

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Moyado Estrada, Francisco
Calidad en la Gestión Pública: Un enfoque de convergencia
Buen Gobierno, núm. 19, julio-diciembre, 2015, pp. 25-43
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660540001>

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

Calidad en la Gestión Pública: Un enfoque de convergencia¹

Por Francisco Moyado Estrada

Recibido 14/10/15· Aceptado 14/11/15

RESUMEN

En este trabajo se analiza la relación entre gobernanza y calidad en la gestión pública, como binomio necesario para el fortalecimiento de los procesos de integración y avance de estos mecanismos, en sus propósitos sociales, económicos, comerciales y financieros, a partir de la convergencia en la calidad de los servicios, trámites y regulaciones que ofrecen las administraciones públicas. Destaca la importancia que han alcanzado las iniciativas de integración política, económica y comercial en el plano global, para después identificar el estado que muestran los diferentes mecanismos de integración en América Latina y concentrarse en dos procesos: la Estrategia Centroamericana de Calidad en la Gestión Pública (ECCA) y la Alianza del Pacífico (AL).

Palabras Clave: Gobernanza, Gestión Pública, Calidad, Convergencia Regional, América Latina

This paper, discussed the relationship between governance and quality in public management, as necessary binomial for the strengthening of the processes of integration and advancement of these mechanisms, in their social, economic, financial, and commercial purposes from the convergence in the quality of services, procedures, and regulations that offer public administrations. Stresses the importance that have reached commercial at the global level, economic and political integration initiatives, to then identify the progress of different mechanisms of integration in Latin America and focus on two processes: the Central American Strategy of Quality in Public Management and the Pacific Alliance.

in the quality of services, procedures, and regulations that offer public administrations. Stresses the importance that have reached commercial at the global level, economic and political integration initiatives, to then identify the progress of different mechanisms of integration in Latin America and focus on two processes: the Central American Strategy of Quality in Public Management and the Pacific Alliance.

Keywords: Governance, Public Management, Quality, Regional Convergence, Latin America

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se analiza la relación entre gobernanza y calidad en la gestión pública, como un binomio necesario para el fortalecimiento de los procesos de integración y el avance de éstos mecanismos, en sus propósitos sociales, económicos, comerciales y financieros, a partir de la convergencia en la calidad de los servicios, trámites, regulaciones y productos que ofrecen las administraciones públicas.

En esta tesisura, se destaca la importancia que han alcanzado las iniciativas de integración política, económica y comercial en el plano global, para después identificar el estado que muestran los diferentes mecanismos de integración en la región de América Latina y concentrarnos, de manera específica, en dos procesos: la Estrategia Centroamericana de Calidad en la Gestión Pública (ECCA) y la Alianza del Pacífico (AI).

El propósito central, al destacar estas dos iniciativas, es proponer un modelo de calidad, derivado de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, que pudiera implementarse en los diferentes ámbitos de gobierno de los países que intervienen en las iniciativas citadas, permitiendo el establecimiento de estándares básicos en la prestación e innovación de servicios, realización de trámites y generación de bienes públicos.

Como se ha señalado para justificar este tema: “Si la acción pública es un continuo, el carácter total de la calidad significa que ésta no puede ser un archipiélago de iniciativas más o menos desarrolladas por organizaciones dispersas, sino que debe ser un continente que englobe un enfoque integral de la calidad de la acción pública, desde el diseño de las políticas de modernización administrativa pasando por el desarrollo de estrategias y planes, hasta la prestación de servicios por las organizaciones públicas” (Ruiz , 2015).

Desde este punto de vista, el continente que se describe, pasa por la conformación de una región integrada por gobiernos y administraciones públicas de calidad, que sirvan como base para la convergencia regional y como base de la integración cada vez más acelerada e intensa entre los países, que buscan diversificar sus relaciones con países de su mismo entorno, a partir de sus ventajas comparativas; visualizando el futuro no solo de su territorio en particular, sino desde un contexto más amplio, para establecer relaciones comerciales con otras regiones, que también promueven el robustecimiento de sus mecanismos de

integración y por tanto, las capacidades institucionales y de sus gobiernos, para ofrecer coherencia y calidad, principios que les darán posibilidades de competir mejor a nivel global.

1. GOBERNANZA Y GESTIÓN DE CALIDAD

En diversas publicaciones y presentaciones académicas, he planteado que el avance de la globalización trajo consigo nuevos retos para la gobernanza y el procesamiento de las demandas sociales, una realidad que hoy está en curso y que ocupa una parte importante en la agenda de los gobiernos, que los están afrontando no con pocas dificultades. Desde su origen, la globalización entraña una contradicción estructural en tanto impulsa la expansión del libre mercado y se enfrenta a la conformación de bloques de influencia regional encabezados por las potencias económicas.

Bajo este marco, los imperativos de la globalización “imperativos cosmopolitas” (Grande, 2011), obligaron a los Estados a modificar legislaciones, transformar instituciones, ajustar burocracias, enfrentando con ello nuevos retos para la gobernanza de sus sociedades, (Moyado, 2014). En este orden de ideas, la globalización terminó por generar una ampliación de los problemas públicos, que ya no respetan fronteras ni límites institucionales y, a su vez, está provocando la diversificación de los actores económicos y sociales, que hoy reclaman respuestas más expeditas a Estados cada vez más debilitados institucionalmente (Moyado, 2014).

