

Convergencia en la calidad de las administraciones públicas: un análisis comparado entre Costa Rica y México

Sumario

Introducción. Marco regulador general. Concepto de calidad en el sector público. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. Estrategia Centroamericana de la Calidad en la Función Pública. El modelo de calidad en las administraciones pública mexicanas. Marco jurídico que regula la calidad en los servicios públicos en México. La calidad en la administración pública mexicana. El modelo de calidad en las administraciones pública costarricenses. Sistema Nacional para la Calidad. Calidad en la educación superior. Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública. Conclusiones.

Jennifer Isabel Arroyo
Chacón¹

Contraloría General de la República, Costa Rica

Francisco Moyado Estrada
Universidad Nacional Autónoma de México
(UNAM)²

1 Abogada, Contadora Pública Autorizada C.P.A, Auditora y Administradora Pública. Posee un Diplôme d' supérieures spécialisées en Administration Publique de la Universidad de Quebec, Canadá y una Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica.

2 Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Máster en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y The Johns Hopkins University. Es profesor de Calidad del Servicio Público en la Maestría del INAP de México y miembro de la Red Iberoamericana de Expertos en Calidad.

I. Introducción

Vivimos tiempos de cambio donde el ciudadano posee demandas cada vez más exigentes y la administración pública tiene que reinventarse para poder satisfacerlas. Ya no es suficiente prestar un servicio público. Ahora es necesario hacerlo con altos estándares de calidad procurando cumplir las expectativas del ciudadano.

Desde esta óptica, cobra fuerza la filosofía de la calidad en la administración pública, no como una moda o proceso aparte, sino como un eje transversal que impregna todas las actuaciones públicas y está presente en todo el proceso que conlleva la prestación de un servicio público. Dada esta realidad, surge la iniciativa de los autores para preparar un artículo sobre el tema de la calidad en las administraciones públicas de México y Costa Rica.

Este documento pretende mostrar la importancia de este tópico en la función pública y la necesidad de construir una verdadera filosofía de calidad en los servicios públicos de nuestra región. Además, se realiza un recuento de las acciones implementadas hasta la fecha en ambos países y de los avances logrados en la materia.

Se plantean para la discusión los avances y retos que en materia de cultura de calidad aún tienen pendientes ambos países. De tal manera, no se pretende agotar el tema; por el contrario, el objetivo es generar análisis en el lector y proponer el análisis del tema desde una perspectiva comparada, es posible plantear el potencial de la calidad en los gobiernos y las administraciones públicas desde una visión de convergencia que permita potenciar el desarrollo de las regiones en lo social y mejorar su inserción en la competencia internacional.

1. Marco regulador general

a. Concepto de calidad en el sector público

El concepto de calidad se desarrolló junto a la concepción de las organizaciones modernas y pasó por tres diferentes etapas:

- Su incorporación al proceso de producción, mediante el control estadístico (principios del siglo XX).
- Su integración al proceso administrativo, para el aseguramiento de la calidad (hacia los cincuentas).
- Su concepción como un arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones (albores del siglo XXI).

De esta manera, se consolida la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de este para satisfacer sus expectativas. Ahora bien, podemos encontrar múltiples acepciones de calidad orientadas al sector público, entre ellas:

La totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que los hacen capaz de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas. (Aguilar, 2009, p. 136)

Después de casi un siglo de evolución, la calidad, lejos de pensar que se trata de una nueva moda o un recetario de fórmulas mágicas, bien al contrario, consiste en una filosofía de acción continua por mejorar con el fin de obtener un producto o servicio de valor para el cliente, usuario, etc. Tratando de satisfacer sus expectativas, pues con ello, conseguimos aumentar la viabilidad del negocio, bien a través del incremento de la rentabilidad de la empresa (caso de empresas privadas) o del bienestar de la sociedad y la satisfacción de ciudadanos y usuarios por el servicio recibido en el caso de los servicios públicos, es decir, la identificación de los ciudadanos con las políticas públicas desarrolladas por las administraciones y financiadas con los impuestos de todos. (Camarasa, 2004, p. 11)

Gestionar la calidad de un servicio, el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo, implica adaptar los instrumentos gerenciales correspondientes, para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros u demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. (Malvicino, 2001, p. 9)

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública incluye una definición de calidad aplicable al sector público iberoamericano como:

Concepto de calidad en la gestión pública

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales. (CLAD, 2008)

Con el objetivo de alcanzar la calidad en los servicios públicos, se han aprobado en la región una serie de importantes instrumentos regionales e internacionales que se aplican tanto para la administración pública costarricense como para la administración pública mexicana y que dada su vinculación con el tema se estudiará a continuación.

i) Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano, aprobada por los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el 2013, en relación con la administración pública, reconoce expresamente el derecho que posee todo ciudadano de recibir servicios de calidad y el deber que tiene la administración pública de prestarlos en estos términos.

