



Convergencia. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1405-1435

revistaconvergencia@yahoo.com.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Vicher-García, Mónica Diana

Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la administración pública

Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 19, núm. 60, septiembre-diciembre, 2012, pp. 205-
228

Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10522923007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la administración pública

Utility or futility: quality and ISOs in public administration

Mónica Diana Vicher-García

Universidad Nacional Autónoma de México, México / dianavicher@gmail.com

Abstract: The paper examines the trajectory of the notion of “quality”, adopted in public administration from the new public management model in order to contribute to enhancing knowledge about the scope and implications of quality initiatives, and in this regard its use of accumulated knowledge on the subject, the experiences of its implementation and the study of organizations that have promoted and implemented both quality certifications. It explores the role played by the Organization for Economic Cooperation and Development in their promoting; said organization presented them as an axis of transformation to improve service delivery through changes in internal processes and adopting letters of service quality. It also reflects on the nature of other supranational organizations that have promoted private models and quality standards, most notably the International Organization for Standardization.

Key words: public administration, reform, quality, ISO, regulatory authorities.

Resumen: El trabajo estudia la trayectoria de la noción “calidad”, adoptada dentro de la administración pública a partir del modelo de nueva gerencia pública, a fin de coadyuvar a ampliar el conocimiento sobre los alcances e implicaciones de las iniciativas de calidad. Al respecto, se ocupa el conocimiento acumulado sobre la temática, las experiencias de su aplicación y el estudio de las organizaciones que han promovido y aplicado tanto la calidad como las certificaciones. Se explora el papel que ha desempeñado en su promoción la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, que la presentó como un eje de transformación para mejorar la prestación de servicios a partir de cambios en los procesos internos y adoptando cartas de calidad en el servicio. También se reflexiona sobre la naturaleza de otras organizaciones internacionales privadas supranacionales, que han fomentado los modelos y estándares de calidad, entre las que destaca la Organización Internacional de Estandarización.

Palabras clave: administración pública, reforma, calidad, ISO, autoridades reguladoras.

Introducción

La acepción vigente de calidad constituye un importante componente de las reformas neogerenciales aplicadas a la administración pública, identificable y de gran alcance en su aplicación, aunque ello no sea sinónimo de éxito. Como los demás elementos de la nueva gerencia pública, es una herramienta adoptada desde las organizaciones privadas y aplicada por disposición de organismos y asociaciones internacionales, que por esas vías han logrado cierta incidencia en el manejo de los asuntos dentro de los Estados-nación.

La calidad en administración pública muestra dos líneas de desarrollo, una se refiere a mejorar la percepción del consumidor-cliente-ciudadano y la otra al aspecto interno, al mejoramiento de los procesos y procedimientos: la gerencia de calidad. En la primera vertiente la guía de actuación han sido las cartas de servicio o de compromiso al ciudadano, y en la segunda, la aplicación y uso de estándares de calidad como ISO.

El auge de los modelos de calidad, los premios de calidad y los estándares internacionales se han sustentado en iniciativas de agrupaciones privadas, promovidas por ingenieros y empresarios privados de Europa y Estados Unidos, inicialmente destinadas al sector privado; más tarde, abriendo los premios de calidad a todo tipo de organizaciones, se introdujeron progresivamente en las organizaciones públicas.

Estos modelos y estándares de calidad han tenido gran difusión y aplicación, y el fenómeno se ha estudiado, pero su naturaleza compleja y sus diferentes aristas tienen todavía vastos campos de indagación, sobre todo por la utilidad real que efectivamente ha provisto o potencialmente puede brindar para mejorar la administración pública, lo mismo que por los efectos que conlleva si dimensionamos la base que sustenta su existencia y funciones, y sus medios de actuación. En este trabajo continuaremos explorando esta temática para ampliar el conocimiento sobre los alcances e implicaciones de las iniciativas de calidad en la administración pública.

La noción de calidad “orientada al mercado” dentro de la administración pública¹

La inserción de la calidad en su sentido actual, en la administración pública, se remite a la aparición de la nueva gerencia pública (NGP), un producto de

¹ Como lo señala un autor, Edwards Deming, al definir la calidad como “un grado perceptible de la fiabilidad a bajo costo y adecuado a las necesidades del mercado” (Camarasa, 2004: 11).

la conjunción de elementos económicos, empresariales y gerenciales entre los que resaltó la “orientación al cliente”, compuesta por elementos como la calidad del servicio, entendida como “el grado de satisfacción aportado por la naturaleza del resultado y la prestación del servicio efectuado a los objetivos del gobierno y, eventualmente, a las necesidades del cliente” (OCDE, 1997: 333).

Estas premisas dieron lugar a que se asumiera que “la irrupción del ciudadano [cliente] como unidad de referencia del servicio público y no la burocracia irrepresentativa como beneficiaria primaria de la gestión pública ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad”. De este modo la orientación de las administraciones públicas hacia la calidad se observó como un aspecto fundamental para que ésta pudiera lograr su modernización (Malvicino, 2001: 4).

Como la mayoría de las ideas y nociones que se adoptaron para crear los “novedosos” modelos de reinvenCIÓN del gobierno para la administración pública, también la calidad, calidad total y sus derivados, como los ISOs, se desprendieron de los cambios que se estaban gestando en la reorganización y reacomodos de nuevos actores que estaban emergiendo con gran peso desde organizaciones internacionales, y gracias a las condiciones mundiales que la globalización estaba creando.

Nueva gerencia pública y calidad

La NGP se manufacturó a partir de los principios que tienen como base la orientación al cliente, la privatización y el mercado (Guerrero, 2004: 46-60). Específicamente, la calidad se puede observar en la parte del aparato de sistematización de la NGP, que comprende el enfoque empresarial-gerencial (atención a resultados, mejorar la relación calidad/precio); así como en la gerencia por objetivos y resultados, la cual engloba el diseño de objetivos por resultados, la formulación de estándares explícitos con medidas precisas de rendimientos y la definición de metas e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos.

Dentro de la NGP se contemplaron ocho ejes de cambio (OCDE, 1997: 82); no obstante, sólo mencionaremos los tres que se relacionan puntualmente con la introducción de la calidad.

- Garantizar los resultados, el control y la responsabilidad: acuerdos de resultado o cartas compromiso para prestar una calidad de servicios específicos; aplicar indicadores de resultados en calidad del servicio.

- Prestar un servicio abierto a las necesidades del público: formulación de normas de servicio como las “cartas del usuario o cartas de calidad de los servicios públicos”. Simplificación de formalidades: normalización de formularios. Racionalización de los procedimientos de toma de decisiones.

La OCDE señaló que estas medidas se apoyan en técnicas de mejora de la calidad como la Gestión de la Calidad Total, que se enfoca en la calidad en todos los niveles de la jerarquía y en todos los campos de actividad de una organización (OCDE, 1997: 107-114).