En efecto, la reconfiguración de los Estados nacionales, definida como un proceso de adelgazamiento y vaciamiento, ha tenido consecuencias directas en el proceso de gobierno y más específicamente en el proceso de dirección de las sociedades; un aspecto que debe analizarse a fondo para identificar los factores que permitirían, en este nuevo contexto, recuperar la capacidad de gobernanza de las sociedades y promover su mayor implicación en la evaluación de las políticas y servicios públicos.

De esta forma, hoy los gobiernos se enfrentan al reto de atender una mayor diversidad de grupos y problemas, empleando nuevas herramientas de dirección y gestión, basados en la gobernanza, que constituye “la calidad propia de una comunidad política, según la cual las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo para la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política mediante la obediencia cívica del pueblo” (Jaureguí, 2011).

En suma, por una parte, se pretende abordar la atención de los problemas públicos bajo un enfoque de gobernanza y, por otro, se busca mejorar los procesos de respuesta organizativa, adoptando la gestión de calidad, para optimizar recursos y brindar bienes y servicios públicos, que respondan a las necesidades y expectativas ciudadanas, lo que nos coloca frente a un nuevo proceso de gobernar, donde el objeto y el sujeto importan como nunca antes en la perspectiva de la gestión pública.

Según Martens (2008): “No hay duda de que, desde el punto de vista de la eficiencia económica, el sector público debe comportarse igual que el privado con la finalidad de producir el mismo resultado económico, pero algunas partes de las actividades del servicio público sencillamente no se pueden convertir en algo similar a un negocio, ya que el sector público opera en un entorno que incluye elementos muy complejos, como los valores y las actitudes particulares, una estructura legal especial, la influencia de los grupos de la sociedad civil, una cultura particular de la forma de gobierno en el contexto de la historia y la tradición, etc.”.

2. EL ENFOQUE DE CONVERGENCIA

El tema de la calidad en el gobierno y la gestión pública, constituye un instrumento que permite potenciar el desarrollo de las sociedades y su inserción en los mercados internacionales, por medio del desarrollo de nuevas capacidades directivas, fortalezas sociales, capacidades competitivas y de innovación, desde un enfoque de convergencia regional. “En consecuencia, el nexo entre el sector público y la competitividad no está relacionado directamente con la dimensión del Estado, sino con una administración pública que sea capaz de prestar buenos servicios a buen precio. Su cumplimiento depende de la capacidad para innovar, reestructurarse de acuerdo con los nuevos retos, asignar recursos propios para generar crecimiento y prestar servicios de calidad. En otras palabras, identificar los aspectos esenciales que aportarán prosperidad al conjunto de la sociedad y actuar sobre ellos” (Martens, 2008).

Al respecto, en un artículo publicado hace algunos años señalaba: “Los procesos de integración más avanzados han dado pasos firmes para cristalizar los esfuerzos de integración económica y convergencia nominal en proyectos de integración política, que suman un nuevo actor en el plano de las relaciones internacionales, el comercio internacional, los procesos geopolíticos, la gestión de organismos y políticas supranacionales y las nuevas modalidades de las relaciones intergubernamentales” (Moyado, 1999). Tres lustros después se plantea que atravesamos “por un momento de la historia en que las relaciones entre los países han dejado de ser juegos de suma cero para convertirse en proyectos de integración creciente y prosperidad compartida” (Borrell, 2015).

La convergencia regional, enfocada en principio al ámbito económico y comercial, debe conducir, también, al establecimiento de un cierto nivel de estandarización, en la calidad de los servicios públicos, a partir de la consideración de las expectativas del ciudadano. Esa convergencia se explica como consecuencia de la sociedad del riesgo y se traduce en incentivos para la cooperación y la conformación de “espacios de cooperación intensa del estilo de la Unión Europea” (Inneraty, 2015).

Desde esta perspectiva y teniendo en cuenta que, documentos como la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública conciben a la calidad como un derecho y un principio que fortalece la condición de ciudadanía; es posible promover un enfoque común entre los gobiernos involucrados en las iniciativas de integración -que están en curso- para emplear la calidad de la gestión pública como una estrategia de innovación y competitividad regional.

Sin embargo, hay que señalar que, aun cuando los procesos de integración adquirieron relevancia en las postrimerías del siglo XX, en regiones como Asia-Pacífico (que hoy se sigue percibiendo como la más dinámica del mundo y como pivote para frenar el ascenso chino), la Unión Europea, Mercosur, TILCAN; las crisis que se enfrentaron en estas regiones entre 1998 y 2008 obligaron a tomar con mayor cautela las iniciativas de integración, que prefiguraban una mayor intensidad en la integración comercial, monetaria, fiscal y bancaria.

Incluso, algunos proyectos de infraestructura y redes de comunicaciones, para facilitar la integración en regiones como América Latina, en la actualidad se encuentran detenidos, a la espera de que los indicadores macroeconómicos se recuperen y permitan vislumbrar la mejor manera de reimpulsar la integración y la competencia internacional.

