

Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina

Francisco Moyado Estrada*

El Estado y la Administración pública han experimentado en las dos últimas décadas importantes transformaciones con efectos trascendentales en la gestión de los asuntos públicos y en las relaciones con la sociedad. Casi todos los cambios emprendidos en el entorno de los Estados han impactado los modelos de gestión e implementación de políticas públicas.

En los países de América Latina, las reformas de carácter económico y político se han acompañado de una nueva agenda para los procesos de gestión interna de los gobiernos y las administraciones públicas, lo que determina un cambio radical en los estilos de gestión, evaluación y la integración de nuevas pautas de desempeño de la función pública.

Por otra parte, como consecuencia del avance de la globalización se ha generado un mayor acercamiento de los procesos de gestión del sector privado y el sector público, provocando la incorporación, en la gestión gubernamental, de instrumentos como la planeación estratégica, el *marketing* público, la reingeniería de procesos y la calidad total.

En este orden de ideas, si bien la agenda de las reformas económicas ha planteado la necesidad de incorporar este tipo de instrumentos, para fortalecer la capacidad directiva y contar con un sector público «eficiente y competitivo», la agenda de las reformas democráticas ha obligado a fomentar nuevas pautas de desempeño entre los funcionarios, para recuperar la legitimidad de lo público, como son la rendición de cuentas, la ética, la transparencia, la calidad del servicio y la atención al cliente.

Por lo anterior, el análisis de la incorporación de las técnicas del sector privado en la gestión pública debe considerar los procesos de compatibilización con las nuevas pautas y valores de desempeño de los funcionarios públicos.

Sin el análisis de este binomio, la investigación sobre las perspectivas de la nueva gestión pública se queda atrapada en la simple imitación de la gestión privada, justo cuando su desarrollo teórico y práctico exige avanzar hacia una era de innovación.

Como es evidente, desde diferentes ángulos y producto de las transformaciones del Estado, han surgido fuertes presiones y tendencias que promueven el establecimiento de un enfoque «emprendedor» en la administración pública.

Junto a ello, una serie de preocupaciones que se desprenden de la incursión durante varios años tanto en la academia como en la función pública, han dado lugar a esta investigación que pretende aportar un conjunto de propuestas para hacer realidad la implementación de la calidad en los servicios públicos.

Por ello, en este trabajo, presentamos un análisis crítico del concepto de calidad, describiendo el proceso que ha seguido su incorporación a la gestión pública, a fin de presentar un enfoque adecuado a los retos de la modernización administrativa del Estado, considerándola, al mismo tiempo, como una oportunidad para la transparencia y la mejora continua de las instituciones del sector público.

1. La nueva gestión pública

1.1. El paradigma de la nueva gestión pública

Como hemos señalado, desde hace ya dos décadas las administraciones públicas experimentan diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado mismo ha sufrido como

consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que «han abierto un camino que hay que seguir explorando» (Blanca OLÍAS DE LIMA, 2001).

HOBBSAWN lo ha resumido muy bien recientemente al sostener: «durante los pasados 20 años, sin embargo, el Estado territorial ha perdido —por diferentes razones— su tradicional monopolio de fuerza armada, mucha de su anterior estabilidad y poder, y cada vez más el fundamental sentido de legitimidad, o por lo menos de permanencia aceptada, que permite a los gobiernos imponerle a ciudadanos dispuestos, cargas tributarias y conscripción» (Eric HOBBSAWN, 2002).

En el ámbito interno de los gobiernos este conjunto de transformaciones confluyen en lo que se ha dado en llamar como nueva gestión pública, concepto cuya aplicación obliga a asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.

En efecto, en un análisis como éste, lo primero que debemos plantear es que la nueva gestión pública representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la Administración Pública, a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional y que este cambio, no exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica (Owen E. HUGHES, 1994).

Hay que tener en cuenta que la difusión del paradigma gerencial significa, incluso para diversos autores, la superación del modelo burocrático weberiano, básicamente en razón de los tres planos en que se han manifestado las transformaciones del Estado que hemos comentado: en un primer plano, atendiendo al acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público, en segundo término, el cambio de un modelo legal-funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados y, en tercer lugar, a la mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

1.2. Principales implicaciones de política

Como puede apreciarse, la nueva gestión pública promueve, en términos generales, la idea de un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas. Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, además de reclamar mayor capacidad para el análisis estratégico, horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales, así como construcción de redes interinstitucionales.