Al respecto consagra el principio de la calidad en los servicios públicos, de la siguiente manera:

11. Principio de universalidad, asequibilidad y calidad de los servicios públicos y de interés general con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que estos precisen el uso de dichos servicios por parte de las Administraciones Públicas con presencia territorial. (CLAD, 2013)

Incluye la calidad como un principio rector de la gestión pública y un derecho del ciudadano, así señalado de la siguiente manera:

33. Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.

En observación en lo que dispone la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, los servicios de responsabilidad pública deben ofrecer a los usuarios determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes. (CLAD, 2013)

Las administraciones públicas deben prestar servicios al usuario con altos niveles de calidad, por lo menos con los contenidos mínimos establecidos en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública que se explicará a continuación.

li) Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por los países miembros del CLAD en el 2008 pretende concienciar a las administraciones públicas de la necesidad de que su gestión esté referenciada a la satisfacción de las necesidades del ciudadano, sea como usuario o como beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas, con base en el principio de corresponsabilidad social. Asimismo, la gestión pública debe orientarse a resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilidad del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

Esta Carta no sólo confirma el derecho de los ciudadanos a recibir un servicio público de calidad sino que también demanda un espacio de participación del ciudadano en la

construcción de un modelo de calidad en la función pública que satisfaga sus requerimientos, en los siguientes términos:

“19 Por su parte, el ciudadano debe participar en la mejora de la calidad de la gestión pública, en consecuencia:

- a. Contribuirá al sostenimiento de los costes de la gestión pública.
- b. Dará un trato respetuoso y conforme a principios éticos a los funcionarios y autoridades públicas.
- c. Realizará un uso adecuado de los bienes y servicios públicos.
- d. Participará en el ciclo de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.”(CLAD, 2008)

Las acciones que promueve esta Carta para implementación de parte de los Estados, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Tabla 1. Acciones contenidas en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.

Acciones contenidas en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública		
La dirección estratégica y el ciclo de mejora.	Los equipos y proyectos de mejora.	Sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos.
Prospectiva y análisis de la opinión ciudadana.	Cartas de compromisos o de servicios al ciudadano.	Sistemas de gestión normalizados.
Participación ciudadana para la mejora de la calidad.	Mecanismos de difusión de información relevante para el ciudadano.	La gestión del conocimiento.
Adopción de modelos de excelencia.	La mejora de la normatividad.	Comparación e intercambio de mejores prácticas.
Premios a la calidad o excelencia.	El gobierno electrónico.	Aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos.
La gestión por procesos.	La medición y evaluación.	

Esta carta es de gran trascendencia en el tema que nos ocupa e incluye múltiples aspectos relevantes para el estudio; no obstante, interesa destacar el cambio de visión que incluye en términos de servicio público, pues demanda que la administración pública diseñe sus procesos en función de las necesidades del ciudadano, construir una gestión pública al servicio de la ciudadanía.

“Para una gestión pública al servicio de la ciudadanía

24 El reto de la calidad en la gestión pública es su orientación al servicio de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su compromiso en alcanzar una sociedad de bienestar. La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales permitirá a la Administración Pública incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre las diversas prestaciones y variados servicios que suministra.” (CLAD, 2008)

Para lograrlo, se requieren cambios estructurales y culturales profundos a lo interno de las administraciones públicas, tales como: guiarse por principios de eficiencia, economía, eficacia; garantizar la continuidad en la prestación de servicios; tener una visión de gestión pública por resultados; implementar mecanismos de evaluación permanente; y crear sistemas de gestión normalizados y otros aspectos similares que se incluyen en este instrumento.

Finalmente, este documento plantea una reflexión sobre la necesidad de transformar e implementar una cultura de calidad en la prestación de servicios públicos, lo cual debe hacerse de forma planificada mediante una estrategia a corto, mediano y largo plazo, reconociendo que los principales resultados se obtendrán en el futuro.

iii) Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por los países miembros del CLAD regula principalmente mecanismos para garantizar la participación del ciudadano en la toma de decisiones y gestión pública; no obstante, reconoce que un estado democrático debe garantizar el logro de niveles de calidad y excelencia en el desempeño de sus funciones y en sus resultados.

Esta carta pretende incentivar la mejora en los servicios prestados a los ciudadanos y ciudadanas como una forma de mejorar la calidad en los sistemas democráticos de la región.

Finalmente, reconoce que la participación ciudadana contribuye a perfeccionar los servicios públicos; y por ende, a mejorar la calidad en los servicios públicos.

iv) Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Este código pretende contribuir a mejorar la gestión pública, respetando la pluralidad democrática e incentivando la correcta actuación de las administraciones públicas. Busca ser un instrumento para orientar a los gobiernos para que los servidores públicos sean promotores de los derechos de los ciudadanos y del respeto de la democracia.

Dentro de los múltiples temas incluidos en dicho código, se señaló igualmente, el tema de la calidad, en el apartado IV. Reglas vinculadas a la gestión pública en los siguientes puntos:

“27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.

