

ISSN 2215-3047

No. 60: enero-junio/2011

No. 61: julio-diciembre/2011

URL:<http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/60-61/contenido.pdf>

# ***Revista Centroamericana de Administración Pública***

Instituto Centroamericano  
de Administración Pública  
-ICAP-



60

61

**Tema:**

**Buenas Prácticas de  
Gestión de Calidad**

EN CATÁLOGO LATINDEX

# en este número

## artículos

**La calidad de los servicios  
civiles centroamericanos:  
Una aproximación empírica**  
p. 9

**Calidad y acreditación  
en la educación superior  
en Centroamérica**  
p. 29

**A 10 años del Marco Común  
de Evaluación, CAF**  
p. 59

**Un acercamiento al análisis  
prospectivo de la administración  
pública y la calidad de los  
servicios públicos en Guatemala**  
p. 75

**Prospectiva de la  
profesionalización de la  
función pública en Costa Rica**  
p. 99

**Aplicación de metodologías de la  
ingeniería industrial y  
geográfica a los modelos  
de gestión de las  
administraciones públicas**  
p. 135

**Hacia una nueva agenda  
para la administración  
pública**  
p. 171

*Francisco Longo*

*Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic*  
Perspectiva comparada de las tendencias y distinciones entre los servicios civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

*Adishwar Kumar Jain*

Argumenta sobre los elementos fundamentales de una buena filosofía de calidad y acreditación, sugiriendo algunas estrategias para mejorar estos sistemas.

*Patrick Staes, Nick Thijs*

*Ann Stoffels y Lena Heidler*  
Examina la evolución del Marco Común de Evaluación desde sus inicios en el 2000 y analiza su estado en el 2010.

*Fátima A. Castaneda Mena*

Propone el análisis prospectivo como una herramienta de la administración pública guatemalteca, para incrementar la calidad de los servicios públicos.

*Alberto Delgado Paniagua*

*Juvenal Ramírez Artavia*  
Investigación exploratoria a partir de la evolución de la profesionalización de la función pública de Costa Rica en el 2000, esbozándose su prospectiva para el 2020.

*José Balsa Barreiro*

*Ricardo Brocal Ruiz*  
Expone las metodologías de dos herramientas del sector industrial: Gestión de Mantenimiento Asistido por Ordenador y Sistema de Información Geográfica, demostrando sus ventajas para la gestión pública.

*Milton Clarke*

Analiza algunas tendencias de la disciplina y praxis actual de la administración pública, ponderando su aplicación a la resolución de problemas.

Continúa...

...viene

**Trabajo para toda la vida o  
empleabilidad en el siglo  
XXI. Nuevas necesidades,  
nuevas realidades en el  
Servicio Civil de Costa Rica**  
p. 199

## cifras

**Los Premios a la Calidad  
en la Administración Pública**  
p. 219

## documentos

**La Gestión de Calidad  
contribuye a la modernización de  
la Administración Pública**  
p. 243

**La Administración Pública  
en República Dominicana  
y la implementación de un  
Modelo de Excelencia:  
El Marco Común de  
Evaluación, CAF**  
p. 253

**Impacto del Premio Nacional  
a la Calidad de República  
Dominicana. El caso de la  
Oficina Nacional  
de la Propiedad Industrial**  
p. 267

**Experiencias de Gestión de  
Calidad en Salud y Seguridad  
Social de República Dominicana**  
p. 281

**Experiencias de República  
Dominicana sobre gestión  
de calidad en educación**  
p. 331

### *José Joaquín Arguedas Herrera*

Contrasta las tendencias actuales del empleo con las necesidades y realidades de la función pública de los países del área centroamericana, ejemplificándolo con el Servicio Civil de Costa Rica.

### *Alan Henderson García*

Repasa los principales modelos de excelencia, y la creación de Premios Nacionales a la Calidad en el sector público de la Región.

### *Yulesy Ogando*

Puntualiza que la gestión de calidad es el mejor enfoque para coadyuvar a la modernización de las administraciones públicas.