Es cierto que la Unión Europea, el proceso integrativo más avanzado (Estuhldreher, 2008), atraviesa por diversos problemas derivados de la crisis financiera y los niveles de desempleo y precarización de los servicios sociales, que se han agudizado en los últimos años. Sin embargo, los signos de recuperación que empiezan a mostrarse reflejan un optimismo renovado para perfilar la reforma del Tratado de Lisboa, como lo ha dejado entrever Alemania,³ a fin de contrarrestar las amenazas de separación por parte del Reino Unido.

Incluso, en medio de la crisis provocada por la deuda griega, se ha propuesto la creación de un Ministerio de Finanzas de la eurozona, el cual manejaría un presupuesto propio y recaudaría impuestos adicionales; su presupuesto lo aportarían 19 países de la UE y se complementaría con una tasa adicional a esos mismos países. Esta es la forma en que Europa pretende revitalizar su bloque económico evitando nuevos colapsos como el de Grecia³. Para Mario Monti, excomisario europeo, debe haber una unión fiscal, para que haya impuestos comunes y el presupuesto de la Unión Europea aumente lo que permitiría fortalecer las políticas públicas comunes.⁴

Según Inneraty (2015): “La UE es el experimento político más interesante de los últimos años. No hay ningún precedente en la historia de la humanidad de unos Estados soberanos que renuncian a una parte de su soberanía para dotarse de una institucionalización común”. El gran acierto de la Unión Europea, como se ha sostenido, es que “puede responder con flexibilidad al ineludible reto de la interdependencia global” (Colomer 2015).

Precisamente, al detenerse en el análisis de la experiencia de la Unión Europea es posible demostrar una de las hipótesis de este trabajo: que la calidad fue un importante instrumento del proceso de convergencia regional. En ese sentido, Martens (2008): “La presión

para aumentar la calidad del sector público en Europa no solo proviene de la competencia global, sino también de tendencias internas (presiones demográficas, rigideces estructurales) y de factores geopolíticos (energía, aspectos relacionados con la seguridad, etc)".

Para responder a estas presiones se integró el Grupo de Servicios Públicos Innovadores (GSPI), en donde participaron los Directores Generales de Administración Pública de los 15 países que inicialmente se integrarían a la eurozona. El GSPI en principio, se dio a la tarea de identificar el grado de asimilación de los instrumentos de la calidad en la gestión pública de este conjunto de países, tales como la mejora continua, la estandarización de procesos, la receptividad de las organizaciones públicas, el enfoque al cliente, los modelos de excelencia, las cartas de servicios, simplificación normativa y mejora de procedimientos, innovación, certificación, premios de calidad, líneas de atención al público, gestión de desempeño y difusión de mejores prácticas.

MODELOS DE CALIDAD EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

| PAÍS | MODELO |
|--------------|-------------------------------|
| Alemania | CAF-SPEYER |
| Austria | CAF |
| Bélgica | CAF |
| Dinamarca | EFQM-CAF |
| España | EFQM-CAF-EVAM |
| Finlandia | EFQM |
| Francia | CAF |
| Grecia | CAF |
| Irlanda | EFQM-CARTER-MARK |
| Italia | EFQM-CAF |
| Países Bajos | INK-EFQM |
| Portugal | EFQM |
| Suecia | SIQ-EFQM-CAF |
| Reino Unido | EFQM-IIP-ISO 9000-CARTER MARK |

Fuente: elaboración propia a partir del documento: *Las actividades de calidad en las administraciones públicas de los Estados miembros de la Unión Europea*. MAP-IGSPI.

Con base en este inventario, es posible demostrar que la convergencia regional en materia de calidad en la gestión pública, se implementó en tres niveles importantes de los gobiernos de esa región, esto es, en primer lugar en la *estructura*, dado que la mayor parte de esos países contaban, en ese momento, con unidades específicas para promover las acciones de calidad.

Un segundo nivel de convergencia es el de las *políticas*, puesto que todos los países impulsaron diversas estrategias de mejora de calidad de los servicios públicos, enfocando las relaciones con clientes/usuarios, la innovación administrativa, nuevas técnicas de gestión y simplificación de procesos, para permitir el desarrollo de una gestión pública eficiente, capaz de prestar a los ciudadanos servicios de alto estándar.

El tercer nivel de convergencia, es el de los *modelos*, ya que en todos los países de la región se identificaron modelos para implementar la calidad en la gestión pública y entre estos se pueden destacar: *Common Assessment Framework* (CAF), *European Foundation for Quality Management* (EFQM), *International Standard Organization* (ISO), *Speyer* y *Carter Mark*.

Es importante destacar que en diferentes países de América Latina, se han aplicado algunos de estos modelos de calidad a nivel de la gestión pública; el caso de República Dominicana puede ser emblemático, pues a través del Ministerio de Administración Pública y el Programa Desarrollo en la Reforma de la Administración Pública, este país lleva más de una década implementando esos modelos con la asesoría y financiamiento de la propia Unión Europea.

Sobre el caso dominicano bien vale citar lo siguiente: “En la República Dominicana en el año 2005 nos llegó la herramienta *Common Assessment Framework* (CAF) de la Unión Europea, un modelo de excelencia adaptado al sector público el cual vimos como una oportunidad para impulsar una estrategia de mejora de los servicios públicos en el país. El sector público tenía respuestas artesanales en sus servicios, proveer un servicio era algo obligado que no se realizaba con dedicación, atención y compromiso” MAP (2012).