34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo." (CLAD, 2003)

Los países latinoamericanos se han comprometido con la calidad en los servicios públicos, lo cual implica aprobar un marco jurídico adecuado, desarrollar estrategias de implementación, ejecutar acciones y demás actuaciones necesarias para traducir el contenido de la calidad en un mejor servicio público.

v) Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad

En 1998 se constituyó la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), una organización supranacional, sin ánimo de lucro, que desarrolla la gestión global de la calidad en el ámbito iberoamericano para mejorar la competitividad del tejido económico y social de los países Iberoamericanos y conseguir, de esta forma, que la comunidad iberoamericana sea considerada un entorno de calidad, donde se puedan encontrar los mejores proveedores, aliados y oportunidades de inversión y que sus miembros puedan mejorar su competitividad y consolidar su posición internacional. Forman parte los gobiernos de Costa Rica y México y el Instituto Centroamericano de Administración Pública es miembro asociado.

Del trabajo realizado por esta fundación, se destaca el modelo iberoamericano de excelencia-calidad, apoyado por la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, que textualmente dice:

"62 Se reitera la gran utilidad de optar por modelos de excelencia en la gestión, establecidos como respaldo de Premios Nacionales a la Calidad y del Premio Iberoamericano de la Calidad, respaldado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno." (CLAD, 2008)

vi) Estrategia Centroamericana de la Calidad en la Función Pública

Los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)¹ conscientes de la importancia de incentivar la calidad en la función pública en los gobiernos de la región, aprobaron la Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014, la cual se fundamenta en la integración y desarrollo de tres grandes ejes estratégicos:

- a. ICAP: ruta a la calidad.
- b. Calidad en la nueva gestión pública.
- c. Integración regional con calidad.

¹ Miembros plenos: Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana; Observadores Regionales: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos, Ecuador, Uruguay y Colombia.

Esta estrategia incluye acciones como lanzamiento de Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público, implementación de Sistemas de Gestión de Calidad en instituciones públicas, fortalecimiento de los profesionales de la región con los programas de maestrías en Gerencia de la Calidad, capacitación de cuadros medios mediante el programa de Gestores de Calidad en el Sector Público, creación de redes, con el propósito de socializar y multiplicar la gestión del conocimiento generado por las diversas instituciones públicas de Centroamérica, entre otras actuaciones relevantes en el tema.

Es importante destacar la aportación de este conjunto de iniciativas de carácter regional para impulsar la calidad en los gobiernos y las administraciones públicas, pues no se trata solamente de introducirla como una moda de gestión como tradicionalmente se había entendido, sino que en la actualidad la calidad se concibe como un derecho y un principio que fortalece la condición de ciudadanía. Esto es importante para nuestra visión de convergencia, porque en la medida que la calidad se vincula con una ciudadanía fortalecida, adquiere importancia central en la tarea de gobierno que cumple una función estratégica de conformar regiones potentes en lo económico y en lo social.

A continuación se explica el modelo de gestión de calidad en las administraciones públicas mexicanas y costarricenses.

2. El modelo de calidad en las administraciones pública mexicanas

a. Marco jurídico que regula la calidad en los servicios públicos en México

La calidad en los servicios públicos se encuentra reconocida en el ámbito constitucional. El artículo 26 de la Constitución Política Mexicana encarga al Ejecutivo Federal el establecimiento de un sistema de evaluación y compensación de la calidad de las políticas públicas.

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, ordena la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de esta sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia y eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley de Planeación, publicada el 5 de enero de 1983, indica que la planeación y la acción del Estado deben ser equitativas, integrales y sustentables. Para ello, el Ejecutivo Federal establece el sistema de evaluación y compensación por el desempeño para medir los avances de las dependencias de la administración pública, así como un sistema para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

En 1995 la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo fue la responsable de implementar el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Más adelante, esta dependencia se convirtió en la Secretaría de la Función Pública y puso en marcha el Programa INTRAGOB que estuvo vigente entre el 2002 y el 2006. Posteriormente

la misma Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública, implementó el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG), creado a través del Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, publicado el 10 de septiembre de 2008.

En conjunto, esta serie de programas impulsados en la administración pública federal, han enfocado diversos instrumentos relacionados con la calidad de los servicios públicos y la mejora de la gestión para promover el desempeño del gobierno y la imagen ante el ciudadano. En este sentido, se ha planteado que hay una especie de continuidad, en las dos últimas décadas, en el tipo de soluciones de calidad que los gobiernos se han propuesto para dar respuesta a una sociedad cada vez más demandante, independientemente de la extracción política del gobierno de turno.

b. La calidad en la administración pública mexicana

En este apartado, se presenta un análisis del proceso que ha seguido la transición hacia la nueva gestión pública en México, así como el proceso de asimilación de la gestión de calidad, en las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de las políticas y programas de modernización y mejora, implementadas entre los años 1995 y 2012.