- Mejorar la calidad de la reglamentación. Innovación en la aplicación de normas: recurrir a terceros para certificar el respeto a la reglamentación. Establecer normas expresas de calidad. Normas de uso como la estabilidad, previsibilidad, claridad, sencillez y accesibilidad. Normas de diseño como la flexibilidad y la compatibilidad con otros reglamentos y las normas internacionales (ISO). Normas jurídicas referentes a la estructura, la redacción y la técnica; y normas de análisis, como en el análisis de relación costes-beneficios o de costes-eficacia (OCDE, 1997: 156).

La NGP tuvo diferentes nombres como gobierno empresarial (reinención del gobierno), modelo posburocrático (Barzelay) y de orientación al cliente; este último, emanado de la OCDE, tuvo mayor relevancia. En los documentos donde se abordan los otros modelos de NGP² no se realiza ningún tratamiento articulado sobre el tópico calidad, pero quienes han escrito al respecto han encontrado implícitamente la relación. Entre ellos encontramos a Jordi López al señalar que:

Ante la necesidad de gestionar el cambio de orientación de las administraciones públicas (...) estos gestores descubrieron que las diversas ideas y propuestas agrupadas en torno del concepto de Calidad Total, o en sus múltiples variantes de gestión de la calidad, permitían armar un sistema de gestión público coherente con los objetivos de hacer una administración pública más receptiva (...) Al Gore constata que “los gobiernos eficaces y emprendedores insisten en la satisfacción del cliente”. Esta afirmación de Al

2 Barzelay señala que “las ideas y la práctica gerencial en el sector privado ha cambiado el énfasis del alto volumen y la producción estandarizada para enfatizar la alta calidad y la producción orientada al consumidor”; y que “muchos gobiernos han competido para ganar el premio presidencial de la calidad y muchos más han al menos adoptado los principios de gerencia de la calidad total” (Barzelay y Armajani, 1992: 28). Osborne y Gaeblér al final de su texto mencionan que las organizaciones que utilizan la administración de la calidad total de Deming, evalúan constantemente sus procesos internos para ver dónde yacen los problemas y corregirlos (Osborne y Gaeblér, 1994: 489).

Gore, aunque sea una lectura parcial del concepto de receptividad, sirve para destacar la importante penetración que los conceptos de gestión de la calidad han tenido en el sector público (López, 1997: 15).

Otro trabajo indica que en “el Informe de 1993 del vicepresidente Gore, recomendando un conjunto de principios y acciones para que la administración ‘trabaje mejor y cueste menos’”, contiene una propuesta global de transformación basada en gran medida en los principios de gestión de calidad y reingeniería organizacional (Chumbita y Rodríguez, 1996: 3). E incluso, que “en muchos sentidos, el movimiento y concepto de *Reinvención del Gobierno* tiene su génesis en los principios relacionados con la Administración de la Calidad Total (ACT)” (Pasha, 2003: 48).

Los trabajos de la OCDE son los que tratan de manera explícita y concreta el tema, por eso su modelo de “orientación al cliente” es un punto ideal para iniciar la exploración de la trayectoria de la calidad en la administración pública. Encontramos la primera fuente en el informe de 1987, “La administración al servicio del público como cliente”, el cual señala claramente que allí se analiza la “calidad” de la interacción entre los miembros de la sociedad y la administración, pues la calidad de esa relación es un factor determinante de la eficacia de la política, razón por la cual esa relación debe mejorarse (OCDE, 1987: 18).

Bajo estos argumentos, la calidad de la interacción (o de la relación) se colocó en función del contenido de la “operación”, como se denominó a servicios tales como la expedición de un permiso de conducir, la concesión de una ayuda de inversión o la “inscripción” para beneficiarse de una prestación social, entre otros.

El Informe muestra tener un interés especial en estudiar la organización de la administración pública en la medida como influye en la evaluación que hace el público de la calidad de sus relaciones con el Estado. Esto es, la evaluación del público que en “muchas ocasiones es negativa”, funge como parámetro de buen o mal funcionamiento de la organización de la administración pública (OCDE, 1987: 19).

En este sentido, el “comportamiento burocrático”, como sinónimo de infelicidad, insatisfacción o falta de amabilidad son los renglones que deberían cambiar, pues ello redituaría en mejoramientos en la calidad de la relación entre los miembros de la sociedad y la administración.

Se sugiere que en el intento de mejorar la calidad de los servicios prestados, los gobiernos reforman la gerencia de la administración pública y esto se resume en abandonar la noción de relación entre administrador y adminis-

trado para considerar que la administración es un servicio cuyo cliente es el público. Entonces, responder a las necesidades de los clientes se traduce en que la administración satisfaga sus necesidades. Incluso se menciona que los clientes deben tener la posibilidad de adaptar el contenido y el proceso de las actividades administrativas para alcanzar los objetivos de los programas (OCDE, 1987: 19, 40).

“Para mejorar las relaciones entre el público y la administración no basta una intervención que se limite al punto de contacto”, porque “la calidad de esas relaciones es producto de los puntos fuertes y débiles de todo el aparato político administrativo” (OCDE, 1987: 226).

La continuidad de estos planteamientos se puede corroborar en documentos posteriores donde se afirma que en el terreno de la gestión pública ha aparecido un nuevo modelo caracterizado por rasgos como la orientación hacia los resultados en eficiencia, eficacia y calidad del servicio (OCDE, 1997: 37). En las estrategias de reforma de los servicios públicos de este modelo destacan dos elementos centrales: la mayor atención en los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad en el servicio, y la sustitución de estructuras jerárquicas y centralizadas (OCDE, 1997: 50).

Como se ha podido observar, lo que desde mediados de la década de 1980 se conoció como el enfoque hacia la calidad en el servicio es parte del esquema general de las reformas neogerenciales, las cuales, encabezadas por la OCDE, se promovieron y prescribieron como las medidas que mejoraríaían la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones del sector público. Esta percepción se sustentó en la idea de que la razón vital de la existencia del sector público es proveer un servicio o producto a un cliente (OCDE, 1996: 18).

Así, en el escenario donde las reformas neogerenciales eran visualizadas como una gran promesa, también se señalaba que el uso de las técnicas asociadas a la gestión de la calidad “es parte de la dirección general hacia donde señalan las reformas en la gestión pública que aspiran a realizar los países miembros de la OCDE, en concreto para mejorar la sensibilidad de las instituciones”, y se destacaba que muchas administraciones estaban incorporando la gestión de la calidad en sus agendas públicas (López, 1997: 15-16).

La OCDE aseveró que las “iniciativas de calidad en el servicio” ponen mayor énfasis en el rendimiento o los resultados, y son un paso adelante de las reformas que simplemente se dirigieron a buscar el apego a las reglas y procedimientos prescritos (OCDE, 1996: 11). Dicha organización ubicó el origen y surgimiento de las iniciativas en la respuesta a las presiones presupuestales,

de modo que mejorar los servicios constituiría una manera de reducir los costos; también se hacía alusión a la existencia de un público más demandante, y a “los cambios en la teoría de la administración en el sector privado”, contempladas como transferibles al sector público (OCDE, 1996: 12, 21).

Lo que se entiende como iniciativas de calidad o declaraciones de normas de servicio son las cartas del ciudadano, cartas para usuarios de servicios públicos, iniciativas de normas de servicio, las cartas de calidad de los servicios públicos o el establecimiento de observatorios de calidad, entre otros.

