

No. 6

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

La implementación de políticas
públicas sobre la calidad en la
administración pública en los
países centroamericanos

Dr. Alan Henderson García

La implementación de políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos

*Dr. Alan Henderson García**

Julio, 2013
San José, Costa Rica

* Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales. Máster en Administración de Empresas con énfasis en Calidad y Productividad e Ingeniero Industrial. Coordinador del Área de Gerencia Social del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

351.007.3

H496i Henderson García, Alan

La implementación de políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos/ Alan Henderson García– 1ª Ed.-- San José. C.R.: ICAP, 2012

38 p. ; 28X21 cm. (Cuadernos Centroamericanos del ICAP ; n. 6).

ISBN: 978-9977-20-064-4

1-ADMINISTRACION PUBLICA 2- CALIDAD TOTAL 3- AMERICA CENTRAL I. ALAN HENDERSON GARCIA II. TITULO

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 6: Abril-junio, 2013

- ◆ Directora
Rethelny Figueroa de Jain
Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, Nicaragüense,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
- ◆ Comité Editorial
 - ° Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
 - ° Alan Henderson García, Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - ° Fremi Mejía Canelo, Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones
Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - ° Ramón Rosales Posas, Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - ° Harys Regidor-Barboza, Coordinador del Área de Gestión Pública, Costarricense,
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
 - ° Vinicio Sandí Meza, Coordinador del Área de Investigación, Costarricense
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP

- ◆ Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ◆ Esta publicación ha sido impresa en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de junio del 2013, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP

Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049

Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287

Correo electrónico: info@icap.ac.cr

Web site: <http://www.icap.ac.cr>

Esta es una nueva publicación del Instituto en el Marco de la Política Editorial del ICAP.

Puede ser accesada en nuestra página web: www.icap.ac.cr

TABLA DE CONTENIDO

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.....	2
RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
1. LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS.....	5
2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	8
2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RESPUESTA A PROBLEMAS SOCIALES.....	8
2.2. UNA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.....	9
2.3. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.....	10
2.4. EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	11
2.5. LOS ACTORES DE UNA POLÍTICA	13
3. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LOS ENFOQUES NEOINSTITUCIONALISTAS	17
4. CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	19
5. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA	21
6. UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS	22
6.1. ETAPA EN QUE SE ENCUENTRAN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	23
6.2. DESARROLLO DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE LA CALIDAD.....	26
6.3. DESARROLLO DE LOS PREMIOS NACIONALES A LA CALIDAD.....	27
A MANERA DE CONCLUSIÓN	29

LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

CAF	Common Assessment Framework
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD	Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
EFQM	European Foundation for Quality Management
ECA	Ente Costarricense de Acreditación
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
ISO	Organización Internacional de Normalización
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica (Costa Rica)
NGP	Nueva Gestión Pública
NPM	New Public Management
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil (Guatemala)
PTB	Physikalisch Technische Bundesanstalt
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (Honduras)
SNC	Sistema Nacional de la Calidad

RESUMEN

Este cuaderno trata sobre los diferentes procesos de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos. Se presenta una visión general del contexto centroamericano, haciendo referencia a algunos indicadores socioeconómicos de cada país y luego de abordar los principales aspectos teóricos, se presenta un análisis comparativo de los avances de los países centroamericanos en la implementación de las políticas públicas estudiadas.

Se trata el tema de las políticas públicas, incluyendo su papel como respuesta a problemas sociales, su definición desde la perspectiva de varios autores, los elementos que la constituyen, sus fases y los actores de una política pública.

El proceso de evolución del concepto de gestión pública, se describe iniciando con el paso de la administración tradicional hacia la nueva gestión pública en la década de los ochenta, pasando luego por el surgimiento, en la década de los noventa, de lo que se ha llamado el neoinstitucionalismo, para concluir en la calidad en la gestión pública impulsada fuertemente por el CLAD a partir del año 2000.

El documento se centra en el análisis de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, con énfasis en los premios nacionales a la calidad y en los sistemas nacionales de la calidad, éstos últimos conformados por cuatro componentes: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica.

Se presenta a manera de conclusión los principales hallazgos y la opinión del autor en cuanto al estado del arte de los procesos de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en cada uno de los países de la región estudiados. Para una mejor comprensión, las conclusiones se desglosan en generales; conclusiones respecto a la calidad de las políticas públicas; respecto a la etapa en que se encuentran las políticas públicas sobre la calidad, tanto las relacionadas con los sistemas nacionales de la calidad como las vinculados con los premios nacionales a la calidad; y, por último, respecto a los elementos (origen, componentes, importancia, problemática a resolver, etc.) y los actores claves que intervienen en la formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, así como los factores que facilitan u obstaculizan su implementación, y las mejores prácticas llevadas a cabo por los países en la implementación de esas políticas.

INTRODUCCIÓN¹

La falta de calidad en gran parte de la administración pública de los países centroamericanos, es un problema que ha sido manifestado, tanto por el ciudadano directamente a través de las constantes quejas y su estado de insatisfacción hacia el servicio público, como por las empresas privadas y organizaciones en general que reclaman por las constantes trabas de la administración pública. Es una falla recurrente que se da año con año desde hace décadas, presente en las demandas y preocupaciones sociales prioritarias (agenda sistémica), pero cuya incursión en la agenda política ha tenido distinta intensidad dependiendo del gobierno de turno.

Durante las últimas décadas, las sociedades en general han experimentado transformaciones importantes, cambiando no solo el modo de vida de las personas, sino también la manera en cómo actúan sus gobiernos. En este escenario surge la nueva gestión pública (NGP) (Navas, 2010), como un paradigma en el campo de la administración que se caracteriza por adoptar y adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que promueve la prestación de servicios que se ajusten a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas de la sociedad. Más adelante surge el neoinstitucionalismo, en búsqueda de un reforzamiento de los valores de los funcionarios públicos en aras de la recuperación del valor de lo “público”, el reconocimiento de los derechos con garantía a la ciudadanía, la universalidad de los servicios públicos, el incremento en la calidad de los servicios públicos y consecuentemente una ciudadanía más satisfecha.

Dentro de este marco, los países centroamericanos apoyándose en la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* que fue adoptada por los mandatarios en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008, con el objeto de promover la mejora de las administraciones públicas en los países representados, han visto en el desarrollo de modelos de gestión de calidad, una oportunidad para contribuir en el fortalecimiento de la capacidad técnica institucional a cargo de la gestión gubernamental, al coadyuvar en el mejoramiento de la productividad, eficiencia y eficacia de la administración pública.

La implementación de modelos de excelencia en la gestión en las organizaciones públicas, busca aumentar la satisfacción de necesidades, demandas y expectativas de la población, mediante un conjunto de herramientas, técnicas y métodos para la medición del logro de los objetivos, la generación de resultados y el alcance del impacto esperado. Lo anterior debe traducirse en servicios más eficientes, eficaces y transparentes y como consecuencia directa un mayor acercamiento a la ciudadanía y un considerable cumplimiento de sus expectativas y necesidades, con lo cual se esperaría que la calidad en la gestión pública contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

1. Este documento se basa en los resultados de la investigación doctoral presentada por el autor en junio de 2013: “*Estudio comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos*”.

El cuaderno se orienta a explicar cómo ha sido el proceso de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos: origen, actores clave, problemas que buscan resolver, factores facilitadores, factores obstaculizadores y mejores prácticas empleadas por los países, centrándose principalmente en las políticas públicas relacionadas con la creación de Sistemas Nacionales de Calidad y con el desarrollo de premios nacionales a la calidad y el reconocimiento a mejores prácticas con base en los modelos de excelencia en la gestión mundialmente conocidos. Análisis que permite identificar como se han dado políticas exitosas en unos casos, en otros estas políticas han debido ser rejuvenecidas y otras más bien se encuentran erosionadas.

1. La calidad en la gestión pública en los países centroamericanos

Centroamérica es un lugar de importancia geopolítica y estratégica, tiene dos características físicas únicas en el mundo, comunica por tierra América del Norte y América del Sur y es el lugar de paso más angosto entre los dos océanos más grandes del mundo: el Océano Pacífico y el mar Caribe y a través de éste con el Océano Atlántico.

Está conformada por seis países, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, también está Belice que por su historia de ocupación inglesa, a diferencia del resto de países de origen hispano, presentan características muy diferentes.

Los países centroamericanos, a lo largo de su historia, han experimentado gran cantidad de transformaciones políticas, económicas, sociales, ambientales, etc., han sufrido guerras, dictaduras, golpes de estado, invasiones y también gran cantidad de desastres naturales: terremotos, huracanes, inundaciones; ha sido una región sumamente convulsa, no obstante en la última década gracias a la firma de la paz y varios acuerdos a lo interno de los países y entre los países que conforman la región, se han consolidado procesos democráticos y los gobiernos se han podido enfocar en el desarrollo económico y en el fortalecimiento institucional.

La región centroamericana está llena de contrastes con productos internos brutos per cápita que van desde los \$1.289 en el caso de Nicaragua, hasta los \$7.265 en el caso de Panamá, asimismo, con niveles de pobreza que van desde 24,8% (7,3% de pobreza extrema) en el caso de Costa Rica hasta llegar a un 61,9% (41,6% de pobreza extrema) en el caso de Honduras (tabla 1).

TABLA 1
INDICADORES ECONÓMICOS PAÍSES CENTROAMERICANOS
AL 2011

PAÍS	PIB (millones de USD del 2005)	PIB PER CÁPITA (USD del 2005)	POBREZA (%)	POBREZA EXTREMA (%)
Costa Rica	25.999,0	5.492	24,8	7,3
El Salvador	18.611,1	2.977	47,5	15,5
Guatemala	33.839,4	2.304	53,7	13,3
Honduras	11.995,0	1.544	61,9	41,6
Nicaragua	7.598,0	1.289	44,7 ^{a/}	9,7 ^{a/}
Panamá	25.631,4	7.265	25,3	12,4

a/ Datos al 2009.

