

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios
Políticos y Administrativos A.C.

México

Moyado Estrada, Francisco
Gobiernos de calidad. Ideas y propuestas desde la nueva gestión pública
Buen Gobierno, núm. 1, julio-diciembre, 2006, pp. 134-160
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660509001>

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

Gobiernos de calidad

Ideas y propuestas desde la nueva gestión pública

Francisco Moyado Estrada



CONTEXTO

Las organizaciones gubernamentales han experimentado en los últimos tiempos diversas transformaciones como consecuencia de la dinámica económica internacional y en función de la agenda político-institucional de cada país. La diversidad y amplitud de los aspectos que comprende dicho proceso de transformación, hacen cada vez más complejo el análisis del impacto que tiene en la modernización de la gestión pública, de ahí que en los estudios respectivos se busque identificar los cambios que vienen experimentando las instituciones del Estado y el gobierno, en cuanto a sus estructuras organizativas y sus procesos internos.

En el contexto de los países de América Latina, la agenda de reformas económicas y políticas ha incorporado una serie de reformas institucionales que incluye los procesos de gestión interna de los gobiernos y las políticas públicas, y que ha significado nuevos modelos de gestión y evaluación, así como nuevos mecanismos para impulsar la calidad y eficacia en el servicio público.

El avance de la globalización ha generado un mayor acercamiento de los procesos de gestión del sector privado y el sector público, con ello la gestión pública ha incorporado cada vez más una diversa tecnologías ampliamente desarrolladas en el mundo de las empresas privadas, como la planeación estratégica, la e-administración, el marketing público, reingeniería de procesos y calidad total.

Sin embargo, es necesario insistir en que la incorporación de las tecnologías del sector privado en la gestión pública debe considerar estrategias de compatibilización con los nuevos principios y valores que se desarrollan en la función pública, pues sin ello se corre el riesgo de quedar atrapados en la simple imitación, justo cuando se requiere entrar en una etapa de innovación.

En este orden de ideas, la incorporación de la calidad en la gestión pública cumple ya varios lustros y aunque ha logrado impactar al interior de los gobiernos y las administraciones públicas, hasta ahora ese proceso muy poco se ha estudiado desde la perspectiva del sector público, para determinar cuales son las estrategias que ha seguido su adaptación, modalidades y variantes, así como sus perspectivas desde un enfoque esencialmente público.

Este es precisamente el propósito de nuestro artículo, para lo cual proponemos un análisis a partir de la relación entre gobierno, gestión pública y cali-

dad, tres categorías básicas en la construcción de una teoría de la modernización del Estado y el gobierno, desde la nueva gestión pública.

LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

El Estado como forma de organización política y territorial de las sociedades ha mostrado cambios constantes a lo largo de la historia. En los últimos años esos cambios han impactado como nunca antes sus funciones políticas, económicas e institucionales, al experimentar un largo proceso de redimensionamiento, privatización, apertura e integración en bloques regionales, procesos que lo llevan, por un lado a ceder mayores espacios para el sector privado y la sociedad civil, y por otro a ceder atribuciones a órganos supranacionales y una creciente descentralización hacia gobiernos regionales y locales (Moyado Estrada, 2003).

En consecuencia los gobiernos y las administraciones públicas sufren también diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado mismo ha tenido, como parte de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que fundamentalmente “han abierto un camino que hay que seguir explorando”. (Olías de Lima, 2001).

Al respecto, Hobsbawm ha resumido muy bien los efectos de este conjunto de cambios al sostener recientemente que “durante los pasados 20 años, sin embargo, el Estado territorial ha perdido –por diferentes razones- su tradicional monopolio de fuerza armada, mucha de su anterior estabilidad y poder, y cada vez más el fundamental sentido de legitimidad, ó por lo menos de permanencia aceptada, que permite a los gobiernos imponerle a ciudadanos dispuestos, cargas tributarias y conscripción”. (Hobsbawm, 2002)

Algunos autores muestran esas transformaciones como prueba de la “longevidad” del Estado, para argumentar que éste goza hoy de cabal salud (Guerrero, 2000), sin embargo lo cierto es que en concordancia con los cambios observados y su impacto, cuya repercusión incluso va más allá de los sistemas de gestión; el Estado se desenvuelve hoy en un contexto político e institucional diferente del que conocimos hasta principios de los años ochenta del siglo XX. Por ello otros autores hablan ya del “vaciamiento del Estado” como proceso que ilustra los cambios que ha venido experimentando (Aguilar Villanueva, 2004).

Por otra parte, es cierto también que la capacidad de los Estados de ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales se ha visto afectada por un conjunto de transformaciones de diversa índole (Blanco y Gomá, 2003). Por tanto no se trata de un simple cambio en la dimensión operativa del Estado, sino que estamos ante una transformación que afecta al núcleo de las relaciones entre la política y la sociedad.

En este contexto el gobierno democrático encuentra dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, y la legitimidad democrática de las instituciones se va deteriorando ante una ciudadanía cada vez más crítica. De esta forma, las políticas públicas provocan una serie de reacciones imprevistas que ponen en

cuestión nuestra visión de la acción de gobierno para solucionar problemas concretos. En suma el Estado deja de ser un actor omnipotente, dotado de una legitimidad indiscutible, y pasa a depender de otros actores para conferir a las decisiones públicas una legitimidad suficiente e implementar de una manera más eficiente las políticas que genera (Blanco y Gomá; 2003).

En esta perspectiva, ya no hay duda de que el Estado ha experimentado una pérdida de su protagonismo y centralidad, por tanto ha visto reducida su capacidad como eje de la cohesión y articulación social, asimismo enfrenta problemas de coordinación intergubernamental a consecuencia de la internacionalización y descentralización crecientes, hechos que reflejan una incapacidad crónica para hacer frente a lo que se conoce como "presunción de inefficiencia" del sector público. (Olías de Lima, 2001)

Para enfrentar estos problemas muchos países han diseñado diferentes estrategias que pretenden fortalecer las capacidades del Estado y responder mejor a las demandas ciudadanas, además de enfrentar la creciente complejidad y adaptarse mejor a las condiciones que impone el proceso de globalización a nivel internacional. Las diferentes estrategias de respuesta que se están impulsando se pueden ubicar en tres tendencias globales (Bertucci, 2003):

La primera es la que se conoce como Modernización del Estado, que busca la adaptación y mejora de las instituciones, las estructuras administrativas, las capacidades gerenciales de los funcionarios, fortalecimiento financiero y adaptación tecnológica. Esta vía constituye esencialmente un reajuste de las instituciones del Estado y la gestión pública para mejorar la eficiencia, calidad, simplicidad y mayor participación social en el gobierno.

La segunda tendencia se denomina Reconfiguración del Estado y responde a las transformaciones que la globalización y los cambios internacionales han demandado. Así frente a un nuevo rol del Estado se buscan nuevas formas de participación social y la construcción de redes para la atención de la problemática social. Esta tendencia incorpora prácticas como la reingeniería de procesos, la capacitación, digitalización y evaluación del desempeño, planeación estratégica, descentralización, desregulación y procesos de desburocratización.