Se consideró que la formulación de normas de servicio (normas de referencia) claras y precisas, “permiten a los clientes y funcionarios saber a qué atenerse”, pues en éstas se delimitan las demandas susceptibles de satisfacción. Otra cualidad que se atribuyó a las normas es la de aportar puntos de referencia para juzgar los resultados, completando los objetivos internos en materia de resultados. De este modo, el respeto de las normas de calidad o la falta a las mismas debería dar lugar a premios y sanciones para la organización.

De aquí se desprenden los premios a la calidad, y por lo que toca a las “sanciones” se expresó y se ha hecho muy poco. También se apuntó que las medidas que se apoyan en programas y técnicas de mejora de la calidad como la gestión de la calidad total, son las iniciativas dirigidas a acelerar la acción de la administración, racionalizando los procedimientos de toma de decisiones y respetando normas en cuanto a plazos y exactitud de respuesta (OCDE, 1997: 111, 112, 114).

Como se puede apreciar, aunque no se establece explícitamente, bajo este enfoque la calidad referida a la administración pública se constituye por una combinación de dos componentes: la “calidad interna” y la “calidad externa”. La primera comprende la mejora de la gerencia al interior de la administración pública, y la segunda se refiere a la satisfacción del ciudadano-cliente.

Así, la calidad en el servicio se ha entendido en relación con el impacto sobre el cliente de cualquier servicio, y bajo este enfoque se adoptaron “componentes de la calidad en el servicio”: oportunidad en el servicio (tiempo de espera); cantidad o volumen del servicio (frecuencia del servicio); accesibilidad y conveniencia (qué tan lejos están las oficinas y/o los servicios); disponibilidad o continuidad en el servicio (qué tanto se interrumpe y cuánto tiempo tarda en restaurarse); precisión (el servicio es correcto y exacto); e idoneidad o adecuación (el servicio cumple con las necesidades del cliente) (OCDE, 1996: 26-28).

Para lograr el enfoque hacia la calidad en el servicio se consideró como utilizable la herramienta denominada “gerencia de la calidad total” (*Total*

Quality Management, TQM)³, avocada a la evaluación y mejoramiento continuo de todos los procesos al interior de las instituciones, con el objeto de lograr un mejor desempeño (OCDE, 1996: 39).

El TQM tiene cuatro principios generales que fueron propuestos para aplicarlos a todas las organizaciones, estos son: la comprensión y satisfacción de los requerimientos de los clientes, la noción de que todos los que forman parte de una organización son responsables de la calidad; que a todas las personas dentro de la organización se les debe tratar como clientes, y que la prosecución de la calidad es un proceso que nunca termina.

Además, se señaló que una herramienta relacionada con el mejoramiento de la calidad del servicio es la certificación o las normas de calidad en el servicio, como las normas de la serie ISO-9000 y otras.

Se estimó que esta certificación tiene ventajas, ya que la realiza un “tercero externo y neutral”, o verificador independiente, que fija requerimientos o demandas impuestas a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones y supervisa su cumplimiento, dando así “credibilidad al sistema” (OCDE, 1996: 39). Entonces se asumió que el objetivo de la aplicación de Normas de Calidad en el sector público tiene como objeto promover y desarrollar la eficacia en los organismos que prestan servicios a la comunidad, así como establecer una dinámica de mejora continua.

Las herramientas para mejorar la calidad en el servicio, de acuerdo con la OCDE, son:

- Competencia: El cliente expresa sus necesidades bajo cierto grado de libre elección y la organización tiene que responder a ellas si quiere sobrevivir.
- Gerencia de calidad total: Enfocada en todos los aspectos de la calidad implícitos en la producción y suministro del producto o servicio.
- Rediseño del proceso: innovación de procesos y reducción de costos.

³ La administración de la calidad total se construyó como un sistema para medir las variaciones en los controles de producción que remonta sus orígenes a la década de 1950 con Deming, en la industria de la defensa en los Estados Unidos; más tarde, a principios de la década de 1960, los japoneses, encabezados por Ishikawa, adoptaron y modificaron esas técnicas para constituir el centro conductor de las empresas japonesas y los círculos de calidad. La administración de la calidad total se relaciona con el cambio de las organizaciones, donde la calidad y la satisfacción del cliente son las motivaciones básicas (Pasha, 2003: 48). “La Gestión de la Calidad Total entiende a las organizaciones como una cadena de procesos orientados al cliente” (Camarasa, 2004: 12). Otros importantes nombres dentro del desarrollo de los planteamientos de la calidad son Philip Crosby, Joseph M. Juran y William Ouchi.

- Descentralización y delegación en la toma de decisiones.
- Experimentación, a pequeña escala, de nuevos métodos de prestación del servicio.

Calidad: variaciones del concepto

La forma de concebir la noción calidad ha cambiado, usualmente se solía entender *como el conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor, o peor que el resto de las de su especie*.

Este concepto de calidad se ha considerado “tradicional”, útil para establecer diferencias entre los productos o servicios, con el propósito de graduarlos y fijar, por comparación entre agrupaciones de la misma especie, el sitio que les corresponde en una escala de propiedades físicas más o menos aceptada, que a lo largo del tiempo hemos interiorizado como de mayor o menor satisfacción (Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, 2003: 6).

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la calidad en este sentido, señalando que es la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo (buena calidad de una mercancía respecto a otra de la misma especie), que permiten juzgar su valor; aunque cuando define “buena calidad”, incorpora al mercado (la buena calidad del vino ha conquistado los mercados) (RAE, 2001).

El concepto registró modificaciones sustanciales que derivaron en el “moderno” concepto de calidad, el cual ahora le refiere como *conjunto de propiedades de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresas o implícitas*. Esto es, ha variado la forma de concebir la calidad, de modo que ya no refiere las características intrínsecas que difieren a un producto o servicio de otro de la misma especie, sino trasciende esta cualidad para identificarla con la capacidad del producto o servicio para satisfacer un propósito, una necesidad o expectativa (FEMP, 2003: 6).

En síntesis, como explica Burgos, la calidad solía referir una propiedad o conjunto de propiedades inherentes a un objeto o servicio, que permiten juzgar su valor; mientras, el concepto “moderno” la entiende como la totalidad de rasgos y características de un producto o servicio que se refiere a la habilidad de satisfacer una necesidad dada (Burgos, 1994: 524).

El nuevo significado, agrega Márquez, estará asociado a la percepción de satisfacción de las necesidades de quien accede al producto o servicio y claramente deja ver que existe una gran subjetividad detrás del término calidad,

pues dependerá de la percepción del cliente. A su vez, se ponen en evidencia los alcances del contenido económico y las diferentes percepciones que se pueden tener sobre la calidad, de acuerdo con lo que para cada uno produce satisfacción (Márquez, 2007: 23).

De aquí que, “la diferenciación del contenido anterior y la nueva interpretación sobre el concepto actual de calidad, se define ahora como la satisfacción de los usuarios o la adecuación al uso” (Burgos, 1994: 59). Esta definición se traduce en una manifestación de preferencia por parte de los consumidores sobre los bienes y servicios que se encuentran en el mercado. Ese concepto “moderno” de calidad es la idea plasmada en los documentos de la norma ISO 9004:1994, antecedente de la ISO 9004:2000 sobre gestión de la calidad.

