

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD PÚBLICO COLOMBIANO A LA LUZ DEL CASO CHILENO

COMPARATIVE ANALYSIS OF COLOMBIAN PUBLIC QUALITY MANAGEMENT MODEL WITH THE CHILEAN CASE.



Administrador Público. Jason Armando Reyes Arias
Noviembre 2016.

Universidad Militar Nueva Granada
Facultad de Ingeniería
Especialización en Gerencia de la Calidad

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL MODELO DE GESTIÓN DE CALIDAD PÚBLICO COLOMBIANO A LA LUZ DEL CASO CHILENO

COMPARATIVE ANALYSIS OF COLOMBIAN PUBLIC QUALITY MANAGEMENT MODEL WITH THE CHILEAN CASE.

Jason Armando, Reyes Arias
Administrador Público, Analista de Calidad – Oficina Asesora de Planeación, Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Bogotá, Colombia,
jason.reyes@agencialogistica.gov.co

RESUMEN

La Gestión de la Calidad es una herramienta versátil de aplicación en diversa tipología de organizaciones. Sin embargo, intentar abordarla desde el ámbito de lo público, implica hacer un análisis detallado de su complejidad respecto al entorno del Estado, su estructura, la interacción con las partes interesadas, además de su finalidad de satisfacción a un cliente, que se aleja del concepto tradicional empresarial, porque el cliente de la Administración Pública no se rige bajo lógicas de productividad ni rentabilidad económica, sino social: lograr el mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano sujeto de derechos, promoviendo un crecimiento y desarrollo económico convergente, regulando adicionalmente el mercado en un contexto de globalización.

Para lograr esto, se debe armonizar ambos modelos de gestión en sistemas integrados que alineen los procesos de la estructura del Estado, hacia una cultura de mejoramiento continuo que conlleve a la satisfacción de las necesidades del ciudadano. Este reto se ha abordado en Colombia, desde inicios de los años 90's con la implementación del *New Public Management*, tendencia que adoptó tanto lenguaje como prácticas empresariales, que aterrizaron nuevas herramientas de gestión en los aparatos estatales para su optimización. Sin embargo, la tarea por perfeccionar estos modelos de gestión de calidad públicos es continua: abordar casos exitosos como el del Estado Chileno es una premisa para proponer, recomendar oportunidades de mejora y buenas prácticas de gestión pública de calidad.

Palabras clave: Gestión de Calidad, Gestión Pública, Sistemas Integrados de Gestión, Estado, Servicios Públicos, Cliente, Ciudadano.

ABSTRACT

The Quality Management system is a versatile tool for application in a different type of organizations. However, attempting to approach it from the public sphere implies a detailed analysis, because of its complexity at the state level, complex structure, interaction with stakeholders, and its goal of satisfying a client. It moved away from the traditional business concept due to the client in the Public Administration is not conceived by logics of productivity and economic profitability, but social. To achieve the improvement in the quality of life, promoting growth, and economic development convergent, it is necessary to regulate the market in a context of globalization.

Both management models must be harmonized in an integrated system aligned to the processes of the State structure towards a culture of continuous improvement and satisfaction of the needs of the citizen. The task of refining the public quality management models is a continuous process, and addressing successful cases such as Chilean State is a premise to propose and recommend opportunities for improvement and good quality public management practices.

Keywords: Quality Management, Public Management, Integrated Management Systems, State, Public Services, Customer, Citizen.

INTRODUCCIÓN

La Gerencia de la Calidad es un modelo que se originó como respuesta ante un mercado que globalizó las dinámicas económicas locales. Este modelo les exigió a las empresas privadas adaptar su estructura interna un enfoque por procesos que garantizara la satisfacción del cliente, además de la construcción de cadenas de valor como factor diferenciador de ventaja competitiva, que le significara utilidades financieras y un incremento del nivel de productividad frente a una competencia cada vez más fortalecida con los procesos de intercambio comercial globalizado.

Por otro lado, el Estado Colombiano fue constituido y organizado con el fin de generar bienestar a la ciudadanía. De ahí la necesidad de implementar un modelo de Gestión de Calidad que le permita brindar un nivel óptimo de satisfacción en la prestación de servicios de corte social en un marco de libre competencia donde el sector privado ha sustituido en gran medida la misión del Estado.

Esta dinámica obligó el desarrollo de un modelo gestión de la calidad aplicada al sector público, que garantice la razón de ser del Estado a un mediano - largo plazo, en beneficio de los índices de gobernanza y gobernabilidad. Para Mayorga & Córdova (2007):

La eficacia/eficiencia es una propiedad de la gobernabilidad. Cuando se trata de la relación entre gobernabilidad y legitimidad la atención se refiere 'al problema de la calidad de la acción gubernamental; (...) [*mientras que la gobernanza la citan como*]: La posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de estos consensos y garanticen su estabilidad, lo que implica recoger demandas, acceso a la información, transparencia de los procesos, rendición de cuentas, evaluación y control ciudadano de las políticas públicas. [2]

Sin embargo, este esfuerzo por aplicar la Gestión de Calidad al Sector Público ha significado un reto importante para el Estado Colombiano. Pues, pese a que este modelo brinda pautas para optimizar organizaciones, no contempla aspectos puntuales que abordan la problemática pública ni su implementación, lo que impacta directamente el nivel de calidad de bienes y servicios brindados por el Estado.

Para lograr establecer la criticidad de la alineación entre los modelos de Gestión en los dos sectores, es imperativo analizar los principios de la Gerencia de la Calidad. Por ejemplo, la eficiencia, la eficacia y la efectividad en los procesos se presentan como herramientas de mejoramiento continuo, cuyo enfoque es la optimización de recursos que aumente la rentabilidad/productividad de la organización, con el objetivo de posesionarla en el mercado y la satisfacción del cliente; frente a la misión social del Estado de mejorar la calidad de vida de la población.

De acuerdo con Vicher- García (2012), la dicotomía en la gestión, pone de manifiesto la diferencia que hay entre conceptos tan fundamentales de la Gestión de la Calidad frente a gestión la Pública, con relación al cliente como último eslabón de la cadena productiva al cual se le satisface una necesidad proyectada, siendo esta la base para la sostenibilidad de la empresa en un marco de mercado; frente al concepto de ciudadano sujeto de

derechos, donde el Estado debe garantizar la prestación de los servicios con una inversión de carácter social que no necesariamente se enmarca en una dinámica de oferta/demanda que genere rentabilidades. [8]

De igual manera, es importante abordar las problemáticas del sector público, donde la corrupción es el principal obstáculo que limita la aplicación de la Gestión de la Calidad impidiendo su implementación articulada en la Gerencia Pública. La identificación de este riesgo lo establece como factor de oportunidad para su mitigación por parte de los Estados.

De acuerdo con Ramio Matas (2001), la incorporación de este nuevo modelo de gestión pública ha resultado un importante reto para los Estados de la Región, incluyendo Colombia, teniendo que realizar una gestión del cambio dentro de su estructura institucional, con lo que ha encontrado limitantes tanto de orden político y cultural, como organizacional. En consecuencia, vemos una Administración Pública cada vez más atomizada, descentralizada, con mayor autonomía en aspectos económico-financieros y administrativos que flexibilizan su estructura, tendiente a la especialización de la Gestión Pública de cara a las necesidades de la ciudadanía, teniendo en su Direccionamiento Estratégico incorporados los postulados de la Gestión de la Calidad. [6]

Esta dinámica modernizadora de la gestión de Estado ha generado inconvenientes dentro del acatamiento de sus fines esenciales, evidenciando una nociva obsesión de los gobiernos por presentar resultados de talante estadístico en cumplimiento a indicadores de gestión, mitigación de riesgos, control de producto/servicio no conforme, estandarización documental y procedimental, colocando estos resultados cuantitativos como fines más no como medios para el cumplimiento del papel del Estado, como generador de bienestar.