No obstante y aun cuando en la actualidad, se cuenta con un marco normativo susceptible de regular la convergencia regional, en materia de calidad en la gestión pública, es necesario fortalecer su aplicación y darle una mayor difusión entre los gobiernos de la región, para que incorporen políticas de calidad con mayor vigor, siempre en función del fortalecimiento de la tarea de gobierno y un mayor compromiso con la ciudadanía.

3. AMÉRICA LATINA Y LA CONVERGENCIA REGIONAL

América Latina alberga 605 millones de habitantes, en 22 millones de kilómetros cuadrados, representa el 10% del PIB mundial y registra 167 millones de habitantes en situación de po-

breza. El escaso crecimiento es el principal reto de la política económica de todos los países latinoamericanos. En la última década la pobreza en la región se redujo del 50%, a menos del 30%; proteger esos avances sociales requiere fortalecer las reformas en los rubros como pensiones, salud, empleos, educación, además de profundizar la integración económica (Moreno, 2015).

A partir de este diagnóstico, se destaca que la década de crecimiento al 5% ha pasado; China perdió el apetito de las materias primas; ha llegado la crisis del petróleo; Brasil México, Venezuela y Colombia (70% del PIB regional) han sufrido recortes en el gasto público y reducción en la previsión de crecimiento económico, por parte del FMI, que lo ha establecido alrededor del 1.3 % para 2015.

En tal virtud, algunos funcionarios del Banco Mundial han señalado: "Se requiere un acercamiento programático que tome en cuenta las especificidades de cada país, pero también principios básicos en torno a los que hay consensos fuertes; la necesidad de una base macroeconómica estable y el hecho de que el desarrollo debe ser conducido principalmente por las fuerzas del mercado, pero con apoyo gubernamental en áreas como la política social y la inversión pública en infraestructura, porque la desigualdad no descenderá automáticamente con el crecimiento" (Araujo, 2015).

La VII Cumbre de las Américas, realizada entre el 10 y 11 de abril de 2015 en Panamá, es un punto de inflexión para la región. Por primera vez en medio siglo se reunieron todas las naciones americanas, haciendo a un lado las ideologías clásicas y visualizando el futuro. Lo anterior significa que, entrado ya el siglo XXI, el Continente abre una vía a la integración, fundamentalmente económica y la posibilidad de implementar políticas e iniciativas de alcance regional, para superar los rezagos que aún se registran en varios países.

Esto va a requerir superar las deficiencias de gobiernos y administraciones públicas, para enfrentar los asuntos públicos y eliminar la corrupción. Los problemas económicos y la desigualdad han hecho que se ponga el acento en el capital humano; es decir se enfoca la educación como motor económico: "hay que invertir más en una educación de calidad para todos, en ciencia y tecnología, así como desarrollar las infraestructuras, condiciones imprescindibles para una revolución de la productividad y una explosión de la innovación" (*El País*, 11-04-2015). Según un estudio reciente de la OCDE, solo un 9% de los alumnos universitarios procede del 20 % de la población más pobre. En cambio el 20 % de la población más rica aporta el 50 % de estudiantes. En este sentido, más que el combate a la violencia, los tipos de interés o el precio del barril del petróleo; se debe superar la brecha de la desigualdad y mejorar la equidad para el acceso a una educación de calidad, que es la que devolverá a la región su futuro.

En suma, se tiene que invertir en infraestructuras, en capital humano, en educación y salud. Pero ya no es una cuestión de acceso, sino de calidad. Aquí se puede advertir la preocupación central de los organismos financieros internacionales y se puede hablar de una

convergencia en la región: “claramente yo diría que es una región con una alta conexión cultural, gran cercanía y raíces comunes muy fuertes” (Familiar, 2015).

No se debe olvidar que los países de América Latina, siguen siendo un mercado con expectativas muy favorables en su potencial de crecimiento, que cuentan con enormes recursos naturales, con más clase media en expansión, que demanda bienes y servicios y que ha registrado notables avances de gobernanza en los últimos años. “Un sistema de gobernanza formado por acuerdos regulatorios institucionalizados, por procedimientos que exijan determinadas conductas a quienes forman parte de ellos sin la presencia de constituciones escritas o de poder material” (Inneraty, 2015).

4. ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE LA CALIDAD (ECCA) 2011-2014

La integración centroamericana ha sido un proceso que lleva varias décadas, con avances y retrocesos en el objetivo de lograr el desarrollo de la región y mejorar la calidad de vida de los centroamericanos. El máximo instrumento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es el Protocolo de Tegucigalpa que busca consolidar una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Para la integración económica existe el Protocolo de Guatemala que crea el Mercado Común Centroamericano (MCC), como una zona de libre comercio entre los países miembros.

En ese contexto se ha señalado que “el mayor reto del proceso de integración centroamericano no son la cantidad de acuerdos firmados, ni el número de contenedores circulando por las fronteras, sino resolver los serios conflictos sociales que afectan a la región en seguridad, educación, salud, desigualdad social y similares e impulsar un verdadero cambio en la vida de los centroamericanos” (Arroyo, 2015).

La ECCA pretendió dar un nuevo impulso al Sistema de Integración Centroamericana a través de la Nueva Gestión Pública y con un enfoque basado en la calidad, considerando que “cada vez más instituciones del sector público de la Región han estado implementando Sistemas de Gestión de Calidad, principalmente basados en la norma internacional ISO 9001, con lo cual se busca un mayor acercamiento a la ciudadanía y una mayor satisfacción de sus necesidades” (ICAP, 2012).