Para el estudio de la administración pública mexicana contemporánea, se proponen cuatro grandes etapas, que son: reconstrucción política, económica e institucional del Estado posrevolucionario, reforma administrativa, redimensionamiento estatal y nueva gestión pública profesionalizada, transparente, con mejora regulatoria y de calidad:

- La **primera etapa** abarca de 1920 a 1960 e incluye el proceso de reconstrucción política, económica e institucional del Estado posrevolucionario. En esta etapa, se diseñan las instituciones de fomento económico, las instituciones de la banca de desarrollo, de promoción industrial y las grandes instituciones de seguridad social, que van a configurar un modelo de Estado social, el cual se irá fortaleciendo durante la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, en esta misma etapa, el desarrollo de las estructuras económicas y administrativas no puede entenderse sin otros cambios fundamentales y fundacionales en el sistema político, como son: el establecimiento de la no reelección, a partir de 1928; la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929; y la consolidación del presidencialismo como vértice del andamiaje político-administrativo, a partir de 1934.

- La **segunda etapa** se enmarca dentro del proceso de reforma administrativa y se ubicaría entre 1960 y 1982. Se trata de la última etapa de crecimiento económico importante, que coincide con la aparición de diversas expresiones y movimientos sociales, que habrán de influir en el inicio de reformas al sistema político, como antecedentes de la transición democrática.

En esta etapa, se producen diversas iniciativas gubernamentales, para dar orden y sistematización al conjunto de dependencias y entidades surgidas en la

etapa de desarrollo conocida como el “milagro mexicano” y donde los esfuerzos de reforma se concentran en el proceso de sectorización, que crea instancias de control global y disposiciones jurídicas como: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, C y Gasto Público, la Ley de Planeación (de la cual deriva el sistema nacional de planeación democrática), la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como otros instrumentos de coordinación como el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y la Ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- La **tercera etapa** va de 1982 al 2000 y se podría definir como la era de redimensionamiento estatal. Se inicia con un gran proceso de ajuste financiero y privatización de entidades públicas, acompañado del retiro del Estado como empresario, apertura e integración comercial, reestructuración del gasto público, descentralización de funciones hacia gobiernos estatales y municipales y focalización de políticas sociales. Si bien la etapa de reforma administrativa y sectorización se propuso contar con mecanismos de orden, control y sistematización de un gran aparato institucional, la etapa de redimensionamiento estatal constituyó un proceso de alineamiento al llamado ajuste estructural, que buscaba el adelgazamiento estatal y, por tanto, el retiro del Estado de muchas actividades económicas y sociales, que ya no era capaz de atender con eficacia, ante los problemas financieros que enfrentaba.

Esta etapa coincide, además, con una serie de movimientos y cambios que reflejan un proceso paulatino de liberalización del sistema político. Es decir, durante estos años, el sistema político mexicano, fundado en la preeminencia de la figura presidencial, el control y el corporativismo, por medio del partido hegemónico (PNR,PRM,PRI); experimentan un acelerado proceso de transformación, alimentado por la expansión de los partidos de oposición y su creciente presencia en las diferentes regiones del país a través de gubernaturas estatales y presidencias municipales, y el fin del dominio absoluto por parte del partido del gobierno, en la Cámara de Diputados y el triunfo de la izquierda, al frente de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal a partir de 1997.

Pero aun cuando el sistema político experimentó algunos cambios radicales, estos se fueron reflejando gradualmente en la administración pública, siempre sujeta a los determinantes de la cultura política prevaleciente. Por tanto, como se puede observar, el proceso de transformación de la administración pública mexicana fue largo y azaroso. Respondió principalmente a la dinámica económica y sectorial, en función de procesos sexenales. La problemática que enfrenta se debe a la falta de continuidad, coherencia e integralidad, en las líneas de transformación de la cultura burocrática, que evidentemente se debería transformar para imprimir mayor dinamismo y receptividad a las estructuras institucionales del gobierno federal.

Desde esta perspectiva, se planteó que la modernización de la administración pública tendría que responder a la necesidad de contar con una gestión pública receptiva, de calidad y cercana al ciudadano, acompañada de transformaciones institucionales que permitieran imprimir mayor eficiencia en las organizaciones públicas, transparencia y nuevos valores entre los funcionarios públicos, además de promover incentivos para reforzar el sentido de

pertenencia institucional y abatir la corrupción. Se esperaba que esta serie de factores facilitarían los cambios sexenales, en un contexto de alternancia política, porque la gestión pública ofrecería estabilidad, certidumbre y continuidad por primera vez ante un cambio en el partido de gobierno (Moyado, 2006).

- La **cuarta etapa** se ubica entre el 2000 y el 2012 y conjunta el proceso de transición y alternancia políticas, con la transición desde una administración pública más de corte patrimonialista y preburocrática, hacia las líneas de orientación que definen una nueva gestión pública profesionalizada, transparente, con mejora regulatoria y de calidad.

