá ingresos por concepto de pago de derechos.

Para el caso de los talleres tiene el mismo incentivo que las empresas con equipo certificado, ya que únicamente los talleres registrados por la DN son los autorizados a instalar equipo de carburación de gas L.P., por lo que mostrarán cooperación para obtener el registro, ya que de no contar con dicho registro corren el riesgo de no ser contratadas por lo permisionarios para que instalen equipo de carburación. En ambos casos la Secretaría de Energía obtendrá ingresos por concepto de pago de derechos, al tiempo de que disminuirá el riesgo de que las instalaciones que utilizan los permisionarios para el transporte y aprovechamiento de gas L.P. estén fuera de las normas de seguridad vigentes en materia de gas L.P.

### **Relevancia de identificación de los clientes de la DN**

Aunque existe una mayor diversidad de clientes que en la DOS, podemos señalar que la tarea que tiene la DN es interesante, pues a partir de la elaboración de normas, se establecen estándares de seguridad para la industria.

En el primer caso, las unidades de verificación comparten la labor de verificación, por lo que detectar sus necesidades como cliente permite entender cómo se podría mejorar el proceso por medio del cual son aprobadas, ya que si se establecen procesos administrativos que aumenten el costo de ser aprobadas, las mismas podrían declinar en buscar dicha aprobación, por lo que la tarea de verificación tendría menos agentes para realizarse — lo anterior no quiere decir que la DGGLP no lleve a cabo su tarea de verificación— y con ello, la probabilidad de que alguna planta presente desperfectos técnicos como consecuencia de una ausencia de verificación aumenta, aunado con el riesgo de un siniestro que ponga en peligro a la sociedad.

Para los demás casos, la relevancia de identificar a estos clientes radica en que los mismos están involucrados en la elaboración de equipos para el almacenamiento y

aprovechamiento de gas L.P., por lo que la fabricación de los mismos debe ser con apego a normas de seguridad en materia de gas L.P. Por lo tanto, nuevamente, si se establecen procesos administrativos que demanden demasiados recursos de los interesados, los mismos podrían declinar su registro ante la dependencia y optar por vender sus equipos sin la certificación —aunque eso represente una menor aceptación en el mercado, por lo que no tiene tantos incentivos a hacer eso—, y con ello aumentar el riesgo de que ocurra un siniestro. Un aspecto interesante es que el proceso de adecuación de normas, así como la emisión de una nueva, sea abierto a la sociedad, esto es relevante porque se puede beneficiar a la industria en mejorar los estándares de seguridad; sin embargo, el tiempo de llevar a cabo dicho proceso es largo e involucra a otras dependencias gubernamentales, lo anterior puede ocasionar que la sociedad no considere hacer propuestas, y eso impacta en la no adecuación o emisión de las normas de seguridad en la industria.

### **Dirección de Apoyo Legal**

Entre las funciones de esta dirección se pueden mencionar las siguientes:

- Imponer y ejecutar las sanciones y, en su caso, dejar sin efecto las mismas cuando así proceda, en las materias de su competencia, establecidas en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo, así como en otras disposiciones jurídicas aplicables.
- Conocer y resolver, en la esfera de su competencia, los recursos administrativos que se interpongan en contra de los actos que emita.

En esta dirección se pueden establecer dos clientes, y depende del caso jurídico que se esté analizando: La DGGLP, los permisionarios.

Derivado de lo anterior, se pueden identificar los siguientes clientes de la DAL:

a) La DGGLP

En este caso cuando la DGGLP impone sanciones a los permisionarios por no cumplir con las normas jurídicas vigentes será a través de la DAL, por lo que el cliente de la DAL será la propia DGGLP. En este sentido, la DGGLP será un tipo de cliente beneficiario de la DAL, ya que obtendrá de la misma asesoría y gestión para llevar a buen término el acto jurídico.

b) Permisionarios

Los clientes de la DAL también pueden ser los permisionarios toda vez que están obligados a presentar información que les requiera la DGGLP a través de la DAL. Asimismo, al ser parte del proceso legal que se inicia contra ellos, se les debe informar sobre la etapa que guarda el mismo.

### **Relevancia de identificación de los clientes de la DAL**

El identificar que la DAL está para servir a la DGGLP parece trivial, sin embargo no es así, pues al tener claro esto, la DAL deberá de atender los requerimientos que como cliente tiene la DGGLP que son la ejecución de las sanciones dentro de los tiempos legales destinados para ello, ya que de lo contrario se envía la señal de que aunque se sancione como consecuencia de una verificación desfavorable la ejecución de la misma, es decir la aplicación del castigo, no se llevará a cabo. Por ello, la DAL debe estar consciente de las necesidades que tiene la DGGLP para proponer los mecanismos administrativos y jurídicos más apropiados para que logre la ejecución de la sanción. Como ya se mencionó, de no atender lo anterior, se corre el riesgo de que las empresas sancionadas no cumplan con la reglamentación, pues de cualquier forma no serán castigadas, aun cuando no cumplieron con la normatividad al momento de ser verificadas.