“La creación y el mantenimiento de la calidad en una organización dependen de una aproximación sistemática de la gestión de la calidad con objeto de garantizar que se comprendan y alcancen las necesidades de los clientes” (FEMP, 2003: 7).

Así, los objetivos de una organización se describen como el reconocimiento de las necesidades y expectativas de sus clientes y otras partes interesadas (empleados o proveedores), y satisfacerlas para alcanzar ventajas competitivas (FEMP, 2003: 7).

La Norma ISO 9000:2000 definió la calidad como la capacidad de un conjunto de características inherentes de un producto, sistema o proceso para satisfacer las necesidades explícitas e implícitas de los clientes y otras partes interesadas, y la forma de medirla está en función del grado en que el producto y/o servicio satisfacen los requerimientos de los clientes (Márquez, 2007: 24).

Modelos de calidad

La inserción progresiva de los modelos de calidad en la administración pública se verificó con mayor acentuación, en tanto se fortalecían las agrupaciones privadas que han fomentado esos esquemas y llevaron a la creación de organizaciones internacionales como la Fundación Europea para la Administración de la Calidad, fundada en 1988 por los presidentes de 14 de las empresas europeas más importantes (Bosh, Olivetti, Renault, entre otras), que a su vez produjo el Modelo Europeo para la Excelencia Empresarial (EFQM, siglas en inglés).

La creación de esta organización obedeció a la necesidad establecer un marco europeo para el mejoramiento de la calidad en las empresas, y las líneas

estuvieron dadas por el modelo Malcom Baldrige de Estados Unidos y el premio Deming de Japón. Al año 2005 la organización contaba con 800 miembros de 38 países y su modelo de calidad (Modelo Europeo para la Excelencia Empresarial) constituyó la fuente de inspiración de los premios a la calidad.

El Premio Europeo a la Calidad fue el primero en su tipo, su primera edición fue en 1992 y fue abierto a todo tipo de organizaciones, privadas y públicas. Un entusiasta de los modelos de calidad consideró que se produjo una bifurcación en dos corrientes: una encaminada a la excelencia en las organizaciones, relacionada con la administración y el desempeño; y otra a los sistemas que aseguran la calidad como la ISO, referente a la función de calidad y el cumplimiento. Desde esta perspectiva, se cree que en las organizaciones la ISO representa el piso, y los modelos de excelencia el techo, y que la organización puede necesitar ambos (Dommartin, 2003: 42, 46).

El Modelo Europeo para la Excelencia Empresarial (EFQM) fue la fuente que nutrió el CAF (*Common Assessment Framework*), que constituye un Marco o Esquema Común de Evaluación, elaborado como resultado del trabajo de la Unión Europea desde 1998, cuando los directores generales de Administración Pública acordaron gestionar la cooperación entre los socios y crearon un grupo de dirección integrado por los 15 Estados miembros, más la Comisión, que se desempeñaría en los intercambios internacionales y la cooperación para el desarrollo de la Administración Pública (Servicios Públicos Innovadores, IPSG) (Ruiz, 2003).

No obstante, los temas relacionados con las administraciones públicas no forman parte de los Tratados de la Unión Europea, así que no se tratan en ninguno de los Consejos de Ministros, y tampoco se emiten disposiciones como directivas o reglamentos con carácter de obligatorios. De este modo: “No existe por tanto una política de Calidad como tal en el nivel europeo”. En realidad, lo relacionado con la modernización en la gestión pública, incluyendo la “calidad”, está en función de reuniones que más bien son informales, sin periodicidad fija, y convocadas a criterio del Estado Miembro que ostenta la Presidencia del Consejo (Casals, 2005: 531).

Aunque también cabe señalar que las reuniones que sí se verifican periódicamente son las de los directores generales encargados de la administración pública. Éstos dan seguimiento al Plan a Medio Plazo (MTP), donde se plasman las resoluciones de los ministros. Existen cinco grupos de trabajo (recursos humanos, administración electrónica, servicios públicos innovadores (IPSG) y mejor regulación, que forman la red EPAN (*European Public Administration Network*). El grupo encargado del tema calidad es IPSG y entre sus actividades comprende el Marco Común de Evaluación, CAF (Casals, 2005: 531).

El modelo CAF incorporó las principales características del modelo EFQM y del modelo Speyer, así como las adaptaciones desarrolladas en varios Estados miembros de la Unión Europea (UE) del modelo EFQM, para adecuarlo a las organizaciones de Administración Pública. La versión final del CAF se presentó oficialmente en la Segunda Conferencia de Calidad para las Administraciones Públicas de la UE, Copenhague, 2002.

Hasta 2003 la metodología CAF se había experimentado en organizaciones del sector público de Bélgica, Italia, Francia, Alemania, Portugal y Suecia. El análisis de los resultados obtenidos llevó a los miembros del grupo de trabajo CAF a realizar una nueva revisión de la metodología, para hacerla más compatible y sinérgica con el modelo EFQM (Ruiz, 2003: 2).

El CAF se ha presentado como una herramienta para que las administraciones públicas de la UE comprendan y utilicen las técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública, con lo que se denomina un “marco sencillo y fácil de usar”, apropiado para que las organizaciones del sector público de toda Europa puedan hacer una autoevaluación. Es un modelo diseñado y desarrollado específicamente para las organizaciones del sector público europeo, pero “está basado en el esquema del Modelo EFQM” (Ruiz, 2003: 2).

En Iberoamérica también se han desarrollado iniciativas internacionales como el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), una fundación que se autodefine como independiente, integrada por “empresas públicas y privadas y de la Administración Pública”, que abandera como objetivos contribuir a “mejorar la competitividad e imagen del tejido económico y social de la Comunidad Iberoamericana”. Esta organización manifiesta que su propósito es “impulsar el Movimiento Iberoamericano de la cultura de la Excelencia en la Gestión en todas las organizaciones de Iberoamérica”. Dicha organización “coordina el Programa de Calidad y Excelencia de la Gestión, adscrito a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, incluyendo el desarrollo del Premio Iberoamericano de la Calidad” (FUNDIBEQb).

Otros modelos de calidad en la región también han sido establecidos por países como Argentina, Brasil, Colombia, México y Chile, con sus Premios Nacionales a la Calidad y normas específicas para el sector público (CLAD, 2009: 366).

Los contenidos de la Carta Iberoamericana enuncian el interés por establecer un enfoque general sobre calidad y excelencia en la gestión pública, para lo cual se propone que las diferentes administraciones públicas iberoamericanas adopten “principios y orientaciones de referencia” en la formula-

ción de sus políticas, planes, modelos y mecanismos para la mejora continua de la calidad de su gestión pública (CLAD, 2009: 365, 366).

En la Carta, la calidad en la gestión pública se refiere como una cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer perfectamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos (CLAD, 2009: 368). Como se puede apreciar, ahora al concepto “moderno” de calidad, citado con anterioridad, se agrega lo relativo a la justicia, equidad y objetividad.