Así, la Estrategia consideró dos vertientes: una integración regional con calidad y una gestión pública de calidad; ambas permitirían avanzar en la convergencia de 6 países⁶ diferentes, con una problemática común. Para ello, el diagnóstico de la ECCA estableció que el sector público de los países de la región, se caracterizaba por un alto nivel de insatisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios públicos que recibían.

Los servicios públicos de estos países son poco eficientes e ineficaces, sin enfocarse a las necesidades y expectativas ciudadanas, mostrando las siguientes debilidades:

- i. Se da prioridad a la estructura, después a los procesos y por último a los clientes.
- ii. No se escucha la voz del cliente
- iii. No se gerencia la participación del personal
- iv. Las instituciones están dirigidas por políticos y no por gerentes

No obstante, un aspecto central de la ECCA, es el planteamiento de que a partir de que el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica, que fue la primera institución pública de la región en obtener la certificación ISO 9001 en el año 2000; otros países como República Dominicana, El Salvador y Guatemala cuentan ya con organizaciones del sector público “con excelentes sistemas de gestión de calidad implementados, así como con certificaciones internacionales, ubicadas en diversos campos de la administración pública como lo son: salud, educación, banca, telecomunicaciones y aduanas, entre otros”, (ICAP, 2012).

La ECCA se compone por tres grandes ejes estratégicos: *Eje Estratégico 1*. ICAP: Ruta de la Calidad; *Eje Estratégico 2*. Calidad en la Nueva Gestión Pública y *Eje Estratégico 3*. Integración Regional con Calidad. Los tres ejes prefiguran una gran política de convergencia de gobiernos con calidad, que habrán de constituir la base de un mercado importante dentro de América Latina. Por primera vez, una iniciativa de integración regional, se propone una ruta de convergencia a nivel de la gestión gubernamental y la prestación de servicios públicos con calidad.

En ese sentido, la ECCA establece: “Las instituciones, y con ello se quiere decir, los miembros que las componen, deben comprender que el siglo XXI es el siglo de la calidad, por lo que es necesario responder rápidamente a las oportunidades que se presentan. La actual globalización ha obligado a los mercados a adaptarse a los nuevos requisitos que se presentan” (ICAP, 2012).

En este trabajo, nos interesa destacar fundamentalmente el Eje Estratégico 3. Integración Regional con Calidad, cuyo objetivo es “colaborar con los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, en el estudio, diseño e implantación de estrategias de calidad para fortalecer la institucionalidad y con ello lograr un alto impacto en la mejora de los servicios brindados a sus públicos meta” (ICAP, 2012).

De análisis del *Eje Estratégico 3*, se advierte que hasta el momento no se ha logrado diseñar un modelo específico, para la implementación de la calidad entre las instituciones de cada uno de los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana. A pesar de que se toma como base la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, no se ha logrado construir un enfoque común.

Más allá de los modelos implementados en cada país, el CAF o el modelo ISO, por ejemplo; se requiere un modelo que responda a los retos de la integración regional y a los diferentes niveles de desarrollo institucional de los países que la conforman. Al respecto, se podría señalar que al continuar aplicando lo que hemos llamado “modelos tradicionales”, no se ha podido avanzar en la conformación de un modelo de organización invertida, para ir de las expectativas del cliente, a los procesos y dispositivos internos, aplicando la gestión de calidad en perspectiva ciudadana.

Los esfuerzos concentrados en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) deben reforzar la difusión de un modelo de calidad, con las características señaladas para la convergencia, que pueda aplicarse en cada ámbito de gobierno de los países que conforman la ECCA.

| EJE ESTRATÉGICO 3. INTEGRACIÓN REGIONAL CON CALIDAD | | | |
|--|---|-----------|--|
| LÍNEA ESTRATÉGICA 3.1 ASISTENCIA TÉCNICA A LOS ORGANISMOS DE LA INTEGRACIÓN EN EL TEMA DE LA CALIDAD | | | |
| OBJETIVO ESPECÍFICO Colaborar con los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana en la implementación de sistemas de gestión de la calidad y de modelos de excelencia en la gestión, con el fin de contribuir en la transformación institucional hacia la calidad. | | | |
| TÁCTICA | RESULTADOS ESPERADOS | PLAZO | PÚBLICO MFTA |
| 1.1 Programa para el fortalecimiento de la Gestión Integral de Calidad en los órganos de jurisdicción constitucional de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, basado en el Modelo GICA-Justicia | Tres Órganos de Jurisdicción Constitucional de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con un m Modelo de Gestión Integral de Calidad basado en el Modelo GICA-Justicia implementados. | 2012-2014 | Funcionarios con cargos políticos, Profesionales con cargos de jefaturas, dirección, coordinación y toma de decisión clave en órganos de jurisdicción constitucional. Profesionales de los distintos niveles técnicos de órganos de jurisdicción constitucional |