Durante este período, cuatro aspectos han influido de manera determinante en un cambio de perspectiva en la administración pública, por lo que sin duda los países han entrado en un proceso de modernización al incorporar programas y procesos de innovación en sus agendas de reforma del Estado para configurar una nueva gestión pública democrática, que dé soporte al procesamiento de los asuntos públicos y a la relación con los ciudadanos en un marco de alternancia y pluralidad políticas. Estos cuatro aspectos se detallan como sigue:

El primer aspecto tiene que ver con los procesos de *transparencia y acceso a la información gubernamental*. La aprobación de la ley respectiva y su entrada en vigor a partir del 2003 ha impulsado una relación de proximidad entre dependencias y entidades gubernamentales con los públicos respectivos, un hecho sin precedente en la administración pública mexicana. La posibilidad de acceder a la información que se desprende de los asuntos públicos tiene efectos directos en la salud democrática al menos en dos sentidos: por un lado se fortalece la propia condición de ciudadanía, en la medida en que se materializa el derecho a la información y, por otro, se proyecta una imagen de mayor confianza sobre las instituciones en un esquema de transparencia y rendición de cuentas.

Los procesos de transparencia dan origen a nuevas formas de interrelación entre los funcionarios públicos y la sociedad. Se encuentra en la receptividad una herramienta estratégica para la accesibilidad de las organizaciones. Así se abandona el concepto de "caja negra" con el que tradicionalmente se ejemplificaba el funcionamiento de la vieja administración pública, para insertarse en la línea de los llamados modelos de gestión postburocráticos, ampliamente difundidos en Europa y los países anglosajones, a partir de los cuales, como ya se ha visto, recientemente el CLAD ha hecho esfuerzos importantes por apoyar su implementación en los países latinoamericanos.

El segundo aspecto, también presente en el debate y en la agenda pública nacional desde hace varios años, se refiere a la *profesionalización de los funcionarios públicos*. La referencia al tema ha sido una constante para llamar la atención sobre la continuidad de las políticas y programas públicos, con los cambios en las diferentes esferas de gobierno, las cuales están obligadas a reinventarse cada tres o seis años, según sea el caso, con la salida de unos servidores públicos y la llegada de otros.

Los cambios que la transición ha permitido en este campo, al aprobarse la Ley sobre el Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en el 2003 llaman la atención sobre la necesaria estabilidad y continuidad en la gestión y las políticas públicas, ante cualquier cambio político,

pero también obligan a pensar en la imparcialidad, neutralidad y calidad que la administración pública y sus funcionarios deben garantizar en toda sociedad democrática (Moyado, 2006).

Esta importante disposición no puede verse solo como un mecanismo de protección de la burocracia. Constituye un paso fundamental para separar una parte importante del aparato institucional de la disputa electoral, que afecta la eficacia de la operación y que en otros tiempos comprometió recursos y apoyos, lo cual afectó la imagen y el mismo patrimonio institucional. Desde esta perspectiva, la LSPC constituye entonces un mecanismo de protección institucional de la lógica de la contienda político-electoral y, en ese sentido, protege tanto a las instituciones, como a los sujetos centrales que son los ciudadanos.

El tercer aspecto se relaciona con el proceso de mejora regulatoria, que tuvo como antecedente los esfuerzos de simplificación administrativa, impulsados desde mediados de los ochenta en la administración pública federal. Este proceso se ha abocado a la reducción de normas y trámites con el fin de acercar la administración al ciudadano y permitir una respuesta más ágil de la gestión pública, a partir de un marco regulatorio sencillo y comprensible.

Como tal, implica la identificación y análisis del conjunto de normas emitidas, la eliminación de las que se consideran innecesarias, la modificación de aquellas que así lo requieran y la eliminación de las que han perdido funcionalidad. También abarca la identificación y eliminación de trámites sin sustento normativo y sin ninguna utilidad pública.

En una perspectiva de mejora regulatoria, el proceso se incluyó dentro de la llamada Agenda del Buen Gobierno en la administración 2000-2006. Posteriormente, en la administración 2006-2012, el tema se incluyó entre los Diez Puntos para la Transformación de México, que el Presidente de la República presentó el 2 de setiembre del 2009. De esta forma, con la modalidad de tala regulatoria², hasta principios del 2012 se habían eliminado 16 261 normas y 2257 trámites y servicios³.

Por último, el cuarto aspecto se relaciona con la *introducción de la calidad en la gestión pública*. Los esfuerzos recientes en este sentido se han abocado a la puesta en operación de programas institucionales de innovación y calidad, así como las cartas de servicios, en un esfuerzo por incorporar la filosofía de atención al cliente y la mejora continua, por medio de diversas acciones con impactos relevantes en relación con los ciudadanos. Lo expuesto se puede sintetizar en la Tabla 2.

² Para un análisis más específico de la estrategia, se puede consultar a la Secretaría de la Función Pública (2010a).

³ Información consultada el 23 de enero de 2012, en Secretaría de la Función Pública (2010b).

Tabla 2. Políticas de calidad en la Administración Pública Federal 1995-2012.