Conocer este contexto, permite tanto enmarcar como efectuar un análisis del momento actual del modelo de gestión público de calidad colombiano, como una herramienta aterrizada para optimizar el fin del Estado y mitigar las principales problemáticas que le atañen. Sin embargo, esta revisión implica conocer la situación real en que se encuentra, tanto en estructura como aplicación, teniendo como referencia el manejo que le dio la República de Chile, citando a Ramirez Brouchoud (2009) que lo presenta como:

El modelo de reforma global exitosa en la región, en donde desde 1990, introdujo una serie de instrumentos de *New Public Management*, tales como: planificación estratégica, concertación de acuerdos de modernización con distintos organismos, salario según rendimiento, indicadores de gestión y evaluación de programas. [24]

Este análisis, debe hacerse de cara a puntos de referencia que permitan establecer comparaciones que conlleven a lecciones aprendidas, para lo cual, en este artículo se pone a consideración las principales falencias del modelo de gestión de calidad pública colombiana, actualmente atomizado y en revisión por parte del Gobierno, frente a la experiencia chilena, como país de referencia en la introducción de los principios de la calidad en su Administración Estatal, teniendo en cuenta que ambos países manejan un contexto público con problemática similar.

Para el desarrollo del artículo de investigación, se seguirán tres momentos metodológicos que son la recolección de la información, procesamiento, análisis y redacción del documento final, teniendo como enfoque metodológico descriptivo – comparativo de sistemas similares tanto en contexto como problemática, como lo son el Estado Colombiano y el chileno.

Asimismo, el enfoque de estudio será abordar un análisis de la estructura del modelo de gestión pública de calidad colombiano, estableciendo su situación actual para aplicar un análisis de contexto-prospectivo, seguidamente contrastando esto con la experiencia chilena; teniendo en cuenta un marco teórico construido previamente, que aborda epistemológicamente la Gestión de la Calidad y la Gestión Pública, para lo cual se señala tanto compatibilidades como choques en sus postulados, estructuralmente tópicos que serán carta de navegación para el desarrollo del análisis del presente artículo.

1. LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU ALINEACIÓN CON LA GESTIÓN DE LA CALIDAD.

Los gobiernos hacen uso del aparato Estatal en función de dar efectivo cumplimiento a una agenda pública consensuada, la cual tiene como objetivo principal ser la hoja de ruta en desarrollo de políticas que atienden a las diversas necesidades/problemáticas en temas de crecimiento y desarrollo desde un corto a un largo plazo.

Debido a que las organizaciones son los principales actores en el cumplimiento de la misión del Estado, sin menospreciar la participación ciudadana, ha sido imperativo acoger estrategias que den herramientas que permitan dar una efectiva respuesta a las necesidades de la población, respondiendo a dinámicas económicas globalizadas, penetrando cada vez más el ámbito de lo público.

De acuerdo con Camasara Casterá (2004), Uno de los paradigmas que ha alineado la gestión pública originariamente de un Estado de bienestar o uno de constante apertura a dinámicas empresariales, ha sido el *New Public Management*, integrando de manera transversal en la estructura organizacional pública, la Calidad como salida a la crisis de legitimidad y de garantías de bienestar social a raíz de un aparato burocrático señalado como inoperante, corrupto, además de costoso. [10]

1.1. GESTIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN DE LA CALIDAD: CONCEPTUALIZACIÓN.

La acción gubernamental pasa por varios momentos antes de llegar a intervenir total o parcialmente a un sector específico de la sociedad, “la planeación, ejecución, evaluación y control” de políticas públicas, programas o proyectos que presten servicios o productos; son la materialización de lo que se denomina como Gestión Pública. Desde Ortún (1995), entenderse desde dos perspectivas:

La primera como una práctica a un nivel micro “del proceso o procedimiento” que persigue la perfecta operación, coordinación, control y verificación de una organización en el ámbito público. La segunda interpretación, como un conjunto de disciplinas que le apuntan a consolidar una propuesta que cumpla la misión institucional, satisfaciendo las necesidades del ciudadano y mejorando su calidad de vida; en ambos casos implica un nivel de comprensión de la sociedad en tópicos económicos, políticos, sociológicos, legales e internacionales, conocimientos que deben en principio ser parte del andamiaje de cualquier organización del Estado. [11]

En el transcurso del tiempo, el concepto ha variado ajustándose a dinámicas del modelo de Estado, básicamente en la adopción de un enfoque empresarial en detrimento de su propio campo de acción. La consecuencia directa es la redefinición de su rol en la sociedad entrando a modificar sus herramientas, estrategias, formas de entender las necesidades y hasta los mismos derechos de la población.

Con relación al concepto de calidad, es pertinente comenzar trayendo a colación su origen empresarial, ya que las grandes organizaciones privadas posicionadas en el mercado global destinan grandes esfuerzos de “recursos económicos / humanos” para ejecutar una investigación a su cliente final, en búsqueda de información que le permita entender sus necesidades y expectativas frente al servicio o producto del cual puede ser un potencial usuario. Esta dinámica para González Barroso (2009), fue adoptada por el Estado a raíz de la apertura de mercado. [12]

Hay diversidad de definiciones que explican el alcance del concepto de la Calidad: entender esto permite establecer la relación, aportes y diferencias que tiene respecto a la Gestión Pública. De acuerdo con González Barroso (2009).

“no existe un acuerdo en la definición de la calidad, ya que existen varias teorías sobre el tema como: Calidad definida como atributo, Calidad como conformidad con una especificación, Calidad como adecuación a un objetivo, Calidad como la capacidad de satisfacer las necesidades declaradas o implícitas, Calidad como satisfacción completa de las expectativas del consumidor, Calidad como participación del usuario/cliente. [12]

Figura 1. Definición conceptual de Gestión Pública versus Calidad, desde la óptica de Juan José Camarasa Casterá



Fuente. Elaboración Propia, 2016

1.1. COMPATIBILIDAD EN LOS PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.

Teniendo en cuenta la conceptualización y para dimensionar la compatibilidad entre los modelos de Gestión, se deben abordar sus principios, para lo cual se traen a discusión los postulados tanto por la Organización Internacional de Normalización (2015), en su Norma Técnica de Calidad [4], como por el Centro Latinoamericano de Administración para el

Desarrollo (2008), el cual expidió la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, ambas en vigencia dentro de la región. [5]

Tabla 1. Análisis de compatibilidades de principios Gestión Pública versus Gestión de la Calidad a la luz de los principios de la Norma ISO 9001:2015 y la Carta Iberoamericana de la Calidad - 2008.

PRINCIPIOS DE GESTIÓN PÚBLICA	PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE CALIDAD	COMPATIBILIDAD
SERVICIO PÚBLICO	ENFOQUE AL CLIENTE	Para ambos postulados, es el usuario final del eslabón de la cadena productiva de servicios en el cual la organización debe apuntar a satisfacer, para lo cual es necesario comprender necesidades y expectativas con el fin de generar políticas que impacten en el mejoramiento del servicio público. Sin embargo, hay una diferencia sustancial entre el concepto de cliente versus ciudadano.
LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA	LIDERAZGO	<p>La legitimidad democrática entendida como la Gobernabilidad resultante de la aceptación del accionar público en cabeza del Representante del Estado, mediante principios democráticos, participativos y de servicios públicos de calidad que satisfagan las necesidades de las partes interesadas.</p> <p>Por otro lado, hay un Liderazgo que plantea la Gestión de la Calidad, que se manifiesta en términos de compromiso por parte de la Alta Dirección para el mantenimiento del Sistema de Gestión de Calidad al interior de los procesos, que repercutan en satisfacción del Cliente y cumplimiento del Direccionamiento Estratégico de la Organización.</p>
TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ENFOQUE AL CLIENTE	<p>Es fundamental la participación ciudadana, teniendo en cuenta que la Gestión Pública es un ejercicio de construcciones resultantes del conflicto social que ponen en la agenda pública sus intereses, con el fin de ser amparados e intervenidos por el Estado.</p> <p>En este orden de ideas, el accionar organizativo del Estado, tiene una particularidad: El Cliente (Ciudadano) tiene una fuerte influencia sobre los procesos y accionar institucional. Esta situación, exige un nivel de transparencia alto en la Gestión Pública, que va más allá de los postulados de comunicación externa que plantea la Gestión de la Calidad, la cual se limita a la definición y retroalimentación del cliente respecto de los requisitos del producto o servicio.</p>
LEGALIDAD	ENFOQUE AL CLIENTE	<p>Entendiendo el sometimiento de la Accionar Público a una racionalidad legal, es imperativo caracterizar los requisitos de este tipo, mediante el cual garantiza una conformidad en los servicios públicos y el accionar de sus funcionarios.</p> <p>Es entonces, el Estado un proveedor y cliente interno, que establece leyes al mismo tiempo que las cumple. Sin embargo, superficialmente el principio de Enfoque al Cliente postulado por la Gestión de la Calidad apunta a esta particularidad de lo público.</p>
COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN	GESTIÓN DE LAS RELACIONES	La Gestión de las Relaciones que plantea la Gestión de la Calidad se queda corta ante la complejidad estructural del Estado, en tanto solo tiene en cuenta una relación con proveedores gana-gana que, para efectos de análisis en la Gestión Pública, es una mínima parte del trazado de redes que articulan en divisiones de poder a nivel sectorial y territorial que hacen necesaria tanto la coordinación como cooperación que postula la Gestión Pública.