La tercera tendencia se refiere a la Revitalización de la Democracia y básicamente se orienta a la transformación de las instituciones para fortalecer la participación pública, renovar los procesos de gobierno y mejorar la calidad de los servicios que presta. Es decir ante la insatisfacción que prevalece en las sociedades que han transitado a la democracia, se busca que la reforma del gobierno se traduzca en una democracia de calidad y por tanto en mejor calidad de vida para los ciudadanos.

el gobierno democrático encuentra dificultades crecientes para reaccionar de manera eficaz y eficiente ante un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico, y la legitimidad democrática de las instituciones se va deteriorando ante una ciudadanía cada vez más crítica.

EL GOBIERNO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Ahora bien, en el ámbito interno de los gobiernos este conjunto de transformaciones han llevado a la búsqueda de sistemas de operación de una maquinaria menos compleja, que requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía cada vez más demandante de servicios con calidad y eficiencia; así se ha desarrollado un nuevo modelo que se ha dado en llamar nueva gestión pública y cuya implementación exige asumir una serie de principios que implican una nueva forma de pensar la gestión gubernamental.

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

Por tanto hablar de cultura gerencial en el gobierno y la administración pública no significa referirse solamente a la incorporación de técnicas y principios del sector privado aplicados a priori en el sector público. Desde hace por lo menos dos décadas los gobiernos y las administraciones públicas de muchos países han incorporado este tipo de modelos para imprimir mayor eficiencia en la gestión pública, transformando radicalmente las culturas burocráticas.

De acuerdo con Christopher Hood (1996), el concepto de Nueva Gestión Pública surgió para describir los cambios que experimentaban las políticas de gestión dentro del sector público en varios países como Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Inglaterra, y Estados Unidos desde principios de los años ochenta. Tal como hemos visto, la nueva Gestión Pública pone en cuestión los fundamentos de la Administración Pública Progresiva y plantea que los métodos de funcionamiento del sector público deben transformarse para pasar del énfasis en la reglamentación al acento en los resultados.

Para Osborne y Gaebler (1996) el enfoque de la Nueva Gestión Pública representa un "nuevo paradigma global" y precisamente la transición hacia este nuevo paradigma es para estos dos autores inevitable. En este marco incluso Hood se ha preguntado ¿deberíamos concluir entonces que la emergencia de la NGP supone un golpe mortal a las visiones weberianas convencionales sobre el camino de la "modernización administrativa"?

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

La nueva gestión pública constituye un sistema de operación que se ha integrado con tecnologías del sector privado, adaptándolas a las nuevas condiciones del sector público para responder a un nuevo contexto de gobiernos abiertos, más descentralizados, con mayor horizontalidad y con menor control jerárquico, y que requieren mecanismos de gestión más eficaces, instrumentos innovadores de participación social, receptividad y mayor rendición de cuentas.

Tal como se muestra en el siguiente cuadro cada una de las premisas sobre las que se sustenta la nueva gestión pública producen diversas transformaciones al interior de las administraciones públicas que se vinculan con nuevos procesos, nuevos principios y nuevas pautas para el desempeño del sector público. También obligan a generar una nueva cultura de gestión que empieza por abandonar inercias, costumbres y reglas no escritas; que han prevalecido y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y el establecimiento de planes y programas de innovación que a menudo fracasan precisamente porque el peso de aquellos factores resulta una gran carga que determina el comportamiento de los funcionarios en las instituciones públicas.

COMPONENTES DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO	RELACIÓN CON LA EFICIENCIA	IDEAS QUE SUSTITUYEN	IMPACTO ORGANIZATIVO
Unidades organizadas por servicio o producto.	Crear unidades "gestionables"; centrar la responsabilidad crear <i>lobbyies</i> de eficiencia y racionalidad.	Creer que el servicio público debe ser uniforme para ser controlable.	Erosión del uso de una única función pública, tratos del tipo " <i>arms length</i> ", presupuestos descentralizados.
Provisión competitiva basada en contratos, con mercados internos	La rivalidad reducirá costes y mejorará los estándares.	Flexibilidad independencia y transacciones de bajo coste requieren contratos de personal poco especificados.	Distinción de la fuerza de trabajo de los servicios públicos en los roles de comprador y vendedor.
Énfasis en los estilos de gestión y prácticas del sector privado.	Necesidad de aplicar en el sector público herramientas de gestión ya "probadas" en el sector privado.	Énfasis en "ética" del sector público, estructura de recursos humanos fija, puestos de trabajo de por vida.	Alejamiento de un desequilibrio doble de pago, carrera de servicio, recompensas no monetarias, derechos del empleado por servicios debidos.
Más énfasis en una gestión directa y visible.	El control requiere asignaciones claras de responsabilidad y no una difusión de poder.	Énfasis enorme en las habilidades para las políticas y las reglas, y no en la gestión activa.	Más "libertad para gestionar" con poder discrecional.
Explicitar los estándares y las medidas de control de manera formal y medible	Control significativo, objetivos claramente establecidos, la eficiencia requiere una observancia estricta de los objetivos.	Normas y estándares cualitativos e implícitos.	Erosión de la autogestión por profesionales.
Más énfasis en el control de los <i>outputs</i> .	Necesidad de un mayor énfasis en los resultados.	Énfasis en el procedimiento y el control.	Recursos y pagos basados en los resultados.

El cuadro, adaptado de las ideas de Hood, muestra los principios fundamentales a través de los cuales la nueva gestión pública está cambiando los procesos internos de los gobiernos que han impulsado estrategias de innovación, ligados a este modelo de gestión institucional y al hacerlo sus organismos experimentan aires de renovación que repercuten indudablemente en una nueva legitimidad de lo público y en el fortalecimiento de la calidad de los servicios.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los países desarrollados se encuentran inmersos desde hace por los menos 20 años en un proceso de transformación de las instituciones del sector público siguiendo diversas líneas de orientación de la nueva gestión pública. En un esfuerzo de sistematización de los países que han incorporado los principios del modelo, el grupo más avanzado dentro de la OCDE, estaría integrado

Los países desarrollados se encuentran inmersos desde hace por los menos 20 años en un proceso de transformación de las instituciones del sector público siguiendo diversas líneas de orientación de la nueva gestión pública

por Suecia, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. Un segundo grupo con algunos avances significativos se integraría por Francia, Dinamarca, Noruega e Irlanda. Y en tercer lugar el grupo con menos avances se integra por Alemania, Grecia, España, Suiza, Japón y Turquía. (Hood, 1996)

El proceso de asimilación de la nueva gestión pública muestra un cierto grado de diferenciación que puede atribuirse al peso e importancia que el sector público ha alcanzado en las economías de estos países y por supuesto al rol que el Estado ha cumplido como motor del desarrollo social y político de sus sociedades. El estudio de este proceso ha permitido hacer las siguientes consideraciones: "las reformas de los años ochenta y principios de los noventa vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países más desarrollados... Los nuevos reformadores se han concentrado en cambiar las instituciones a través de las que el Estado descarga sus responsabilidades, reestructurando su tejido institucional. La organización, los mecanismos de asignación de recursos, la gestión del empleo público, las relaciones con el mercado, han sido ámbitos institucionales prioritarios de estas reformas". (Echevarria, 2001)

Ahora bien, en América Latina, el arranque de todo el proceso de transición de las administraciones públicas debemos ubicarlo con el inicio de la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, además de incorporar a la región a los mercados internacionales. Tanto en Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, a lo largo de los años ochenta, se impulsaron programas de ajuste estructural (reformas de primera generación), a los que siguieron posteriormente otra serie de reformas institucionales enfocadas a la modernización de las administraciones públicas (reformas de segunda generación).