Cada una de las premisas sobre las que se sustenta la nueva gestión pública producen diversas implicaciones al interior de las administraciones públicas que se vinculan con nuevos procesos, nuevos valores y nuevas pautas para el desempeño del sector público.

También obligan a generar una nueva cultura de gestión que empieza por abandonar inercias, costumbres y reglas no escritas que han prevalecido y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de planes y programas de modernización que a menudo fracasan, precisamente porque el peso de aquellos factores resulta una gran carga que define el comportamiento de los funcionarios en las instituciones del sector público.

1.3. El avance de la nueva gestión pública en el contexto internacional

En un esfuerzo de sistematización de los países que han incorporado los principios del paradigma gerencial, el grupo más avanzado dentro de la OCDE estaría integrado por Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Un segundo grupo con algunos avances significativos se integraría por Francia, Dinamarca, Noruega e Irlanda. Y en tercer lugar el grupo con menos avances se integra por Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía (Christopher HOOD, 1996).

En el caso de los países latinoamericanos, debemos afirmar que, luego de la reformas de primera generación —apertura, desregulación, privatización y reformas financieras—, la reforma del Estado ha avanzado muy poco en el campo de la gestión. Sin embargo, ya en 1998, los 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento «Una nueva gestión pública para América Latina», en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región.

En este documento se afirma: «América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia» (CLAD, 1998).

El contexto de reformas postestructurales y la consolidación democrática que viven nuestros países, entre ellos México, hacen propicia la implementación de procesos de innovación en el sector público a partir de las variables que promueve la nueva gestión pública.

Cuadro 1
Alcances de la calidad según sus principales exponentes

Autor	Concepción de calidad	Estrategias	Relevancia del cliente	Retos de la calidad
DEMING	La calidad es un arma estratégica.	Innovación, mejora continua y enfoque al cliente.	Filosofía de negocios basada en lealtad del cliente.	Cambio en la mentalidad administrativa.
JURAN	La calidad es una fase del proceso administrativo que permite la mejora de las organizaciones.	Mejora continua que incrementa el valor de la organización.	Identificación de las necesidades del cliente.	Desarrollo de productos que atiendan las necesidades del cliente.
FEIGENBAUM	Calidad significa lo mejor para el cliente en servicio y precio.	Mejora continua con base a resultados.	Optimización de los costos para dar al cliente un producto de calidad.	Mayor énfasis en costos de calidad.
CROSBY	La calidad es un nuevo paradigma de administración en las empresas.	Capacitación, prevención y evaluación de la calidad.	Prevención y corrección del proceso para ofrecer mejores productos al cliente.	Administración por calidad reto para la organización.
ISHIKAWA	Calidad es igual a confiabilidad, bajos costos, mejores ventas y mejores relaciones humanas.	Participación integral para el control de calidad.	Asegurar la calidad del servicio después de la venta para la satisfacción del cliente.	Aseguramiento de la calidad del servicio, la administración, la organización y el ser humano.

Fuente: Elaboración propia.

1.4. El paradigma de la Gestión de Calidad

El conjunto de principios que integran el paradigma gerencial se combinan con los principios del paradigma de la gestión de calidad, para lo cual es necesario identificar también sus principales postulados y exponentes.

En efecto, respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico se inició en Estados Unidos, fueron los japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de gestión en diversos productos y servicios (ver cuadro 1), lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX (Edmundo GUAJARDO GARZA, 1996).

La nueva ola de conocimientos sobre la administración de la calidad fue descubierta como el arma estratégica que daría al Japón la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales. Es así como los especialistas en calidad aconsejaron orientar los esfuerzos de calidad hacia el desarrollo de la capacidad de los procesos para dar variedad a los productos ofrecidos, sin elevar los costos. Los japoneses prestaron especial atención a

esta oportunidad e impulsaron las investigaciones de mercado a través de encuestas, entrevistas y pruebas con consumidores.

La información obtenida les permitió «diferenciar sus productos». De esta forma, los estudios de mercado y la investigación de la satisfacción del cliente pasaron a ser parte significativa de los programas de calidad y marcaron un cambio importante en «el enfoque al cliente».