De lo antes mencionado se puede deducir que: invariablemente todas las organizaciones dedicadas a la calidad, y sus modelos, se han configurado a partir de iniciativas que han establecido asociaciones privadas y se han vinculado con el sector público. Pero quien organiza, certifica y audita son las “organizaciones independientes” encabezadas por ejecutivos de empresas privadas y con la participación de miembros de los gobiernos. Son organizaciones no gubernamentales internacionales, redes globales integradas por una gran cantidad de comités técnicos (Mattli y Büthe, 2003: 4).

No obstante, la autoridad y legitimidad de esas organizaciones independientes se sustenta sólo en su objetivo de búsqueda de la calidad, sin que exista certeza de que efectivamente tienen instrumentos y medios para hacerlo; no existen pruebas fehacientes que les permitan mostrarse a sí mismas como un ideal de calidad, pues no hay ninguna autoridad facultada, ni acuerdos consensuados que hayan emanado de las naciones soberanas (objeto de sus certificaciones) que los hayan legitimado.

Por esta razón, no hay que perder de vista que las organizaciones de estandarización son como las organizaciones profesionales y asociaciones de comercio de empresas individuales, y son similares a otras organizaciones voluntarias transnacionales con un tipo de poder, pero que adquieren su legitimidad de una fuente fundamentalmente diferente de la que la obtiene su autoridad un Estado soberano (Higgins, 2006: 7).

En realidad, aquí se puede visualizar con claridad el surgimiento de autoridades regulatorias independientes a las cuales se les han estado confiando tareas públicas, y que han estado asumiendo la regulación de sectores como la competitividad de los mercados financieros (Wright, 1997: 32), de las empresas privadas y, bajo los parámetros de mercado (competencia, clientes, calidad), también de la administración pública.

En este escenario, el proceso internacional de estandarización en marcha proveyó a ISO con la promesa de comenzar como un regulador trasnacional,

y ha ido más allá desarrollando otros procesos de estandarización en gerencia ambiental y responsabilidad social (Higgins, 2006: 8).

Se ha deducido que las organizaciones de esta índole están asumiendo funciones de regulación, y esto no es sino un reflejo de la desregulación que se está verificando por cuanto a los campos de actividad que está cediendo o abandonando el Estado; pues al tiempo que dejan de realizar estas regulaciones, las asume otro sector cuya autoridad no se desprende de la autoridad soberana que tiene el Estado-nación.

Higgins señala que en el mundo globalizado, la forma en que somos gobernados está fuertemente influida por un gran número de organizaciones trasnacionales, u organizaciones no gubernamentales, entre las cuales se encuentra la Organización Internacional de Estandarización: cuerpos trasnacionales que no surgen de tratados entre Estados-nación. En particular, ISO no ejerce un poder delegado de la autoridad de los Estados soberanos, por eso su legitimidad se genera del establecimiento y venta de normas en un mercado competitivo. Además, este tipo de organizaciones trasnacionales se presentan abanderando la pretensión de representar a una variedad de partes interesadas, incluyendo comunidades ficticias como “consumidores” o “ambientalistas” (Higgins, 2006: 3, 7).

ISO: ¿Una herramienta para medir la calidad en la administración pública?

En su origen, el movimiento de estandarización se nutrió de asociaciones profesionales de ingenieros civiles, eléctricos, mecánicos e ingenieros de la industria minera. Y la forma inicial de financiamiento para los cuerpos nacionales de estandarización se realizaba por la vía de las asociaciones comerciales y las empresas miembros (Higgins, 2006: 8).

Los procesos voluntarios de estandarización fueron inventados a principios del siglo XX por ingenieros, quienes primero trabajaron en el ámbito nacional y luego en comités técnicos internacionales. Pero en las casi tres décadas pasadas, los procesos de estandarización han extendido su aplicación a problemas que tienen poco en común con aquellos que se refieren a ensamblar una parte mecánica con otra, y se han enfocado en procesos de trabajo (ISO 9000), contaminación ambiental (ISO 14000) y derechos humanos (SA 8000). En este último ámbito, los estándares son establecidos por un grupo privado denominado Responsabilidad Social Internacional (Yates y Murphy, 2006: 2).

Al respecto, se considera que, aunque discretamente, el establecimiento de este tipo de normas ha estado entre las “tuercas y tornillos” de la globalización del capitalismo industrial desde sus inicios, asegurando que las cosas necesarias para trabajar en conjunto, embonen de producto a producto, de industria a industria y de país a país (Yates y Murphy, 2006: 2).

Pero con el paso del tiempo se perdió de vista que el origen de la aplicación de las normas de calidad se ubica en el campo de la electrónica y en la industria militar. Así podemos encontrar que, aunque con antecedentes que datan de principios del siglo XX⁴, es en 1946 con precisión cuando delegados de 25 países crearon la Organización Internacional de Normatización, para facilitar la coordinación internacional y la unificación de los estándares internacionales. Desde entonces hasta nuestros días, en esta organización identificada como no gubernamental participan miembros del sector público y privado (Márquez, 2007: 28). Al año 2010 la conformaban 163 miembros, una representación por país. En el caso de México el miembro es la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía.

Se ha expresado que las normas de *calidad* son los instrumentos orientadores que necesita la gestión de la calidad, y que sobre éstas se erige el sistema de gestión de la calidad de la organización (Malavichino, 2001: 4). En este sentido, las normas ISO constituyen un método para estandarizar las actividades de la empresa, lo cual permite dar fiabilidad a los intercambios de partes y piezas entre una empresa y sus proveedores, así como mejorar la coordinación productiva.⁵

Sin embargo, al igual que mucha de la arquitectura institucional de elaboración de normas de estandarización que se ha establecido en el último siglo, ISO forma parte del “relativamente poco estudiado y subteorizado” campo de instituciones que han ayudado a modelar la moderna economía global (Yates y Murphy, 2006: 3). Este es un punto importante si recordamos lo que representa la nueva gerencia pública, donde también fue anidada la gestión de calidad, un modelo estándar, un *management* público global: “una refacción universal” (Guerrero, 2000: 16).

Inicialmente, ISO sólo coordinaba a los cuerpos nacionales de estandarización, emitiendo recomendaciones sobre cómo deberían desarrollarse los

⁴ Su antecedente data de 1926, fue ISA: *International Federation of the National Standardizing Associations*, primer cuerpo general internacional de estandarización.

⁵ Se denomina normalización a la elaboración de normas que reglamenten las actividades de la producción y distribución de bienes en el comercio, para beneficio del consumidor y productor (Burgos, 1994: 33).

estándares nacionales para ser compatibles (Higgins, 2006: 7). Pero esta labor cambió desde que ISO empezó a publicar estándares internacionales en 1970. Esto es, cambió de coordinador a rector, labor en la cual se fue fortaleciendo por eventos como la Ronda de Tokio y el Acuerdo General de Tarifas de Comercio del código de estándares del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), que reforzaron la autoridad de los estándares internacionales como medios para reducir las barreras técnicas al comercio.