La primera ola de reformas redefinió el núcleo de funciones estratégicas del Estado y sentó las bases para nuevas reformas incrementales en los sistemas de gestión pública; se desarrollaron procesos de ajuste para redefinir el papel del Estado, se realizaron reformas económicas para reestructurar las finanzas públicas, reducir el déficit fiscal y reorientar el gasto público. Paralelamente se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial.

La racionalidad organizativa y funcional de las administraciones públicas se abordó en la segunda ola de reformas donde se buscaba desincorporar segmentos institucionales amplios y donde la reforma del Estado, entendida como proceso de delimitación del tamaño, redefinición de su papel regulador, recuperación de la capacidad administrativa, y financiera y el fortalecimiento de la capacidad de intermediación de intereses (gobernabilidad), adquirió mayor forma. (Darmohraj, 2003)

El siguiente cuadro ilustra perfectamente los alcances, entre los países de América Latina, de cada uno de los procesos de reforma, que hemos comentado, a grandes rasgos.

ALCANCES DEL PROCESO DE REFORMAS

DISEÑO DE AGENDA		Etapa I REFORMAS MACROECONOMICAS "PRIMERA GENERACION"	Etapa II REFORMAS INSTITUCIONALES "SEGUNDA GENERACION"
PRIORIDADES		Reducir la inflación Restablecer el crecimiento	Mejorar condiciones sociales Aumentar competitividad internacional y mantener la estabilidad macro
ESTRATEGIA DE REFORMA		Cambiar reglas macroeconómicas Reducir el tamaño del gobierno Desarticular instituciones proteccionistas y estatistas	Crear y rehabilitar las instituciones Aumentar la competitividad del sector privado Reformar finanzas y oferta de servicios públicos Crear las "Instituciones económicas del capitalismo"
INSTRUMENTOS TIPICOS (Objetivos de la reforma)		Cortes presupuestarios drásticos y reforma tributaria Liberalización de precios Liberalización del comercio y la inversión extranjera Desregulación del sector privado Creación de "fondos de emergencia" sociales. Privatizaciones "fáciles" (hoteles, aerolineas, algunas manufacturas)	Reforma laboral Reforma del servicio civil y reestructuración del gobierno Revisión de la administración de justicia Mejora de capacidad regulatoria para los servicios públicos privatizados y otros monopolios Mejorar la capacidad de recaudación de impuestos Conversión y reestructuración sectorial. Privatizaciones "complejas" (infraestructura, minería) Reestructuración de las relaciones entre los gobiernos centrales y regionales
ACTORES PRINCIPALES		Presidencia Gabinete económico Bancos Centrales Instituciones Financieras Multilaterales Grupos financieros privados e inversionistas de cartera extranjeros	Presidencia y gabinete Medios de comunicación Congreso Gobiernos locales y regionales Sector privado Poder Judicial Gremios Partidos políticos
IMPACTO PUBLICO DE LAS REFORMAS		Inmediato Alta visibilidad pública	Mediano y largo plazo Baja visibilidad pública
COMPLEJIDAD TECNICA Y ADMINISTRATIVA		Moderada a baja	Muy alta
NATURALEZA DEL COSTO POLITICO		"Correcciones temporales" bien distribuidas entre la población	Eliminación permanente de ventajas especiales para grupos específicos
PRINCIPAL DESAFIO GUBERNAMENTAL		Administración macroeconómica por élites tecnócratas aisladas	Desarrollo institucional altamente dependiente de la administración de mediano nivel del sector público

Fuente: Adaptado de Naím Moisés; 1995.

Tal como se muestra en el cuadro, desde principios de los años ochenta, se han impulsado en América Latina diferentes paquetes de reforma del Estado que le han dado un nuevo perfil para enfrentar el entorno de globalización, integración regional y de alguna forma afrontar los temas de la agenda institucional como son el impulso del crecimiento, el combate a la desigualdad y la pobreza, además de otros asuntos como la seguridad y los nuevos riesgos que plantea el contexto social y político.

El conjunto de reformas gerenciales o lo que se ha denominado de esta forma, constituyen a su vez iniciativas de cambio institucional para adaptar a las administraciones públicas a ese nuevo contexto y a un Estado con nuevo rostro y nuevas capacidades, en principio más reducidas debido al adelgazamiento y reducción de su aparato que se produjo en las últimas décadas. En este sentido en 1998 los 25 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento "Una nueva gestión pública para América Latina", en donde se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región.

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

La agenda de la Reforma Gerencial en América Latina, según el mismo documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es la siguiente:

- Profesionalización del servicio público, como punto de partida para constituir un núcleo estatal estratégico.
- Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad.
- Descentralización de la ejecución de servicios públicos.
- Desconcentración organizacional.
- Evaluación de desempeño y control de resultados.
- Autonomía gerencial de las entidades públicas.
- Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente.
- Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público.

El conjunto de reformas gerenciales o lo que se ha denominado de esta forma, constituyen a su vez iniciativas de cambio institucional para adaptar a las administraciones públicas a ese nuevo contexto y a un Estado con nuevo rostro y nuevas capacidades, en principio más reducidas debido al adelgazamiento y reducción de su aparato que se produjo en las últimas décadas

Hasta ahora los diferentes países que han incorporado la gerencialización del sector público lo han hecho con diferente nivel de intensidad, sin embargo el análisis de esas experiencias refleja que una vez iniciado el proceso se va generando una nueva cultura administrativa basada en la receptividad, la transparencia, la eficacia, la ética pública y la búsqueda de mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD

Recientemente los principios que derivan de la nueva gestión pública se han interrelacionado con otros modelos de operación dentro de las organizaciones públicas, uno de éstos es el paradigma de la gestión de calidad, para lo cual es necesario identificar también sus principales categorías, postulados y exponentes.

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

Hay que resaltar que el concepto de calidad se desarrolla junto a la concepción de las organizaciones modernas pasando por tres diferentes etapas que van de su incorporación al proceso de producción mediante el control estadístico (principios del Siglo XX), a su integración al proceso administrativo bajo el aseguramiento de la calidad (hacia los años cincuenta), hasta su concepción como un arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones (Barba Álvarez, 2004).