ÉTICA PÚBLICA	COMPROMISO DE LAS PERSONAS	La Gestión Pública implica la incorporación de un sistema de valores que garanticen la protección del bien común y patrimonio público, alrededor de una cultura política de participación con control ciudadano, que a la vista de la Gestión de la Calidad lo aborda tímidamente desde la Toma de Conciencia de todos los componentes de la organización para el cumplimiento de los objetivos.
ACCESO UNIVERSAL	ENFOQUE AL CLIENTE	Como requisitos inherentes al Servicio Público, se encuentra su acceso universal, cobertura total y suministro ininterrumpido en la jurisdicción territorial del Estado, sin discriminación por factores de sexo, raza, estrato económico, religión e ideología, para lo cual el enfoque al cliente de la Gestión de la Calidad permite conocer - entender las necesidades de los grupos poblacionales a los cuales intervendrá el accionar público.
CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS		
IMPARCIALIDAD		
EFICACIA	ENFOQUE A PROCESOS	La eficacia se alcanza cuando se alinean actividades y recursos como un proceso. Este es un concepto eminentemente gerencial que lo aborda perfectamente la Gestión de la Calidad
	TOMA DE DECISIONES BASADA EN LA EVIDENCIA	Dentro de la tipología de Indicadores conocidos, se encuentran los de eficacia, que miden el grado de cumplimiento de los objetivos. Este concepto es compatible entre los postulados planteados tanto por la Gestión de la Calidad como por la Gestión Pública, en el cual el primer modelo sugiere un seguimiento, medición y evaluación de indicadores con el fin de tomar decisiones gerenciales para enfocar - reenfocar los objetivos de la organización.
	PENSAMIENTO BASADO EN RIESGOS	El cumplimiento de los objetivos depende en gran medida del nivel de previsión y conocimiento de las potencialidades negativas que afecten la consecución de metas trazadas en la organización. A pesar de no estar contabilizado como un principio de la Gestión de la Calidad, este si está de manera transversal en la norma, como metodología que se convierte en requisito a implementar en las organizaciones.
EFICIENCIA	TOMA DE DECISIONES BASADA EN LA EVIDENCIA	Dentro de la tipología de indicadores conocidos, se encuentran los de eficiencia, que miden el grado de optimización de recursos con relación a los recursos invertidos. Al respecto la Gestión de la calidad aborda tímidamente este principio.
ECONOMIA	ENFOQUE A PROCESOS	Desde la Gestión de la Calidad se tienen en cuenta la asignación de Recursos, de los cuales se deben tener en cuenta las capacidades y limitaciones de los recursos internos existentes, por ende una utilización óptima dentro de los mismos, al ser invertido en los procesos de la organización.
RESPONSABILIZACIÓN	ENFOQUE AL CLIENTE	Al igual que en el principio de Transparencia y participación ciudadana, la Gestión Pública está expuesta a un control social, que exige un nivel de responsabilidad de los funcionarios públicos sobre su accionar, el cual debe ser transparente a la ciudadanía. Esta visión, dista de la orientación más limitada que le da el principio de enfoque al cliente postulado por la Gestión de la Calidad
EVALUACIÓN PERMANENTE Y MEJORA CONTINUA	MEJORA	La diferencia entre ambos postulados, radica en que el enfoque de evaluación postulado por la Gerencia de la Calidad es Interna, mientras que la Gestión Pública contempla el control social, como externo a la organización el cual además de garantizar conformidad en los requisitos, aporta a los índices de transparencia y participación ciudadana en la administración pública.

Fuente: Elaboración propia, 2016

Poniendo a consideración esta compatibilidad, se puede construir un modelo de Gestión Pública de Calidad, que desde la óptica de Camarasa Casterá (2004), se resume en principios transversales, pero no alineados, el cual tiene como punto de partida y fin el enfoque al cliente, utilizando herramientas de la Administración Pública para la producción-suministros de servicios públicos, los cuales deben ser optimizados mediante herramientas de calidad, con el fin de aumentar la satisfacción del usuario. [10]

2. LIMITANTES DE APLICACIÓN DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.

Entender el papel del Estado es fundamental para establecer las principales limitantes que se presentan, al alinear su operación con el Modelo de Gestión de calidad. Su fin es maximizar la productividad o rentabilidad. Sin embargo, esta tiene una connotación social, garantizando una maximización de la calidad de vida de los ciudadanos sin distinguir lógicas de rentabilidad empresarial.

Vito Tanzi (2000), señala al Estado como el proveedor de aquellos bienes que no son rentables para el mercado, jugando adicionalmente un papel de asignación de recursos, con el fin de redistribuir el ingreso conforme a la influencia de las partes interesadas en la agenda pública, asegurando una estabilidad económica para los ciudadanos, estimulando el crecimiento-desarrollo económico que optimice entre otros aspectos las condiciones de empleo; todo esto alrededor de un ambiente de regulación del mercado, controlando externalidades positivas y negativas que puedan afectar de alguna u otra manera los intereses colectivos de la ciudadanía. [13]

Todo este accionar Estatal tiene como motor un sistema tributario, así como un complejo andamiaje institucional por medio del cual, el Estado encuentra un apalancamiento al gasto que implica alcanzar sus objetivos. Así pues, se entendería como Calidad en el Sector Público según Vito Tanzi (2000) un sector público que logre regular el Mercado, alcanzando los objetivos de satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, mediante una carga tributaria baja e invertida de manera eficiente y con un andamiaje institucional simplificado (reduciendo las plantas de empleados públicos), todo esto con un nivel de transparencia que permita al sistema legal volver impermeable a su aparataje frente al fenómeno de corrupción, entendido este, como la cooptación del aparato estatal para beneficiar intereses particulares. La calidad entonces, se convierte en el factor principal que le permitirá al Estado alcanzar sus objetivos de la manera más eficiente posible. [13]

Históricamente, se han identificado intentos de alineación entre estos modelos. Humberto Falcão (1997) denomina la transformación de una Administración Pública con un grueso aparataje Estatal, elevado gasto público con un alto nivel intervencionista (Modelo Ortodoxo), a una fase de reducción y tránsito a lógicas del mercado, que entra a proveer Servicios Públicos que suministraba antiguamente el Estado, bajo estándares de Calidad que obligan a la Gestión Pública a hacer énfasis tanto en resultados como costos, revisando la orientación de los beneficios a determinada ciudadanía focalizada y diferenciada. [9]

Esta alineación implicó la transición de una Administración Pública proveedora de Servicios a una intermediadora de un mercado que sustituye su rol. Fenómenos de privatización y desmonte de reglamentación, omisión en áreas donde la acción pública es necesaria [9], son problemas identificados por Humberto Falcao (1997), mientras que para Ramío Matas (2001) esta “empresarialización” del sector público, provocó una atomización del aparataje estatal, caldo de cultivo para el fenómeno de la corrupción, que propició un detrimento de

las responsabilidades públicas de los servidores y disminución de derechos de los ciudadanos bajo lógicas de rentabilidad económica privada que conllevaban defensa de intereses particulares [6]. Se puede inferir entonces, que se confunde el fin del Estado entre medios versus fines, primando la gestión de recursos bajo lógicas de eficiencia, eficacia y efectividad (en su sentido puramente empresarial), sobre la satisfacción de los ciudadanos.

De acuerdo con esto, se definen tres principales factores que abordan esta problemática: Influencia de Partes Interesadas en el Establecimiento de una Gestión Pública de Calidad, una dicotomía entre los conceptos de Cliente versus ciudadano en la prestación de servicios públicos y la corrupción como factor de resistencia al cambio que plantea la Calidad.