Fuente: Programa Estado de la Nación. Compendio Estadístico: Series Anuales Económicas. Recuperado de:
<http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/estadisticas/centroamerica/Compendio%202012/Estadisticas%20economicas.xls>

Al igual que en el tema económico y social, la evolución que ha tenido la incorporación del enfoque de calidad en los países de la región, y especialmente en la administración pública, ha sido muy variada. En el sector público la desigualdad es aún mayor, manifestándose en todos los países una gran insatisfacción de los ciudadanos con la calidad que reciben en los servicios públicos. En todos los países las instituciones públicas se caracterizan por brindar servicios poco eficientes y eficaces y en la mayoría de las veces sin lograr satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía; sin embargo, también sobresalen organizaciones públicas que han sabido escuchar la voz del cliente y han incursionado en el enfoque de calidad convirtiéndose a su vez en ejemplos que han seguido otras instituciones del mismo sector o incluso de otros sectores. Tal es el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, de Costa Rica que en el 2000 se convirtió en la primera institución pública en Latinoamérica en recibir la certificación internacional de la calidad bajo los estándares ISO9001, este ejemplo fue seguido por otras instituciones del sector público en la región y hoy en día sobresalen principalmente en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, organizaciones del sector público con sistemas de gestión de calidad implementados y con certificaciones internacionales, organizaciones ubicadas en diversos campos: salud, educación, banca, telecomunicaciones, aduanas, etc.

Todas estas acciones con el objetivo de tener efectos significativos en la mejora de la administración pública de la región y por ende lograr un impacto importante en la mejora de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía. Precisamente este documento hace un recuento de cuáles son las mejores prácticas de implementación de la calidad en la administración pública de los países centroamericanos.

Así como ha sucedido en otras regiones del mundo, en la región centroamericana las Administraciones Públicas han empezado a adoptar modelos de gestión de la calidad, en el marco de la Nueva Gestión Pública, para ello se han apoyado en la *Carta*

Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública que fue adoptada por los mandatarios en la ya citada XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008), con el objeto de promover la mejora de las administraciones públicas en los países representados.

En la Carta se promueve:

El establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, p. 5)

La implementación de un sistema de gestión de calidad o excelencia en las organizaciones públicas se orientan a la satisfacción de necesidades, demandas y expectativas de la población, mediante un conjunto de herramientas, técnicas y métodos para la medición del logro de los objetivos, la generación de resultados y el alcance del impacto esperado.

Dentro de los objetivos de la Carta se plantea “proponer la adopción de instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública, que sean flexibles y adaptables a los diferentes entornos de las Administraciones Públicas iberoamericanas y a sus diversas formas organizativas” (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, p. 7).

Mundialmente sobresalen tres modelos de excelencia de la gestión, que son los modelos que utilizan como base los países en la creación e implementación de Premios Nacionales a la Calidad (Henderson, 2011), ellos son:

- a) Modelo Deming
- b) Modelo Malcom Baldrige
- c) Modelo EFQM (Fundación Europea para la Administración de la Calidad)

Adicionalmente, a partir del modelo EFQM, se han desarrollado en Europa el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y el Marco Común de Evaluación (modelo CAF por sus siglas en inglés).

En la implementación de modelos de excelencia en la gestión, si se compara con el resto de América Latina, los países de la región centroamericana han tenido un desarrollo incipiente y heterogéneo; no obstante se destaca un impulso a partir del 2010, en busca de que todos los países de la región, tengan instaurados y en ejecución Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público.

A nivel latinoamericano, Colombia fue el primer país en instaurar un Premio a la Calidad (1975), experiencia seguida por otros países hasta la década de los años

noventa, como México que lo hizo en 1990. En Centroamérica, Costa Rica hizo el lanzamiento en el 2010, un año después lo hicieron Guatemala y El Salvador, estando pendiente la instauración de premios en el resto de países centroamericanos.

2. Las políticas públicas

Toda política pública representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable, apunta por tanto a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 33). Tal es el caso de las políticas públicas relacionadas con la calidad en la administración pública, que se han venido implementando en los países centroamericanos, como respuesta al problema de insatisfacción, tanto del ciudadano directamente, como de las empresas privadas y organizaciones en general por la falta de calidad en gran parte de la administración pública.

2.1. Las políticas públicas como respuesta a problemas sociales

El punto de partida de la conciencia y del debate sobre la necesidad de una política pública, generalmente está marcado por la aparición de los síntomas de un problema social, en los momentos iniciales de toda intervención pública, no se han identificado con precisión las causas del problema, ni necesariamente se ha llegado a un consenso entre los actores públicos y privados sobre la definición del problema a resolver.

Ciertos episodios de cambio social no necesariamente generan políticas públicas principalmente por no estar articulados o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente. Debe considerarse además que ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver un problema social, sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 34).

La formulación de políticas públicas en respuesta al problema social generado por la deficiente calidad de los servicios públicos y la consecuente insatisfacción ciudadana, depende del proceso de construcción de la agenda pública, tal como señala Murillo (2012, p. 46) esa construcción es una decisión, en la que los decisores consideran múltiples aspectos, procurando evitar formular una política pública y tomar un curso de acción que provoquen problemas y situaciones que incorporen nuevos temas y nuevas políticas, o a retirar de la agenda aquellos que resultan de interés para grupos de presión o los mismos decisores. Por tanto, la incorporación en la agenda de los gobiernos centroamericanos de la calidad en la gestión pública, es un asunto que compite con la incorporación en la agenda de otros problemas sociales, lo que es claro se convierte en una limitante para su adecuado desarrollo, recuérdese, tal como se detalla en la tabla 1, que la pobreza en los países centroamericanos alcanza

niveles superiores al 60%, e incluso por ejemplo en Honduras, 4 de cada 10 habitantes se encuentra en extrema pobreza.

2.2. Una definición de política pública

La noción de política pública hace referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada.

En la literatura se encuentran gran cantidad de definiciones de políticas públicas, algunas simples como la de Salazar en su libro “Las políticas públicas” (1999, p. 41): “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Aguilar (2000, p. 22) afirma que en la definición descriptiva de política pública hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional “se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”. Meny y Thoenig (1992, p. 90) refieren que “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico...”.

Una definición, que por su nivel de detalle es la que se utiliza de base en este trabajo, la presentan Subirats et al:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (2008, p. 36)

La política pública, en teoría, incorpora las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye, tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc.). Es con el desarrollo del Estado de Bienestar (a partir de los años cincuenta), que el sector público empezó a plantear intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, antes de esto las actividades públicas se limitaban a la producción de leyes y su aplicación.

Esta definición previa se aplica a lo que se denomina “políticas sustantivas”, que se distinguen de las denominadas “institucionales o constitucionales” que tienen como objetivo la reforma o la descentralización de instituciones estatales y no directamente a la solución de un problema social.

2.3. Elementos constitutivos de una política pública

En la definición de política pública formulada por Subirats et al (2008, pp. 38-41) se distinguen algunos elementos clave:

- a. *Solución de un problema público*: se reconoce la existencia de una situación de insatisfacción social cuya solución requiere la acción pública.
- b. *Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público*: presupone la coherencia de la política pública y conduce a la identificación de los grupos-objetivo de esa política, o sea los grupos sociales cuyo comportamiento, se supone, genera el problema que se trata de resolver.
- c. *Una coherencia al menos intencional*: la falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia solo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador.
- d. *Existencia de diversas decisiones y actividades*: las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico.
- e. *Programa de intervenciones*: no debería considerarse política pública si se trata de un único programa de intervención que no tiene continuación en otras acciones.
- f. *Papel clave de los actores públicos*: es necesario que se trate de actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base a una representación jurídicamente fundada. Sin esta condición, un conjunto de decisiones (que de hecho pueden ser obligatorias para terceros) solo podrá considerarse como una política «corporativa (asociativa)» o incluso «privada».
- g. *Existencia de actos formales*: una política pública supone la existencia de una fase de implementación de las medidas decididas.
- h. *Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades*: las formas de acción pública son actualmente, tanto incentivadoras como coercitivas. Así, actualmente muchas de las intervenciones públicas se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otras administraciones o entes públicos (administración de residuos, mantenimiento de carreteras, desarrollo urbano, universidades), entre los poderes públicos y empresas privadas o públicas, fundaciones o cooperativas, etc. (contratos de prestación de servicios con entidades que llevan a cabo funciones públicas tales como hospitales, empresas concesionarias de transporte público, instituciones formativas, etc.).

Por otro lado Meny y Thoenig (1992, p. 91) plantean que a una política pública generalmente se le atribuyen las siguientes características:

- a. *un contenido*: se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido,
- b. *un programa*: no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente,
- c. *una orientación normativa*: no es el resultante de respuestas aleatorias,
- d. *un factor de coerción*: procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental y
- e. *una competencia social*: se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Como puede verse, estas características que les atribuye Meny y Thoenig a las políticas públicas, están incluidas también dentro de los elementos clave de la definición de políticas públicas de Subirats.