Programa	Objetivo	Instrumentos
PROMAP 1995-2000	Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de combatir la corrupción y la impunidad, a través del impulso de acciones preventivas y de promoción	Participación y atención ciudadana Descentralización o desconcentración administrativa Medición y evaluación de la gestión pública Dignificación, profesionalización y ética del servidor público
	Promover la calidad de los productos y servicios, con alto impacto en la ciudadanía, consolidar una cultura de calidad en el servicio público, así como unificar una visión de mejora continua, innovación y competitividad, en las dependencias y entidades de gobierno	Satisfacción del cliente Calidad en el servicio Comunicación organizacional Respeto al entorno Mejora continua
PMG 2008-2012	Mejorar la función del gobierno de cara a la sociedad y estandarizar los procesos al interior del gobierno, garantizar el uso eficiente de los recursos y dar dirección y sentido a los esfuerzos que realiza el gobierno para mejorar su operación cotidiana.	Orientación a resultados Flexibilidad Innovación Sinergia Participación ciudadana

Fuente: Moyado, 2014.

3. El modelo de calidad en las administraciones públicas costarricenses

En primer lugar, se debe señalar que el modelo de control de calidad de los servicios públicos en Costa Rica se encuentra en una etapa incipiente. Si bien ya ha dado sus primeros pasos en algunas áreas, aún no constituye un sistema aplicable para todo el sector público costarricense.

La Constitución Política Costarricense no hace referencia al control de calidad de los servicios públicos que se brindan al ciudadano; no obstante, la Ley de Planificación Nacional en su artículo 16 establece que la organización y procedimientos de los ministerios, instituciones autónomas y semiautónomas deberán procurar aumentar la eficiencia y productividad en sus actividades. Textualmente, dicho numeral dice:

Artículo 16.- Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades

y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación. (Asamblea Legislativa, 1974)

Si bien el anterior numeral no se refiere directamente a la gestión de la calidad en los servicios públicos, si contiene sus objetivos, tales como: procurar que la organización y procedimientos internos tiendan a incrementar la eficiencia y productividad en las actividades públicas.

a. Sistema Nacional para la Calidad

Como un primer paso en la implementación del modelo de calidad en Costa Rica, se aprobó en el 2002 la Ley 8279 denominada Sistema Nacional para la Calidad, cuyo numeral 1 dice:

Artículo 1º- Propósito de la Ley. La presente Ley tiene como propósito establecer el Sistema Nacional para la Calidad (SNC), como marco estructural para las actividades vinculadas al desarrollo y la demostración de la calidad, que facilite el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de evaluación, de la conformidad, que contribuya a mejorar la competitividad de las empresas nacionales y proporcione confianza en la transacción de bienes y servicios. (Asamblea Legislativa, 2002a)

El objetivo perseguido con la creación de este Sistema es ofrecer un marco estable e integral de confianza que, por medio del fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, propicie el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, contribuya a elevar el grado de bienestar general y facilite el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por Costa Rica.

El artículo 3 de la citada Ley establece los siguientes objetivos al sistema:

- a. Orientar, ordenar y articular la participación de la Administración Pública y el sector privado en las actividades de evaluación de la conformidad y de promoción de la calidad, integradas al SNC.
- b. Promover la disponibilidad y el uso de los mecanismos de evaluación y demostración de la conformidad.
- c. Promover la adopción de prácticas de gestión de la calidad y formación en ellas, en las organizaciones productoras o comercializadoras de bienes en el país.
- d. Fomentar la calidad de los bienes disponibles en el mercado y de los destinados a la exportación.
- e. Propiciar la inserción cultural de la calidad en todos los planos de la vida nacional, especialmente en el individual y el social.
- f. Coordinar la gestión pública y privada que deben realizar las entidades competentes para proteger la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente y los derechos legítimos del consumidor, y para prevenir las prácticas que puedan inducir a error.
- g. Articular la gestión pública y privada que realicen las entidades competentes en las actividades de metrología, normalización, reglamentación técnica y

evaluación de la conformidad, así como la prevención de prácticas que constituyan barreras técnicas ilegítimas para el comercio. (Asamblea Legislativa, 2002a)

La Procuraduría General de la República ha señalado que esta ley crea un sistema para promover la calidad de bienes y servicios. El dictamen C-355-2005 del 14 de octubre del 2005, dice:

Un sistema para promover la calidad de bienes y servicios

La Ley del Sistema de Calidad en todas sus normas debe ser interpretada de acuerdo con los fines que pretende realizar y que están enmarcados en el cumplimiento de las normas internacionales referidas al comercio internacional. Es por ello que la ley define su ámbito normativo en relación con bienes y servicios. La calidad de la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios es postulada como un medio para favorecer la competitividad de la producción nacional (artículo 1 de la Ley). Competitividad que debe expresarse en un posicionamiento de esos bienes y servicios en el mercado internacional, permitiendo cumplir los compromisos internacionales de carácter comercial de que es parte el país. La aplicación de normas de calidad internacional se asegura mediante procesos de evaluación y acreditación. Los objetivos de esta Ley se conforman con los de competitividad y libre comercio, considerados un mecanismo eficiente en la asignación de recursos y en la creación de riqueza, que informan la legislación y política comercial costarricense a partir de la década de los noventa. Son también conformes con los compromisos asumidos por Costa Rica en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). (Procuraduría General de la República, 2005)

Ahora bien, se afirma que el sistema de calidad en el sector público es incipiente dado que el ámbito de aplicación de esta Ley se da mayoritariamente en los bienes y servicios producidos en el sector privado, aunque puede ser aplicado en ámbitos públicos cuando corresponda.