| | | | |
|--|--|------------|--|
| | Diez actividades ejecutadas de intercambio de experiencias y buenas prácticas institucionales de Gestión de Calidad en el sector justicia. | 2012-2013 | |
| | Plan piloto diseñado y en ejecución para la acreditación de la sala Constitucional de Costa Rica según el Modelo GICA-Justicia. | 2012-2013 | |
| | Tres Órganos de Jurisdicción Constitucional de Centroamérica, Panamá y república Dominicana asesorados en el proceso de acreditación según el Modelo GICA-Justicia | 2012-2014 | |
| 1.2 Diseño y puesta en marcha del Premio regional (Centroamérica, Panamá y República Dominicana) a la Calidad en el Sector Público | Diagnóstico regional efectuado y bases del Premio Regional establecidas | Mayo 2011 | |
| | Reglamento y organización del Premio Establecido | Junio 2012 | |
| | Premio Regional Divulgado en todos los países de la Región | 2013 | |
| | Primera versión del Premio Regional lanzado, con participación de instituciones públicas de Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Honduras.- | 2013 | |
| | Segunda versión del premio Regional lanzado, con participación de instituciones de toda la Región | 2014 | |

| | | | |
|--|--|-----------|---|
| 1.3 Asesoría técnica para el diseño del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) en organismos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). | Funcionarios de tres organismos del SICA (uno por año) asesorados en los fundamentos y herramientas técnicas necesarias para el diseño e implementación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) en un proceso clave de su organización, con el apoyo de un consultor del ICAP. | 2012-2014 | Funcionarios con cargos políticos, Profesionales con cargos de jefaturas, dirección, coordinación y toma de decisión clave. Funcionarios del sistema de integración regional. |
|--|--|-----------|---|

Fuente: ICAP. *Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014*. Pág. 34-35

5. LA ALIANZA DEL PACÍFICO (AL)

Con base en la Declaración Presidencial de Lima del 28 de abril de 2011, México, Colombia, Chile y Perú, establecieron la Alianza del Pacífico (AL), como un área de integración que permita la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas y el convencimiento de que la integración económica regional constituye un instrumento esencial para el desarrollo de los estados latinoamericanos, promoviendo una mejor calidad de vida, el desarrollo económico, social sostenible y abatir problemas como la pobreza, exclusión y desigualdad social persistente.

Esta iniciativa se enmarca en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), que busca el establecimiento de un área de comercio que reducirá las trabas en los flujos económicos en un total de doce países y aglutinará a lo que supone un 40% de la economía global actual. Participan Estados Unidos y Japón como las principales potencias que liderarán el pacto y se suman países del continente americano (Canadá, Chile, México y Perú); de Asia (Brunei, Malasia, Singapur y Vietnam) y Oceanía (Australia y Nueva Zelanda).

La Alianza del Pacífico también se propone fortalecer los diferentes espacios de integración en América Latina en una visión de convergencia para impulsar el “regionalismo abierto”, para la inserción eficiente en el mundo globalizado y el vínculo con otras iniciativas de regionalización y en suma “ofrecer a los agentes económicos un marco jurídico previsible para el desarrollo del comercio de bienes y servicios y de la inversión, a fin de propiciar su participación activa en las relaciones económicas y comerciales entre las partes”, Acuerdo Marco (2012).

Con el fin de conformar una región potente que mantenga la vigencia del Estado de Derecho, la democracia, el orden constitucional, respeto a la derechos humanos y las libertades fundamentales, convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, se ha propuesto implementar las siguientes acciones (Artículo 3):

- a. Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las partes;
- b. Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las partes;
- c. Desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros.
- d. Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las partes;
- e. Coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las partes; y
- f. Contribuir a la integración de las partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas.

Previo a la Décima Cumbre de la Alianza del Pacífico, el pasado 27 de junio de 2015 se llevó a cabo la VI Reunión de Ministros de Finanzas de este mecanismo, en la cual se acordaron varios puntos para lograr una mayor integración de sus economías y mercados financieros. En primer lugar se planteó la profundización de los mercados financieros, a través de la plataforma MILA (Mercado Integrado Latinoamericano), que sirve de base para los intercambios monetarios de los cuatro países que conforman la Alianza.

En segundo lugar, ampliar la posibilidad de intercambiar instrumentos de renta fija, para incrementar las posibilidades de acceso a los mercados, por parte de los inversionistas. Asimismo ampliar la participación de los fondos de pensiones en los mercados de la región, operación financiera de riesgos de desastres naturales y la homologación de acuerdos de doble tributación en mercados de capitales. Por último, se propuso una mayor transparencia de las finanzas públicas en cada uno de los países, así como una mayor integración financiera de los sectores económicos.

Un aspecto a tener en cuenta es que, si bien los datos apuntan a un incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la región, de un 6% para 2015; esta será muy desigual

con mayor concentración en Centro América y un descenso en los países del sur. Los países más estables y con mayores reformas y más abiertos al sector externo, serán los más favorecidos en un escenario de dos velocidades. Por ejemplo, los países de la Alianza del Pacífico tienen una IED del 3.5% del PIB, frente a una IED menor en los de Mercosur; Brasil 2% y 1% en Argentina y Venezuela.

Estos datos, apuntan a un mayor dinamismo entre los países de la Alianza del Pacífico. De ahí que en la Cumbre más reciente, los países de AL propusieron que la primera etapa se concentrará en la profundización de la integración de los mercados financieros, para después impulsar políticas que faciliten el comercio, la inversión y el movimiento de mercancías y personas. En la segunda etapa, además de fortalecer el Estado de Derecho, los gobiernos contarán con regulaciones para facilitar todos los procesos de intercambio, inversión y creación de empleo. Asimismo, desarrollarán proyectos de infraestructura que habrán de servir de cimiento a una importante zona de comercio altamente competitiva.