En 1987, ISO publicó su principal proceso de estándares, el ISO 9000 de la serie de gerencia de calidad. Se considera que su aparición obedeció a que el comercio se había intensificado hasta el punto en que muchas empresas ya no podían confiar en la buena reputación de la cultura empresarial local, así que buscaron socios comerciales a distancia. Y allí surgió la necesidad de pruebas que demostraran la buena gerencia de sus nuevos socios; de este modo, “ISO 9000” fue útil para satisfacer esa necesidad. El primer director de ISO fue Howard Coonley, un industrial norteamericano (Higgins, 2006: 7, 12).

En ese tiempo, la auditoría de verificación ISO se convirtió en la carta profesional de las corporaciones y otras organizaciones de muchos países occidentales y crecientemente se extendió al este y centro de Europa, y a Asia. ISO 9000 se vendió extraordinariamente y posibilitó que a su alrededor se generara una floreciente industria de consultoría sobre cómo aplicar la norma y sobre auditoría, certificación y acreditación de certificadores. Como resultado, el una vez modesto comité técnico que desarrollaba actualizaciones de ISO 9000, se convirtió en punto nodal del poder regulatorio trasnacional (Higgins, 2006: 7).

El sistema de calidad ISO-9000 se ha popularizado como una de las mejorías prácticas de la administración y aseguramiento de la calidad en las empresas, y como un esquema globalmente reconocido para demostrar *a priori*, ante cualquier interesado, la confiabilidad de los bienes y servicios que ofrece un establecimiento productivo. Incluso, se afirma que es la columna vertebral sobre la cual se sustenta la calidad en las empresas más exitosas en el comercio internacional (Conacyt, 2006: 215).

La norma ISO 9001:2000 señala los requisitos para un sistema de gestión de la calidad que una organización puede utilizar para aumentar la satisfacción de sus clientes, al cumplir con los requisitos establecidos por él y por las disposiciones legales obligatorias que sean aplicables (Márquez, 2007: 31-33).

Asimismo, la norma ISO 9000 se ha promovido como “un consenso internacional sobre buenas prácticas de administración”, cuyo propósito es asegurar que la organización pueda entregar, repetida y sistemáticamente, productos y/o servicios que satisfagan los requisitos de calidad del cliente.

Lo que se encontró como “buenas prácticas” se reunió en un conjunto de requisitos para un sistema de administración de la calidad, sin importar lo que hace su organización, su tamaño o si pertenece al sector público o privado.

De esta manera, se señala que las normas ISO 9000 se basan en principios fundamentales de administración de la calidad, que constan de reglas u opiniones de gran alcance, esenciales para dirigir y operar una organización, cuyo objeto es mejorar continuamente el desempeño y el valor a largo plazo centrándose en el cliente y en las partes interesadas (Smith, 2003: 53).

En las empresas ha fungido como un sistema de gestión integrado que cubre todas las actividades de la organización, desde la calidad del producto y el servicio al cliente hasta el mantenimiento de las operaciones de forma segura y aceptable. Y establece un sistema de medición de la satisfacción de los clientes que busca la mejora continua obligando evitar ineficiencias en el proceso productivo (Conacyt, 2006: 217, 218).

Uno de los aspectos adyacentes del uso de las normas ISO es la certificación,⁶ que comprende la evaluación de los procedimientos que la empresa realiza con el propósito de asegurar la calidad en los procesos y los procedimientos. Esto es lo que se vinculó con la calidad en el servicio y “permittió” realizar una extensión de estas herramientas hacia los “servicios” de la administración pública.

Los principios de calidad ISO que surgieron de la experiencia y conocimientos de un grupo de expertos internacionales que participaron en el Comité Técnico de ISO son ocho: enfoque al cliente, liderazgo, participación del personal, enfoque basado en procesos, enfoque de sistema para la gestión o gestión integral de procesos, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisiones y relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor. Las normas ISO son herramientas de saber cómo hacer las cosas relacionadas con la satisfacción del cliente y otros sujetos externos a la entidad económica, como los proveedores, la obtención de utilidades y la permanencia de la empresa en el mercado.

Desventajas de ISO en la administración pública

Dentro de la “reforma” de la administración pública por la vía de la nueva gerencia pública, uno de los elementos que mayor polémica pueden causar

⁶ “Toda certificación es un contrato bilateral entre la empresa y la certificadora. Ambas tienen obligaciones y derechos que cumplir en función de un sello de calidad” (Malavichino, 2001: 5).

cuando se revisan de cerca sus implicaciones y costos, es precisamente la aplicación de medidas e instrumentos dirigidos al propósito de incrementar la calidad. Esto sucede porque los objetivos de las reformas neogerenciales han perseguido fundamentalmente dos propósitos que en el caso de la calidad han resultado opuestos. El primero y más importante es el ahorro de recursos, y el segundo y no menos importante es la flexibilización, agilización y eficiencia de la administración pública (FEMP, 2003: 64).

Ante esto, las medidas aplicadas para incrementar la calidad distan de cumplir con ese designio, pues ha resultado sumamente costoso, ya que se han tenido que erogar recursos por concepto de consultoría externa en trabajos de consultoría y asistencia; auditorías externas de implantación y seguimiento; pagos anuales por concepto de implantación, seguimiento, documentación y renovación; así como indemnizaciones por gastos de viaje de auditores; incentivos a la productividad, o compensación y reconocimiento al personal involucrado en los procesos de implantación del Sistema de la Calidad; pago de horas extraordinarias para el personal que participa en los grupos de trabajo y en la implantación del sistema, además de que ese personal tiene que desatender sus tareas cotidianas, lo cual genera el atraso en sus funciones principales (FEMP, 2003: 64).

En segundo lugar, se ha registrado una proliferación excesiva de documentos, pues la gestión de la calidad requiere que todas las actuaciones implicadas en la prestación de cualquier servicio se documenten, para asegurar que las tareas siempre se hagan igual independientemente de tiempos o individuos. Esto genera una acumulación de todo tipo de documentos, complejos y simples. El exceso de documentación entorpece y dificulta la prestación de servicios (FEMP, 2003: 65).

Además, el personal muchas veces ha desatendido su trabajo cotidiano por tener que realizar las auditorías internas de seguimiento e implantación, y los recursos de las unidades administrativas se han utilizado para el mismo propósito. Asimismo, el establecimiento de los “comités de calidad” ha precisado la asignación de personal y recursos para dar continuidad al “impulso permanente de la cultura de la calidad” (FEMP, 2003: 65).

Así se ha llegado a la conclusión de que nada o casi nada de lo que se ha hecho tiene que ver con la mejora continua de los servicios o con facilitar la relación de los ciudadanos con la organización a través de procedimientos ágiles y simples, sino que el procedimiento se ha constituido como un fin en sí mismo, no como medio de servicio al ciudadano.

ISO: Su papel como organización global estandarizadora

La globalización trajo consigo cambios inéditos en la configuración de las relaciones de poder a las cuales se integraron cuatro tipos de actores organizacionales, que dominan la competencia entre creadores de normas o reglas: 1) Las que son parte de los Estados-nación o sus asociados; 2) organizaciones públicas internacionales (FMI, BM, OCDE); 3) viejos actores reinventados (universidades, los medios y los profesionales); 4) los nuevos actores como ISO, cuerpos de estandarización que han llegado recientemente al escenario normativo. Pero ISO es observada como la más paradigmática y principal organización trasnacional estandarizadora global (Higgins, 2006: 5).