El artículo 6 de la Ley 8279 crea el Consejo Nacional para la Calidad (CONAC) como entidad responsable de fijar los lineamientos generales del Sistema Nacional de Calidad, conforme con los lineamientos y prácticas internacionales reconocidas y las necesidades nacionales. Velará por la adecuada coordinación de las actividades de promoción y difusión de la calidad y elaborará las recomendaciones que considere convenientes, dará el seguimiento necesario a los lineamientos generales y las recomendaciones que emita y contará con una Secretaría Ejecutiva, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

El sistema está conformado por cuatro instituciones, según se muestra en la Figura 1.



Figura 1. Instituciones que componen el Consejo Nacional para la Calidad.

Estas instituciones poseen competencias claramente delimitadas en sus ámbitos propios de competencia, con el fin de promover la calidad y así favorecer la competitividad de las empresas nacionales, la protección de los consumidores e impulsar el desarrollo económico y comercial del país.

b. Calidad en la educación superior

La educación superior ha dado un primer esfuerzo para implementar un modelo de calidad con la aprobación en el 2002 de la Ley 8256 denominada Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, cuyo objetivo es planificar, organizar, desarrollar, implementar, controlar y dar seguimiento a un proceso de acreditación que garantice continuamente la calidad de las carreras, los planes y programas ofrecidos por las instituciones de educación superior, y salvaguarde la confidencialidad del manejo de los datos de cada institución.

El artículo 5 de la esta Ley incluye dentro de sus objetivos la promoción de la calidad en la educación superior:

- a. Coadyuvar al logro de los principios de excelencia académica y al esfuerzo de las universidades públicas y privadas por mejorar la calidad de los planes, las carreras y los programas que ofrecen.
- b. Mostrar la conveniencia que tiene, para las universidades en general, someterse voluntariamente a un proceso de acreditación y propiciar la confianza de la sociedad costarricense en los planes, las carreras y los programas acreditados, así como orientarla con respecto a la calidad de las diversas opciones de educación superior.
- c. Certificar el nivel de calidad de las carreras y los programas sometidos a acreditación para garantizar la calidad de los criterios y los estándares aplicados a este proceso.
- d. Recomendar planes de acción para solucionar los problemas, las debilidades y las carencias identificadas en los procesos de auto-evaluación y evaluación.

Dichos planes deberán incluir esfuerzos propios y acciones de apoyo mutuo entre las universidades y los miembros del SINAES.

- e. Formar parte de entidades internacionales académicas y de acreditación conexas. (Asamblea Legislativa, 2002b)

Esta ley procura la calidad a nivel de educación superior, aplicable tanto a las universidades públicas como privadas, función que recae en el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) como ente acreditador. La acreditación tendrá como propósito identificar, con carácter oficial, las carreras y los programas universitarios que cumplan los requisitos de calidad que establece el SINAES.

c. Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública incluye como uno de los mecanismos para alcanzar la excelencia en los servicios públicos la creación de un premio a la calidad o excelencia en los servicios públicos de parte de los gobiernos, textualmente dicha Carta dice:

Premios a la calidad o excelencia

44 Los premios a la calidad o premios a la excelencia respaldados por modelos de excelencia constituyen instrumentos valiosos de estímulo para la mejora y reconocimiento de la gestión, resultando de gran utilidad para el intercambio y difusión de las mejores prácticas. (Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo. (CLAD, 2008)

Desde esta perspectiva, Costa Rica promulgó inicialmente el Decreto Ejecutivo 35925 denominado Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y reconocimiento a prácticas promisorias en la Gestión Pública del 08 de abril del 2010, el cual fue derogado por el Decreto Ejecutivo 37611 denominado Premio Nacional a la Calidad y reconocimiento a prácticas promisorias en la gestión pública del 22 de marzo del 2013, el cual está vigente.

El Estado costarricense reconoce expresamente que la excelencia en la gestión pública constituye un mecanismo para propiciar una mejora en la calidad de vida de la ciudadanía y que uno de los principales retos que enfrentan las administraciones públicas es que la prestación de los servicios públicos sea consecuente con sus necesidades y expectativas para el cumplimiento de sus compromisos, en el marco de las oportunidades que ofrece la transición de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento. De esta manera, con el propósito de optimizar la relación con la ciudadanía, aumentar su nivel de satisfacción y reformar la imagen que los usuarios poseen de las instituciones públicas que le brindan servicios, se crea este premio dentro del marco de reforma y modernización del Estado, a fin de incentivar el cumplimiento de estándares de calidad en los servicios prestados.

Así lo establece el artículo 2 de este decreto:

Artículo 2º-Creación. Créase el PROGRAMA con el objeto de destacar las experiencias promisorias, las habilidades sobresalientes y los avances importantes

en la prestación de servicios públicos, mediante el otorgamiento del PREMIO y del RECONOCIMIENTO.