2.4. El ciclo de la política pública

Subirats plantea una perspectiva cíclica de la política pública, la que debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido (2008, p. 42), que inicia con el surgimiento de los problemas y concluye con la evaluación de los resultados obtenidos, siguiendo las siguientes fases:

- a. *(Re) surgimiento de un problema*: ¿cómo se ha tomado conciencia del problema?
- b. Percepción de los problemas privados y públicos.
- c. *Inclusión en la agenda gubernamental*: ¿cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?
- d. Formulación de alternativas.
- e. *Decisión y adopción de un programa legislativo*: ¿cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y del Parlamento? ¿qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?
- f. *Implementación de los planes de acción*: ¿se han aplicado las decisiones del Gobierno y del Poder Legislativo?
- g. *Evaluación de los efectos de la política pública*: ¿cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Si una situación determinada produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción que se identifica en forma directa o a través de elementos que

exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución, se da la fase de *surgimiento y de percepción de los problemas*.

Cuando ese problema se toma en cuenta, entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos, por parte de los actores decisores del sistema político administrativo, se está ante la fase de *incorporación a la agenda política*.

La fase de *formulación de la política* implica dos momentos, el primero cuando los actores públicos plantean la relación de causalidad, que los actores sociales tratan de influenciar en mayor o menor medida, y después una formulación del programa de actuación político administrativo, o sea, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver ese problema.

La fase de *implementación* consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse, lo que Subirats (2008, p. 44) llama la producción de *outputs*.

Por último, la fase de *evaluación* que es también parte de la política pública, busca establecer los resultados y los efectos de esa política en función de cambios de conducta de los grupos-objetivo y en función del grado de resolución del problema.

Esta perspectiva cíclica tiene una serie de ventajas pero a su vez presenta varias limitantes (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 45). De acuerdo con estos autores las dos principales ventajas de la perspectiva cíclica son a) permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso y b) la posibilidad de identificar, en cada una de las etapas, los retos y los actores implicados reduciendo así la complejidad de los métodos de análisis. Las limitantes las resumen en:

- a. Puede, en algunos casos, inducir al error dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas.
- b. Esta perspectiva heurística no debe conducir a establecer un modelo causal de las políticas públicas, identificando los nexos lógicos existentes entre las diferentes etapas. Esta forma de ver el problema conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, haciendo que el analista tienda a construir conexiones o vínculos entre los hechos aun cuando tales nexos no se den en la realidad.
- c. El modelo cíclico de la política pública tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública (perspectiva “*top-down*”) centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto (perspectiva “*bottom-up*”).
- d. La perspectiva cíclica no permite ir más allá del análisis secuencial e impide, sobre todo, considerar el caso de ciclos simultáneos o incompletos.

Por su parte, Meny y Thoenig (1992, p. 105) proponen un proceso de cinco fases: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la ejecución del programa y la terminación de la acción (la cual conlleva la evaluación de resultados). Mientras que Bardach (2001, p. 14) habla del “camino de los ocho pasos”: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decisión y contar la historia.

A este respecto, Salazar (1999, p. 57) hace referencia al ciclo de vida de las políticas públicas como un proceso integral conformado por las siguientes etapas: el origen (creación, gestación o formación), la formulación, la puesta en marcha o implementación, la evaluación, el análisis, y la reformulación o reestructuración de las políticas. Este enfoque coincide con el planteamiento de Subirats respecto a la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas, lo que también Lindblom define como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos (1991, p. 13).

2.5. Los actores de una política

Algunos autores plantean, como Salazar (1999, p. 42) que los actores de una política pública son básicamente de tipo político y/o de tipo social, en los primeros se incluyen principalmente los partidos y los movimientos, mientras que los del tipo social se asocian con los movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias, ejercer presión al Estado para que un determinado problema sea considerado como político y que por tanto requiere la formulación de una política pública. Lindblom (1991, p. 107) también refiere que varios segmentos de la sociedad realizan actividades de grupos de interés como método principal para influir en las políticas públicas.

Se designa como actor empírico, tanto a un individuo (un ministro, un juez, un diputado, un periodista, etc.), como varios individuos (una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación solidaria, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, alcohólicos, desempleados, etc.). Sin embargo, un conjunto de individuos solo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue, todo grupo es siempre una construcción social (y política).

La noción de actor se refiere, según el caso, a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida ésta última en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros. Todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del “espacio” de la mencionada política.

No todos los actores públicos y privados intervienen de una manera activa y visible en todas y cada una de las etapas de la política pública. Ello dependerá, de lo consciente que sea el actor de sus propios intereses, de su capacidad para movilizar

recursos y construir coaliciones que le permitan defender sus derechos, así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o permanecer voluntariamente al margen de la arena decisional, entre otras cosas.

Todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo al que la política pública pretende dar solución, es un actor (al menos potencial) aunque por el momento pueda ser incapaz de emprender actividades concretas durante una o varias fases del proceso de intervención pública. Si el analista solo toma en consideración la actuación de los actores más activos y emprendedores, y considera a los grupos pasivos como «no actores», asume el riesgo de ocultar o de no tener en cuenta ciertos factores explicativos del proceso y del contenido final de una política pública en particular. Existe el riesgo que los analistas adopten a veces una aproximación demasiado elitista del juego de actores.

Las políticas públicas deben interpretarse como el resultado de las conductas de actores parcialmente autónomos, que no están predeterminadas naturalmente.

Subirats et al (2008, p. 53) sintetizan el perfil de un actor de una política pública así:

- a. Que un actor defina sus objetivos de manera clara, explícita y coherente no es muy frecuente.
- b. El comportamiento de los actores tiene siempre un sentido que el analista deberá tratar de descifrar, aunque a veces parezca errático. De hecho cada actor para poder participar en el proceso de una política pública y ser reconocido socialmente por los otros actores implicados, adapta su comportamiento a partir de su apreciación subjetiva del contexto institucional y de lo que entiende son las estrategias de otros actores.
- c. Todo actor pondera las ganancias a corto plazo y los beneficios de una inversión a largo plazo, lo que puede inclinarle a actuar en una o varias de las fases de una política pública, esto es lo que podría llamarse instinto estratégico de un actor.

Los actores de las políticas públicas se deben distinguir en función de su carácter público, es decir los actores político-administrativos, con estatuto de tales, o de su carácter no público, es decir los actores que pertenecen a las esferas denominadas *socio-económica* y *socio-cultural*. Los actores privados pueden separarse en *grupos-objetivo* (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa directa o indirecta del problema), *beneficiarios finales* de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y grupos *terceros*, afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva, en cuyo caso son beneficiarios, o de manera negativa o sea los afectados, reuniendo, por tanto, ambas categorías a todos los actores cuya situación personal se ve modificada por la política pública aun cuando la misma no los hubiera identificado ni como grupos-objetivo ni como beneficiarios finales. Los tres grandes tipos de actores mencionados constituyen lo que Subirats denomina el triángulo de los actores (2008, p. 63).

Subirats (2008, p. 55) define el espacio de una política pública como el “marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas”. Esta multiplicidad de actores que comparten al menos los mismos temas de debate en relación al problema planteado, a pesar de pertenecer a diferentes organizaciones y de representar intereses frecuentemente opuestos, forman lo que se llama *espacios de interacción*.

Los espacios de las políticas públicas cambian poco en su composición. Al transcurrir el tiempo un grupo minoritario puede volverse dominante, o la relación de poder entre los actores centrales y locales puede sufrir modificaciones; pero que la composición de los actores y, consecuentemente, su diferenciación del resto del sistema, se cuestione o se modifique de manera fundamental es poco común.

Algunos actores privados en los que el Estado delega una parte de sus prerrogativas, pertenecen aunque sea en forma indirecta, al sistema político-administrativo. A estos actores generalmente se les designa con el término de administraciones paraestatales o parapúblicas y toman diversas formas:

- a. Entes públicos creados por ley y que gozan de una cierta autonomía y libertad de iniciativa, tal es el caso de las universidades, los entes públicos de radiotelevisión, las agencias que controlan los aeropuertos, entre otros.
- b. *Organizaciones de economía mixta y privada*: sociedades locales de promoción económica o de construcción de viviendas, o sociedades de escala estatal.
- c. *Organizaciones privadas*: cajas de ahorros, empresas de servicios, etc., que actúen bajo el control de actores político-administrativos.
- d. *Organizaciones sociales*: fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, pero que dependen de los organismos públicos.

Para analizar de manera empírica la formulación y la implementación de las políticas públicas, se deben distinguir, además de los dos grupos de actores privados denominados grupos-objetivo y beneficiarios finales, otro más al que se denomina, según se indicó antes, grupos terceros.

Los grupos-objetivo están conformados por personas, tanto físicas como jurídicas, y por las organizaciones que las agrupan, cuyo conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Por lo tanto, las decisiones y acciones de los grupos-objetivo son, o pueden ser, el destino final de una intervención concreta por parte de los poderes públicos.

Los beneficiarios finales comprenden las personas, tanto físicas como jurídicas y las entidades que las agrupan, a las cuales el problema colectivo les afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Estos actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la política pública, una eventual mejoría de su condición ya sea en el ámbito económico, como en el social, profesional, ambiental, educativo, etc. Los beneficiarios finales son los actores que pueden beneficiarse, en menor o mayor grado, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivo de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión.

Los grupos terceros incluyen el conjunto de personas, físicas y jurídicas, y las entidades que representan sus intereses, los que, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual o colectiva puede modificarse, positiva o negativamente, de manera más o menos permanente. Si el carácter de la modificación es positivo las personas serían beneficiarios, a veces involuntarios, de la ejecución de la política pública; mientras a quienes la política impacta de manera negativa se definen como afectados. Estos dos subgrupos de actores apoyarán o se opondrán, según sea el caso, a la política pública que modifica indirectamente su situación, lo que les puede llevar a formar alianzas con los beneficiarios finales (en el caso de los beneficiarios) o con los grupos-objetivo (en el caso de los afectados) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 63).