A ello coadyuvó la OCDE, que promovió con fervor las ventajas de la certificación como medio para dar credibilidad a la administración pública, al ser realizada por un “tercero externo y neutral” (OCDE, 1996: 39), que fija requerimientos o demandas impuestas a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones y supervisa su cumplimiento.

También se ha analizado y concluido que lo que impulsó el interés en este tipo de organizaciones internacionales es el neoliberalismo. Afirmación sustentada en el hecho de que los gobiernos neoliberales, con su naturaleza de exaltación del mercado y de pugna hacia las intervenciones que afecten su funcionamiento, han reemplazado la regulación económica directa con varias formas de autoregulación, basadas en requerimientos formales de presentación de informes. Y estos cambios han sido alentados por una nueva forma de gobernanza corporativa apoyada por la auditoría (Higgins, 2006: 22).

Particularmente se subraya que el surgimiento de la gerencia de calidad y su difusión en muchos aspectos de la vida organizacional privada y pública constituye uno de los principales factores que actualmente conducen la explosión de la auditoría. Porque la calidad tiene que ser más auditável, pues enfoca su atención sobre las formalidades de los procesos gerenciales, más que en la substancia de lo que hacen (Higgins, 2006: 17, 18).

Estas transformaciones en particular muestran el énfasis neoliberal sobre un gobierno a distancia, pues se observa que desde que el resultado favorable de una auditoría constituye el sello de calidad de la legitimación y de una organización comercial(izada), una ventaja competitiva, ésta puede desplazar objetivos sustantivos en las formas de cálculo de la organización.

De este modo, el camino hacia el reconocimiento o la aprobación se encuentra en lograr ser auditável, insertando sistemas de control interno en la organización. Ser auditável es ser visible a los gobernadores remotos, y gobernable a distancia; más que ser eficiente al perseguir los objetivos sustantivos

de la organización. En pocas palabras, se da por hecho que “la auditoría pude proveer la certeza de que el sistema trabaja bien, incluso cuando el desempeño sustantivo es pobre”. Y fiel al espíritu de la mercantilización neoliberal, ahora florece un mercado de reglas (Higgins, 2006: 19, 22, 23).

Así es como se verifica un fenómeno enmarcado por la tendencia hacia el reemplazo de las leyes “duras” de los Estados soberanos por los “suaves” estándares, normas y reglas de los cuerpos trascnacionales, que se adapta al patrón ventriloquista del gobierno neoliberal a distancia.

No debe perderse de vista que la nueva regulación promueve un discurso que suprime alusiones a consideraciones de estrategia efectiva como poder y control, y que los reemplaza con referencias al progreso, la eficiencia, las mejores prácticas, la ciencia, la pericia, el profesionalismo y la coordinación. Pero, sobre todo, no se debe soslayar que los Estados nación pronto empezaron a referirse a sí mismos y a sus funciones y operaciones en esos términos, como si fueran también corporaciones auto-optimistas, más que vehículos de la voluntad común y responsables por el bienestar de sus sociedades nacionales.

En este nuevo marco la lucha por el poder sigue lineamientos bajo los cuales la estructura responde a un orden que también ha sido establecido en función de estas nuevas organizaciones y para serle útil (Higgins, 2006: 5, 19).

La influencia y el papel real que ostentan las organizaciones estandarizadoras como ISO puede distinguirse nítidamente cuando se reflexiona acerca de que la responsabilidad cambió fuera de los creadores de normas hacia los seguidores de las mismas. Esto es, los Estados-nación renunciaron o abandonaron su responsabilidad en la tarea de crear este tipo de regulaciones y normas, y cedieron esa facultad a quienes eran los seguidores o sujetos de las mismas (cuerpos de ingenieros, empresarios, gerentes, industriales).

Los elementos de la regulación emanada de estos gremios organizados, al carecer de la legitimidad emanada de la de los Estados-nación, se ha justificado abanderando el discurso que ensalza términos como la transparencia y la rendición de cuentas, la imparcialidad y la objetividad.

Dentro de las normas que expiden las organizaciones estandarizadoras, se establecen las series de escrituras, matrices y documentos que son autorizados y custodiados por el organismo certificador, y cuyo cumplimiento es requerido a las organizaciones públicas y privadas para que se tornen auditables formalmente, a lo que seguirá en cadena la auditoría y la certificación como necesidad básica para sujetarse a las nuevas autoridades reguladoras.

De este modo, las certificaciones se tornan esenciales para las organizaciones, y la explosión de auditoría desata una cascada de trabajo administrativo

en todas las organizaciones, trabajo que se verá incrementado también por la necesidad de conocer las demandas de la ahora “policía del papel” (Higgins, 2006: 6).

Empero, lo más trascendente es que estos “nuevos” creadores de normas están haciendo válidos sus criterios para aprobar el desempeño y la calidad de la administración pública y, aún más, pues se presentan como oferentes de estándares internacionales para los negocios, el gobierno y la sociedad.

Conclusiones

La trayectoria de la noción calidad en la administración pública tiene, desde 1987, sus fuentes en la nueva gerencia pública; ha formado parte de la reinención del gobierno y la orientación al cliente de la administración pública. Su asociación a la NGP da cuenta de su manufactura privada; incluso, la inserción de la calidad en la administración pública presenta coincidencias cronológicas entre la publicación en 1987 del documento de la OCDE, en el cual se esboza el modelo de nueva gerencia pública para reformar a la administración pública y la expedición de la norma ISO 9000, en el mismo año. A esto se suma que en 1988 se creó la Fundación europea para la gestión de la calidad, que en 1991 instituiría el Marco o esquema Común de Evaluación (CAF) de la Unión Europea.

Otra de las cuestiones sobresalientes de la instauración de la calidad en la administración pública es que ha resultado en uno de los instrumentos que mayores contradicciones contiene respecto a los propósitos de las reformas neogerenciales, si consideramos que se buscaba con éstas economizar, desburocratizar y lograr mayor cercanía en las relaciones con los clientes o consumidores.

En realidad, los costos de las iniciativas e instrumentos de calidad han sido muy altos y han contribuido a imprimir mayor complejidad al funcionamiento de la administración pública, y por ende a la prestación de los servicios, dificultando su accesibilidad a los ciudadanos.

En este sentido también se han subrayado las repercusiones que conlleva la mercantilización de la administración pública con el respectivo cambio de visualización del ciudadano como cliente. Esto es, sus implicaciones en torno al Estado de derecho, particularmente en términos de lo que el ciudadano jurídicamente es en relación con el Estado y viceversa. A esto se suma la creciente influencia de actores organizacionales como ISO, que están realizando funciones de regulación a las cuales los Estados han renunciado.