Así se consolida el principio de la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus necesidades. La importancia que adquiere este principio como elemento de gestión a partir de los años cincuenta, se debe al impulso de varios especialistas que presentarán diversas propuestas para consolidar la calidad como herramienta estratégica.

En suma, tanto el paradigma de la nueva gestión pública como el paradigma de la gestión de calidad parten de la preocupación por encontrar bases duraderas para fortalecer la competitividad y la eficiencia de las empresas e instituciones dentro de un nuevo contexto de competitividad, de consumo y de reconocimiento de la calidad como principio catalizador de la demanda, así como del reconocimiento social, y legitimidad gubernamental.

Cuadro 2					
Tipografía para la gestión de calidad en el sector público					
NIVEL MACRO					
CONTROL DE CALIDAD					
Acreditación de calidad		Inspección de calidad		Competencia de calidad	
ORIENTACIÓN AL CLIENTE					
NIVEL MICRO					
Servicio externo			Servicio interno		
Funciones esenciales del gobierno.	Funciones de movilización de recursos.	Funciones sociales.	Actividad de control interno y de servicio común.	Servicios administrativos centralizados.	Servicios situados en un mercado competitivo.
Con clientes internos y externos.	Con clientes internos y externos.	Con clientes internos y externos.	Con clientes internos y externos.	Con clientes internos y externos.	Con clientes internos y externos.

FUENTE: Manuel VILLORIA, 1996.

2. La calidad en la perspectiva gubernamental

2.1. Reforma del Estado y Calidad

Un aspecto fundamental, que no debemos dejar de lado, es la visualización de la calidad desde la perspectiva del gobierno. La nueva gestión pública, como hemos visto, constituye el puente que facilita una relación poco estudiada, pues aunque la calidad no es un tema nuevo, ya que diferentes autores sugieren que se presenta como un importante desafío para el sector público desde principios de siglo en los Estados Unidos; recientemente ha cobrado relevancia al incorporarse al debate sobre las reformas de segunda generación que se introducen luego de los procesos de ajuste, apertura, desregulación y privatización que experimentan los países capitalistas a partir de los años ochenta.

Carlos VILAS en un análisis crítico del proceso vincula reforma del Estado y calidad sosteniendo que: «Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, la utopía del Estado mínimo dio paso a la necesidad del Estado efectivo. Adquirió preeminencia, consecuentemente, la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a

la modernización de la dotación de recursos humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales ...» (Carlos M. VILAS, 2001).

La calidad adquiere de esta forma una dimensión diferente de las que tradicionalmente ha mostrado, revelándose como un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad institucional «Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales o internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman la calidad y de qué manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuestas a este nuevo enfoque en la interrelación cliente-proveedor» (Guillermo A. MALVICINO, 2001)

2.2. Calidad y legitimidad

En efecto, nuestra primera premisa es que los gobiernos y sus administraciones públicas empezaron por adaptar la filosofía de la calidad total a fin de remontar la «presunción de ineficiencia» del sector público y también por fortalecer la legitimidad del Estado, misma que se habría erosionado en razón de la crisis fiscal que obligó a la reestructuración de los Estados del bienestar.

En este orden de ideas lo que no debemos perder de vista es que los discursos sobre modernización, cambio y calidad, son discursos eminentemente políticos que encierran desde luego

una concepción sobre el Estado y que tienen por objeto legitimar un estilo de gobierno y un modelo de gestión.

«Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstas siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores» (Carlos M. VILAS, 2001).

2.3. La calidad como valor de la nueva gestión pública

En consecuencia y como segunda premisa, tal como se ha sostenido en diferentes medios, la calidad no puede incorporarse de la misma forma en que lo hace la administración privada (ver cuadro 2). Al respecto algunos autores han advertido de que en este terreno la administración pública no puede limitarse a quedar atrapada en un proceso de imitación pues se trata de avanzar hacia una era de innovación (Les METCALFE, 1996).

Por tanto, en un primer acercamiento a la gestión de calidad, se puede advertir que su incorporación a la gestión pública obliga a ubicar su verdadera dimensión y alcance, es decir, «se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendientes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa y adaptarlos. Pero a la vez se trata de adoptar un concepto surgido del ámbito industrial y adaptarlo al ámbito de la prestación de servicios y a las peculiaridades de cada organización» (Manuel VILLORIA, 1996).