6. HACIA UN MODELO DE CALIDAD PARA LA CONVERGENCIA REGIONAL

Como se puede observar, la Alianza del Pacífico supone también un marco de convergencia en cuanto a la calidad de los gobiernos que conforman la iniciativa, no solamente a nivel de los gobiernos centrales, sino también entre los gobiernos subnacionales y locales. Por lo que se propone la aplicación de un modelo de calidad que se ha construido a partir de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICAGP), con objeto de que los gobiernos sean capaces de visualizar el reto que enfrentan en el marco de la convergencia regional y logren alcanzar las metas establecidas, creando valor público.

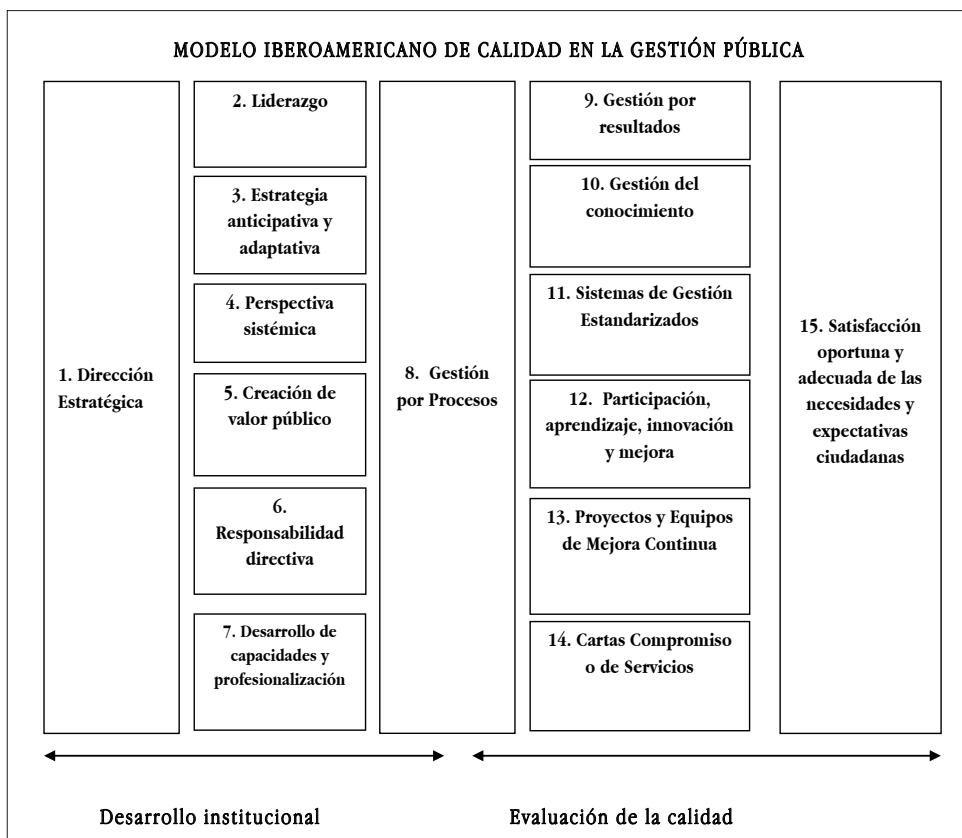
Hay que tener en cuenta la premisa central de la CICAGP: “La adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las Administraciones Públicas Iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión de cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, con el fin de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir”.

Entre los requisitos fundamentales de la calidad, según la CICAGP, hay que tener en cuenta que:

- a. La implantación de la calidad en la gestión pública requiere decisión política y perspectiva sistémica.
- b. El enfoque de la calidad institucional debe ser coherente con la calidad del servicio.

- c. Requiere ejes estratégicos, acciones e instrumentos para lograr una gestión pública de calidad.
 - d. Promueve la mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas.
 - e. Se mide atendiendo resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.
 - f. Debe impulsarse a niveles de excelencia.

En esta perspectiva, se propone un modelo de calidad, estructurado en 15 elementos que se integran tal como se muestra en el siguiente cuadro; el modelo enfoca la atención de las necesidades y expectativas ciudadanas, como la parte esencial de la calidad en la gestión pública. Asimismo, introduce el factor de evaluación de la calidad y en conjunto visualiza el modelo de calidad, como un detonante del desarrollo institucional.



Fuente: elaboración propia a partir de la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.

De esta forma, se cuenta con un modelo que servirá de guía para la implantación de la gestión de calidad en las instituciones públicas, un instrumento del que no se disponía hasta hace unos años y que sin duda será una guía muy importante para los implementadores, fundamentalmente para implementarlo bajo un enfoque sistémico. Este enfoque permitiría una gestión interrelacionada de las áreas que integran las organizaciones públicas y la consolidación del sistema organizativo invertido.

Visto el modelo de la CICAGP bajo un enfoque sistémico, se conforma por cinco subsistemas: el primero se denominaría subsistema estratégico y estaría basado en tres ejes fundamentales para el funcionamiento de la organización: liderazgo, dirección estratégica y perspectiva sistémica. El segundo subsistema se refiere a la profesionalización y ahí se incluye valor público, responsabilidad directiva, desarrollo de capacidades y profesionalización.