### *María del Carmen Lugo*

Describe el proceso de otorgamiento del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias a las Instituciones del Sector Público de República Dominicana, durante el período 2005-2010.

### *ONAPI*

Indica el ejercicio innovador que representó para el accionar de la Institución, la participación en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, que otorga el Ministerio de Administración Pública, MAP.

### *SeNaSa, TSS, Roberto Cerda T. y Juliana Fajardo G.*

Experiencias de tres organizaciones públicas dominicanas en la participación del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.

### *Quénida A. Lora C. y el ITLA*

Sistematiza, la participación del Centro Educativo Emiliano Espailat y del Instituto Tecnológico de las Américas, ITLA, en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.

Continúa...

...viene

**Impulso a la calidad en la gestión pública costarricense: la experiencia de la primera edición del Premio Nacional a la Calidad, Costa Rica 2010**  
p. 359

**Experiencias de gestión de calidad en Costa Rica. El caso de la Superintendencia de Pensiones, SUPEN**  
p. 389

**“Cuando la iniciativa se convierte en oro”. El caso de la Dirección de Servicios Registrales del Registro Nacional de Costa Rica**  
p. 401

**Premio Nacional a la Calidad. El caso del Programa Gusano Barrenador**  
p. 419

el icap  
en Centroamérica

**ICAP: Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014**  
p. 429

referencias  
p. 447

**Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP**  
p. 449

*Silvia Calderón Umaña*  
*Leonardo Castellón Rodríguez*

Describe el proceso de implementación e institucionalización del Premio Nacional a la Calidad y Prácticas Promisorias en la Gestión Pública de Costa Rica.

*Mauricio Ávila Valverde*  
*Ana Priscila Méndez Zúñiga*

Presenta la experiencia de la Superintendencia de Pensiones, SUPEN, de Costa Rica, en la implementación de un sistema de gestión de calidad.

*Kattia Salazar Villalobos*

Reseña los beneficios de la implementación del Subproceso de placas de la Dirección de Servicios Registrales del Registro Nacional y la obtención del primer lugar en el concurso Prácticas Promisorias en la Gestión Pública.

*Rafael Ángel Vindas Bolaños*

Documenta el impacto del Programa Gusano Barrenador y la experiencia durante el proceso de participación en el concurso Premio Nacional a la Calidad y Prácticas Promisorias que otorga MIDEPLAN-DGSC de Costa Rica.

*ICAP*

Resume el documento del ICAP: Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014.

*ICAP*

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista.

*ICAP*

Instrucciones para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública que edita el ICAP.

**Revista Centroamericana  
de Administración Pública**

No. 60: enero-junio/2011  
No. 61: julio-diciembre/2011



- ◆ **Directora**  
Rethelny Figueroa de Jain  
Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, Nicaragüense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ **Editora**  
Rethelny Figueroa de Jain  
ICAP
- ◆ **Comité Editorial**
  - Rethelny Figueroa de Jain  
ICAP
  - Alan Henderson García  
Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - Fremi Mejía Canelo  
Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - Ramón Rosales Posas  
Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ **Coordinación Programa Editorial**  
Rethelny Figueroa de Jain  
ICAP
- ◆ **Departamento de Publicaciones**  
Efraín Quesada Vargas, Costarricense, Encargado del Departamento de Publicaciones, ICAP
- Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP, Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506) 2225-2049. Correo electrónico: info@icap.ac.cr  
*Web site:* <http://www.icap.ac.cr>

**E**l concepto de calidad ha evolucionado desde principios del siglo XX, hasta hoy que la conocemos como Calidad Total. A inicios de ese siglo se entendía la calidad como “control de calidad de los productos”. Después de la Segunda Guerra Mundial, los japoneses fueron los primeros en adoptar los sistemas de calidad y es en los años cincuenta, cuando surge el término de “aseguramiento de la calidad”, que engloba todas aquellas actividades sistemáticas que dan la confianza y garantía de que un producto o servicio, va a satisfacer los requisitos que se preestablecieron. En esa misma década, se empieza a hablar de Calidad Total como un sistema de gestión para satisfacer las necesidades de los clientes o usuarios, de los trabajadores, de los accionistas y de la sociedad en general, y por lo tanto, se trasciende del ámbito de la producción al de toda la organización.