Precisamente el desarrollo de la calidad puede apreciarse mejor bajo la siguiente periodización que propone Antonio Barba:

- a) En cuanto a la integración de la calidad al ámbito de la producción, una primera etapa habría que ubicarla hasta principios de 1920, cuando el control de la calidad se realiza mediante inspección; aparecen los inspectores como encargados de vigilar y medir la cadena de producción para contar con productos sin defectos. El taylorismo surge precisamente como estrategia para garantizar la homogeneidad y mejor calidad de los productos.
- b) Hacia 1930 surge el control estadístico de calidad en la búsqueda de soluciones a los problemas del proceso de producción cada vez más complejos. La producción en masa dificultó la inspección de calidad y fue necesario utilizar instrumentos matemáticos y estadísticos dentro del proceso de producción para detectar los defectos.
- c) Por lo que se refiere a la integración de la calidad al proceso administrativo, un primer momento hay que ubicarlo hacia 1945, cuando la calidad se incorpora como un instrumento básico para el desarrollo de las áreas funcionales de las empresas. Este proceso se ve enriquecido por las contribuciones del Japón que se difunden rápidamente por Occidente. En esta etapa surge

la Asociación de Científicos e Ingenieros japoneses con la tarea de perfeccionar y difundir los métodos orientados a garantizar la calidad en las tareas de la administración. El aseguramiento de la calidad se vislumbra como un objetivo de la administración, con lo que se establecen a partir de 1962 en los círculos de calidad, mediante los cuales se pone énfasis en el trabajo de grupo y la autoorganización para un proceso con cero defectos.

d) La consolidación de la calidad como estrategia competitiva, se ubica a partir de 1975, cuando los productos japoneses impactan en los mercados internacionales, así surge un nuevo modelo de organización y nuevos paradigmas que se emplean en la administración y la gerencia como la cultura corporativa, la reingeniería de procesos, el aprendizaje organizacional y la calidad total.

De esta forma el concepto de calidad se convierte en base de la actividad empresarial con el compromiso de los integrantes de la organización en la mejora continua. Se desarrolla la planeación estratégica para la calidad con el fin de que los productos respondan a los requerimientos del cliente; el concepto de calidad se considera primordial para la competitividad.

Esta serie de antecedentes ilustra como la nueva ola de conocimientos sobre la administración de la calidad fue descubierta como el arma estratégica que daría al Japón, la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales. Es así como los japoneses desarrollaron una forma organizada de participación que llamaron "Círculos de Calidad", consistente en que un grupo de cinco a ocho trabajadores permanece después del horario de trabajo para analizar los problemas de calidad y buscar su solución.

Los especialistas aconsejaban orientar los esfuerzos de calidad hacia el desarrollo de la capacidad de los procesos para dar variedad a los productos ofrecidos, sin elevar los costos. Los japoneses prestaron especial atención a esta oportunidad e impulsaron las investigaciones de mercado a través de encuestas, entrevistas y pruebas con consumidores. La información obtenida les permitió "diferenciar sus productos". De esta forma, los estudios de mercado y la investigación de la satisfacción del cliente pasaron a ser parte significativa de los programas de calidad y marcaron un cambio importante en "el enfoque al cliente".

La calidad se consolidó en las empresas japonesas en 3 perspectivas. La primera es la perspectiva interna donde se asume que la organización ofrece productos y servicios competitivos que de acuerdo con las condiciones del mercado deben responder a criterios de bajo costo.

La segunda es la perspectiva externa que retoma el compromiso con el cliente y pone énfasis en la eficacia y satisfacción de sus expectativas, para lo cual es fundamental conocer en todo momento lo que el cliente espera de la empresa y el producto para disponer los procesos internos hacia ese propósito.

La tercera, es una perspectiva global, que abarca las dos anteriores, atendiendo a las expectativas de los diversos grupos de influencia con criterios de eficiencia, calidad y efectividad, la incorporación de la voz del cliente y las características del mercado (Moreno-Luzón, Peris y González, 2001)

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

La intersección de la nueva gestión pública y la gestión de calidad empieza entonces por ponderar las necesidades de los clientes/usuarios, a fin de identificarlas y asumirlas como prioritarias y disponer las medidas para satisfacerlas desde el interior de las organizaciones públicas. (Rodríguez Fernández, 2001). La vinculación de ambos modelos ha impactado a las organizaciones públicas tanto en mejores resultados, como en la generación de productos y servicios, orientados a satisfacer las expectativas del cliente.

Precisamente autores como Hood, Aucoin y Pollit, identifican dos fases en el desarrollo de la Nueva Gestión Pública. La primera definida como parte de un temprano "neotaylorismo", que busca la optimización de los recursos y la disminución de los costos y la fase posterior de la "calidad", que busca frenar el declive percibido en los servicios públicos.

Mediante la combinación de ambas perspectivas las organizaciones públicas cuentan con nuevas bases para fortalecer la efectividad y la eficiencia dentro de un nuevo contexto de gestión, competitividad y consumo, donde la calidad se convierte en factor que impacta en la confianza y reconocimiento social y principalmente en el fortalecimiento de la legitimidad gubernamental.

FACTORES DE CALIDAD INDUSTRIAL	FACTORES DE CALIDAD EN EL ÁMBITO PÚBLICO	PROYECTOS DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO
Calidad y plazo de desarrollo de nuevos productos	Capacidad de reacción a nuevos requerimientos de los ciudadanos-clientes	Diseño y evaluación de políticas públicas de calidad en el servicio
Calidad de los proveedores	Calidad de los proveedores, centralización y homologación de compras	Control de suministros. Externalización de servicios
Automatización de procesos	Informatización de procesos administrativos	Racionalización y rediseño de procesos administrativos
Flexibilidad y plazos de fabricación	Reducción de los plazos de tramitación. Estandarización y modularización de trámites	Diseño de cartas de servicios
Calidad del proceso de fabricación	Manuales de procedimiento, diagramas de flujo	Elaboración de manuales de procedimiento: Normalización documental
Estrategia de distribución	Instalación y acercamiento al ciudadano de los puntos de contacto con la administración	Instalación de sistemas de orientación, información y quejas
Calidad de servicio a los clientes	Calidad del servicio a los ciudadanos. Consideración del ciudadano como cliente	Establecimiento de un sistema de atención al cliente
Factor Humano	Políticas de calidad en la gestión de recursos humanos	Rediseño de estructuras. Actualización de plantillas. Sistemas de motivación e incentivación. Programas de formación en calidad
Organización y sistemas de información	Dirección por cuadros de mando	Estudios de calidad en las organizaciones públicas

FUENTE: ADAPTADO DE LAS IDEAS DE JORDI MAS, 2001.

EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

El desarrollo de la administración pública mexicana contemporánea puede dividirse en tres grandes etapas, que comprenden una periodización en décadas y no en sexenios a pesar de que evidentemente uno de los problemas esenciales es la dinámica y estilo que en nuestro país le imprime el Ejecutivo Federal en turno.

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

La segunda etapa podría enmarcarse dentro del proceso de reforma administrativa y se ubicaría entre 1960 y 1982. En esta etapa se producen diversas iniciativas gubernamentales para dar orden y sistematización al conjunto de dependencias y entidades producto de la etapa de desarrollo conocida como el “milagro mexicano” y donde los esfuerzos de reforma se concentran en el proceso de sectorización, creando instancias de control global y disposiciones legales como la ley orgánica de la administración pública federal, la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, la ley de planeación, de la cual deriva el sistema nacional de planeación democrática, la ley federal de entidades paraestatales, así como otros instrumentos de coordinación como el plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales.