Estos grupos de actores descritos en los párrafos anteriores conforman el triángulo de base de una política pública. Los tres polos de este triángulo son: las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados). En la periferia de este triángulo se ubican los actores privados a quienes la política pública impacta indirectamente (terceros afectados o beneficiados).

Las modalidades de intervención estatal que influenciarán las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados, procurando su compatibilidad con los objetivos políticamente planteados, conforman lo que Subirats denomina la *hipótesis de intervención*, que procura establecer cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de una política pública determinada (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 65).

La acción estatal para la solución de ese problema colectivo, podría tomar tres formas en busca de modificar las conductas de estos grupos:

- a. imponerla de manera coercitiva, a través de obligaciones, prohibiciones, sistemas de autorizaciones previas, etc.,
- b. inducirla a través de incentivos económicos positivos o negativos, por ejemplo impuestos, exenciones fiscales, subvenciones, o
- c. sugerirla a través del cambio de referentes, de percepciones, o modificando-manipulando símbolos e información, como por ejemplo campañas de sensibilización, programas de formación, etc.

Si desea modificar la conducta de los grupos-objetivo sobre los que se focaliza, de una forma más o menos previsible, el Estado como tal, está obligado a anticipar las reacciones posibles de estos grupos. Para ello, las instituciones públicas pueden realizar un proceso de consulta y negociación con las partes involucradas y poner en marcha una implementación participativa de la política pública.

Una vez abordados los principales conceptos relacionados con las políticas públicas que sirven de base para el análisis de las referentes a la calidad en la administración pública de los países centroamericanos, se procede a hacer una revisión

de la literatura relacionada con las teorías que se consideran han impulsado la inserción de la calidad en la administración pública, incluyendo la nueva gestión pública, el neoinstitucionalismo, los sistemas de gestión de la calidad, los modelos de excelencia de la gestión y los sistemas nacionales de la calidad.

3. La nueva gestión pública y los enfoques neoinstitucionalistas

Se hace necesario revisar los postulados de la NGP de cara a su adecuación, tanto en las particularidades del sector público como en las características propias y diferenciadas de realidades institucionales no anglosajonas, como es el caso de las administraciones públicas latinoamericanas. Al respecto Mintzberg (2005, p. 181) plantea que “gracias a este tipo de lógica (la NGP), gran parte del sector público ha perdido su camino y vaga de un lado a otro, como amnésicos que pretenden ser empresas”.

Desde hace varias décadas la mayor parte de los países latinoamericanos han logrado establecer y consolidar sistemas políticos democráticos, pero estos sistemas no han conseguido detener un creciente descontento de la población hacia las organizaciones políticas establecidas, las instituciones públicas, el desarrollo económico y social y sobre todo su redistribución.

A pesar que dentro de los procesos de reforma, la NGP ha logrado los mayores éxitos en cuanto a su aplicación, la debilidad institucional persiste e incluso se incrementa y los aparatos públicos no muestran un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la generación de los impactos que se presuponían en cuanto al alcance del desarrollo humano en la región, la NGP no solo no ha incentivado el fortalecimiento institucional sino que incluso lo ha frenado (Ramíó & Salvador, 2005, p. 12).

Aunque es obvio que algunos principios institucionales de carácter *weberiano* resultan obsoletos, otros están vigentes para una institución pública: la igualdad, la equidad, la capacidad y mérito en el acceso y la progresión profesional en el servicio civil o la jerarquía, entre otros, son elementos clave para fortalecer un sistema institucional público. El abandono de estos principios burocráticos, han resultado en la adopción de unas estrategias de gestión fragmentadas, poco profundas y basadas en una serie de modas apoyadas en instrumentos operativos de gestión, que acaban concentrando la atención y los recursos de los poderes públicos en visiones a corto plazo que no suelen tener continuidad (Ramíó & Salvador, 2005, p. 13).

Ramíó (2005, p. 14) describe algunos ámbitos necesarios para revisar el impacto de las reformas impulsadas por la NGP en la configuración institucional de las administraciones públicas de los países de América Latina:

- a. Los procesos de reproducción de instituciones propias de otros contextos de referencia.
- b. La inestabilidad y la falta de continuidad institucional como rasgo distintivo de buena parte de los sistemas administrativos latinoamericanos.

- c. La ausencia de un servicio civil de carrera y/o los problemas de su diseño institucional.
- d. Los valores neoliberales, empresariales e instrumentales que afectan desde el modelo de Estado hasta las pautas culturales con las que operan los empleados públicos.
- e. La Administración relacional y el partenariado entre la dimensión pública y la privada. El modelo de gestión conocido como “terciarización” puede parecer positivo como planteamiento, pero si no se implanta correctamente puede generar importantes problemas y asimetrías sociales.
- f. El planteamiento con el que se proponen utilizar las tecnologías de la información y la comunicación y la implantación del denominado gobierno electrónico. La implantación de las tecnologías podría tener impactos en ámbitos clave como la equidad, la igualdad o la propia imagen y legitimidad de los gobiernos que las impulsan.
- g. La consultoría internacional como agente que promueve dinámicas de isomorfismo institucional.

El análisis de estos ámbitos clave para el diseño institucional de las administraciones públicas latinoamericanas se plantea desde los denominados enfoques neoinstitucionalistas (Ramió & Salvador, 2005, p. 40), que privilegian aspectos como:

- a. La propuesta de reforzar los valores hacia el aspecto público de los empleados públicos.
- b. El reconocimiento de nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- c. La satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos como horizonte, así como la simplificación del sistema o del procedimiento y el tiempo de acceso al mismo.
- d. Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad.
- e. Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.

Dentro de este marco del neoinstitucionalismo, se propone potenciar los siguientes valores en las organizaciones públicas: la lealtad institucional, la integridad, objetividad e independencia, la competencia técnico-profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas, el compromiso y responsabilidad del liderazgo político, el control y responsabilidad que se deriva del marco legal, la orientación deontológica y adaptación profesional y condiciones de gestión vinculadas a las especificidades del sector público.

Con la aplicación de las herramientas de gestión de la NGP para la mejora de la administración pública y la recuperación de lo “público” promovida por los enfoques

neoinstitucionalistas, ambas compartiendo como factor común la preocupación por acercar cada vez más los servicios públicos a la ciudadanía, empiezan a cobrar importancia los aspectos relacionados con la calidad en la gestión pública, tal como se describe en la siguiente sección.

4. Calidad de la gestión pública

Según se ha descrito en las secciones anteriores, la incorporación de ideas y estrategias del ámbito de la empresa privada para enfrentar los problemas de la administración pública, ha tenido su mayor exponente en la corriente de la NGP, que se origina en el *New Public Management*, NPM, de la segunda mitad de los años ochenta, que como menciona García (Estrategia Centroamericana de Gerencia en Desarrollo Social, 2012) “en el transcurso de los años noventa, el concepto de Nueva Gestión Pública, asociado fundamentalmente al NPM, refleja el espíritu del Consenso de Washington de aligerar la Administración Pública, al mismo tiempo que se dota de criterios de eficacia y eficiencia procedentes del sector privado”.

No obstante, ante los resultados no tan positivos de esta corriente en la mejora de las administraciones públicas, principalmente en América Latina, emerge una nueva orientación que se centra más en la recuperación del Estado, lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ha denominado como el *retorno a lo público*. De tal manera que la idea de la NGP sufre una importante modificación, por cuanto ahora se trata de hacer compatible el Estado necesario con la necesidad de superar los tradicionales problemas de la Administración Pública (García Quesada, 2012).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, ha jugado un papel preponderante en esta propuesta del retorno a lo público, lo que se evidencia en su publicación: “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1999), y más recientemente, dando énfasis a la “Gestión Pública de Calidad” que se plasma en el documento elaborado por el propio CLAD, aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Salvador en el 2008, denominado “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (2008). Para la elaboración de esta Carta se parte de varios documentos antecedentes del CLAD: Una Nueva Gestión Pública para América Latina, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006), el énfasis está en la Gestión Pública de Calidad, que en la Carta se define como (inc. 2, cap. I):

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 (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2008).

La Carta plantea el siguiente objetivo de la Gestión Pública de Calidad (inc. 3, Cap. I):

- a. Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y b. Una gestión pública para resultados.
- b. La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.
- c. La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional.
- d. La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.

Se incluyen en la Carta un conjunto de principios inspiradores de una Gestión Pública de Calidad de: 1) servicio público, 2) legitimidad democrática, 3) transparencia y participación ciudadana, 4) legalidad, 5) coordinación y cooperación, 6) ética pública, 7) acceso universal, 8) continuidad en la prestación de servicios, 9) imparcialidad, 10) eficacia, 11) eficiencia, 12) economía, 13) responsabilización y 14) evaluación permanente y mejora continua.