**A** partir de los años ochenta se da un fuerte impulso al concepto de Calidad Total. En la Región latinoamericana, la introducción de estos sistemas se dio en la década de los noventa y

particularmente para los países miembros del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, su implementación a través de la praxis de la Administración Pública, se lleva a cabo a inicios del siglo XXI, siendo República Dominicana el país pionero para promover la cultura de la calidad, seguido de Costa Rica y posteriormente El Salvador y Guatemala.

**E**stos países para cumplir con este cometido han creado en su primera fase, los “Premios Nacionales a la Calidad y las Prácticas Promisorias”, utilizando diferentes modelos de excelencia, principalmente el Marco Común de Evaluación, CAF, por sus siglas en inglés, y el Malcom Baldrige. Así, República Dominicana y Guatemala utilizan el primero, y Costa Rica y El Salvador, el segundo.

**E**stos premios son otorgados en República Dominicana por el Ministerio de Administración Pública, MAP, a partir del 2005; Costa Rica en el 2010, por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y la Dirección Gene-

ral de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica, iniciativa conjunta de ambas instituciones; la Secretaría de Asuntos Estratégicos de El Salvador lanzó su Premio en el 2010, y en el 2011 en Guatemala, coordinado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, producto del Comité Interinstitucional integrado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Educación, y el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

**E**l ICAP como Secretaría Técnica del Foro, y en el marco de su “Estrategia de Gestión de la Calidad 2011-2014”, dedica estos números al tema de “Buenas Prácticas de Gestión de Calidad”, presentando sistematizaciones documentadas tanto para optar a los premios aludidos, como para la aplicación de sistemas de gestión en esta materia, aunando esfuerzos a través del MAP de República Dominicana y MIDEPLAN-DGSC de Costa Rica, con las instituciones galardonadas con los Premios Nacionales a la Calidad y a las Prácticas Promisorias, con el propósito de que sean referentes de esta materia en la Región.

## ***Revista Centroamericana de Administración Pública***

- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:
  - Los Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <http://132.248.9.1:8991/cgi-bin/multibasedgb/frames.pl>
  - La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés:  
[http://unpan1.un.org/intradoc-cgi/idc.cgi\\_isapi.dll?IdcService=GET\\_DOC\\_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD\\_QUERY\\_PAGE](http://unpan1.un.org/intradoc-cgi/idc.cgi_isapi.dll?IdcService=GET_DOC_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD_QUERY_PAGE)
  - Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas SIDALC:  
<http://orton.catie.ac.cr/agri2000.htm>
  - METABASE: Bibliografía en Red:  
<http://www.metabase.net/busqueda2bib.phtml?qm=a>
  - En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.  
<http://www.icap.ac.cr/CRIA/ServiciosdeInformacióndelCRIA/CatálogoBibliográfico/tabid/213/Default.aspx>
- ◆ Esta publicación es editada cada seis meses o bien dos números anuales, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ◆ Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de setiembre del 2011, en San José, Costa Rica.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP**  
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049  
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287  
Imprenta: (506) 2224-2666  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)  
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

---

# artículos

## La calidad de los servicios civiles centroamericanos: Una aproximación empírica\*

Francisco Longo\*\*

Mercedes Iacoviello\*\*\*

Laura Zuvanic\*\*\*\*

---

PRESENTA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA LAS PRINCIPALES TENDENCIAS REGIONALES Y LAS DISTINCIONES ENTRE LOS SERVICIOS CIVILES DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA, PANAMÁ Y LA REPÚBLICA DOMINICANA, LOS QUE FUERON EVALUADOS RECIENTEMENTE A TRAVÉS DEL PROYECTO BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES EN CENTROAMÉRICA, AUSPICIADO POR LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, AECID.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; SERVICIO CIVIL; CENTROAMÉRICA; PANAMA; REPÚBLICA DOMINICANA; CALIDAD TOTAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; CENTROAMÉRICA; PANAMÁ; DOMINICAN REPUBLIC; OVERALL QUALITY