El tercer subsistema es el de gestión y comprende la gestión de procesos, gestión por resultados y gestión del conocimiento. El cuarto subsistema es el de innovación e incorpora los sistemas de gestión estandarizados, participación, aprendizaje y mejora continua; y el quinto subsistema se refiere a la participación y comprende las cartas de servicios y la satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades y expectativas ciudadanas.

Al disponer de este tipo de instrumentos, es de esperarse que los gobiernos de la región impulsen la implantación de la calidad en la gestión pública, sobre un modelo específico diseñado para las instituciones públicas, con lo cual estaríamos en la antesala de la consolidación de la calidad en la gestión pública y habríamos rebasado la etapa de la imitación de los modelos del sector privado, para dar paso a un modelo específico de convergencia regional.

REFERENCIAS

¹ Ponencia presentada en el *XX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 10 al 13 de noviembre de 2015, Lima, Perú.

² “El primer ministro británico, David Cameron, recibió este viernes en Berlín un inesperado e importante apoyo de par-

Francisco Moyado Estrada

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPYS-UNAM. Cuenta con una Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y The Johns Hopkins University. Es miembro de la Red Iberoamericana de Expertos en Calidad auspiciada por la Fundación CEDETT. En 2010 publicó el libro *Gestión de Calidad*, que forma parte de la Colección Biblioteca Básica de Administración Pública, editado por Siglo XXI Editores y la Escuela de Administración Pública del GDF. En 2014 publicó el libro *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública*, editado por el INAP de México.

te de la canciller alemana, Angela Merkel, en su polémico plan para renegociar la posición de Reino Unido en la Unión Europea. Aunque las peticiones de Cameron son rechazadas por varios gobiernos comunitarios, Merkel optó por dejar la puerta abierta a la revisión del Tratado de Lisboa para dar cabida a los planes británicos e impedir, de esta forma, la salida de Reino Unido de la UE.” (*El País* 29/05/2015).

³ “Estudian Ministerio de Finanzas de eurozona”, nota publicada en el Periódico *Reforma*, Sección Internacional, página 13, 26 de julio de 2015.

⁴ Nota publicada en el Periódico *La Vanguardia*, lunes 5 de octubre de 2015, Sección Internacional.

⁵ “El modelo CAF fue sugerido por Alain Delmas, funcionario del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) de la Unión Europea”, MAP (2012).

⁶ Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Panamá y Honduras.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, junio de 2012. <http://alianzapacifico.net/documentos/>, 25-06-2015, Chile.
- Arroyo, J. (2015) *El Sistema Económico Internacional y el Sistema de la Integración Centroamericana. Una herramienta descriptiva para un crecimiento económico inclusivo y la consolidación de la paz social en la Región SICA*. ICAP, San José, Costa Rica.
- Borrell, J. (2015) “Catalán, español y europeo”, *El País*, 27 de septiembre, Madrid, España.
- CLAD (1998) *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Caracas, Venezuela.
- Colomer, J. (2015) “El imperio europeo”. *El País*, 13 de junio de 2015, Madrid, España.
- Estuhldreher, Amalia (2008) “La Unión Europea y el Tratado de Lisboa: ¿posibilidades de una nueva dinámica interna con implicaciones externas”, *Revista Estudios Internacionales*, Núm. 159, Universidad de Chile, págs. 37-47, Santiago de Chile, Chile.
- Familiar J. Gurría J. Segura A. Yong Kim J. Y Grynspan (2015) “América Latina, crecer en igualdad”, *El País*, 11 de abril, Madrid, España.
- Grande, Edgar (2011) “Riesgos globales y gobernanza preventiva” en Daniel Innerarity y Javier Solana (eds.) *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. Ed. PAIDÓS, Madrid, España.
- Inneraty, D. (2015) Entrevista publicada en *El País, Semanal*, Número 2035, 27 de septiembre de 2015, Madrid, España.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (2012) *Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014*. ICAP, San José, Costa Rica.
- Jaureguí, Gurutz (2011) “La emergencia de un nuevo orden jurídico-institucional: el Estado y la Constitución de la era de la Globalización”, en Daniel Innerarity y Javier Solana (eds.) *La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales*. PAIDOS, Madrid, España.
- Martens, H. (2008) “Visión general del sector público en Europa: tamaño, competitividad y gobierno de calidad”, en Longo, Francisco e Ysa, Tamyko (eds.). *Los escenarios de la gestión*

- pública del siglo XXI*. Escuela de Administración Pública de Catalunya, Barcelona, España.
- McGuirk, Justin (2015) “El sueño de construir un continente”, *El País*, 14 de junio, Madrid, España.
- Ministerio de Administración Pública (2012) *Estrategias para Desarrollar la Calidad en los Servicios Públicos en República Dominicana*. MAP, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2002) *Las actividades de calidad en las administraciones públicas de los estados miembros de la Unión Europea*. MAP-IGSPI, Madrid, España.
- Moyado, Francisco (1999) “Gestión Pública y Procesos de Integración: El caso de la Unión Europea”, *Revista del IAPEM*, Número 43, julio-septiembre, Toluca, México.
- Moyado, Francisco (2014) *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. Oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.