En suma, lo importante no es solamente hablar de calidad como una simple técnica de gestión importada del sector privado, sino adaptarla correctamente a partir de los factores administrativos y sociopolíticos que circundan la gestión pública y darles su dimensión justa para hacer de ésta una estrategia efectiva que responda a las expectativas de reforma de las administraciones públicas.

La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas de carácter macro que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público. Sin ese paso previo la calidad se diluye y no transciende los esfuerzos institucionales aislados.

2.4. La calidad y la percepción ciudadana

En este sentido, retomando la tercera premisa de este apartado, la calidad adquiere su dimensión social, al tratarse fundamentalmente de un proceso de persuasión. Aquí es necesario asumir, como veremos más adelante, que el reto de la calidad es también recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los diversos servicios que ofertan las administraciones públicas. Por tanto, sin una percepción social de que hay mejores servicios, la calidad no sirve a los gobiernos. Diríamos que sin credibilidad no hay calidad.

3. El debate ciudadanos, usuarios, clientes, contribuyentes o beneficiarios

3.1. Origen de la controversia

Un aspecto controversial es el que refiere al usuario, al que se pretende dar un tratamiento de cliente y lo cual ha provocado un debate que exige en principio aceptar que el tema de la calidad conduce a una nueva relación entre el aparato de la administración pública y los ciudadanos.

Esta nueva relación con el ciudadano supone una serie de posibilidades de formación para que el ciudadano asuma un nuevo rol de cliente-contribuyente capaz de decidir racionalmente en términos de la calidad de tal o cual servicio (ver cuadro 3); el ciudadano se convierte así en vigilante de la gestión pública acompañado por nuevas figuras de la sociedad para institucionalizar la participación a través de consejos de usuarios, observatorios, comités, etc.

No obstante, «La integración del ciudadano-cliente no debe limitarse al simple correlato del consumidor que opera en cualquier mercado genérico. Existen otras instancias que, en consonancia con las distintas vertientes de relación del ciudadano con el Estado, hacen que esta relación sea mucho más compleja y generadora de compromisos recíprocos más ricos y determinantes» (Guillermo MALVICINO, 2001).

Cuadro 3 <i>Relaciones cliente-proveedor</i>	
Posición de los clientes	Tipo de servicios-posición del cliente frente al proveedor del servicio
Beneficiario de prestaciones	Por ejemplo, prestaciones a desempleados. El cliente recibe una prestación monetaria respecto de la cual es altamente dependiente y hacia la cual existe un derecho por ley. El proveedor tiene un monopolio.
Consumidor	Por ejemplo, asistencia para la vivienda, en donde el cliente puede tener en cierta medida una posibilidad de elección entre varios servicios públicos y privados, pero es altamente dependiente del servicio, el cual generalmente será personalizado.
Productor-consumidor	Por ejemplo, padres voluntarios en escuelas, en donde el cliente puede ser un consumidor que juega un papel en la producción del servicio.
Usuario	Por ejemplo, de parques públicos, en donde el cliente no tiene alternativa en cuanto al servicio público pero no es altamente dependiente y el servicio no es personalizado.
Comprador	El cliente compra un servicio (por ejemplo, postal, de telecomunicaciones, de transporte) y paga un cargo. El proveedor frecuentemente tiene un monopolio sobre el servicio y muy probablemente la dependencia sea alta.
Contribuyente	En sus tratos con la oficina de hacienda, los contribuyentes tienen obligaciones definidas y específicas, pero esperan contar con el servicio o asistencia que les permita cumplir con sus obligaciones.
Reglamentado	Por ejemplo, reglamentos ambientales o de seguridad. El cliente está sujeto a inspecciones, reglamentos, normas, etc. Tienen un impacto significativo sobre sus operaciones. El cliente tiene obligaciones legales pero espera un trato cortés y una actividad expedita por el encargado de la regulación.

Fuente: OCDE, 1993.

3.2. El rol del ciudadano-cliente

Para abonar al debate que hemos planteado, la perspectiva del ciudadano-cliente supone que éste actuaría persiguiendo los intereses propios, alejado de posiciones que le relacionen con el interés general, alejado de valores que le permitan desarrollar sentimiento de pertenencia y de participación de la cosa pública que se desplaza a la mera vinculación en el consumo.