### Introducción

La metodología utilizada para la evaluación ha sido aplicada por el mismo equipo consultor en la eva-

luación de veintidós países de América Latina y el Caribe en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo

---

\* Trabajo presentado en el XIV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. En el Panel: "Profesionalización de los Servicios Civiles en América Central y la República Dominicana". Salvador de Bahía, Brasil. 27 - 30 de octubre de 2009.

---

\*\* Profesor del Departamento de Dirección de Recursos Humanos y Director del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, ESADE, Universidad Ramon Llull, en Barcelona, España.

\*\*\* Consultora Independiente a nivel Internacional para el área de Desarrollo Organizacional y Recursos Humanos del sector público y privado. Profesora de

Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, entre el 2002 y el 2005 (BID-DRP 2006 y 2008). Por otro lado, el mismo modelo conceptual que sustenta la metodología ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>1</sup> que fue aprobada en el 2003 por los países de la región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

Esta metodología o Marco Analítico (Longo, 2002, en BID-DRP 2006) define el Servicio Civil o Función Pública como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran. Esta noción comprende: normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas e implícitas,

---

**la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.**

\*\*\*\* **Consultora Independiente a nivel Nacional e Internacional en el área de Gestión de Capital Humano. Coordinadora del área de Formación para la Alta Dirección Pública de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés de Buenos Aires, Argentina.**

Recibido: 9 de octubre del 2010.

Aceptado: 3 de enero del 2011.

1. La Carta Iberoamericana de la Función Pública fue aprobada por la Conferencia de Ministros de la Cumbre Iberoamericana de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y elevada ese mismo año a documento oficial de Naciones Unidas por su Asamblea General.

procesos, prácticas y actividades de diferente signo, que contribuyen a configurar, en una realidad nacional y momento determinados, el funcionamiento efectivo del sistema de gestión del empleo público. Así, se pone el énfasis en las prácticas reales en las que se concreta el manejo del empleo y los recursos humanos en cada realidad analizada. Así pues, extiende la evaluación de los Servicios Civiles más allá de la valoración de la calidad de los marcos normativos vigentes en cada país.

Aunque integra una batería de indicadores cuantitativos referidos a ratios o estándares de gestión del empleo público que pueden ser objeto de medición, y lo son, de hecho, con alguna frecuencia, dependiendo del grado de desarrollo de capacidades de los diferentes sistemas, la metodología es fundamentalmente cualitativa. Consiste centralmente en el análisis cualitativo y posterior cuantificación de una colección de “puntos críticos” que corresponden a buenas prácticas de gestión del empleo. Estos puntos críticos se agrupan en ocho subsistemas de gestión, a saber: planificación; organización del trabajo; gestión del empleo; gestión del rendimiento; gestión de la compensación; gestión del desarrollo; gestión de las relaciones humanas y sociales; y organización de la función de recursos humanos.

A partir de las valoraciones obtenidas para los puntos críticos la metodología propone la construcción de cinco índices, que capturan las dimensiones básicas que determinan

la calidad de un sistema público de gestión del empleo y los recursos humanos: mérito, consistencia estructural, eficiencia, capacidad integradora y capacidad funcional.

En este trabajo se presentan los resultados del relevamiento empírico realizado bajo esta metodología en los siete casos nacionales correspondientes a América Central y la República Dominicana desde dos perspectivas. Por un lado, se aborda la evolución de los servicios civiles de la región respecto de la situación relevada cuatro años atrás. Por otro lado, se presenta la comparación del nivel alcanzado por cada servicio civil en términos de los cinco índices antes mencionados. Por último, se comparten algunas reflexiones sobre tendencias regionales y aprendizajes efectuados a partir de las experiencias de reforma de corte profesionalizador en la región.