La tercera etapa va de 1982 al año 2000 y se podría definir como la era de redimensionamiento estatal, se inicia con un gran proceso de ajuste financiero y privatización de entidades públicas acompañada del retiro del Estado como empresario, apertura e integración comercial, reestructuración del gasto público, descentralización de funciones hacia gobiernos estatales y municipales y focalización de políticas sociales.

Si bien la etapa de reforma administrativa y sectorización se propuso contar con mecanismos de orden, control y sistematización de un gran aparato institucional, la etapa de redimensionamiento estatal constituyó un proceso de alineamiento al llamado ajuste estructural, que buscaba el adelgazamiento estatal y por tanto el retiro del Estado de muchas actividades económicas y sociales, que ya no era capaz de atender con eficacia ante los problemas financieros que enfrentaba.

Por tanto el proceso de transformación de la administración pública mexicana ha sido largo y azaroso. Ha respondido principalmente a la dinámica económica y sectorial en función de procesos sexenales. La problemática que enfrenta no ha podido superarse porque ha faltado continuidad, coherencia e integralidad en las líneas de transformación de la cultura burocrática, que es evidente que es necesario transformar para imprimir mayor dinamismo y competitividad a las estructuras institucionales del gobierno federal.

Por ello se ha insistido que la modernización de la administración pública tendría que responder a la necesidad de contar con una gestión pública receptiva, de calidad y cercana al ciudadano,

el proceso de transformación de la administración pública mexicana ha sido largo y azaroso. Ha respondido principalmente a la dinámica económica y sectorial en función de procesos sexenales.

La problemática que enfrenta no ha podido superarse porque ha faltado continuidad, coherencia e integralidad en las líneas de transformación de la cultura burocrática, que es evidente que es necesario transformar para imprimir mayor dinamismo y competitividad a las estructuras institucionales del gobierno federal.

En este orden de ideas durante la administración del Presidente Vicente Fox tres aspectos han influido de manera determinante en un cambio de perspectiva en la administración pública, por lo que desde mi punto de vista, hemos entrado en un proceso de modernización que nos coloca en el nivel de los países que han incorporado dentro de sus agendas de reforma del Estado, programas y procesos de innovación para configurar una nueva gestión pública democrática, que dé soporte al procesamiento de los asuntos públicos y a la relación con los ciudadanos en un marco de diversidad y pluralidad políticas.

acompañada de transformaciones institucionales que permitan imprimir mayor eficiencia en las organizaciones públicas, transparencia y nuevos valores entre los funcionarios públicos, así como promover incentivos que refuerzen el sentido de pertenencia institucional y permitan abatir la corrupción. Adicionalmente se esperaría que esta serie de factores facilitarían los cambios sexenales en un contexto de alternancia política porque la gestión pública ofrecería estabilidad, certidumbre y continuidad por primera vez ante un cambio de gobierno.

GESTIÓN PÚBLICA Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Una de las tareas esenciales de cualquier gobierno de transición es impulsar los cambios necesarios en la estructura institucional, para recuperar la legitimidad y la confianza en las instituciones, muchas veces perdida o deteriorada por los procesos de corrupción, clientelismo, corporativismo y la visión patrimonialista que obstaculizan todo intento de democratización.

Precisamente la administración pública entendida como el marco institucional que permite al gobierno poner en marcha sus políticas y programas para responder al contexto político y a las demandas sociales, constituye el vehículo natural para concretar un proyecto político de innovación y eliminar inercias y resistencias que hasta ahora han obstaculizado los procesos de modernización institucional.

En este marco, dentro de la gestión pública la transición democrática ha traído cambios relevantes que se esperaban desde hace tiempo y que, una vez que se han empezado a instrumentar, están delineando un nuevo rostro a las instituciones de la administración pública federal lo cual, a corto plazo, habrá de reflejar en nuevo tipo de relación con los ciudadanos y una imagen diferente de la propia función pública.

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

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

El segundo aspecto tiene que ver con la introducción de la calidad en la gestión pública. Los esfuerzos recientes en este sentido se han abocado a la puesta en operación de programas institucionales de innovación y calidad en un esfuerzo por incorporar la filosofía de atención al cliente y la mejora continua por medio de diversas acciones con impactos relevantes al nivel de la relación con los ciudadanos en muchos países.

Hemos dicho en otros espacios que el tema no es nuevo. Sin embargo en los últimos años se ha impulsado con mayor sistematicidad entre las diferentes áreas de la gestión pública, habiéndose certificado entre 2000 y 2005, más de 1100 centros de trabajo entre las dependencias y entidades de la administración pública federal. De igual manera los avances en materia de calidad han sido posibles por la apertura, transparencia y el nuevo contexto democrático en el que se desenvuelve la gestión pública donde anteriormente poco se avanzó precisamente por la falta de rendición de cuentas y la cultura patrimonialista que prevalecía.

El tercer aspecto, también presente en el debate y en la agenda pública nacional desde hace varios años, se refiere a la profesionalización de los funcionarios públicos. La referencia al tema ha sido una constante para llamar la atención sobre la continuidad de las políticas y programas públicos con los cambios en las diferentes esferas de gobierno, mismas que están obligadas a reinventarse cada 3 o 6 años, según sea el caso, con la salida de unos servidores públicos y la llegada de otros.

Los cambios que la transición ha permitido en este campo, al aprobarse la Ley sobre el Servicio Profesional de Carrera (LSPC), llaman la atención sobre la necesaria estabilidad y continuidad en la gestión y las políticas públicas ante cualquier cambio político, pero también obligan a pensar en la imparcialidad, neutralidad y calidad que la administración pública y sus funcionarios deben garantizar en toda sociedad democrática.

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

Adicionalmente, la ley sobre el servicio profesional de carrera, está destinada a impactar en el mejoramiento de la calidad de los servicios que ofrece la gestión pública al ciudadano, en la medida en que exige al funcionario probar los méritos profesionales y la experiencia suficiente para desempeñarse en la función pública. Así, la gestión pública se ve fortalecida en la medida en que el funcionario se siente comprometido con las instituciones y no con un partido político en particular.

LA CALIDAD EN EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN PÚBLICA MEXICANA

En México se han realizado, a lo largo de varios años, esfuerzos importantes para incorporar la calidad en la gestión pública, tanto a partir de documentos normativos, como desde diferentes instancias del gobierno federal, entidades paraestatales y gobiernos estatales y locales. "Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia sin dejar de reconocer los avances logrados, es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad". (PROMAP;, 1995)

Precisamente por las oportunidades que el tema plantea, ante la reforma institucional, vale la pena analizar como ha evolucionado partiendo de que se ha venido trabajando desde hace poco más de una década, justo cuando penetraba con fuerza a través de las llamadas cartas de servicios en países como Francia (1992), Inglaterra (1991), Australia, Nueva Zelanda o España (1992).

Al respecto hay que tener en cuenta que en algunos de estos países la calidad se incorporó como factor de mejoramiento de los procesos internos, en otros como factor de mejoramiento de las relaciones entre los servidores públicos y los ciudadanos, y en algunos otros significó la combinación de ambas perspectivas. Por todo ello conviene revisar los alcances que la calidad ha tenido en las instituciones del sector público de México.