De tal forma, la estructura de derechos sobre la cual se basa la prestación de servicios públicos queda de lado abriéndose paso el interés y la satisfacción individual. Es ésta precisamente la principal problemática del enfoque del cliente y de ahí la necesidad de seguir discutiendo el punto.

En esta perspectiva coincidimos con el enfoque de algunos académicos españoles que advierten: «Si no se produjera una adecuada adaptación del concepto al marco de lo público, nos encontraríamos con el reforzamiento de una peligrosa tendencia para el conjunto del sistema democrático. Esta tendencia es la de la destrucción del ciudadano como depositario del deber y el derecho a la participación en las decisiones esenciales de la

sociedad en que vive, y su sustitución por un cliente o consumidor de servicios generados por el Estado» (Manuel VILLORIA, 1996).

4. La calidad y la Administración pública mexicana

4.1. Principales influencias

En nuestro país se han impulsado esfuerzos importantes para incorporar la calidad en la gestión pública, tanto a partir de documentos normativos, como desde diferentes instancias del gobierno federal, entidades paraestatales y gobiernos estatales y locales. Precisamente por las oportunidades que el tema plantea, ante la reforma institucional, vale la pena analizar cómo ha evo-

lucionado, partiendo de que se ha venido trabajando desde hace por lo menos una década, justo cuando penetraba con fuerza a través de las llamadas cartas de servicios en países como Francia (1992), Inglaterra (1991), Australia, Nueva Zelanda o España (1992).

4.2. Antecedentes

La filosofía de la calidad da sus primeros pasos dentro del Sector Público a partir del Programa General de Simplificación Administrativa del período 1989-1994. Posteriormente se retomó en otros importantes documentos gubernamentales como, por ejemplo, el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad de 1992, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Sin embargo, luego de una década los avances en la implantación de un verdadero sistema de calidad se limitaron al establecimiento de 84 Centros de Capacitación en Calidad (CECALES), que, de acuerdo con datos proporcionados por titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM, permitieron capacitar a 350.000 funcionarios.

En el contexto de las transformaciones políticas que vive el país, el tema volvió a llamar la atención desde que escuchamos a varios miembros del equipo de transición del actual gobierno referirse a la necesidad de introducir la filosofía de la calidad en las instancias del poder público, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Otros hablaron incluso de obtener la certificación ISO 9000 para los servicios que presta el gobierno.

4.3. Certificación de procesos

En el marco de este proyecto, la Presidencia de la República ha dado a conocer que, a lo largo del 2001, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 119 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.

No obstante, la serie de programas y acciones institucionales descritas al cabo de dos décadas, la calidad ha penetrado escasamente en la estructura de la administración pública mexicana. Ciertamente se observan avances sustanciales, sobre todo en los últimos 3 años, lo importante sería desarrollar un programa de largo plazo que abarcara a toda la estructura administrativa en congruencia con la necesidad de un gobierno abierto, pues sostenemos que el contexto autoritario del país impidió consolidarla como una estrategia de gestión efectiva, por lo que no pasó de ser mera referencia documental y posteriormente sólo aplicada en ejercicios aislados.

ENTIDADES Y DEPENDENCIAS	PROCESOS CERTIFICADOS
Comisión Federal de Electricidad	82
Petróleos Mexicanos	18
Secretaría de Gobernación	1
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1
Presidencia (Secretaría Particular)	1
Procuraduría General de la República	2
Instituto Mexicano del Petróleo	1
Procuraduría Federal del Consumidor	2
Comisión Nacional de Arbitraje Médico	1
Secretaría de Educación Pública	4
Nacional Financiera	4
Bancomext	2
TOTAL ISO 9000¹	119

5. Calidad, transparencia y rediseño institucional

5.1. Retos y oportunidades de la calidad

Aun cuando suele privilegiarse el enfoque de la calidad, orientado a las cuestiones de eficiencia y optimización de recursos, es necesario considerar que, con base al análisis de otras experiencias, la calidad ofrece otras alternativas para promover la transparencia, la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público.

En efecto, el reto de la calidad implica diferentes transformaciones que contribuyan a abatir la corrupción y hacer más transparente, eficaz y receptiva a la administración para acercarla al ciudadano. Como señala VILLORIA: «Buscar calidad en la administración pública es pues, contribuir a la legitimidad de lo público, contribuir a reforzar y estrechar la relación entre la administración y el ciudadano».