Para mayor detalle sobre la información que se presenta en las siguientes secciones nos remitimos al Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica<sup>2</sup> publicado por la AECID, Gobierno de España, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y el Sistema de Integración Centroamericana, SICA. Allí se presentan los resultados detallados de los siete casos nacionales analizados (Iacoviello, 2009; Zuvanic, 2009; Iturburu, 2009), el informe de contraste donde se muestran los

datos más relevantes y las tendencias de fondo desde el punto de vista comparado (Iacoviello y Zuvanic, 2009), y el informe de síntesis que evalúa dichos datos y presenta consideraciones analíticas acerca de su alcance y significado (Longo, 2009).

### **Panorámica de la región: esfuerzos de profesionalización en un marco de restricciones presupuestarias y falta de orientación estratégica**

Tal como adelantamos en la sección anterior, el marco metodológico nos permite distinguir cinco dimensiones de la calidad de los servicios civiles: el nivel de instalación de criterios de mérito, la consistencia estructural del sistema, la eficiencia de las decisiones sobre los recursos humanos, la capacidad funcional para operar sobre las conductas laborales de los individuos y grupos de trabajo, y la capacidad integradora o de articulación entre los intereses de los distintos actores en las relaciones de empleo.

Ahora bien, ¿cuál es el grado de desarrollo relativo de estas cinco dimensiones para la región? Pasaremos revista a continuación a los cinco índices propuestos por la metodología, definiendo brevemente los aspectos que cada uno captura, y los resultados para el promedio de los siete países evaluados.

---

2. El informe completo está disponible en <http://www.funcionpublica.org/portal>

El índice de 'Eficiencia' mide el grado de optimización de la inver-

sión en capital humano, así como la relación de esta inversión con la política fiscal y con sus mercados de referencia. Relaciona los resultados obtenidos por el Sistema de Servicio Civil con los recursos invertidos en su funcionamiento, así como la presencia de las consideraciones de eficiencia del gasto en los procesos de toma de decisiones.

A pesar de los desafíos todavía pendientes en la región, se sitúa, a escala regional, por encima del promedio de valoración del conjunto de índices. Es, de hecho, el que presenta una mejor valoración relativa. Esto es así por los procesos de ordenamiento financiero y presupuestario que todavía imprimen cierto control sobre el gasto en personal en la mayoría de los países de la región.

El segundo índice con mejor valoración es 'Capacidad Integradora' que mide la eficacia con que el Sistema de Servicio Civil resulta capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia a la organización y reduciendo la conflictividad. Esto se debe a la tendencia regional hacia la mejora de las relaciones laborales, con la excepción de Honduras, que sigue presentando fuertes conflictos gremiales en el ámbito público.

El índice de 'Mérito', mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelista

y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados.

Mérito, si bien muestra mejoras en relación a la evaluación del 2004, presenta una enorme variabilidad, en dos sentidos. Por una parte, evidencia una gran brecha entre el mejor evaluado, Costa Rica, y el de menor puntaje, Honduras, y por otra, un gap relevante entre Costa Rica y el segundo mejor evaluado, Nicaragua. Es así, que exceptuando el solitario caso costarricense (Longo, 2009), la región todavía evidencia la presencia de fuertes tradiciones clientelistas en el manejo del empleo público y de estadios diferentes de sus procesos de profesionalización en cuanto al grado de instalación efectiva de las garantías meritocráticas. La mejora del índice muestra que el ordenamiento de la gestión del empleo ha sido el paso inicial de todos los intentos, exitosos o no, de reforma de los servicios civiles de la Región, y ese solo paso ya implica un salto en los valores de los puntos críticos comprendidos por la medición. La excepción es el caso de Honduras, que se ubica en el extremo en términos de politización del sistema, y en el que mérito resulta ser el índice más bajo para ese país, mientras que para el resto de los países presenta valores intermedios dentro de los cinco índices medidos.