El PREMIO y el RECONOCIMIENTO promoverán una gestión pública enfocada a favorecer la condición de usuarios de la ciudadanía, que esté dirigida a la mejora continua de los servicios ofrecidos mediante la utilización del "Modelo de Excelencia en la Gestión Pública de Costa Rica", desarrollado para que las instituciones del Estado realicen su autoevaluación y establezcan planes de mejora en su gestión. Adicionalmente se utilizará el Modelo de Evaluación vigente dirigido a la implementación de proyectos de mejora. Ambos modelos se encuentran detallados en las BASES. (Poder Ejecutivo, 2013)

El objetivo que persigue este proyecto es estimular la adopción de prácticas de excelencia en las organizaciones del sector público y convertir a los ganadores en instituciones modelo para promover y emular estos sistemas de gestión organizacional. Entre los beneficios que brinda a la gestión pública se encuentran:

- Promover un proceso de mejora continua que permite a las organizaciones participantes identificar puntos fuertes y áreas de mejora, y así generar una cultura de calidad en la prestación de los servicios públicos.
- Mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.
- Las organizaciones ganadoras del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública reciben un reconocimiento que las acredita como instituciones de excelencia y calidad en la prestación de sus servicios.
- Promover el mejoramiento continuo, mediante el establecimiento de grupos de trabajo que utilicen métodos y técnicas adecuadas para elevar la calidad y el buen desempeño de sus organizaciones.
- Acceso a la información sobre las mejores prácticas de gestión y prestación de servicios de las demás organizaciones participantes.

Así, se puede afirmar que la implementación de modelos de calidad y excelencia en Costa Rica aún se encuentra en etapas iniciales; si bien se han tenido algunas iniciativas, no podría afirmarse que se posea un modelo de gestión de la calidad aplicable y exigible para todo el sector público costarricense, pese a su importancia e imperiosa necesidad de reformar la prestación de servicios al ciudadano, lograr satisfacer sus requerimientos y mejorar la imagen que estos poseen de los servicios públicos que reciben.

Conclusiones

Se evidencia que el tema de la calidad en los servicios públicos posee un mayor desarrollo en México que en Costa Rica. No obstante, ambos países aún poseen un camino amplio por recorrer y múltiples mejoras que introducir en sus administraciones públicas, con el fin de prestar servicios públicos con altos estándares de calidad en favor de los ciudadanos.

Asimismo, en los ámbitos internacional y regional, se han hecho importantes esfuerzos por emitir normativa y guías técnicas que sirvan de buenas prácticas en la implementación de modelos de calidad en los servicios públicos de la región, tales como la emisión de códigos, cartas y estrategias que aplican a ambos países. Aunque se cuenta con un marco susceptible de regular la convergencia regional en materia de calidad de los servicios públicos, es necesario fortalecer su aplicación y darle una mayor difusión entre los gobiernos de la región para que incorporen estrategias de calidad con mayor vigor siempre en función del fortalecimiento de la tarea de gobierno y un mayor compromiso con la ciudadanía.

Finalmente, se destaca la cultura de calidad en los servicios públicos que prestan las instituciones de ambos países, los esfuerzos que se han implementado hasta la fecha; sin embargo, aún están pendientes acciones específicas y cambios estructurales para alcanzar los objetivos propuestos.

Referencias

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Asamblea Legislativa. (1974). *Ley 5525 denominada Ley de Planificación Nacional*. Costa Rica: SINALEVI.
- Asamblea Legislativa. (2002a). *Ley 8279 denominada Ley del Sistema Nacional de Calidad*. Costa Rica: SINALEVI.
- Asamblea Legislativa. (2002b). *Ley 8256 denominada Ley del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior*. Costa Rica: SINALEVI.
- Camarasa Casterá, J.J. (2004). *La calidad en la administración pública. Educar en el 2000*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2003). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Uruguay.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano*. Venezuela.
- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador.
- Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ). (s.f.). Recuperado el 19 de junio de 2014, de <http://www.fundibeq.org/opencms/opencms/PWF/home/index/index.html>
- Malvicino, G. (2001). *La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública: potencialidades para un cambio gerencial*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.
- Moyado, Estrada F. (2014). *Gobernanza y calidad en la gestión pública: oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*. INAP, México.
- Moyado, Estrada F. (2006). *Gobiernos de calidad: ideas y propuestas desde la Nueva Gestión Pública*, *Revista Buen Gobierno*, Número 1, noviembre de 2006.
- Poder Ejecutivo. (2013). *Decreto Ejecutivo 37611 denominado Premio Nacional a la calidad y reconocimiento a prácticas promisorias en la gestión pública*. San José, Costa Rica: SINALEVI.
- Procuraduría General de la República. (2005). *Dictamen C-355-2005 del 14 de octubre del 2005*.

Secretaría de la Función Pública (2010a). *Menos reglas, mejores resultados. Informe*.
www.funcionpublica.gob.mx

Secretaría de la Función Pública. (2010b). *Contador de normas eliminadas consolidadas*.
<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/manuales>