2.1. ANALISIS STAKEHOLDER APLICADA A LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO.

Para comprender el escenario en el cual se encuentra inmerso el Sistema de Gestión Pública, así como el nivel de influencia de las partes interesadas en la alineación de la Gestión de la Calidad, se establece el siguiente análisis stakeholder, que permitirá poner en el mapa de análisis de interés y poder, aquellos factores que se deben tener en cuenta en el momento de incorporar principios de Gestión de Calidad en el accionar público, así:

Tabla 2. Matriz StakeHolder Gestión Pública frente a la Gestión de la Calidad

N°	PARTE INTERESADA	DESCRIPCIÓN
1	Funcionarios Públicos	Personas naturales que ejercen la función pública estableciendo una relación laboral directa con el Estado, los cuales tienen asignados funciones administrativas, son posesionados en su cargo bajo juramento y fe pública. [30]
2	Contratistas Estatales	Personas Naturales que celebran contrato bilateral temporal de prestación de Servicios con el Estado, en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas a la Entidad Oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados. [31]
3	Gobierno (En todos los niveles)	Estructura Política que conlleva un manejo de poder político encaminado hacia los efectos sociales de nivel general. Supone una sistematización de un programa político, así como la ejecución de los principios doctrinarios, mediante uso de poder. En Colombia se descentraliza en Gobierno Nivel Nacional, Departamental y Municipal. [31]
4	Sector Técnico Público	Están conformado por subsectores no financiero y financiero. El primero agrupa las entidades que son propiedad del gobierno o control por él, que se dedican a producir o suministrar bienes o servicios. Según las características de sus funciones y fuentes de financiamiento estas entidades se clasifican en Gobierno General y Empresas no Financieras. [32]
5	Partidos y Movimientos Políticos	Los partidos son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven, encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación que permite la manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular influyendo en las decisiones políticas de la Nación. [33]
6	Ciudadano (Cliente/Usuario)	Organización, entidad o persona que recibe un producto y/o servicio. El término cliente incluye a los destinatarios, usuarios o beneficiarios. [4]
7	Ciudadano (Control Social)	El control social, es un medio para desatar procesos permanentes de petición/rendición de cuentas, contribuye a velar porque los recursos públicos sean invertidos con máxima transparencia, efectividad en programas y proyectos que respondan con calidad a resolver los problemas que afectan la calidad de vida de las comunidades. [34]

8	Proveedores	Organización o persona que proporciona un producto y/o servicio. EJEMPLO Productor, distribuidor, minorista o vendedor de un producto, o prestador de un servicio o información. [4]
9	Entes de Control	Se considera que los organismos de control son el Ministerio Público, que se denominan Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Republica. [3]
10	Organismos Internacionales	Organismos internacionales Un organismo internacional, también llamado organización intergubernamental (OIG), es aquel cuyos miembros son estados soberanos u otras organizaciones intergubernamentales. [35]
11	Mercado	En una economía de mercado la producción se realiza para el intercambio. Las decisiones de qué y cómo producir, ya no dependen de una sola autoridad, sino que es el mercado el que permite conocer los signos de abundancia-escasez de recursos o productos. O, con mayor claridad, los signos o señales de aquello que la gente quiere adquirir frente de lo que efectivamente puede obtener con sus recursos disponibles. Un rasgo importante de este nuevo tipo de sociedad es la libertad que adquiere el individuo para decidir sobre su participación en el proceso productivo. La producción, por tanto, comienza a desarrollarse para el intercambio mediante un procedimiento de eliminación de trabas a la libertad de acción de cada persona. [36]

Fuente. Elaboración Propia con Webgrafía para conceptos, 2016

A continuación, se valoran las partes interesadas respecto a su nivel de influencia - dependencia respecto a otros factores identificados. Las influencias se puntúan de 0 a 3, siendo 0: Sin influencia; 1: Débil; 2: Media y 3: Fuerte, arrojando el siguiente resultado:

Tabla 3. Matriz de Valoración de Influencias Directas Potenciales

	1 : Func. Púb	2 : Cont. Est	3 : Gobierno	4 : STP	5 : Política	6 : Client/Usu	7 : C. Social	8 : Proveedor	9 : E. Control	10 : Org Int.	11 : Mercado
1 : Func. Púb	0	3	3	3	2	3	1	1	3	1	2
2 : Cont. Est	3	0	3	3	3	3	1	1	2	2	3
3 : Gobierno	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	2
4 : STP	3	3	3	0	2	3	1	3	1	3	2
5 : Política	1	3	3	3	0	3	3	1	1	3	3
6 : Client/Usu	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3
7 : C. Social	2	1	3	2	3	3	0	1	3	2	2
8 : Proveedor	0	2	1	1	3	3	3	0	1	3	3
9 : E. Control	0	0	0	0	2	3	3	0	0	0	1
10 : Org Int.	0	0	1	1	3	3	1	3	2	0	3
11 : Mercado	0	2	2	3	3	3	0	3	2	3	0

© UPSOR-ENTRAMAC

Fuente. Herramienta MicMac.
Elaboración Propia, 2016

El resultado del análisis de variables de influencia y dependencia arroja un comportamiento interesante: los Clientes-Usuarios arrojaron un nivel alto extremo, lo que significa que, alrededor de este factor, la Gestión Pública debe de reunir esfuerzos por alinear criterios de Calidad en los Servicios provistos, con el fin de satisfacer sus necesidades. Sin embargo, dentro de la matriz de Partes Interesadas también se contemplan los Partidos y Movimientos Políticos como el segundo factor que debe tener en cuenta la Gestión Pública, siendo esta influencia política un factor clave de incorporación y aceptación de principios de calidad en el quehacer público, que permitan aumentar los índices de gobernabilidad de las administraciones públicas.

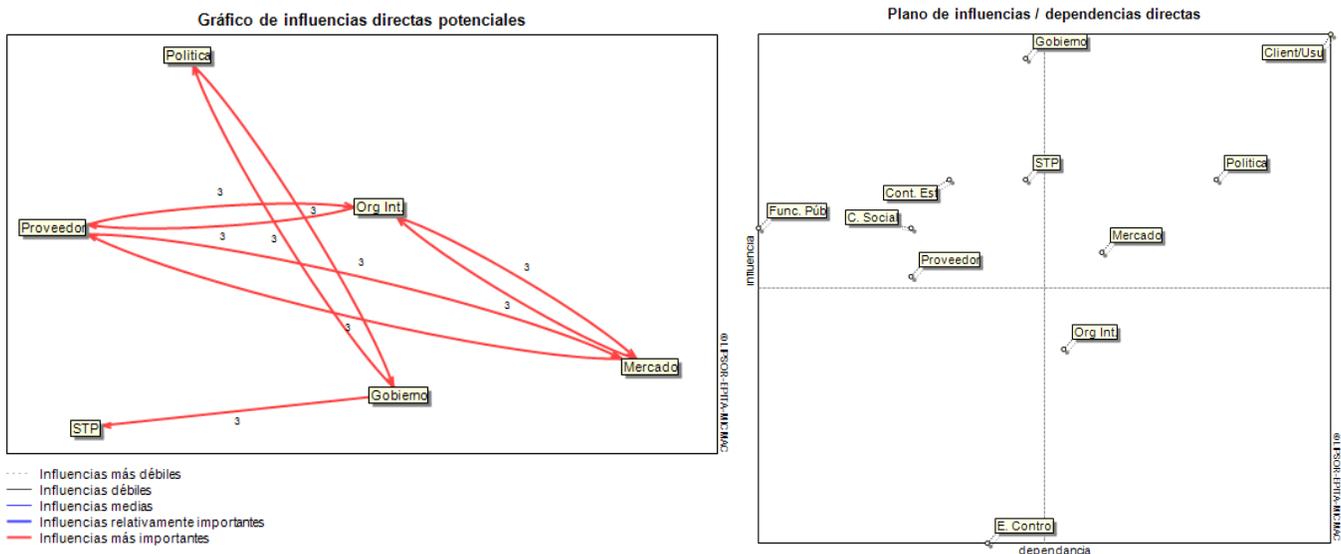
Indudablemente figura el factor de Mercado como tercera parte interesada, con una influencia media respecto a la incorporación de Principios de la Calidad en el Sector Público, por lo que la apertura a la libre competencia y mercado preceptuado en el fenómeno de la globalización, ha obligado a las Administraciones Públicas contemporáneas a incorporar

principios de la calidad que permitan entrar en las nuevas dinámicas del mercado. Para las tres partes interesadas anteriormente relacionadas, se debe de administrar de cerca.