En el extremo de menor desempeño regional, se encuentra 'Capacidad Funcional' que indica, los resultados más bajos, situándose por debajo del promedio.

Esto es altamente relevante ya que 'Capacidad Funcional' mide la capacidad del Sistema de Servicio Civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones:

- *Competencia*, que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional.
- *Eficacia incentivadora*, que evalúa el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.
- *Flexibilidad*, que mide el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones.

Dentro de este índice, el promedio más bajo para la región corresponde al subíndice de 'Eficacia Incentivadora' por el escaso desarrollo de la gestión del rendimiento y por la limitada vinculación de las remuneraciones con la formación y el desempeño. Este subíndice es sistemáticamente el más bajo para todos los países dentro del índice de Capacidad Funcional. En términos relativos, tanto el subíndice de Competencia como el de Flexibilidad

resultan mejor valorados en promedio, aunque con mayor dispersión dependiendo del perfil del servicio civil de cada país.

El último índice, 'Consistencia Estructural', mide el grado de solidez e integración sistémica del Servicio Civil y está conformado por tres sub-índices:

- *Coherencia estratégica*, que mide la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales.
- *Consistencia directiva*, que evalúa el grado de desarrollo de la función de dirección.
- *Consistencia de los procesos*, muestra el grado de implantación y desarrollo de los procesos básicos de gestión del empleo y los recursos humanos.

Dentro de este índice se destaca para la región la debilidad del subíndice de 'Coherencia Estratégica', por la generalizada dificultad para consolidar procesos de planificación que permitan ajustar las decisiones de recursos humanos a los requerimientos organizacionales en función del contexto. Esta debilidad se compensa con un valor algo mayor en Consistencia de Procesos, por la articulación de acciones entre subsistemas que se verifica en aquellos casos donde comienza a consolidarse el rol del área rectora. Los

resultados del índice de Consistencia Estructural nos lo ubican en el promedio de valoración del conjunto de los índices (27 puntos). El hecho de superar por poco la cuarta parte de la evaluación potencial máxima, nos muestra el largo camino que los Servicios Civiles de Centroamérica deben recorrer todavía para fortalecer su infraestructura básica de gestión del empleo público.

En síntesis, la región presenta un desarrollo todavía incipiente de los cinco índices de calidad del servicio civil, pero con un énfasis algo mayor en términos de eficiencia y capacidad integradora, una amplia variación en el nivel de instalación de criterios de mérito en las decisiones sobre los recursos humanos, y los mayores desafíos concentrados en la posibilidad de orientar estratégicamente las reformas, generar incentivos eficaces y desarrollar las condiciones de flexibilidad en sus sistemas de empleo público.

### **Diferenciación de perfiles de servicio civil en los países de la región**

En esta sección se analizará con mayor detenimiento el perfil de cada país en términos del desarrollo relativo de los cinco índices de calidad del servicio civil que propone la metodología. En el cuadro 1 se presentan los resultados obtenidos por los siete países para cada uno de los índices.

Costa Rica claramente lleva el liderazgo de la región en términos de consolidación del servicio civil, y es el caso mejor valorado para los cinco índices, con el índice sintético más alto. La distancia con el resto de los países es mucho más pronunciada en el índice de 'Mérito', por la generalizada presencia de criterios meritocráticos para las decisiones respecto de los recursos humanos, amparadas por sólidas garantías contra la arbitrariedad. Al mismo tiempo, estas garantías generan cierta rigidez en el sistema que impacta sobre el índice de 'Capacidad Funcional', especialmente por los desafíos pendientes para consolidar la Eficacia Incentivadora del sistema.

En el extremo contrario, Honduras presenta los resultados más bajos de la región para los cinco índices, concentrados sobre un promedio de 10. Sin embargo, la relación entre los valores de 'Mérito y Capacidad Funcional', si bien son muy cercanos, es exactamente inversa a la anterior. El servicio civil hondureño está permeado por criterios políticos para las decisiones sobre los recursos humanos, pero esa misma politización genera una cierta flexibilidad, mínima y en algunos casos pernicioso, que eleva el índice de capacidad funcional apenas por encima del primero. La ausencia de criterios técnicos para la toma de decisiones impacta también negativamente sobre todos los otros aspectos de la gestión de recursos humanos.