La filosofía de la calidad da sus primeros pasos dentro del Sector Público a partir del Programa General de Simplificación Administrativa del período 1989-1994. Posteriormente se retomó en otros importantes documentos gubernamentales como por ejemplo el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad de 1992, el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Martínez Puón, 2001).

Por tratarse de un documento que por primera vez condensa una serie de estrategias de innovación a partir del enfoque del desarrollo administrativo, vale la pena detenerse en el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) del periodo 1995 – 2000.

El PROMAP se delineó para la consolidación de una administración pública accesible, moderna y eficiente como demanda de la población, y exigencia del proceso democrático como factor para el incremento de la productividad global de la economía. En ese sentido, propuso como objetivos centrales: transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción.

En atención a estos objetivos se definieron cuatro subprogramas: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. A partir de estos objetivos y programas las dependencias y entidades de la administración pública federal debían definir anualmente un conjunto de proyectos prioritarios que implicarán mejoras “apreciables” y que pudieran realizarse en el corto o mediano plazo en beneficio de la sociedad.

Como parte de las líneas de acción del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana se propuso que entre 1996 y 1997 las dependencias y entidades que prestaran servicios directos al público deberían definir estándares de calidad que permitieran a la sociedad expectativas claras sobre la atención que podrían exigir y contar con referencias objetivas para evaluarlas.

Asimismo deberían identificar con claridad los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar o proveer a la sociedad y a partir de ellos, analizar la pertinencia de procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que fuesen prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio se concibió como parte de un amplio análisis participativo en cada organización y para ello se propuso el desarrollo de una cultura de calidad y mejoramiento continuo difundida a todos los niveles.

No obstante la claridad de los propósitos del PROMAP los avances en la implantación de un verdadero sistema de calidad se limitaron al establecimiento de 84 Centros de Capacitación en Calidad (CECALES), que de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), durante el gobierno anterior permitieron capacitar a 350,000 funcionarios. La calidad aún no lograba arraigarse durante estos años, ni colocarse como principio básico de la gestión pública.

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

El mismo Presidente Fox se comprometió desde su campaña a promover una imagen profesional y eficiente del servicio público, por medio de una carta dirigida a mandos medios y superiores de la administración pública y en su primera gira por Europa, sostuvo en Madrid que una de sus prioridades sería convertir al gobierno federal en la institución más eficaz iniciando un proceso de reinención, reingeniería y calidad total.

Estas propuestas de Vicente Fox empezaron a tomar forma en uno de los discursos de su toma de posesión, donde se incluyó, dentro del código de ética que presentó a sus colaboradores, un punto referente a la rendición de cuentas que a la letra dice: "Proveeré la eficacia y calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas".

Así, desde el arranque del gobierno se realizaron esfuerzos para lograr la consolidación de una administración pública basada en la innovación y calidad, así como en el rediseño y la modernización de las instituciones del sector público. En congruencia con este propósito se fue integrando la Agenda del Buen Gobierno basada en seis estrategias para "La construcción de un gobierno más cercano a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y, en suma, el establecimiento de un gobierno de clase mundial" (Muñoz, 2003). Esas estrategias son las siguientes: (Agenda del Buen Gobierno, 2003).

1. Gobierno que cueste menos, para reducir el gasto que no agrega valor y ofrecer mayores beneficios a la sociedad. La estrategia parte de que se requiere un presupuesto de egresos de la federación que tome en consideración las metas y prioridades nacionales, así como un gobierno competitivo y austero que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, basado en estándares de gasto y operación.
2. Gobierno de calidad para satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan. La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos.
3. Gobierno profesional para atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y a los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexualmente con el mínimo transtorno y la máxima eficacia, y asegurando que siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
4. Gobierno digital, posibilitando que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece. Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es fundamental para la gobernabilidad eficaz. Las tecnologías de información y comunicación ayudan a crear confianza porque integran al ciudadano al proceso de gestión pública y contribuyen directamente a crear un gobierno honesto y transparente.
5. Gobierno con mejora regulatoria, garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez. El marco normativo actual responde

a una arraigada cultura de control enfocada hacia la contención del gasto público y la centralización de trámites de autorización.

6. Gobierno honesto y transparente para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno. La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción opacidad y discrecionalidad y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público.

Existen entonces razones de peso para analizar la propuesta de innovación y calidad que ha puesto en marcha el gobierno federal y que como podemos observar ha empezado a penetrar en la estructura de la administración pública mexicana, después de varios intentos fallidos y de experiencias que no pudieran concretarse tal vez porque no se dieron las condiciones para acompañar la calidad de un proceso de apertura y transparencia.

EL MODELO INTRAGOB COMO ESTRATEGIA DE GOBIERNO DE CALIDAD.

A partir de los antecedentes expuestos desde el principio de la administración el gobierno de Vicente Fox definió una política de calidad centrada en los siguientes propósitos

- Implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus dependencias y entidades un modelo de calidad total que permitiera transformar la administración pública para proyectar un gobierno de clase mundial, con una imagen confiable, innovadora y con una sólida cultura de calidad.
- Remplazar los esquemas tradicionales de la gestión pública aplicando los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos, evaluando su gestión con estándares de excelencia; promover la dignificación y eficacia de la función pública y rediseñar sus procesos y servicios con un enfoque central del quehacer gubernamental y de cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad.

En ese sentido la política de calidad se orientó hacia los niveles interno, de servicio y de interrelación social. A nivel interno promoviendo un gobierno eficiente y efectivo con un modelo de calidad que en el año 2006 tuviera la capacidad de evidenciar 550 puntos evaluados a través de los esquemas de dirección por calidad. Un gobierno confiable en sus políticas, procesos y servicios, a través de alcanzar en el año 2006 la certificación de sus sistemas de gestión de la calidad de todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión.

En el nivel de servicio se buscaba arraigar un alto espíritu de compromiso y servicio, actitud de mejora continua, trabajo en equipo, adopción de esquemas que faculten la participación de los servidores públicos, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, la toma de decisiones basadas en hechos y datos y aumentar la calidad de vida de los servidores públicos, a través de la aplicación de los principios de calidad en la actividad cotidiana.

En el nivel de la interrelación social se trataba de implementar acciones que permitan una sana convivencia de la sociedad y una mejor calidad de vida de los ciudadanos. Proporcionar productos, servicios e información con valor agregado; a través de identificar claramente las expectativas de los ciudadanos y establecer estándares internacionales en los servicios que se proporcionan. Identificar, conocer y difundir públicamente la percepción del grado de satisfacción de los usuarios, clientes y sociedad.