Con un nivel de Interés Bajo, pero un nivel de Influencia alta se encuentran los Funcionarios Públicos, Contratistas del Estado, Proveedores y el Control social/participación ciudadana, los cuales la Gestión Pública deberá mantener satisfechos con el fin de que permitan ejecutar los principios de calidad que repliquen directamente en el Cliente/Usuario.

Finalmente, se establece que a los Organismos Internacionales se deben mantener informados, arrojando un nivel de interés alto pero una relativa influencia media-baja, que indica que la acogida de sus preceptos depende en gran medida del marco político y enfoque económico al cual se enfoque el Estado. Respecto a los Entes de Control, de acuerdo con el análisis arrojado se deben de tener monitoreados. Su baja calificación en cuanto a poder e interés, se debe al enfoque de control posterior a la gestión que tienen algunas instituciones en el hemisferio (caso Colombia).

Figura 2. Plano y Grafico de Influencias-dependencias directas



Fuente. Herramienta MicMac.
Elaboración Propia, 2016

2.2. ¿CLIENTE O CIUDADANO?: DICOTOMIA ENTRE LA GESTIÓN DE CALIDAD FRENTE A LA GESTIÓN PÚBLICA.

Es imperativo señalar, que el concepto de Calidad en lo Público tiene una connotación que involucra partes interesadas que superan el objetivo meramente empresarial de satisfacción al cliente, el cual establece que, de acuerdo con sus requisitos de conformidad, diseñan procesos, herramientas y procedimientos al interior de la organización, que logren volcar el sistema en la satisfacción de las necesidades. De acuerdo con Gonzales Barroso (2009), el concepto de “cliente” en lo público, se aborda desde una pluralidad de actores que se enmarcan en el campo de acción político- económico, en el cual el Estado deberá garantizar un mínimo de satisfacción para lograr un índice estable de gobernabilidad (legitimidad en el accionar público) en la totalidad del territorio.

La Calidad entonces toma para lo público, un factor político que busca aumentar la capacidad de gobernabilidad del Estado, integrando diversas necesidades en su operación con el fin de dar atención a estos “clientes”. Para Hernández, Sánchez y Vargas (2009)

(..) en el ámbito público se puede hablar de un “cliente multidimensional” lo que dificulta la tarea de “satisfacer al cliente”; El cliente en el sector público se presenta con al menos cuatro dimensiones integradas en la categoría de ciudadano: a) *contribuyente* por estar obligado a pagar impuestos; b) *usuario* de los servicios públicos; c) *súbdito* en tanto sujeto a la ley; y d) *elector* como quien elige entre las diferentes opciones y programas públicos. [15]

Tal como lo arrojó el análisis de StakeHolder, el factor y ambiente político establecen requisitos adicionales que el Estado debe de contemplar dentro de la Gestión Pública, los cuales no se pueden reducir a un aspecto de mera gestión organizacional, como lo plantean los postulados del *New Public Management*, los cuales son resumidos por Vicher – Garcia (2012), en orientación a un cliente (como parte interesada en la prestación de un servicio), una atención a resultados (mejorando relación calidad/precio), gerencia por resultados y formulación de estándares explícitos que permitan la definición de metas e indicadores. [8]

Sin embargo, los postulados del *New Público Management* [1], que entre cosas incorpora un modelo de calidad total, buscando modernizar el aparato público del Estado integralmente, para preparar la Administración Pública ante la apertura del mercado y lógicas de libre competencia, son limitados ante el complejo panorama en el que se desarrolla el modelo de Gestión Pública. Se puede deducir entonces que un Sistema de Gestión de Calidad en la Gestión Pública debe abordar en su estructura un modelo de gobernabilidad que tanto involucre como contemple estas particularidades puntuales. Díaz de León (2013), establece un modelo armonizado con los principios de la Gestión de la Calidad, así: [14]



Figura 3. Modelo de Gobernabilidad de Díaz de León.

Fuente. Elaboración Propia, 2016

Entraría entonces a jugar para el cliente de lo público, una exigencia adicional a lo contemplado por la Gestión de la Calidad: La Participación. Este requisito cambia tanto la planificación como el control operacional de la estructura organizacional del Estado. en palabras de Díaz de León (2013), es el ciudadano, un configurador y modificador del accionar del aparato estatal, mediante mecanismos políticos que fortalezcan la confianza-percepción de servicios públicos provistos [14].

2.3. LA CORRUPCIÓN.

Contemplada la Eficacia en la interacción de partes interesadas y la legitimidad/efectividad en la prestación del bien o servicio, se debe abordar la eficiencia en la ejecución de los Fondos Públicos, como insumo que tiene el Estado para dinamizar su aparataje en cumplimiento de sus objetivos. Se señala entonces el fenómeno de corrupción como factor que afecta directamente la calidad en la prestación de servicios públicos, que por ende causa una percepción negativa por parte de los ciudadanos.

Para Carmanagni Fusco (2005) la corrupción corresponde al “traspaso indebido de recursos desde un fin legítimo a otro ajeno a la finalidad del servicio público”; entonces, la Gestión Pública deberá priorizar dentro de su sistema organizacional la atención, no solo del cliente externo, entendido como el ciudadano sujeto de derechos, sino también, establecer y fortalecer roles, autoridades - responsabilidades de los servidores públicos, corroborando el análisis de partes interesadas realizado, en el cual arrojó tanto para Funcionarios Públicos como contratistas un nivel de influencia alto con un nivel de interés bajo. [17]

Teniendo en cuenta el aspecto del Talento Humano, bajo las causalidades identificadas por Carmanagni Fusco (2005) se destaca la alta rotación de personal, resaltando este comportamiento en los cargos gerenciales, niveles bajos de formación-capacitación, espacios físicos reducidos, falta de indicadores de gestión asociados al nivel de desempeño de los servidores públicos, ausencia de incentivos y ambigüedad en regímenes disciplinarios. Todo esto es un caldo de cultivo para que el funcionario sea impulsado a actuar por fuera de los estándares del sistema. [17]

Así pues, pese a que existe un grueso sistema de requisitos legales que exigen los Estados de derecho de obligatorio cumplimiento para las Entidades, tanto el origen como el tratamiento del fenómeno de la corrupción radica en la Gestión del Talento Humano, el cual deberá estar articulado con los objetivos de la organización fortaleciendo su ética y valor hacia lo público. Este principio se contempla en los postulados de la calidad en las organizaciones.

Ésta Calidad Pública en referencia a la lucha contra la corrupción es definida para Vito Tanzi (2000) por su estructura legal, afirmando que basta con que se señalen los límites de la acción gubernamental y simplificar el número de leyes, clarificándolas, armonizándolas e incorporando una naturaleza integral y transversal al quehacer del servidor público. Estas son algunas medidas para fortalecer requisitos legales, los cuales a su vez deben de estar acompañados por un sistema de control a la gestión, mecanismos de coacción e incentivos por desempeño. [13]

Finalmente, articular de manera transversal un sistema de valores éticos alineados con los objetivos estratégicos de la organización, que estén apalancados por el sistema de gestión pública de calidad, permitirán comunicar y sensibilizar a todos los funcionarios y servidores públicos anteponiendo los intereses colectivos a los individuales. Esto es una estrategia que contribuirá con el proceso de gestión del cambio que plantea el modelo de calidad y las estrategias de participación ciudadana y transparencia en la gestión como proceso de legitimidad del accionar público traducido en satisfacción del ciudadano por la administración de los recursos públicos.

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICO COLOMBIANO Y CONTRASTE CON EL CASO CHILENO.

Teniendo este panorama, las reformas del *New Public Management* no fueron ajenas a la realidad latinoamericana. A finales de los años ochenta los Estados de Bienestar entraron en crisis frente a acreedores internacionales, en razón a su papel de regulador e interventor en todos los sectores y la tendencia de subsidiador con el fin de integrar grupos poblacionales, que conllevó finalmente a un proteccionismo de mercados internos frente al comercio internacional, que causaron a mediano plazo un agotamiento en los indicadores de productividad, disparo en el gasto fiscal y estructuras burocráticas grandes e ineficaces que iban en detrimento de la calidad en los servicios públicos provistos.