## CUADRO 1

### COMPARATIVO DE ÍNDICES 2008-2004

Índices	Subíndices	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		República Dominicana	
		2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008	2004	2008
Eficiencia		40	46	8	30	29	32	15	11	28	33	10	29	38	39
Mérito		58	61	9	30	18	19	17	8	15	34	2	24	19	26
Consistencia Estructural		45	46	12	27	19	22	13	11	20	37	14	24	21	25
	<i>Coherencia Estratégica</i>	69	43	14	27	16	21	13	11	14	39	13	23	10	11
	<i>Consistencia Directiva</i>	59	47	7	17	21	21	7	4	23	36	11	26	36	41
	<i>Consistencia Procesos</i>	66	50	14	38	19	23	19	18	23	36	18	25	18	23
Capacidad Funcional		57	44	17	23	17	18	9	12	15	28	13	23	26	31
	<i>Competencia</i>	56	53	18	29	21	23	13	13	18	30	18	29	33	34
	<i>Eficacia Incentivadora</i>	66	35	14	15	8	8	5	7	5	16	5	15	18	28
	<i>Flexibilidad</i>	49	43	18	26	22	24	10	16	23	37	15	25	26	30
Capacidad Integradora		51	48	6	22	26	29	14	10	27	29	18	33	30	35
<b>Índice Sintético</b>		<b>45</b>	<b>49</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>32</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.

Fuente: Longo (2009). Informe de Síntesis - Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

El resultado obtenido para el resto de los países muestra menor variación entre sí, y se pueden realizar algunas distinciones al interior de este grupo intermedio, tanto en términos de nivel de desarrollo general como en el perfil que asume en términos del desarrollo relativo de cada uno de los índices analizados.

Las fortalezas relativas de República Dominicana se ubican en el desempeño de 'Capacidad Integradora' por los esfuerzos de construir mayores garantías contra la arbitrariedad y por el fortalecimiento de las áreas rectoras, rediseñadas en el nuevo marco legal, y en el índice de 'Eficiencia' por haberse retomado en la presente gestión la política de ordenamiento financiero y presupuestario, en cuyo marco se viene conteniendo el gasto en personal de la administración central. El índice de 'Capacidad Funcional' resulta el segundo más alto para la región, principalmente debido a la generalización de la evaluación individual de desempeño y a las incipientes iniciativas de reconocimiento por desempeño e iniciativas de mejora. Si bien el índice de 'Mérito' mejoró sustancialmente durante la presente gestión, por la reformulación del marco legal y la reversión de la política de cancelaciones masivas presenta junto a 'Consistencia Estructural' los valores más bajos en la valoración del país.

En Nicaragua, se ha dado un avance en la mayoría de los índices en comparación con la evaluación del 2004. Estas mejoras muestran el

mejor desempeño en el índice de 'Consistencia Estructural' por el rol activo del área rectora en el proceso de planificación de recursos humanos y la existencia de un modelo conceptual que guía las acciones de mejora, y 'Mérito' por haberse logrado implementar, tanto la acreditación de funcionarios a la carrera, como los concursos abiertos de ingreso con supervisión activa de la Dirección General de la Función Pública. El aspecto que requiere mayor atención es la 'Eficacia Incentivadora' del sistema, por la todavía pendiente implementación de la carrera y gestión del rendimiento, que reduce el valor del índice de 'Capacidad Funcional' presentando el valor más bajo de los índices.

Por su parte, los índices sintéticos de Panamá (27), El Salvador (26) y Guatemala (24) se ubican por debajo de la media de la región. A pesar de los valores casi idénticos en promedio entre Panamá y El Salvador los perfiles son claramente diferenciados, mientras que el caso de Guatemala se ubica algo por debajo de los dos primeros.