## **Dirección de Enlace, Estadísticas y Asuntos Especiales (DEEAE)**

Conforme a las funciones que tiene esta dirección, los clientes que se pueden identificar son los siguientes:

### 1) Permisos

La dirección recibe los informes trimestrales sobre:

- Compras de gas L.P.
- Ventas de gas L.P.
- Destrucción de cilindros
- Compras de cilindros

Lo anterior de acuerdo a lo establecido en el RGGLP, por lo que los permisionarios son clientes obligados. Los clientes demandarán agilidad en la recepción de los informes trimestrales, ya que si no los entregan en tiempo y forma son acreedores a una sanción administrativa, para ello la DEEAE provee un programa para que la captura pueda ser en vía Internet.

### 2) Empresas externas: centros de destrucción

Los permisionarios que requieran destruir los cilindros de gas L.P. lo deben hacer en centros de destrucción autorizados por la DGGLP, de lo contrario no les serán aceptadas sus facturas de destrucción. Por lo tanto, los centros de destrucción deben buscar el registro ante la DGGLP, si bien los centros de destrucción no están obligados a hacerlo, el hecho de no registrarse ante la DGGLP puede ocasionarles perder clientes, ya que los permisionarios llevarán a destruir sus cilindros sólo en aquellos centros que estén registrados ante la DGGLP. Dicho registro lo realiza la DEEAE por lo cual son clientes de la misma; recientemente se aprobó un fideicomiso para remplazar los cilindros viejos por nuevos, dicho esquema financiero involucra a los centros de destrucción y fabricantes de cilindros, por lo que han cobrado una relevancia en estos días.

### 3) Ciudadanos

Esta dirección participa en la determinación del precio de gas L.P. a nivel nacional, por lo que es común que se atiendan las llamadas de los ciudadanos que preguntan sobre los precios de gas L.P., consumo del mismo y diferencias con otros hidrocarburos. Esta dirección es la que más contacto tiene con los consumidores.

#### **Relevancia de la identificación del cliente en la DEEAE**

En este caso es importante para la DEEAE tener claro quiénes son sus clientes, ya que ello contribuirá a detectar mejor sus necesidades relacionadas con la entrega de información, en la medida que los clientes encuentren ágil y eficiente la entrega de información, lo harán, de lo contrario correrán el riesgo de ser sancionados administrativamente. La información que entregan los permisionarios es importante para la DGGLP, pues a partir de ella se toman medidas de regulación y se pueden detectar si se está compitiendo adecuadamente en la industria, a partir de dicha información se llevan a cabo medidas regulatorias en la industria, por lo que si la información que se entrega no es del todo correcta, la misma puede influir en la determinación de alguna regulación económica en la industria.

Cabe señalar que a partir de la identificación de una gran cantidad de cilindros fuera de la norma aplicable, se elaboró una medida que busca solucionar el rezago en la reposición de cilindros, es decir, a partir de la información proporcionada por los permisionarios, se diagnosticó un problema y se procedió a establecer una solución que beneficia a los consumidores de gas L.P. mediante recipiente transportable o cilindros. Lo anterior está plasmado en una calculadora de aportaciones al fideicomiso que está al servicio de los permisionarios.

Asimismo, derivado del contacto con los consumidores de gas L.P. se desarrollaron programas para que los ciudadanos puedan calcular el consumo de gas L.P. con una sencilla

calculadora de consumo que está disponible en Internet; además, se desarrolló una serie de recomendaciones para hacer más eficiente el uso de gas L.P. Lo anterior, como consecuencia de una retroalimentación organización-cliente.

## **Conclusiones**

La teoría de la calidad total, en la cual se enmarca la identificación del cliente, es una herramienta teórico-práctica que puede brindar soluciones para alinear los objetivos de las unidades administrativas en busca de la satisfacción del cliente. Sin embargo, para lograr satisfacer al cliente es preciso identificarlo primero. Así, la identificación del cliente en la DGGLP es el primer paso para lograr, posteriormente, satisfacerlo, a través de un servicio acorde a las expectativas de los diversos clientes de la unidad administrativa.

Existen tres hallazgos derivados de la investigación:

El primero de ellos tiene que ver con la identificación del cliente y lo que ello implica para la adecuada regulación —en el sentido de brindar seguridad y abasto a la población— de la industria de gas L.P., ya que si los clientes no son tomados en cuenta por la organización, los mismos pueden operar en la informalidad o con equipo fuera de la norma, lo que aumenta el riesgo de un siniestro, poniendo en grave peligro la vida de las personas.