Así pues, se implementa en los países de la Región el denominado “*Consenso de Washington*”, el cual regía lineamientos de política económica, y que de acuerdo con el análisis de Ramírez Brouchoud (2009), implicó “políticas de disciplina en el gasto fiscal, privatizaciones, desregulación del mercado, liberalización comercial y financiera, reformas tributarias y cambios en prioridades del gasto, entre otras”. A las cuales se les conoce como reformas de primera generación. [24]

Como objeto de estudio, se abordarán las reformas posteriores o de “segunda generación”, identificadas por Ramírez Brouchoud (2009) como las enfocadas a la racionalidad funcional y organizativa del Estado que buscaban lograr aumentar la eficacia en la intervención del sector público configurando los medios en objetivos, eficiencia económica en la prestación de servicios, vislumbrando la reducción de costos e inversión pública, lo que finalmente desembocaría en una mejora en la calidad de los servicios, sin dejar de hacer énfasis en aumentar la cobertura en los servicios de educación y salud, bajo condiciones favorables para el mercado, tercerizando la prestación de bienes-servicios. [24]

Puntualmente en Colombia, las reformas implementadas se dieron con el nacimiento de la constitución política de 1991, que dieron apertura del tema de función pública (profesionalización de plantas), regulando aspectos de servidores públicos. Durante los años 90's - nuevo milenio, se efectuaron una serie de simplificaciones en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), con la idea de mejorar la calidad funcional del Sector Público.

De acuerdo con el Documento Técnico proyectado por la Federación Colombiana de Municipios junto con la fundación Konrad Adenauer (2014) “hasta el día de hoy, se han incorporado a la administración pública herramientas, cuya intención ha sido mejorar, entre otros, los procesos de planeación, la gestión financiera, la gestión administrativa, el control y el monitoreo” [27]. Una de estas herramientas fue el establecimiento de un paquete de requisitos legales tanto para la configuración como para el mantenimiento de un Sistema de Gestión de Calidad integrado para la gestión pública: La ley 872 de 2003 para su implementación en la Rama Ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios, reglamentada por el Decreto 4485 de 2009, “*por medio del cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública*”; y el Decreto 934 de 2014, “*por el cual se actualiza el Modelo Estándar de Control Interno MECI*”, ambas enmarcadas en lo que se conoce como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, reglamentado por el Decreto 2482 de 2012 “*por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación gestión*”. [22]

Una de las características de este modelo es buscar la integración de la planeación desde el nivel macro hasta el micro (Planes de Acción de Entidades y/o municipios). En el artículo 17 del Decreto 2482 de 2012, el Estado Colombiano plantea una serie de políticas de desarrollo administrativo que le apuntan a implementar “programas de mejoramiento continuo de las entidades en las áreas de gestión, en particular en las de recursos humanos, financieros, materiales, físicos y tecnológicos, así como el desempeño de las funciones de planeación, organización, dirección y control”. [38]

De igual manera, este modelo señala en el mismo decreto 2482 de 2012, la necesidad de “adaptación de nuevos enfoques para mejorar la calidad de los bienes/servicios prestados, metodologías para medir la productividad del trabajo e indicadores de eficiencia y eficacia” [38]. En la actualidad, este modelo tiene un alcance a todas las entidades y organismos de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, entidades territoriales y autónomas con régimen especial.

Por otra parte, se pone en consideración el modelo de gestión público de calidad chileno, materializado en el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), el cual se origina igualmente en las reformas de segunda generación denominadas por Ramirez Brouchoud (2009), como un paquete de medidas adoptadas por los gobiernos democráticos, en respuesta a la crisis del Estado Chileno frente a las nuevas dinámicas de globalización y libre mercado, incorporando mecanismos utilizados tradicionalmente en el sector privado que le apuntan a una gestión pública orientada por el desempeño de los servidores públicos. [24]

Así pues, desde inicios de la década de los 90's, el Estado Chileno preparó una serie de medidas que establecieron un sólido sistema de función pública, que dio paso a la profesionalización de los servidores. Pero es en el año 1998, que la Administración Pública Chilena logra materializar uno de los postulados más importantes del *New Public Management*, señalado por Morales Casetti (2014), que consiste en “introducir sistemas de pago por desempeño para mejorar la eficiencia en las acciones del gobierno”. [5]

Es así que se expide la ley 19.553 de 1998, por medio del cual “*Concede asignación de modernización y otros beneficios que indica*”, estipulando en su artículo 6 que:

“el incremento por desempeño institucional se concederá en relación a la ejecución eficiente y eficaz por parte de los servicios, de los programas de mejoramiento de la gestión. Dichos programas incluirán objetivos específicos a cumplir cada año, cuyo grado de cumplimiento será medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos de similar naturaleza”. [28]

Este modelo de Gestión pública de calidad, le apunta a un sistema de presupuesto por resultado y desempeño de la provisión de bienes/servicios, con un alcance a toda la pirámide central de gobierno, incorporando gradualmente en la estructura organizacional de las Entidades Públicas principios de estandarización en áreas críticas para la prestación del servicio, pasando por auditorías de primera parte adelantadas por comités de expertos propios del Gobierno, posteriormente desarrollando auditorías de tercera parte, auditando sus procesos a la luz de la Norma Técnica de Calidad ISO 9001, y finalmente apuntando a certificación de premios de excelencia a la calidad.

3.1. ESTRUCTURA Y APLICACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICO DE CALIDAD COLOMBIANO VERSUS EL ESTADO CHILENO.

Analizando más a fondo el Modelo de Gestión Pública de Calidad colombiano, este presenta en su estructura componentes atomizados que en conjunto forman una serie de requisitos de obligatorio cumplimiento, con el fin de que las Entidades públicas documenten políticas de eficiencia administrativa que logren incorporar en sus sistemas de gestión y que estén alineadas con la planeación estratégica de orden central.

Se puede inferir respecto al modelo actual de gestión en el Estado Colombiano que hay un enfoque excesivo hacia los requisitos de tipo gerencial desdibujando el fin del modelo hacia la satisfacción de los ciudadanos, evidenciando adicionalmente que tanto estrategias como planes transversales a las Entidades públicas son repetitivos: La Estrategia de Gobierno en Línea (transversal al modelo) es una combinación de las políticas administrativas correspondientes a “Eficiencia Administrativa” así como de “Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano”, enfocados a la modernización institucional de la mano de la gestión de tecnologías de la información que permitan dar apertura al accionar público a las partes interesadas en términos de transparencia de la gestión y participación en la operación de los procesos por parte del ciudadano.

Respecto al seguimiento del cumplimiento de indicadores del nivel central, existen en la actualidad una gruesa variedad de indicadores de gestión (MECI, SIGEP, FURAG, SUIT, SPI, SIIF, SECOP, EDI) establecidos por diversas instituciones y sistemas de información del nivel nacional, las cuales no están totalmente alineadas ni simplificadas al objetivo de medir el desempeño de la gestión pública.

Figura 4. Modelo de Gestión Público Colombiano (Sistema Integrado de Planeación y Gestión).



Fuente. Elaboración Propia

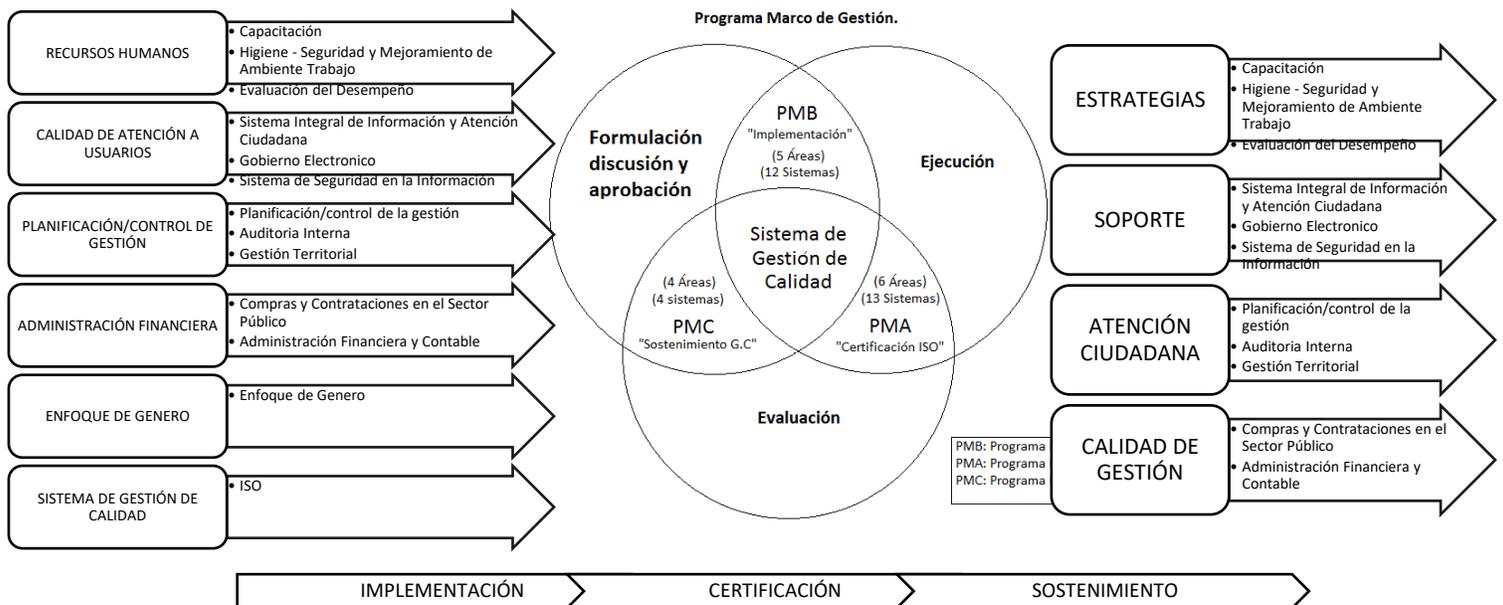
con base en análisis al Decreto 2482 de 2012 Congreso de la Republica de Colombia, 2016