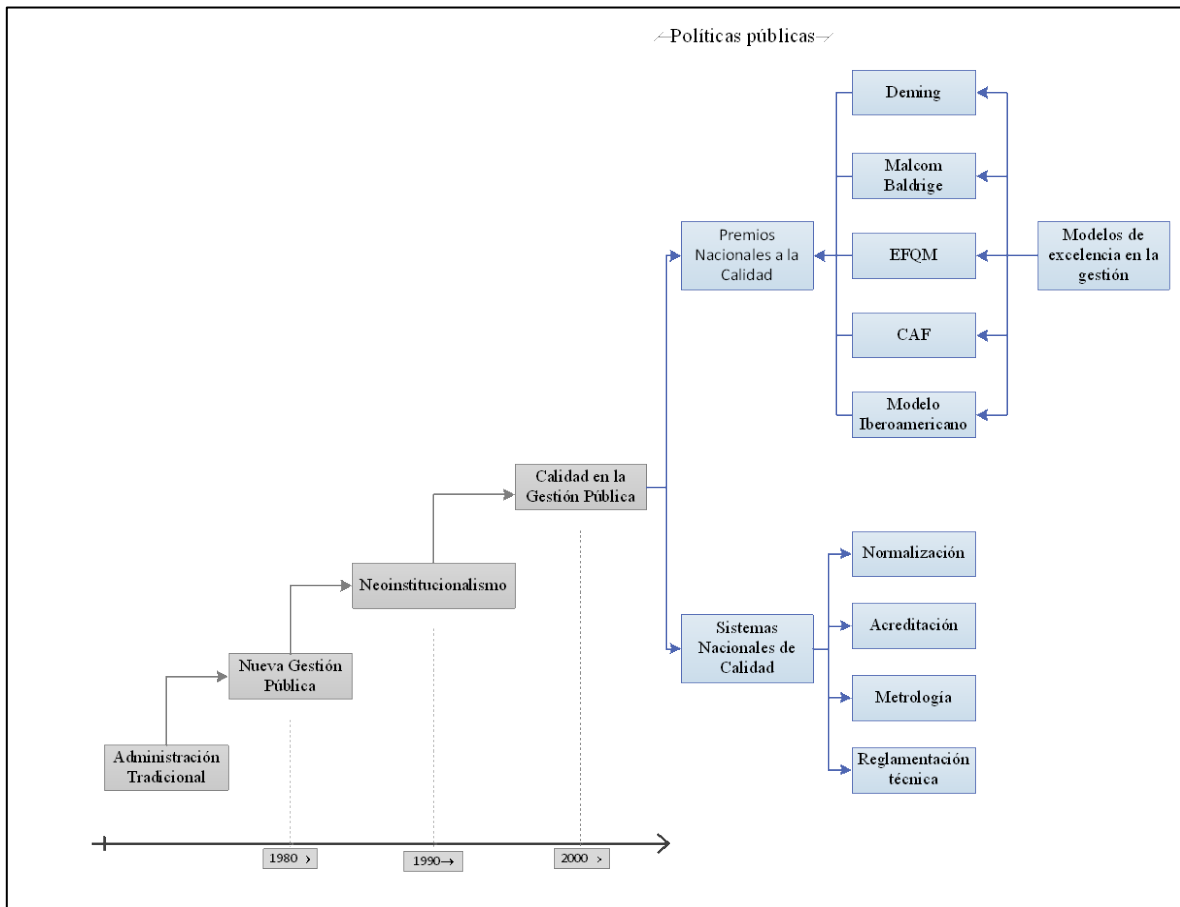
Los gobiernos centroamericanos pueden apoyarse en la Carta, en su proceso de acercamiento hacia una gestión pública de calidad, aprovechando la información que incluye: orientaciones, acciones e instrumentos para desarrollar estrategias de calidad en la gestión pública, así como una relación de derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad. Precisamente, a partir de lo sugerido en la Carta, los países centroamericanos, al igual que lo han hecho otros países alrededor del mundo, ha instaurado premios nacionales a la calidad basándose en los modelos de excelencia en la gestión.

5. De la administración pública tradicional a la calidad en la gestión pública

Tomando como base los diferentes enfoques teóricos revisados, se construye, a partir de la integración de esos conceptos, el modelo de evolución de la administración pública tradicional a la calidad en la gestión pública (figura 1), en el que se representa el proceso de evolución del concepto de gestión pública, iniciando con el paso de la administración tradicional hacia la nueva gestión pública en la década de los ochenta, pasando luego por el surgimiento en la década de los noventa de lo que se ha llamado el neoinstitucionalismo, para concluir en la calidad en la gestión pública impulsada fuertemente por el CLAD a partir del año 2000.

FIGURA 1

DE LA ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia.

El paso del modelo de la administración tradicional a la NGP en la década de los ochenta, se centró en la mejora de la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas, procurando dar el salto de un modelo caracterizado por una burocracia apegada a los procedimientos y rutinas, poco flexible y poco resistente al cambio, con una asignación de recursos basada en la justificación del gasto, con una rendición de cuentas política y jerárquica, un control basado en insumos y sobre todo con un bajo involucramiento de la ciudadanía en el proceso de políticas públicas; hacia un modelo que involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas públicas, basándose en una asignación de recursos en función de la medición del desempeño, una rendición de cuentas con base en recursos utilizados y metas logradas, más flexible y adaptable al cambio y principalmente orientada a la búsqueda de la satisfacción ciudadana.

Más adelante, en los años noventa surgen los enfoques neoinstitucionalistas como respuesta a los resultados generados, bajo el enfoque de la NGP, por la aplicación de conceptos y herramientas propias del ámbito privado y el deseo de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa. Este paso hacia el neoinstitucionalismo, buscó un reforzamiento de los valores de los funcionarios públicos en aras de la recuperación del valor de lo “público”, el reconocimiento de los derechos con garantía a la ciudadanía, la universalidad de los servicios públicos, el incremento en la calidad de los servicios públicos y consecuentemente una ciudadanía más satisfecha.

El reforzamiento del valor público fomentado por el neoinstitucionalismo, sumado a los impactos en la eficiencia y eficacia de la administración pública promovidas por la nueva gestión pública, se ha traducido en un acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía, dándose un fuerte impulso hacia una gestión pública de calidad, apoyada en forma determinante por el CLAD en los últimos años.

En este marco surge el interés, tal como se representa en la figura 1, por conocer cómo ha sido el proceso de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los países centroamericanos, con énfasis en los sistemas nacionales de la calidad y los premios nacionales a la calidad, éstos últimos instaurados en cada país tomando como base los modelos de excelencia en la gestión.

Tal como se ha descrito, los modelos de excelencia en la gestión más importantes en que se basan los premios nacionales a la calidad son: el modelo Deming, el modelo Malcom Baldrige, el Modelo EFQM, el modelo CAF y el modelo Iberoamericano, por otro lado, los sistemas nacionales de la calidad están conformados principalmente por cuatro componentes: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica.

6. Un análisis comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos

El análisis comparativo se enfoca en tres aspectos. Primero se comparan los países en cuanto a la etapa del ciclo de las políticas públicas relacionadas con los Sistemas Nacionales de la Calidad y con los Premios Nacionales a la Calidad en la

administración pública. Segundo, se hace una comparación sobre el desarrollo que han tenido en cada país los Sistemas Nacionales de la Calidad y sus cuatro componentes básicos: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica. Y tercero, y último, se compara el desarrollo que han experimentado los Premios Nacionales a la Calidad en los países centroamericanos.

El propósito del análisis comparativo es identificar los avances que han logrado los países en diferentes aspectos, así como las oportunidades de mejora en aquellos aspectos donde no se han alcanzado avances significativos.

Para una mejor visualización de los avances y de las oportunidades de mejora se utiliza el código de colores del semáforo, como se muestra en la tabla 2.

TABLA 2
CÓDIGO PARA EL ANÁLISIS

DESCRIPCIÓN	COLOR
Nivel avanzado	3
Nivel intermedio	2
Nivel bajo	1

Fuente: Elaboración propia.

6.1. Etapa en que se encuentran las políticas públicas

De acuerdo con los resultados obtenidos, se procede a realizar una valoración de la etapa del ciclo de las políticas públicas según la clasificación de Subirats (2008, p. 42), en que se ubica cada política pública analizada en cada país centroamericano, con la intención de dar una visión general sobre los avances de cada uno de ellos. En la tabla 3, se presenta una comparación del desarrollo de cada etapa del ciclo que ha experimentado la política pública relacionada con los Sistemas Nacionales de la Calidad en cada uno de los países.

TABLA 3

**DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LOS SISTEMAS
NACIONALES DE LA CALIDAD DE CADA PAÍS EN CADA UNA
DE LAS ETAPAS DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

PAÍS	ETAPA DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA				
	SURGIMIEN- TO DEL PROBLEMA	INCLUSIÓN EN LA AGENDA	FORMULACIÓN Y DECISIÓN DEL PROGRAMA DE LA POLÍTICA	IMPLEMENTA- CIÓN DE LA POLÍTICA	EVALUACIÓN
Costa Rica	3	3	3	2	1
Guatemala	3	3	2	2	1
El Salvador	3	3	2	2	1
Honduras	3	3	2	2	1
Nicaragua	3	3	1	1	1
Panamá	3	3	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

En todos los países de la región centroamericana se produjo la necesidad de contar con un sistema nacional de la calidad que apoyara el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, contribuyera a elevar el grado de bienestar general y facilitara el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por los países centroamericanos, por lo tanto, la etapa de *surgimiento del problema* está en un nivel avanzado en todos los países. Lo mismo sucede con la etapa de *inclusión en la agenda*, ya que el problema se tomó en cuenta por parte de los responsables del sistema político administrativo al aprobarse y emitirse las leyes de creación de los sistemas nacionales de la calidad en todos los países.

La fase de *formulación y decisión del programa de la política* presenta diferentes niveles de desarrollo entre los países, mientras que en Costa Rica se avanzó significativamente en la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberían ponerse en práctica para resolver la carencia del sistema nacional de la calidad; en países como Guatemala, El Salvador y Honduras el avance ha sido menor por cuanto, a pesar de que se han seleccionado los objetivos, todavía falta avanzar en la selección de los instrumentos y procesos que deben ponerse en práctica para resolver la carencia del sistema nacional de la calidad. El avance es mucho menor en Nicaragua y en Panamá, donde incluso los objetivos ni siquiera se han definido claramente. Como consecuencia de este bajo nivel de avance en esta etapa, en ambos países el avance en la etapa de *implementación* de la política pública todavía es menor.