La calidad en la administración pública se ha aplicado, en general, a lo largo de 23 años (1987-2010); empero, se ha encontrado que aunque los planteamientos de la gerencia de la calidad total insisten en la paridad entre equidad y eficiencia, a final de cuentas tiende a prevalecer la última. Y que como con otras reformas neogerenciales, no se ha avanzado significativamente en cuanto a que la administración pública presente un mejor desempeño o existan mejoras en la prestación de servicios, pues la calidad también se convirtió en un fin en sí misma.

En América Latina estas iniciativas cobraron nuevos bríos tras la publicación de la Carta Iberoamericana, y siguen en marcha. Se considera que todavía hay que esperar para constatar si al final de los resultados y siguiendo las certificaciones más exigentes se pueden aminorar las desigualdades.

Lo cierto es que aunque las soluciones de la gerencia de calidad, y particularmente las de calidad total son progresivas, su construcción ha encontrado limitaciones en los aspectos “contextuales y situacionales”, lo cual nos lleva directamente al asunto de la diferencia entre los países. Esta es otra de las grandes barreras que enfrentaron las reformas neogerenciales.

Finalmente, no se debe pasar por alto que desde los planteamientos científicos elaborados por los investigadores del campo de la administración pública, se ha planteado que la ciencia de la administración debe ofrecer criterios y parámetros sobre cómo se administra; o bien, sobre lo que es necesario en la función operativa para cumplir con la tarea de ofrecer a la ciudadanía bienes y servicios (Baena, 2000: 349).

Pareciera que lo conveniente es buscar estos parámetros a partir de la propia naturaleza de los fines a que sirve la administración pública, aunque resulte mucho más complejo y conlleve mayor tiempo, pues es la única solución que puede contener elementos sólidos de mejoramiento a largo plazo y no sólo de experimentación a corto plazo.

Bibliografía

- Baena, Mariano (2000), *Curso de ciencia de la administración*, Madrid: Tecnos.
- Barzelay, Michael (con la colaboración de Babak Armajani) (1992), *Breaking through bureaucracy*, Estados Unidos: University of California Press Editions.
- Camarasa Casterá, Juan (2004), “La Calidad en la Administración Pública”, en *Educar en el 2000*, núm. 9, Murcia: Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia.
- Chumbita, Hugo *et al.* (1996), “Nuevas Tecnologías de Gestión en la Administración Pública”, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, doc. 54, Buenos Aires.
- Dommartin, Alain de (2003), “El modelo de calidad total en los gobiernos, Innovación y calidad”, Foro global sobre reinención del gobierno, en *Política Digital*, núm. 13, México.

- FEMP, Federación Española de Municipios y Provincias (2003), *Pautas para la aplicación de las normas ISO 9000 en las corporaciones locales: DTSMR_001_00*, Sección Técnica de Modelos de Referencia de la Comisión de Modernización y Calidad de la FEMP.
- Guerrero, Omar (2000). “El ‘management’ de la interdependencia global. Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la Era de la Globalización”, en *Revista del Instituto de Administración Pública de Guanajuato*, septiembre de 2000, núm. 2, México.
- Guerrero, Omar (2004), *La nueva gerencia pública*, México: Fontamara.
- Higgins, Winton (2006), “How we are governed now: globalisation, neo-liberal governmentality and the nullification of substantive policy”, en *Journal of Australian Political Economy*, vol. 57, núm. 57.
- Malvicino, Guillermo A. (2001), “La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial”, Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre.
- Márquez Gómez, Daniel (2007), *Calidad en la administración pública. La aplicación de las normas de la International Organization for Standardization (ISO) a la administración pública*, México: Fondo Editorial Jurídico.
- Mattli Walter y Tim Büthe (2003), “Setting International Standards. Technological Rationality or Primacy of Power?”, en *World Politics, A Quarterly Journal of International Relations*, vol. 56, núm. 1.
- OCDE (1997), *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1987), *La administración al servicio del público*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1996), *Un gobierno alerta. Iniciativas de calidad en la administración*, México: Gobierno del Distrito Federal.
- Osborne David y Gaebler Ted (1994), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México: Gernika.
- Pasha, Hafiz (2003), “Perspectivas y posibilidades de la calidad en los gobiernos, innovación y calidad”, en *Política Digital*, núm. 13, México.
- Smith, Trevor (2003), “Normas internacionales para la calidad gubernamental, innovación y calidad”, en *Política Digital*, núm. 13, México.
- Wright, Vincent (1997), “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 7-8, Madrid.

Recursos electrónicos

- Burgos, Fidencio (1994), *Manual. Normas y técnicas para la calidad de los bienes y servicios en la industria y el comercio*. Disponible en: [http://books.google.com.mx/books\[29/07/10\]](http://books.google.com.mx/books[29/07/10]).
- Casals Peralta, Emilio (2005), “La calidad en las administraciones públicas en el contexto internacional”. Disponible en: http://www.larioja.org/npRioja/upload/documents/430672_45_ponencia_emilio_casals.pdf [2/08/10].
- CLAD (2009), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 56-57, ICAP, Costa Rica. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rCAP/56_57/carta_ibero.pdf [6/08/10].

- Conacyt (2006), “Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, Establecimientos Certificados en ISO-9000:2000 en México”. Disponible en: <http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/Informe2006/Iso%209000.pdf> [20/06/10].
- FUNDIBEQa, Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. Disponible en: <http://www.fundibeq.org/opencms/opencms/PWF/home/index/index.html> [22/08/2010].
- FUNDIBEQb, “Misión”, Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. Disponible en: http://www.fundibeq.org/opencms/opencms/PWF/fundibeq/mission/index/index.html?__setlocale=es [22/08/2010].
- ISO, ISO members. Disponible en: http://www.iso.org/iso/about/iso_members.htm [26/05/10].
- López Camps, Jordi (1998), “La gestión de la calidad en la administración local”, en *Papers de Formación Municipal*, núm. 48, Barcelona. Disponible en: <http://www.pv.ccoo.es/fsap/dipuvalencia/varis/Gestio/gescal.pdf> [24/05/10].
- RAE (2001), Diccionario de la Real Academia Española. Disponible en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=calidad [12/05/10].
- Ruiz López Joaquín (2003), “CAF: Una metodología europea de autoevaluación para mejorar las organizaciones públicas”, en *Bits: Boletín Informativo Trabajo Social*, núm. 5. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=713064> [30/07/10].
- Yates, JoAnne y Craig N. Murphy (2006), “From Setting National Standards to Coordinating International Standards: The Formation of the ISO”, en *Business and Economic History On-Line*, vol. 4. Disponible en: <http://www.thebhc.org/publications/BEHonline/2006/yatesandmurphy.pdf> [9/08/10].

Mónica Diana Vicher García. Doctora en Administración Pública por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Líneas de investigación: reforma de la administración pública en la OCDE e Hispanoamérica, nueva gerencia pública. Recientemente publicó “Derechos de propiedad y costos de transacción en administración pública”, en *Revista Ola Financiera*, México (2010); “Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿hacia una nueva reforma administrativa?”, en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, Chile (2009); *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*, IAPEM, México (2009). Actualmente realiza una estancia posdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Recepción: 06 de diciembre de 2010.

Aprobación: 01 de julio de 2011.