Finalmente, se evidencia respecto a la estructura del Sistema que es inexistente el enfoque por procesos a la luz de los postulados de la Gestión de la Calidad. Se observa que este aspecto es uno de los tantos programas de eficiencia administrativa, desdibujando el papel estratégico y transversal que juega la calidad en el mejoramiento del desempeño de la Administración Pública frente a su fin con la ciudadanía.

Por otro lado, se pone en consideración el Modelo de Gestión Público Chileno, el cual marca una pauta desde el nivel central hasta el nivel municipal sobre la implementación de estandarización de procesos que conlleven a certificar sus productos/servicios ante un ente externo normalizador que verifique que se cumplan tanto con las metas de desempeño propuestas desde el nivel micro de la Entidad (Servidor Público), hasta el nivel macro (sector público).

Este modelo se rige bajo el ciclo Deming, en el cual dentro del Planear se establecen una serie de acuerdos de gestión propuestos por las Entidades de todos los sectores públicos al Ministerio de Hacienda Chileno, quien aprueba indicadores de gestión que midan el desempeño de las organizaciones de manera gradual, alrededor de los componentes de los Programas Marco Básico, Programas Marco Avanzado y Programas Marco de Calidad. Será esta cartera pública, la que evaluará con asesoría de un comité experto el cumplimiento de estos objetivos, que llevará a la determinación de incentivos de carácter individual, colectivo o empresarial.

Figura 5. Modelo de Gestión Público Chileno (Programa Marco de Gestión)

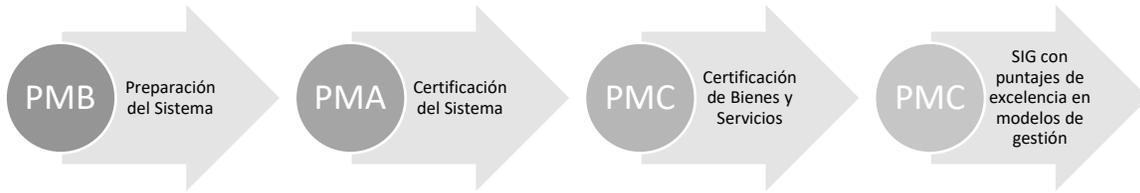


Fuente. Elaboración Propia con base en análisis 19.553 de 1998 Congreso de la República de Chile, 2016

En el Hacer, se efectúa el proceso de ejecución de los sistemas que son esenciales para el desarrollo eficaz de la prestación de los servicios públicos: Hay una fase de implementación el cual se apoya en comités de expertos conformado por las cabezas de las carteras involucradas en el cumplimiento de estas metas institucionales y la verificación de conformidad de la estructura de procesos de las Entidades, para continuar con una fase de certificación, la cual es adelantada mediante una auditoria de tercera parte efectuada por un ente certificador a la luz de la Norma ISO 9001.

Hay una última fase de perfeccionamiento, que comprende el sostenimiento del Sistema de Gestión y que aborda el Programa Marco de Calidad.

Figura 6.. Secuencia Lógica del Modelo de Gestión Pública de Calidad chilena



Fuente. Elaboración propia, 2016

3.2. RESULTADOS DEL CONTRASTE DE LOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD COLOMBIANO FRENTE AL CHILENO.

Teniendo en cuenta el modelo de gobernabilidad propuesto por Díaz de León (2013), mediante el cual se armonizan los principios básicos de la Gestión de la Calidad con la compleja estructura de la Administración Pública, se efectúa el siguiente contraste entre los modelos de gestión pública de calidad colombiano, versus el chileno, arrojando el siguiente resultado [14]:

Tabla 4. Tabla de Evaluación de Modelos de Gestión de Calidad Pública a la luz del modelo de gobernabilidad de Díaz de León.

ASPECTO PÚBLICA	CALIDAD	SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD COLOMBIANA			SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD CHILENA		
		SI	PARCIAL	NO	SI	PARCIAL	NO
CUMPLE							
Eficiencia en la administración de fondos públicos			X		X		
Eficacia en la interacción con partes interesadas		X			X		
Legitimidad y Efectividad en la prestación de los servicios públicos				X	X		

Fuente. Elaboración Propia, 2016

En cuanto a componentes que aborden la Eficiencia en la administración de fondos públicos, ambos sistemas coinciden en apuntar por disminuir los índices de corrupción: al respecto, y en concordancia con los postulados de Carmanagni Fusco (2005), se tienen contemplados tanto componentes de Gestión del Talento Humano (Modelo Colombiano) como de Recursos Humanos (Modelo Chileno), sin embargo el sistema de incentivos chileno ligados a la evaluación del desempeño del funcionario, frente al cumplimiento de los objetivos del Sistema, garantiza un blindaje efectivo por parte de la Administración Pública a posibles desvíos de recursos públicos y fenómenos de corrupción [17].

De acuerdo con el último índice de percepción de corrupción publicado por la organización Transparency International para el año 2015, indicó que Colombia obtuvo un puntaje de 37 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción) muy por debajo de la calificación obtenida por Chile de 70 puntos. [29]

En cuanto a la eficacia en la interacción con las partes interesadas, es importante señalar que el Modelo de Gestión Pública de Calidad colombiano contempla el tema de estrategias que apunten a la rendición de cuentas y participación ciudadana. Sin embargo, llama la

atención que el Modelo Gestión Pública de Calidad chileno contempla las complejidades de la ciudadanía, reflejando un enfoque diferencial de género como medida que garantice el cumplimiento de los derechos de poblaciones vulnerables, como mujeres y población LGTBI.

Finalmente, evaluando el aspecto de la legitimidad y efectividad en la prestación de los servicios públicos, es imperativo afirmar, que el modelo de Gestión Pública de Calidad Colombiana no tiene como objetivo estratégico la satisfacción del cliente (usuario de servicios públicos), relegando la gestión de la calidad como un programa complementario para las entidades del nivel territorial frente al carácter de obligatoriedad que toma el mantenimiento del sistema de gestión de calidad en la ley 872 de 2003, aspecto contrario en Chile, en el cual el sistema está configurado, no solo para estandarizar y certificar procesos de una manera gradual, sino también de bienes y servicios en pro de la satisfacción del ciudadano de manera central.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEJORA AL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICO COLOMBIANO.

Una de las principales conclusiones que manifiesta el análisis del modelo chileno en la implementación y ejecución de un sistema integrado de gestión orientado a la calidad, es partir sobre la base de un incentivo institucional de carácter monetario, destinado a beneficiar a los funcionarios o la totalidad de la organización, logrando garantizar una sinergia positiva sobre el cumplimiento tanto de metas como objetivos de gestión, establecidos de manera sistemática - anticipada, sobre la estructura del Estado en un tiempo determinado con unos criterios bien definidos de éxito parcial o total en el momento de recibir el beneficio económico.

Este aspecto en relación a la discusiones ya planteadas anteriormente, gira en torno a ser una respuesta frente a la problemática actual de una insuficiencia de competitividad en la esfera pública, ya que las entidades no tienen competencia respecto a los servicios o productos que ofrecen al ciudadano como sucede en el libre mercado, debido a que el ciudadano no puede ofrecer dadas al funcionario para motivar su gestión sin incurrir en un delito, puesto que el salario lo establece y lo suministra la entidad originada del erario.