En congruencia con las acciones de estos tres niveles, el gobierno federal integró, a través de la Oficina de Innovación de la Presidencia el modelo INTRAGOB, orientado a satisfacer las expectativas y necesidades de los ciudadanos y clientes de los productos y/o servicios que proporciona la administración pública federal. Los principios y valores sobre los que se sustenta el modelo son los siguientes:

1. Satisfacción del cliente, entendida como la efectividad de los sistemas de las instituciones para conocer profundamente las necesidades de sus clientes externos e internos; satisfacer dichas necesidades y expectativas e incorporar los ciclos de mejora de los procesos internos y a los procesos, productos y servicios asociados, a través de la identificación de las necesidades de los ciudadanos y clientes y las acciones sistemáticas de medición de la calidad del servicio.
2. Calidad en el servicio, considerando que la administración pública federal está comprometida a dignificar la función del servidor público atendiendo consistentemente las expectativas y requerimientos de la sociedad con un claro entendimiento de los objetivos y metas de calidad, acción en la que todos los servidores públicos desarrollan sus funciones con responsabilidad y manifiesta actitud de servicio.
3. Comunicación organizacional, a través de una comunicación clara, efectiva y abierta, se desarrolla en la administración pública la sinergia y la difusión de directrices y logros, lo cual permite un adecuado facultamiento de los mandos medios, una mayor identificación de los empleados con la dependencia y una visión compartida en el establecimiento y cumplimiento de metas.
4. Respeto al entorno, línea que busca que todas las actividades de la administración pública federal deban realizarse conservando y mejorando el medio ambiente; respetando la cultura de las comunidades en donde se localizan las instalaciones del gobierno federal, en armonía con la sociedad para fortalecer el desarrollo sustentable.
5. Mejora continua, para que todos los servidores públicos aporten sus conocimientos, habilidades y experiencia en los procesos a través de propuestas de innovación para mejorar la efectividad de la cadena de valor, los productos y/o servicios y que conozcan e identifiquen el papel que desempeñan en el proceso productivo de la dependencia por lo que deben definirse claramente en cada área los procesos de mayor impacto hacia los ciudadanos, clientes o sociedad.

En el marco del Programa INTRAGOB, la Presidencia de la República ha dado a conocer que entre 2001 y mayo de 2006, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 1722 centros de trabajo y 1871 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. La relación específica puede observarse en el siguiente cuadro.

AREAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
SEGOB	1	2	2	7			12
SRE			44	1			45
SEDENA					3		3
SEMAR		2	5				7
SSP		3	5		12		20
SHCP		1					1
SEDESOL		3	9	4	8		24
SEMARNAT		1	4	5			10
SENER		14		-4	1		11
ECONOMÍA		74			1		75
SAGARPA			4	17	8		29
SCT			45		2		47
SFP		5		6			11
SEP	4	10	106	119			239
SALUD			2	6	1		9
STYPS		2	10				12
SRA		4	20		-18		6
SECTUR			2				2
PGR	2	22		35			59
PRESIDENCIA	1		26	-25			2
BANCOMEXT		2	17	-1			18
BANOBRAS		5	2	19			26
CFE	258	40	150	5			453
CNA		7	8	15			30
CAPUFE			5				5
CONACULTA			1				1
CONADE				1			1
CONACYT			5				5
CONAMED		1					1
FIFONAFE				9			9
INEGI			9	18		14	41
INFONAVIT		4	8	44		30	86
INMUJERES			1				1
IMP	1	1			2		4
IMSS		1			108		109
IEE	1						1
IPAB			1				1
ISSSTE		1	48	-29	36		56
LICONSA				4			4
LOTENAL			1				1
LFC		1	4	5			10
NAFIN		3	3	26			32
PA				7			7
PEMEX			83		75		158
PROFECO	10	3		-12			1
SAT			1	2			3
RAN			11	23			34
TOTAL	278	212	642	307	239	44	1722

FUENTE: OFICINA DE INNOVACIÓN DE LA PRESIDENCIA

El modelo de Cartas de Servicios

Uno de los instrumentos que se han diseñado en los países de la OCDE para promover la receptividad y la calidad de la gestión pública son las cartas de servicios. Con éstas se fortalece la calidad considerando, por un lado, la consulta al ciudadano y respondiendo en la medida de lo posible a sus necesidades como usuario, y también la receptividad asumiendo el compromiso de que los ciudadanos tengan acceso a la información sobre la calidad de los servicios y el modo en que funcionan.

Hasta la fecha este documento constituye el programa más amplio para asegurar la calidad, la capacidad de opción por parte del ciudadano, la garantía de una mayor rentabilidad y la responsabilidad en la administración pública. Todo ello como es obvio, fundamentado en unos principios de igualdad, imparcialidad, continuidad, derecho de elección, participación, eficiencia y eficacia.

Los instrumentos empleados en diferentes países de la OCDE para la incorporación de la calidad en la gestión pública han sido entre otros los siguientes

PAÍS	INSTRUMENTO	AÑO
Bélgica	Carta para Usuarios de Servicios Públicos	1992
Canadá	Iniciativa de Normas de Servicios	1992
Francia	Carta de Servicios Públicos	1992
Portugal	La Carta de Calidad en los Servicios Públicos	1993
España	El Observatorio de la Calidad	1992
Reino Unido	Carta del Ciudadano	1991

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Las cartas de servicios son documentos con rango de reglamento que constituyen el instrumento a través del cual los órganos de la administración pública informan a los ciudadanos sobre los servicios que tienen bajo su responsabilidad y los compromisos de calidad en la prestación de los mismos, así como los derechos de los ciudadanos y usuarios con relación a los diversos servicios públicos.

En relación a receptividad y calidad un estudio reciente entre los países de la Unión Europea demostró que en todos éstos las cartas de servicios son la herramienta usual para fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y las organizaciones públicas "sobre la base de un alto estándar de calidad en la prestación de los servicios públicos" (MAP-IPSG).

El propósito de las cartas de servicios es expresar en forma clara, sencilla y comprensible la forma en que se implantará la calidad, sus alcances y compromisos para facilitar la participación de los ciudadanos. Su estructura suele ser la siguiente:

1. Identificación y fines del organismo prestador del servicio, a fin de familiarizar a las instituciones públicas con los ciudadanos.

2. Servicios que se prestan, permitiendo a los ciudadanos identificar los servicios que utilizan y las instituciones respectivas.
 3. Derechos concretos de los ciudadanos y usuarios en relación a los servicios, como un paso fundamental para ciudadanizar el proceso de gestión de los servicios.
 4. Forma de colaboración o participación de los ciudadanos o usuarios en la mejora de los servicios, definiendo claramente el tipo de instancias de carácter ciudadano para la vigilancia y evaluación de cada servicio.
 5. Relación actualizada de las normas que regulan la prestación del servicio, a fin de difundir el marco normativo entre los usuarios que podrán verificar el cumplimiento cabal del marco regulatorio.
 6. Disponibilidad y acceso a los mecanismos de quejas y sugerencias, señalando los procesos de seguimiento y respuesta por parte de las instancias involucradas.
 7. Niveles de calidad que se ofrecen, aludiendo al tipo de certificación con que cuentan las instituciones prestadoras del servicio y sus ventajas en relación a otro tipo de organismos.
 8. Plazos previstos para la tramitación de procedimientos y recursos por parte de los ciudadanos para solicitar respuestas en plazos específicos.
 9. Mecanismos de información y comunicación personalizada para garantizar una atención directa de las inconformidades de los usuarios.
 10. Horarios y lugares de atención al público que eviten el efecto "rebote" y permitan ofrecer una atención eficaz y expedita.
 11. Indicaciones que facilitan el acceso al servicio y mejoren la prestación con la contribución de los usuarios, respetando los tiempos y especificaciones.
 12. Sistemas de aseguramiento de la calidad, de tal forma que ésta no sea un asunto de moda o coyuntura, sino una política permanente.
 13. Indicadores para la evaluación de la calidad, tanto a nivel interno como en relación a la percepción ciudadana, para garantizar su carácter público.
 14. Otros datos de interés sobre los servicios prestados, como tiempo mínimo y máximo de espera, personal de atención al público y su evaluación periódica, etc.
- Con el propósito de mejorar y agilizar la eficiencia en la prestación de servicios y realización de trámites ante el gobierno federal, a partir de 2002 la actual Secretaría de la Función Pública se dio a la tarea de buscar un instrumento que permitiera implementar este tipo de mejoras y mante-