La adaptación del programa de la política pública a las situaciones concretas a las que debe enfrentarse, esto es, la etapa de *implementación*, todavía no muestra el avance requerido en todos los países, por cuanto a pesar de que en algunos países más que en otros se han establecido las prioridades de implementación en el tiempo y en el espacio geográfico y social, todavía no se han fijado totalmente las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo.

La fase de *evaluación* de la política pública sobre los sistemas nacionales de la calidad está pendiente en los seis países centroamericanos, a la fecha no se han evaluado los resultados, no se conoce el impacto que esa política pública ha tenido en función de cambios en la conducta de los grupos-objetivo (entidades del sector público), ni el efecto logrado sobre el nivel de satisfacción del ciudadano y de las empresas privadas y organizaciones en general respecto a los servicios públicos que reciben.

En lo concerniente a la política pública relacionada con la instauración de premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos, existe, en todos los casos, la necesidad de que las instituciones del sector público se autoevalúen tomando como base parámetros de excelencia en la gestión, y que producto de esta evaluación puedan identificar oportunidades de mejora que les permita brindar servicios de calidad en beneficio de los ciudadanos. A pesar del *surgimiento del problema* ante esta necesidad colectiva, no en todos los países de la región se ha incluido éste en la agenda política. La tabla 4, muestra el desarrollo de cada etapa del ciclo que ha experimentado la política pública relacionada con los Premios Nacionales a la Calidad en cada uno de los países centroamericanos.

TABLA 4

DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LOS PREMIOS NACIONALES A LA CALIDAD DE CADA PAÍS EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

PAÍS	ETAPA DEL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA				
	SURGIMIEN-TO DEL PROBLEMA	INCLUSIÓN EN LA AGENDA	FORMULACIÓN Y DECISIÓN DEL PROGRAMA DE LA POLÍTICA	IMPLEMEN-TACIÓN DE LA POLÍTICA	EVALUACIÓN
Costa Rica	3	3	3	2	1
Guatemala	3	3	2	2	1
El Salvador	3	3	2	2	1
Honduras	3	2	2	1	1
Nicaragua	3	2	2	1	1
Panamá	3	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia.

La evolución de esta política pública es muy diferente en los países, mientras en Costa Rica se ha avanzado significativamente en casi todas las etapas del ciclo, teniendo pendiente tan solo la etapa de *evaluación* y un mayor avance en la etapa de *implementación*, en Panamá, ni siquiera se ha avanzado en la etapa de *inclusión de la agenda*, al no haberse tenido en cuenta el problema por parte de los responsables del sistema político administrativo.

El resto de los países presentan diferentes avances en las etapas de *formulación y decisión del programa de la política pública* y de *implementación de la política*, los detalles de esta valoración quedan más claros con el análisis que se presenta más adelante en el apartado 6.3, en el que se compara el desarrollo que han tenido los premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos.

6.2. Desarrollo de los Sistemas Nacionales de la Calidad

En todos los países de la región se formularon las leyes para la creación y funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Calidad, sin embargo, no en todos funcionan adecuadamente los cuatro componentes: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica, así como tampoco en todos funcionan adecuadamente los Consejos Nacionales de la Calidad. En la tabla 5 se presenta una comparación del desarrollo de cada componente básico de los Sistemas Nacionales de la Calidad en cada uno de los países.

TABLA 5

DESARROLLO DE LOS COMPONENTES BÁSICOS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE LA CALIDAD

PAÍS	COMPONENTE DEL SISTEMA NACIONAL DE LA CALIDAD				
	NORMALIZACIÓN	ACREDITACIÓN	METROLOGÍA	REGLAMENTACIÓN TÉCNICA	CONSEJO NACIONAL DE CALIDAD
Costa Rica	3	3	2	2	2
Guatemala	3	3	2	2	2
El Salvador	3	3	2	2	2
Honduras	2	2	2	2	2
Nicaragua	2	2	2	2	1
Panamá	2	2	2	2	1

Fuente: Elaboración propia.

Todos los países centroamericanos han creado formalmente mediante leyes de la república, Sistemas Nacionales de la Calidad, SNC, y en todos ellos se definen como sus componentes básicos los siguientes: normalización, acreditación, metrología y

reglamentación técnica. A excepción de Nicaragua y Panamá, en todos los países se establece la figura del Consejo Nacional de la Calidad como ente rector del SNC, responsable de la coordinación de las acciones de cada uno de los componentes. Estos Consejos todavía no se han consolidado, ante la falta de políticas actualizadas, de voluntad política y de suficientes recursos, lo que se traduce principalmente en una deficiente articulación de los SNC.

Los sistemas más consolidados son los de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, donde sobresalen los componentes de normalización y acreditación, que han obtenido reconocimientos internacionales y que han logrado, gracias a una relativa autonomía, cierta autosostenibilidad financiera producto de la venta de servicios, amparados a figuras organizacionales que les facilita ese accionar, como en el caso del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO, que es un ente de carácter privado pero con participación estatal. Honduras, Nicaragua y Panamá muestran un avance menor, siendo una de sus principales debilidades el que los componentes no gocen del grado necesario de autonomía, al depender todos de una misma entidad gubernamental en cada uno de estos países.

En cuanto al componente de metrología, en mayor o menor medida, todavía los avances son limitados, principalmente por la falta de recursos financieros para equipamiento, y por su dependencia presupuestaria y organizacional de entidades gubernamentales.

El componente de reglamentación técnica también muestra reducidos avances, al ser ésta, por su carácter de obligatoriedad, una responsabilidad generalmente asignadas a las instituciones públicas en su ámbito de competencia, lo que genera en la mayoría de las ocasiones problemas de articulación.




En general, se puede afirmar que los sistemas nacionales de la calidad de los países centroamericanos, experimentaron todos procesos de concreción en leyes, políticas y reglamentos, que le dan sustento formal, no obstante, se trata de procesos incipientes que todavía deben ser sometidos a revisión y requieren mayor apoyo de los gobiernos centroamericanos para lograr su consolidación.

6.3. Desarrollo de los Premios Nacionales a la Calidad

Si bien es cierto en la región centroamericana se tiene evidencia de premios a la calidad instaurados desde hace varios años, la prioridad ha sido el reconocimiento a la gestión de excelencia de empresas del sector privado, no así del sector público. Costa Rica es, al 2013, el único país de la región con una práctica continuada de cuatro años en la celebración de un Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público, haciendo efectiva esa práctica el 14 diciembre de 2010 al entregar por primera vez la premiación correspondiente, y, a partir de febrero de 2013, dio por inaugurado el proceso para la entrega del cuarto premio. Guatemala y El Salvador, por su parte, realizaron en diciembre de 2011 la primera premiación y en diciembre de 2012 la segunda y están trabajando ya en los preparativos para la tercera premiación. En la tabla 6 se presenta, en detalle, un cuadro comparativo de los premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos.

TABLA 6

**CUADRO COMPARATIVO DE PREMIOS NACIONALES
 A LA CALIDAD EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS**

PAÍS	AÑO	NOMBRE DEL PREMIO	SECTOR	ORGANIZACIÓN	PREMIO BASE
 Costa Rica	2010	Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público	Público	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN y Dirección General de Servicio Civil, DGSC	Modelo Malcom Baldrige
 Guatemala	2011	Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública	Público	Convenio interinstitucional coordinado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC	Marco Común de Evaluación (CAF)
 El Salvador	2011	Premio Salvadoreño a la Calidad y el Reconocimiento a las Mejores Prácticas	Público y privado	Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado de la Secretaría para Asuntos Estratégicos.	Modelo Malcom Baldrige

Nota: En Guatemala a partir del año 2012 el nombre del certamen se cambió a “Reconocimiento Nacional a la Calidad y a las Mejores Prácticas en la Administración Pública”.

Fuente: *Elaboración propia.*

Los premios a la calidad instaurados en los países centroamericanos presentan particularidades, que en algunos casos significan similitudes y en otros casos diferencias entre los países.

Costa Rica y Guatemala son los dos países que presentan mayores similitudes en el funcionamiento del premio, en ambos casos, los premios son exclusivos para el sector público, además en los dos países se han ejecutado bajo un esquema de trabajo colaborativo entre varias instituciones públicas, en el caso de Costa Rica entre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, en el caso de Guatemala bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, y con la colaboración de otras cuatro instituciones: Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. Otra similitud entre ambos certámenes, es que las organizaciones públicas si quieren postularse no han de pagar cuota alguna.

Una diferencia importante entre los premios de Guatemala y Costa Rica es el modelo de excelencia que se utiliza como base. En el caso de Costa Rica, a pesar de ser un premio exclusivo para el sector público, se emplea como base el modelo Malcom

Baldrige, que es más comúnmente empleado por empresas del sector privado, mientras que en el caso de Guatemala, que es también un premio exclusivo para el sector público, se emplea como base el modelo CAF, el que es exclusivo para la autoevaluación y mejora de organizaciones públicas.

El Salvador, al igual que Costa Rica, emplea el modelo Malcom Baldrige como base para el premio. En el caso de Nicaragua el premio está basado en la norma ISO9001. El Salvador y Nicaragua son los únicos países que tienen instaurados premios con una modalidad abierta a la participación, tanto del sector público como privado, sin embargo en ambos países la participación ha sido principalmente de empresas privadas; a la fecha para el premio a la calidad de Nicaragua (instituido por ley desde 1996) no ha participado ninguna organización del sector público nicaragüense, y en el caso de El Salvador las organizaciones públicas que han participado lo han hecho para la categoría de “Reconocimiento a las Mejores Prácticas”, ninguna se ha postulado para el Premio Salvadoreño a la Calidad. La postulación para los premios en estos dos países, sí requiere del pago de una cuota por parte de la organización interesada en participar.