Actualmente en Colombia no existe alguna propuesta efectiva que le apunte a resolver este problema, siendo necesario tomar medidas que incentiven financieramente al talento humano de las organizaciones y que principalmente este esfuerzo este articulado con un detallado informe de resultados de gestión, una cooperación-coordinación interinstitucional fuerte que se complemente con un estudio económico fiscal para la financiación del sistema de incentivos.

Un segundo aspecto que concluye el modelo chileno, es la estructura de implementación de su modelo de gestión de carácter escalonado "Programa Marco de Gestión", el cual se constituye sobre los principios de: Primero pertinencia en la estructura de las áreas a intervenir, segundo simplicidad en sus objetivos de gestión, favoreciendo el cumplimiento y la comprensión del sistema, tercero la exigencia de las metas que deben siempre apuntarle al mejoramiento continuo y finalmente el cuarto principio la comparabilidad entre entidades a partir de los informes de resultados finales, en pro de la construcción de competencia organizacional respecto a la gestión de calidad.

El carácter escalonado del modelo permite que su implementación sea más sencilla y ordenada, ya que en primera instancia está la persecución por adoptar una serie de componentes estratégicos clave de gestión, compuestos por áreas y sistemas identificables dentro de la organización, denominada "Programa Marco Base".

En el momento inmediatamente después de su incorporación total, se debe continuar con el siguiente peldaño: la certificación técnica por medio de la norma ISO 9001;2015, proceso que se efectuará en todos los componentes del "PMB", agregando una sexta área de Sistema de Gestión de calidad. Finalmente, al lograr certificarse en la totalidad de las áreas del "PMA", el paso final es la adopción del "Programa Marco de la Calidad", el cual contempla un mejoramiento transversal de las prácticas de las instituciones públicas en beneficio de la prestación del servicio a los ciudadanos.

En Colombia actualmente existe una gran diversidad de modelos y sistemas que le apuntan a la gestión, el control, el monitoreo y la evaluación de una calidad empresarial no aplicable al Sector Público. Esta situación está desarrollando un síntoma de inoperancia que conlleva a una falta de direccionamiento estratégico, degenerando el objetivo de mejoramiento a uno de reproceso, nulo entendimiento sobre la norma, confusión de herramientas de gestión de fines más no en medios y resistencia al cambio por parte de todas las partes interesadas.

Finalmente, no vale perder de vista las experiencias que desde la academia se exponen como factores clave que debe tener en cuenta un Modelo de Gestión Pública: La Calidad debe ser vista como un medio y no como el fin definitivo del Estado; La Gobernabilidad como factor definitivo en la satisfacción del Ciudadano en sus múltiples complejidades, y finalmente el valioso enfoque por procesos que no sobra en la estructura de cualquier organización

Se propone configurar el MGPC colombiano, alrededor del siguiente modelo construido por el autor, con base en el análisis realizado en el presente artículo.

Figura 7. Modelo de Gestión Público de Calidad propuesto para el Estado Colombiano.



Fuente. Elaboración Propia, 2016

BIBLIOGRAFÍA

- [1] Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración Y Desarrollo*, 39, 57–74.
- [2] Mayorga, F. & Córdova, E. (2007), “Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado.
- [3] Colombia, C. de. (1991). Constitución Política de Colombia. Presidencia de La República. <http://doi.org/42867930> .
- [4] ISO. Norma Internacional - Sistemas de Gestión de Calidad - Requisitos (2008).
- [5] Morales Casetti, M. (2014). Nueva gestión pública en Chile: Orígenes y efectos. *Revista de Ciencia Política*, 34(2), 417–438. <http://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000200004> .
- [6] Ramio Matas, C. (2001). LOS PROBLEMAS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LATINAS: MODELO DE ESTADO Y CULTURA INSTITUCIONAL. *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*.
- [7] República de Colombia, P. de la R. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 (2009).
- [8] Vicher-García, M. D. (2012). Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la administración pública. *Convergencia*, 19(60), 205–228.
- [9] Humberto Falcão Martins. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración.
- [10] Juan José Camarasa Casterá, (2004). La Calidad en la Administración Pública.
- [11] Vicente Ortún. (1995). Gestión Pública: Conceptos y Métodos. Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público de la Fundación BBVA. Universidad de Oviedo.
- [12] González Barroso, Fernando (2009). La Administración pública y calidad en el ámbito público. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.
- [13] Vito Tanzi. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público.
- [14] Díaz de León, Carlos Gómez. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación.
- [15] Hernandez, Andres; Sanchez, Andrea; Vargas Adriana. “El espacio de la política en la gestión pública”.

[16] Vicher-García. Mónica Diana (2012). Utilidad o futilidad: calidad e ISOs en la administración pública. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

[17] Carmagnani Fusco, Leda (2004-2005). Como combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica: un enfoque centrado en la conducta humana.

[18] Ministerio de Hacienda. (2014). Programa de mejoramiento de la gestión PMG: Evolución y desafíos. Santiago de Chile.

[19] Cornejo Miguel A., Jessica Cortés. (2007). IMPLEMENTACIÓN DE LA ASIGNACIÓN POR DESEMPEÑO DE FUNCIONES CRÍTICAS EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

[20] Ministerio de Hacienda.de Chile (2014). Programa de Mejoramiento de la Gestión. Santiago de Chile.

[21] Departamento Administrativo De La Función Pública. (2014). Manual Técnico Del Modelo Estándar De Control Interno Para El Estado Colombiano. Imprenta Nacional. Bogotá D.C.

[22] Congreso De La República De Colombia. (2004). Ley 872 de 2003. Diario Oficial No. 45.418, de 2 de enero de 2004 PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA. Bogotá D.C.

[23] Departamento Administrativo De La Función Pública. (2005). Decreto No. 3622 de 2005. Sistema de Desarrollo Administrativo. Bogotá D.C

[24] Ramírez, María. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. Estudios Políticos, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 115-141).

[25] Guerrero, Omar. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública.

[26] Dirección de presupuesto Gobierno de Chile. (2015). Circular N° 26.

[27] Konrad Adenauer stiftung, federación colombiana de municipios. (2014). Nueva Gerencia Publica y el papel de las autoridades territoriales como agentes de cambio institucional.

[28] Congreso Nacional Chileno. (1998). ley 19.553 de 1998. por medio del cual "*Concede asignación de modernización y otros beneficios*". Santiago de Chile.

[29] Revista dinero. (2016) Así le fue a Colombia en el índice de percepción de corrupción. PUBLICACIONES SEMANA S.A.

[30] Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2011). Concepto 662 de 2011 Secretaría General. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41867>

[31] Martínez Cárdenas, Edgar Enrique. (2008). "Régimen del Servidor Público". Escuela Superior de Administración Pública – Programa de Administración Pública Territorial. Bogotá D.C.

http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/2_regimen_del_servidor_publico.pdf

[32] Banco de la República. (1992). "Colombia: reseña de su estructura económica". Departamento de Investigaciones Económicas. Bogotá D.C.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/colombia/eco4.htm>

[33] Base de Datos Políticos de las Américas. (2016). Ley 130 del 30 de marzo de 1994 – Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos". Congreso de la República de Colombia. Bogotá D.C. <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley130-94.html>

[34] Veeduría Distrital. (2013). "¿Qué es Control Social?". Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá D.C.

<http://www.masciudadania.gov.co/index.php/participacion-control-social/que-es-control-social>

[35] Velásquez Tatiana. (2012). "Organismos Internacionales". Casa Editorial El Tiempo. Bogotá D.C.

<http://es.slideshare.net/catedracomunicacion/organismos-internacionales-14292395>

[37] Banco de la República. (2016). "¿Qué es una economía de mercado?". Bogotá D.C.

<http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-una-econom-mercado>

[38] Congreso De La República De Colombia. (2012). Decreto 2482 de 2012. Bogotá D.C.

Dedicatoria

*Afortunado me siento, por tener familia,
Amigos y un amor con Calidad Total,
En especial para mi hermano Michael y el amor de mi vida...
Para ambos, mis palabras de agradecimiento, orgullo y entera admiración.
Dos Ángeles que me acompañaron en esta importante etapa de mi vida,
Que se cierra.*