Esta perspectiva se construye teniendo en cuenta que, dentro de la administración pública, la incorporación de la calidad obedece a diferentes presiones: presiones derivadas de las limitaciones presupuestales, que la obligan a hacer más con menos; una sociedad y públicos más demandantes; la necesidad de mejorar el rendimiento económico del sector público; fortalecer la legitimidad y transparencia de las acciones del gobierno por medio de la especificación de los derechos del ciudadano en relación a los servicios y la igualdad de acceso; nuevas tecnologías y tendencias del sector privado transferibles a la gestión pública.

Cuadro 4

Proceso de implantación de la cultura de calidad

Preimplantación	<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia del cambio. • Compromiso de cambio. • Formación de equipos de trabajo.
Sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico. • Análisis de cultura organizativa. • Capacitación. • <i>Benchmarking</i>. • Planeación estratégica. • Filosofía, misión, valores. • Objetivos. • Políticas estrategias. • Programas. • Presupuesto.
Desarrollo organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo de calidad. • Comité de aseguramiento de calidad. • Unidades seleccionadas. • Calidad de proveedores. • Reingeniería.
Desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización. • Compromiso. • Capacitación. • Crear actitudes. • Educación. • Desarrollar valores. • Motivación. • Participación.
Desarrollo técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Control estadístico. • Reingeniería. • Herramientas estadísticas. • Normalización ISO-9000.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Auditoría de calidad. • Auditoría de clientes. • Auditoría de proveedores. • Retroalimentación.

Fuente: Lourdes MUNCH GALINDO, 1998.

5.2. Calidad y rendimiento institucional

Es importante no perder de vista esta triple dimensión de la calidad en la administración pública por que su aplicación conduce a procesos de modernización de las instituciones en una perspectiva más amplia.

De acuerdo con SHAND y AMBERG: «las iniciativas de calidad en el servicio son congruentes con una orientación hacia el rendimiento que está siendo proseguida en las reformas del sector público en muchos países. Las iniciativas de calidad en el servicio constituyen un marco útil dentro del cual se pueden montar reformas más exitosas».

Tal como hemos visto, no hay en términos de calidad un solo modelo, el análisis de las diversas experiencias internacionales nos muestra que son diversos los factores que intervienen en las administraciones públicas (ver cuadro 4). No obstante, lo importante es que muchos países se han incorporado a la ruta de la calidad y en no pocos casos ello ha obligado a introducir innovaciones que han terminado por institucionalizarse a través de estrategias bien adaptadas.

6. Implantación y certificación de sistemas de calidad

6.1. Calidad, confianza y reconocimiento social

Los cambios que vive el país requieren de instituciones públicas cuyo servicio esté marcado por el signo de la calidad, lo que implica servicios en donde la eficiencia y la eficacia se combinen con una serie de cambios, tanto en la estructura de las instituciones como en su relación con los ciudadanos.

La certificación de los servicios públicos garantiza que el proceso de calidad se vigile en forma permanente, lo que genera entre la gente confianza y reconocimiento a sus instituciones. Por tanto, definir una estrategia que permita promover la calidad en diferentes ámbitos de la administración pública nos ayudará a impulsarla de manera global y terminar con los ejercicios aislados.

Los estudios sostienen que «En algunos países se está llevando a cabo una labor considerable en dependencias aisladas a falta de alguna iniciativa que englobe a todo el gobierno...En un buen número de ellos en donde ha habido una actividad considerable en dependencias individuales, se han tomado decisiones o están sometidas a consideración en el sentido de agrupar las mismas en una iniciativa promovida y coordinada centralmente, lo cual se contempla como un factor de expansión y refuerzo de su impacto» (David SHAND y Morten AMBERG, 1993).

Es así como el proceso de implementación de la calidad del servicio puede cumplirse cabalmente, teniendo en cuenta que «La ventaja de una certificación es que un tercero externo y neutral fija requerimientos (demandas) impuestos a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones y supervisa el cumplimiento con dichos requerimientos, dando pues credibilidad al sistema. Dicha acreditación es frecuentemente usada

en la comercialización de un servicio» (SHAND y AMBERG, 1994).