El segundo es que en la DOS no se tiene claro quiénes son sus clientes, de acuerdo a entrevistas personales que se aplicaron a los burócratas, el 50% no veía a los permisionarios como clientes. No obstante lo anterior, existen mecanismos para la detección de las necesidades del cliente. Lo anterior es un fenómeno interesante, ya que los gerentes de las unidades administrativas sí tienen claro quiénes son sus clientes, sin embargo en los trabajadores operativos existe confusión respecto a quién deben satisfacer con su trabajo burocrático, si al cliente o su jefe inmediato.

Por último, en la DGGLP se han realizado programas y medidas que brindan soluciones al cliente y que surgieron

mediante un proceso de retroalimentación con el mismo, es decir, porque los funcionarios públicos estuvieron en contacto con los clientes. Sin embargo, esto es un procedimiento que no está institucionalizado y depende, en ocasiones, del director que esté al frente de la unidad administrativa, y de sus incentivos político-profesionales.

Por lo tanto, es necesario que el proceso de identificación del cliente sea el primer paso de las cuatro direcciones que integran a la DGGLP, y con ello cumplir el objetivo para el cual fue diseñada la unidad administrativa. La identificación del cliente en la industria de gas L.P. y el desarrollo de mecanismos que permitan la detección de necesidades y su respectiva satisfacción, podrá beneficiar a la sociedad en la medida que lo anterior se traduzca en mejoras o adecuaciones de los procesos administrativos, desarrollo de programas, adecuación de normas y reglamentación que permitan disminuir los incentivos de los clientes a no establecer relación con la autoridad reguladora.

## Referencias

- Alford, J. (2001). “Defining the customer in the public sector: a social exchange perspective” *Public Administration Review*, Vol. 62, pp 2-26.
- Allingham M. y Sandio A., (1972). “Income tax evasión: a theoretical análisis”. *Journal of Public Economics*, Vol. 1 (3-4), pp 323-338.
- Arellano, D. (2010) *Más allá de la reinversión del gobierno*, Ed. Porrúa. México D.F.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia* (primera edición, pp158-172), Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Alianza Editorial, Madrid, pp 90-115.

- Corchón, L. (1992). “Tax evasion and the underground economy” *European Journal of Political Economy*, Vol. 8, pp 445-454.
- Culebro, J. (2008). *Aprendizaje y reforma administrativa*, Ed. UAM, México D.F.
- Diver, Colin (1980). “A theory of regulatory enforcement”. *Public Policy*. Vol. 28(3), pp 257-299.
- Evans, J. y Lindsay, W. (2005). *Administración y control de calidad*, Ed. Thomson. México D.F.
- Gaebler T. y Osbourne D. (1994). *La reinención del gobierno*, Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Gore, A. (1994). *Un gobierno más eficiente y menos costoso*, Ed. Edamex. México D.F.
- Grabosky, Peter (1995). “Counter productive regulation. International Journal of the Sociology of Law” Vol. 23, pp 347-369.
- Hidalgo, C. (2003). Los procesos orientados al cliente y otros grupos de interés. Documento presentado en México D.F.
- Kolstad, C. (2001). *Economía ambiental*, Ed. Oxford University Press, México D.F.
- Kotler, Philip (1972). “A generic concept of marketing”, *Journal of Marketing*, Vol.36, pp46-54.
- Lara, J. (2007). “Recaudador vs. Contribuyente: el juego de la evasión fiscal” *Estudios Económicos*, Vol. 22 (2), pp313-334.
- Lamb, Charles (1987). “Public Sector Marketing is Different” *Business Horizons*, Vol. July-August, pp 56-60.

- Lynch, R. (1993). “Can markets govern?” *The American Prospect*. Vol. 16, pp 125-134.
- Moore, M. (1994). “Public value as the focus of strategy” *Australian Journal of Public Administration* Vol. 53(3), pp 296-303.
- Patterson, P. (1998). “Market Metaphors and Political Vocabularies” *Public Productivity and Management Review*, Vol. 22(2), pp. 220-231.
- Rosen, H. (2008) *Hacienda Pública*, Ed. McGraw Hill, Madrid, España.
- Secretaría de Energía (2012). “Prospectiva del mercado de gas L.P., 2011-2026”. Recuperado 6 de febrero de 2012 de [http://www.sener.gob.mx/res/1825/GAS\\_LP.pdf](http://www.sener.gob.mx/res/1825/GAS_LP.pdf).
- Stewart, J. y Ranson, S. (1988). “Management in the public domain” *Public Money and Management* Vol. Spring/Summer., p.p.13-19.
- Stiglitz, J (1988). *La economía del sector público*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, España,