Ni Panamá ni Honduras tienen instaurados premios a la calidad en el sector público. En el caso de Honduras, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN, y del ICAP se han elaborado las bases del premio, fundamentado en el modelo CAF; sin embargo, todavía no se ha implementado.

A partir de este análisis comparativo, se pueden definir tres categorías de países respecto a los premios a la calidad en la administración pública: los que todavía no han instaurado premios a la calidad para el sector público, estos son, Panamá y Honduras; países con premios a la calidad instaurados pero en los cuales no se ha logrado la participación requerida de organizaciones del sector público, como son El Salvador y Nicaragua; y los países con premios a la calidad que han logrado, en menor o mayor medida, la participación de organizaciones del sector público, pero que por tratarse de procesos incipientes (no más de tres años de instaurados los premios) no están todavía consolidados, como sí lo están los premios de otros países fuera de la región centroamericana, como Colombia por citar un claro ejemplo.

A manera de conclusión

Para una mejor comprensión, este apartado se ha desglosado en conclusiones generales; conclusiones respecto a la calidad de las políticas públicas; conclusiones respecto a la etapa en que se encuentran las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública estudiadas, tanto las relacionadas con los sistemas nacionales de la calidad como las involucradas con los premios nacionales a la calidad; y, conclusiones respecto a los elementos (origen, componentes, importancia, problemática a resolver, etc.) y los actores claves que intervienen en la formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, así como los factores que facilitan u obstaculizan su implementación, y las mejores prácticas llevadas a cabo por los países en la implementación de esas políticas.

En general

La implementación de iniciativas y programas relacionados con la calidad en la administración pública de los países centroamericanos, ha producido resultados distintos en cada institución pública. Algunas instituciones, principalmente instituciones autónomas y semiautónomas y empresas públicas, se destacan por mejoras significativas en el servicio, mientras otras instituciones, como las pertenecientes al Gobierno Central y municipalidades, donde todavía no se han establecido las prioridades de implementación, no muestran mejoras significativas, lo que se refleja en niveles de satisfacción bajos respecto al servicio recibido, tanto por parte de la ciudadanía directamente como de las empresas y organizaciones en general que acuden a los mismos.

Los países centroamericanos han propiciado con la consolidación del Sistema Nacional de la Calidad, SNC, el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, la contribución a elevar el grado de bienestar general y la facilitación del cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por los países centroamericanos, ofreciendo un marco estable e integral de confianza por medio del fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios.

Para la instauración de los premios nacionales a la calidad, los países centroamericanos, siguiendo una tendencia internacional, han tomado como base filosófica los principios planteados en los modelos de excelencia. Dentro de estos modelos de excelencia, sobresale el Modelo Deming como el gran precursor desarrollado en Japón y posteriormente el Modelo Malcom Baldrige surgido años después como iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de América, ambos con una línea liberal con una clara orientación hacia los mercados, casi en forma paralela surge en Europa el Modelo EFQM (de la Fundación Europea para la Administración de la Calidad) con una orientación también liberal pero con algunos matices sociales y como una ramificación de este modelo surge el Modelo CAF (Marco Común de Evaluación) el que tiene un enfoque más social y se diseña en forma exclusiva para el sector público. Cada país de la región centroamericana, para la elaboración de la base legal y la fundamentación técnica de su premio específico a la calidad, se ha decantado por un modelo, selección que se ha realizado después de un proceso de análisis y discusión sobre las ventajas y desventajas de su aplicación y producto de la revisión de los procesos desarrollados por otros países fuera de la región centroamericana con premios ya consolidados por varios años.

Los países de la región centroamericana que ya han instaurado premios nacionales a la calidad (Costa Rica, Guatemala y El Salvador), esperan con la implementación de esta política pública, fomentar una participación cada vez mayor de entidades de la administración pública, lo que permitiría lograr los siguientes objetivos: una gestión pública fortalecida que potencie el intercambio de experiencias exitosas para la mejora sustancial en la entrega de los servicios públicos centroamericanos, funcionarios públicos formados en la aplicación de métodos y técnicas modernas que favorezcan la implementación de un modelo de excelencia en la calidad en la gestión pública, y la atención de las necesidades y expectativas de los

ciudadanos, con la finalidad de apoyar la modernización y competitividad de las instituciones que la conforman, mediante la promoción del desarrollo y la difusión de procesos, acciones, esfuerzos, prácticas y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

Respecto a la calidad de las políticas públicas

Estas políticas, son en la mayoría de los casos, políticas que responden a un plan de gobierno, que no trascienden el período gubernamental, lo que podría lograrse si fueran políticas de Estado. La implementación de estas políticas en los países centroamericanos, es un proceso que ha estado supeditado al impulso ejercido por los gobiernos de turno, dándose períodos de estancamiento con pocos avances en esa implementación, e incluso períodos durante los cuales estas políticas no han formado parte de la agenda política al ser desplazadas por otras políticas gubernamentales que responden a otras problemáticas sociales o económicas. Es importante que los líderes de los países se comprometan con la calidad, para que sin importar el partido que gane las elecciones, haya un continuo que permita fortalecer la institucionalidad y el modelo de la mejora continua con un enfoque de calidad. Esto es imprescindible si se pretende pasar de política de gobierno a políticas de Estado.

Si bien en casi todos los países, las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública ha sido formuladas, no en todos los casos contemplan los elementos que aseguren que se conviertan en políticas eficaces (determinación y logro de objetivos) y eficientes (uso adecuado de recursos).

La calidad de estas políticas públicas, se ve afectada desde el origen, por cuanto en su formulación no se ha dado la debida participación de todos los actores clave requeridos, siendo en algunos casos producto de un *benchmarking*, al ser adoptadas de otros países sin la necesaria adaptación a las particularidades de cada país y sin haber sido sometidas a un riguroso proceso de reflexión y discusión.

Respecto a la etapa en que se encuentran las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

La política pública relacionada con la creación y funcionamiento de los sistemas nacionales de la calidad se encuentra en la etapa de implementación en los siguientes países Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras, por cuanto ya se ha incluido en la agenda política al establecerse una definición política del problema, habiéndose identificado por parte de los actores políticos las causas del problema y las formas de intervención requeridas; también se han formulado leyes y acuerdos gubernamentales sobre el tema y se ha fijado las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo, en algunos países más que en otros se han establecido las prioridades de implementación en el tiempo y en el espacio geográfico y social. En el caso de Nicaragua y de Panamá, la política analizada apenas está en la etapa de inclusión en la agenda, por cuanto los gobiernos de estos países están a la fecha todavía identificando las formas de intervención requeridas. La fase de evaluación está pendiente en todos los países centroamericanos.

En relación con la política pública sobre la instauración de premios nacionales a la calidad, se puede afirmar que en los casos de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, la política se encuentra ya en la fase de implementación, aunque requiriendo aún ajustes para su adecuado funcionamiento, mientras que en el caso de Honduras y Nicaragua no se ha alcanzado la etapa de implementación, aunque ya se han logrado algunos pequeños avances en su formulación y la definición de sus bases, y en el caso de Panamá ni siquiera se ha incluido en la agenda política.

Siendo la evaluación la etapa del ciclo de políticas públicas que está pendiente en ambas políticas sobre la calidad en la administración pública, esto es un signo de alerta para las instituciones nacionales encargadas del control y evaluación de las políticas públicas en cada país centroamericano, situación que debería ser motivo para generar un proceso de revisión de las estrategias y mecanismos destinados a este fin en cada país.

Respecto a los elementos que intervienen en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Se identifican los elementos que han intervenido en los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos. Bajo el concepto de elementos se ubican los siguientes aspectos relevantes de las políticas públicas: su origen, sus componentes, su importancia, en qué consisten, problemas que intentan resolver y efectos esperados.

Las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, se han originado en algunos casos por las demandas ciudadanas y de grupos empresariales, pero también por la presión ejercida internacionalmente con las iniciativas relacionadas con la nueva gestión pública, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana y además por requisitos impuestos por los organismos financieros y comerciales internacionales.

Ambas políticas públicas, sistemas nacionales de calidad y premios nacionales a la calidad, promueven la calidad en la administración pública, con el propósito de aumentar la satisfacción de los ciudadanos y de las empresas y organizaciones en general respecto a la calidad de los servicios públicos, así como también el aumento de la competitividad de las empresas nacionales y con ellos facilitar a los países centroamericanos el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales adquiridos.

En lo referente a la creación de los Sistemas Nacionales de la Calidad, destaca Costa Rica con más de diez años de haber promulgado la ley que le da origen, en tanto los demás países de la región han venido aprobando las leyes para la creación de sus sistemas nacionales a partir del 2010, a excepción de Panamá que todavía no lo ha hecho.