Paulatinamente, la certificación se coloca como un elemento distintivo y marco de referencia para los ciudadanos, incluso en la prestación de los servicios públicos. Destaca el papel del sector salud, donde la certificación de los hospitales públicos sirve como factor de recuperación de la confianza de los usuarios en el sistema nacional de salud, especialmente en aquellas instituciones cuya eficiencia se había puesto en entredicho durante varios años.

6.2. Proceso de certificación

Los objetivos del proceso de certificación dentro de cualquier organización pueden resumirse de la manera siguiente:

- a) En primer lugar, se busca desarrollar un conjunto de elementos que aseguren la calidad del producto o servicio y permitan mantenerla a través del tiempo por medio de la aplicación de normas que reflejan las necesidades del cliente.
- b) En segundo término, se busca establecer directrices que permitan a la organización funcionar en forma sistemática atendiendo a las normas
- c) En tercer lugar, se busca que la dirección asegure el logro de la calidad en los tiempos y de acuerdo con las especificaciones que fijan las normas.
- d) En cuarto lugar, se pretende ofrecer a clientes y usuarios la seguridad de que los productos y servicios se ajustan a estándares de calidad definidos por normas de carácter internacional.

Las fases del proceso se integran por una serie de actividades sucesivas que van del diagnóstico, planificación, documentación, implantación, control y mantenimiento del sistema de calidad; el proceso concluye con la certificación y cada paso abarca las siguientes especificaciones:

1. Diagnóstico:
 - Recopilación de la información necesaria sobre la actividad de la organización.
 - Análisis de la información para evaluar el estado actual de la organización.
 - Presentación del plan preliminar.
2. Planificación:
 - Objetivos que se persiguen con la implantación del sistema.
 - Fases en que se divide el proceso.

- Responsables de la documentación del proceso.
- Definición de responsabilidades y asignación de recursos.
- Auditoría y certificación.

3. Documentación del sistema de calidad:

- Integración del manual de calidad en donde se definen las políticas de calidad, la distribución de responsabilidades, relaciones entre los responsables de dirigir y controlar el proceso, procedimientos del sistema, políticas de revisión y evaluación.

4. Implantación del sistema:

- La puesta en práctica del sistema se puede lograr de dos formas; una de manera gradual donde se van asegurando los procesos a medida que se van diseñando y documentando los procedimientos, y otra en función de resultados poniendo en práctica las actividades de aseguramiento antes de su documentación definitiva, corrigiendo a tiempo las deficiencias que se detecten.

5. Control y mantenimiento del sistema:

- Se lleva a cabo por medio de dos actividades: por un lado, analizando y evaluando los procesos descritos en la documentación a fin de detectar las posibles mejoras a introducir permanentemente. Por otro lado, se promueven en forma continua auditorías internas que permitan detectar deficiencias del sistema a fin de corregir y prevenir su recurrencia.

«En la auditoría de certificación los auditores emplean el manual de calidad y el de procedimientos como guías del funcionamiento de la empresa. El objetivo es comprobar que la empresa está haciendo lo que sus manuales dicen. Si se detectan no conformidades, la actuación que se lleve a cabo estará en función de la gravedad de las mismas. Si son importantes se suspende el proceso hasta que se corrijan las inconsistencias. Si son leves se extiende un certificado provisional y se da un plazo a la empresa para que se realicen las rectificaciones pertinentes» (MORENO-LUZÓN, PERIS y GONZÁLEZ, 2001).

Conclusiones

El tema de la calidad ha vuelto al debate en torno a los procesos de modernización del Estado, al revelarse como una importante alternativa para fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, la mejora

continua y el énfasis en un mayor rendimiento de las organizaciones.

Su incorporación definitiva se acompaña de la consolidación del paradigma de la nueva gestión pública, que facilita la difusión de valores institucionales para propiciar una nueva cultura administrativa y generar ventanas de oportunidad para la transformación de los procesos públicos.

Lograr una gestión pública de calidad implica enfocarla como una política transversal que se adopte como premisa fundamental del marco programático institucional, y se contemple en cada una de las etapas de la gestión de servicios y atención de los usuarios, y que en esa medida se traduzca en nuevas pautas de interacción entre la gestión pública y los ciudadanos.

Constituye un reto fundamental superar los ejercicios aislados y pasar a la instrumentación de la calidad como política global, para impulsarla no solamente como estrategia de gestión in-

terna, sino también como instrumento de innovación en la relación con los ciudadanos.