ner servicios y trámites en un nivel óptimo de operación. Derivado de este trabajo desde 2003 se diseñaron 12 Cartas Compromiso al Ciudadano en los trámites considerados entre los más problemáticos dentro de la administración pública.

En este sentido la Carta Compromiso al Ciudadano se define como “una herramienta de calidad y participación ciudadana, la cual a través de un documento público, accesible, sencillo y claro, proporciona a la ciudadanía toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio”. Entre su objetivos esenciales se encuentra:

1. Definir y comunicar claramente los Compromisos de Servicio que las instituciones públicas se comprometen a cumplir, para que sean ampliamente conocidos por la ciudadanía.
2. Dotar a la ciudadanía de un instrumento de transparencia que se sume a los esfuerzos preventivos contra la corrupción.
3. Incrementar la confianza y credibilidad de la ciudadanía en la administración pública, gracias a que perciben una mejora continua en su eficiencia y eficacia.

De esta forma hasta el mes de julio de 2006 se han publicado y difundido un total de 85 Cartas Compromiso al Ciudadano en igual número de trámites o servicios que se brindan por parte de 45 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

BALANCE Y PERSPECTIVAS

La calidad en sus diferentes modalidades, calidad total, calidad en el servicio, gestión de calidad, se ha venido posicionando como instrumento de innovación de las administraciones públicas. En consecuencia la orientación al cliente, la certificación y la mejora continua han sido herramientas de primer orden en la agenda de reforma de los sistemas de gestión pública de los gobiernos preocupados por mejorar la percepción de los ciudadanos sobre los servicios públicos y la imagen que prevalece sobre las burocracias

En México, al cabo de dos décadas, la calidad se ha colocado paulatinamente como un factor de innovación y modernización institucional. En la recta final del actual gobierno se sabe que existen 1722 centros de trabajo certificados en ISO 9000 y unas 85 Cartas Compromiso al Ciudadano que dan cuenta del camino recorrido. No obstante, hay que reconocer que aun faltan esfuerzos para consolidar la calidad en la gestión pública como instrumento de vinculación con las necesidades y la participación social y en ese sentido conservarla para fortalecer la confianza en las instituciones públicas.

El modelo INTRAGOB ha constituido un paso importante para modernizar la gestión pública mexicana, reiniciando un proceso de apertura y receptividad para mejorar los procesos y centros de trabajo desde adentro, a partir de los esfuerzos de innovación realizados por sus propios protagonistas. Los avances son notables y se han conjuntado con otras iniciativas como la transparencia y la profesionalización del servicio público, que permiten vislumbrar un pro-

ceso de continuidad en la ruta de lograr una base institucional para contar con un gobierno y una gestión pública de calidad, independientemente de quien detente el poder político.

Las capacidades institucionales desarrolladas hasta ahora, como parte de la política de calidad, deberían trascender a partir de su relanzamiento no desde una oficina dependiente directamente del Presidente de la República (como lo es la Oficina de Innovación Gubernamental), sino desde la Secretaría de la Función Pública con objeto de impulsarla en una perspectiva transversal entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, en congruencia con la necesidad de lograr la consolidación de un gobierno de calidad.

Francisco Moyado Estrada

Máster en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y The Johns Hopkins University. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana. E-mail: moyado@hotmail.com

BIBLIOGRAFÍA

- Barba, Álvarez Antonio (2004) "Calidad Total en las organizaciones: poder, ambigüedad y respetos simbólicos" en los estudios organizacionales en México Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Bertucci, Guido (2003) "La innovación gubernamental en el mundo: retos y perspectivas", en Política Digital, N° 13, noviembre de .
- Blanco, Ismael y Gomá Ricard (2003) "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad", Gestión y Política Pública, Vol. XII, N° 1, primer semestre de .
- CLAD (1998) Una nueva gestión pública para América Latina. Venezuela.
- Echevarría, Ariznabarreta Koldo (2001) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", en Reforma y Democracia, N° 18, CLAD, Venezuela.
- Guajardo Garza, (1996) Edmundo. Administración de la calidad total. Ed. PAX, México.
- Guerrero Orozco, Omar (2000) Teoría administrativa del Estado. Oxford University Press, México .
- Hood Christopher (1996.) "Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública?" en Brugué y Subirats. Lecturas de Gestión Pública. MAP, España.
- Hughes, Owen E. (1996) "La nueva gestión pública", en Brugué y Subirats. Lecturas de Gestión Pública. MAP, España.
- MAP-IGSPL. (Junio de 2002) La administración pública al servicio del ciudadano europeo. Las actividades de calidad en las administraciones públicas de los estados miembros de la Unión Europea. Ministerio de Administraciones Públicas-Grupo de Servicios Públicos Innovadores, España, .
- Martínez Puón, Rafael; (noviembre de 2000) La calidad en la administración pública mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o el falso camino", Prospectiva, N° 17, .

- Moreno-Luzón, María, Peris J. Fernando y González Tomás (2001) Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de Casos. Prentice Hall, Madrid.
- Moyado Estrada, Francisco (abril de 2002) "Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina", en Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 23, Madrid.
- Moyado Estrada, Francisco (noviembre de 2003) "Más allá de la burocracia: la Gestión Pública de Tercera Generación", en Prospectiva, N° 25.
- Muñoz, Ramón (noviembre de 2003) "Introducción a la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública", Política Digital, N°13.
- Naim, Moisés (1995) "Latin America 's Journey to market: from macroeconomic shocks to institutional therapy". ICGP Press, Ocassional Paper 62. San Francisco.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1996) La reinvencción del gobierno. Paidós, Barcelona.
- Olías de Lima, Blanca (2001) La nueva Gestión Pública. Prentice-Hall, Madrid.
- OPIG (febrero de 2003) "Intragob: Modelo para la Innovación y Calidad Gubernamental", Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. <http://www.calidad.com/gov-feb.asp>.
- Rodríguez Fernández, Andrés (2002) "La calidad en la administración pública", en Trinidad Requena Antonio (comp.). Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas. MAP, España.
- SECODAM (1995) Programa de Modernización de la Administración Pública. 1995-2000. México.