La creación de los sistemas nacionales de la calidad en los países centroamericanos, se ha visto fuertemente impulsada por la cooperación técnica y

financiera del gobierno alemán, principalmente por medio del Instituto Nacional de Metrología de la República Federal de Alemania (*Physikalisch Technische Bundesanstalt* o PTB, por sus siglas en alemán), contribuyendo a la homogeneidad en cuanto a los componentes básicos de los sistemas nacionales de la calidad de todos los países: una organización nacional de normalización, un instituto nacional de metrología y una entidad nacional de acreditación, además de una entidad responsable por la reglamentación técnica. En lo que sí existen marcadas diferencias entre los países es en la figura jurídica de cada uno de las entidades responsables de cada componente, así como en su grado de autonomía. Hay una gama que va desde entidades con un alto grado de autonomía e independencia de funcionamiento, como las entidades responsables de normalización (INTECO, ente privado) y acreditación (Ente Costarricense de Acreditación-ECA, entidad desconcentrada) de Costa Rica, a todos los componentes bajo la responsabilidad de una misma dependencia gubernamental, como el caso de Panamá y Honduras, y a situaciones donde una misma persona es la responsable de varios componentes como el caso de Nicaragua.

Los premios nacionales a la calidad en la administración pública, empezaron a instaurarse a partir del 2010, primero en Costa Rica, un año después en Guatemala y en El Salvador, estando aún pendientes en Honduras, Nicaragua y Panamá.

Respecto a los actores clave que intervienen en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Los actores clave en el proceso de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos, se dividen en tres grupos: un primer grupo conformado por las *autoridades político-administrativas*, en donde se incluyen las autoridades políticas responsables de la formulación de las leyes y acuerdos gubernamentales sobre la calidad en la administración pública, los directores o encargados de las entidades responsables de los componentes de los sistemas nacionales de la calidad, los miembros de los consejos nacionales de la calidad y los coordinadores de los premios nacionales a la calidad; un segundo grupo conformado por los *grupos-objetivo* donde se incluyen las instituciones públicas de quienes se esperan mejoren los servicios brindados por medio de su participación en los premios a la calidad y la implementación de acciones de normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica; y un tercer grupo conformado por los *beneficiarios finales* donde se incluyen al ciudadano que recibe los servicios públicos y a las empresas privadas y organizaciones en general que dependen del servicio de la administración pública.

Es una característica común en todos los países centroamericanos, la escasa participación ciudadana en los procesos relacionados con las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, no solo en la fase de formulación de las políticas, sino también es su implementación y menos aún en la evaluación.

Es importante que la respuesta de las autoridades centroamericanas sean verdaderos líderes comprometidos con la calidad, capaces de convencer desde la razón pero a su vez de conmovir desde la emoción. En la actualidad no tiene cabida aquel

estilo autocrático, en que los jefes se imponen y no promueven la participación del ciudadano y la construcción colaborativa o por otro lado el líder del estilo “dejar hacer” (*laissez faire*) que al final de cuentas no hacen nada concreto para que los proyectos avancen sino que se convierten incluso en un obstáculo al logro de los objetivos planteados. Centroamérica necesita caminar por la vía del liderazgo comprometido para la consecución de los objetivos trazados desde la calidad.

Respecto a los factores facilitadores para la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos, tienen diferentes niveles de implementación en los países de la región, avance que se ha visto facilitado por diferentes factores, tanto internos como externos.

Dentro de los factores internos que ha contribuido a facilitar la implementación de las políticas públicas en estudio, están los siguientes:

- a. el compromiso de las autoridades y de los funcionarios públicos;
- b. la formación en calidad en todos los niveles organizacionales;
- c. el fomento del clima organizacional orientado hacia la mejora continua;
- d. la voluntad y el liderazgo político;
- e. la promoción y difusión de la calidad; y
- f. la autonomía técnica respecto a la injerencia política.

Dentro de los factores externos, que se pueden catalogar como facilitadores en la implementación de las políticas públicas investigadas, se incluyen los siguientes:

- a. la reflexión sobre la calidad presente en foros nacionales e internacionales;
- b. el aporte técnico y financiero de organismos internacionales;
- c. la asesoría de expertos internacionales;
- d. el trabajo colaborativo entre instituciones;
- e. la participación en foros e intercambios técnicos a nivel internacional;
- f. la participación multisectorial (sector público y privado, academia, gremios).

En resumen, la implementación de las políticas públicas sobre la calidad se puede ver favorecida por una combinación de factores internos como es la voluntad política y factores externos como es la colaboración internacional.

Respecto a los factores obstaculizadores para la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Si bien es cierto se identifican gran cantidad de elementos que se han constituido en obstáculos en los procesos de implementación de las políticas públicas sobre la

calidad, los que se numeran más adelante; se concluye que, la fuerza restringente de mayor intensidad está relacionada con la carencia de una cultura de calidad, en dos dimensiones, por un lado a lo interno de la administración pública reflejada en la falta de compromiso y de una actitud de calidad de servicio en todos los niveles de las organizaciones del sector público, desde el funcionario de primer contacto con la ciudadanía hasta las altas autoridades, y por otro lado por una ciudadanía con bajo nivel de exigencia respecto al derecho a recibir un servicio de calidad. Algunos factores que no contribuyen a lograr esa cultura de calidad mencionada, son los siguientes:

- a. la carencia de políticas de Estado sobre la calidad en la administración pública;
- b. la falta de compromiso, de liderazgo y de conocimiento de las altas autoridades;
- c. resistencia al cambio del funcionario público y falta de capacitación en calidad;
- d. el personalismo y clientelismo político y la alta rotación del personal producto de los cambios políticos;
- e. la falta de transparencia y de difusión de las políticas a la ciudadanía;
- f. el desconocimiento sobre la importancia de la calidad;

Otros obstáculos, no menos importantes, que limitan la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, son los siguientes:

- a. la adopción de modelos internacionales sin su debida adaptación a la realidad centroamericana;
- b. la escasas o mala distribución de recursos financieros, humanos y materiales;
- c. la carencia de un modelo de autogestión de los órganos responsables de la calidad y su dependencia del presupuesto público;
- d. la desarticulación entre las entidades y descoordinación institucional;
- e. los errores en el diseño y formulación de las políticas públicas y su falta de actualización;
- f. la falta de armonización de los planes de trabajo regionalmente en respuesta a exigencias de los mercados internacionales;
- g. la desarticulación de la cooperación internacional; y
- h. la ausencia de mecanismos de evaluación de las políticas públicas.

En síntesis, los países centroamericanos no han logrado consolidar una conciencia nacional de la importancia de la calidad.

Respecto a las buenas prácticas en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Al valorar las mejores prácticas llevadas a cabo por los países centroamericanos en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, las mismas se pueden clasificar en prácticas con una orientación hacia lo

interno de los países y otras orientadas hacia el ámbito regional e internacional. Dentro de las primeras se destacan las siguientes:

- a. funcionamiento de instancias que faciliten la articulación entre los componentes de los sistemas nacionales de la calidad;
- b. documentación y divulgación de las buenas prácticas institucionales;
- c. capacitación en calidad a funcionarios públicos, al sector privado y a los consumidores;
- d. disciplina del personal y compromiso con el trabajo; e
- e. implementación de mecanismos para escuchar a la población con el propósito de conocer sus necesidades y expectativas

Dentro de las mejores prácticas, llevadas a cabo por los países en la implementación de estas políticas públicas, orientadas al ámbito, tanto regional como internacional, sobresalen las siguientes:

- a. creación de redes, tanto a nivel nacional como internacional, que permiten potenciar la transferencia de conocimientos y el aprovechamiento de los recursos;
- b. realización de eventos, foros, congresos sobre la calidad y participación a nivel internacional;
- c. cooperación entre los países de la región: intercambio de conocimientos y experiencias, consolidación de alianzas internacionales;
- d. convenios de cooperación internacional.

Existe una cantidad importante de prácticas llevadas a cabo por los países, que se constituyen en fuerzas impulsoras que han contribuido en forma positiva en el proceso de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, que apoyándose en un principio colaborativo, tanto entre las instituciones a lo interno de los países, como entre los países, con el apoyo de organismos internacionales, podrían ayudar a todos los países de la región centroamericana a consolidar la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, particularmente las relacionadas con el funcionamiento de los sistemas nacionales de la calidad y de los premios nacionales a la calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, V. L. (2000). La hechura de las políticas (3ª ed.). México D.F., México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica (1ª ed.). México D.F., México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública: XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/CLAD_carta.pdf (pág. 31). Sana Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD y DESA-ONU.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. In CLAD (Ed.), <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica.pdf> (p. 7). San Salvador: Resolución No. 25 del Plan de Acción de San Salvador.
- CLAD. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, 403-424.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). www.clad.org.
- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno.
<http://www.clad.org/formacion/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf> (p. 15). Montevideo: CLAD.
- García Quesada, A. I. (2012). Estrategia Centroamericana de Gerencia en Desarrollo Social. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Área de Gerencia Social. San José: ICAP.
- Henderson, A. (2011). Los Premios de la Calidad en la Administración Pública. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (60-61), 219-242.
- Lindblom, C. E. (1991). El proceso de elaboración de políticas (1ª ed.). México D.F., México: Grupo Editorial Porrúa.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). Las políticas públicas (1ª ed.). Barcelona, España: Ariel S.A.
- Mintzberg, H. (2005). Directivos, no MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial. Barcelona, España: Deusto.
- Murillo, C. (2012). Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos (1 ed.). Guadalajara, Jalisco, México: Editorial Universitaria.
- Navas, A. Q. (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva*, 23, 36-38.

Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, España: Fundación CIDOB.

Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas públicas* (2ª ed.). Bogotá, Colombia: Fundación Cultural Javerina.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorporaría como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito con la Organización de las Naciones Unidas, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Su propósito ha sido capacitar al personal del sector gubernamental y de asesorar a los gobiernos miembros, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel de doctorado, maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social, Gestión Pública y Ciencias Empresariales, las cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



Instituto Centroamericano
de Administración Pública

Teléfono

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

Fax

(506) 2225-2049

Sitio web

www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-064-4



9 789977 200644