La calidad como principio de gestión en el Sector Público es todavía muy reciente, por ello vale la pena insistir en su estudio como nueva rama de la Administración Pública; por medio del análisis de sus implicaciones teóricas y la sistematización de las experiencias que hoy existen en diferentes países y al interior de éstos, entre las diversas esferas de gobierno.

Al llamar la atención sobre un nuevo campo de estudio, avanzaremos hacia la mayor definición de las especificidades que la calidad adquiere cuando se incorpora dentro de la Gestión Pública.

No olvidemos que, aquí, la calidad no es un fin en sí misma, sino un medio para proyectar un nuevo modelo de abordaje de los asuntos públicos, un cambio en la imagen de las instituciones, nuevos valores de desempeño de los funcionarios y una relación distinta, fundada en la atención y en la eficiencia, entre la Administración Pública y los ciudadanos.

Notas

* Catedrático de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana.

¹ Conjunto de normas que califica la calidad de los productos y servicios que ofrece una empresa u organización.

Bibliografía

BAÑÓN, Rafael y CARRILLO Ernesto: *La nueva Administración pública*. Alianza Editorial, España, 1997.

BARZELAY, Michael: *The new public management. Improving research and policy dialogue (Conclusions)*. 2001, University of California.

BELTRÁN, Miguel: «El Problema de la Calidad en los Servicios Públicos», en TRINIDAD REQUENA, Antonio (comp.): *Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas*. MAP, España, 2002

CARRILLO, Ernesto: «Legitimidad o modernización de la administración pública» en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, septiembre de 1996/abril de 1997, núm. 7 y 8.

CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Venezuela, 1998.

CROZIER, Michel: «La necesidad urgente de una nueva lógica», en BRUGUÉ y SUBIRATS. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.

GUAJARDO GARZA, Edmundo: *Administración de la calidad total*. Ed. PAX, México, 1996.

HOOD, Christopher: «Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?», en BRUGUÉ y SUBIRATS. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.

HUGHES, Owen E.: «La nueva gestión pública», en BRUGUÉ y SUBIRATS. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.

JOINER BRIAN, Giral, José et al.: *Memorias del 12 Congreso Internacional de Calidad Total: Clase mundial: generación de valor con responsabilidad social*. Fundación Mexicana para la calidad Total A. C. México, noviembre de 2000.

KOEHLER, Jerry W. y PANKOWSKI, Joseph M.: *Mejora continua en el Gobierno*. Ed. Panorama, México, 1999.

MOORE: *Creating public value: strategic management in government*, Harvard University, 1999.

MORENO-LUZÓN, María, PERIS, J. Fernando y GONZÁLEZ, Tomás. *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de Casos*. Prentice Hall, Madrid, 2001.

MOYADO ESTRADA, Francisco: «Calidad y receptividad en la administración pública» en Revista *Prospectiva*, n° 17, octubre de 2000.

MUNCH GALINDO, Lourdes: *Más allá de la excelencia y de la calidad total*. Ed. TRILLAS, México, 1998.

OLÍAS DE LIMA, Blanca: *La nueva Gestión Pública*. Prentice-Hall, Madrid, 2001.

PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita: «La Calidad en la Nueva Gestión Pública», en TRINIDAD REQUENA, Antonio (comp.): *Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas*. MAP, España, 2002.

RAMÍO y MATAS, Carles: «Algunos problemas de las estrategias de mejora de la calidad de los servicios públicos» en *Prospectiva*, n° 17, noviembre de 2000.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Andrés: «La calidad en la administración pública», en TRINIDAD REQUENA, Antonio (comp.). *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*. MAP, España, 2002.

SHAND, David y AMBERG, Morten: *Un Gobierno Alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración*. OCDE-DDF, 1994.

TANZI, Vito: «El papel del Estado y la calidad del sector público», *Revista de la CEPAL*, n° 71, agosto de 2000.

VALASKOVIC, Susan: «La revolución de calidad en el gobierno de los Estados Unidos», Conferencia impartida en la Universidad Iberoamericana el 18 de agosto de 2000 y publicada en la revista *Prospectiva*, n° 17, en noviembre del mismo año.

VILAS M., Carlos: «El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno», *Foro Internacional*, n° 165, jul-sep, 2001.

VILLORIA MENDIETA, Manuel: *La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. MAP, España, 1996.