En Panamá se destacan en términos relativos el índice de 'Capacidad Integradora' debido al fluido diálogo entre el gobierno y el sindicato que nuclea a los trabajadores estatales, y 'Eficiencia' por haberse retomado la contención del gasto y por la competitividad de las condiciones laborales respecto del mercado de referencia. El mayor avance en relación del diagnóstico de 2004 se dio en el índice de 'Mérito'

por haberse revertido la tendencia histórica de cancelaciones ante los cambios de gobierno, y por el esfuerzo desarrollado por la actual gestión de acreditar en la carrera administrativa a una amplia proporción de los servidores en funciones. Queda pendiente generalizar las incipientes experiencias de reclutamiento y selección por mérito para el ingreso de nuevos funcionarios. Los índices de 'Capacidad Funcional' y de 'Consistencia Estructural' han mejorado, pero en términos relativos a los tres primeros están algo rezagados, consistente con los desafíos pendientes en la planificación estratégica, en el seguimiento del desempeño y en la gestión salarial.

En El Salvador a diferencia de Panamá, el índice que obtiene el menor puntaje es aquel que en el anterior caso logra el máximo nivel. Así, el índice de 'Capacidad Integradora' es el que mayor necesidad de mejora presenta, porque está todavía pendiente la entrada en vigencia de la sindicalización de los empleados públicos, persisten inequidades salariales y todavía no se logra superar la formalidad en la evaluación del desempeño. En el extremo contrario, los índices de 'Mérito' y 'Eficiencia' presentan los valores más altos. El primero responde al avance en la selección por mérito, con intervención del Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas de la República, mientras que el segundo refleja la disciplina fiscal, el énfasis en el control de nóminas y a la articulación del sistema de información financiera y el de recursos

humanos. El índice de 'Consistencia Estructural' es más alto que en el caso panameño, porque la disponibilidad de información permite mayor capacidad de planificación. Terminado la comparación, vemos que en el índice de 'Capacidad Funcional' se produce una coincidencia entre Panamá y El Salvador, siendo necesario en ambos casos la plena implementación de la gestión del desempeño y la salarial.

Por último, en Guatemala los índices de mejor desempeño son 'Eficiencia' y 'Capacidad Integradora', dado que el gasto en personal sigue manteniéndose en parámetros razonables y que se han dado avances sustantivos en la presente gestión tendientes a la búsqueda de relaciones laborales armónicas. Son los otros tres índices los que explican el índice agregado de Guatemala que queda algo rezagado respecto de los casos de Panamá y El Salvador y que centralmente señalan la persistencia de las debilidades del Servicio Civil guatemalteco ya señaladas en la evaluación del 2004.

#### **Notas comparativas de los resultados del 2009 vis a vis 2004**

Como se señala anteriormente, el uso de la misma metodología permite utilizar como antecedente de este barómetro el diagnóstico institucional realizado por el BID en América Latina y El Caribe en el 2004.

Este contraste resulta, creemos, de singular utilidad, ya que permite trasladar las consideraciones anteriores a un análisis de carácter dinámico, que pone de manifiesto las tendencias de cambio constatables a lo largo del período inmediatamente anterior.

Comenzaremos entonces por describir la panorámica obtenida recientemente. ¿Cómo se ve la situación de los siete países de la región en marzo de 2009? El gráfico 1 nos muestra un índice sintético comparado que distribuye las evaluaciones obtenidas por los diferentes países a uno y otro lado de la magnitud promedio que se ubica en 29 puntos.

Este índice sintético, calculado como el promedio de los cinco índices propuestos por la metodología, refleja el grado de profesionalización alcanzado por cada Servicio Civil nacional. Aparecen aquí importantes diferencias intrarregionales en el nivel de profesionalización del empleo público, que se ponen de manifiesto en los 38 puntos de diferencia existentes entre el mayor y el menor de los siete índices sintéticos.

Estas diferencias se disparan cuando hablamos de los niveles superior e inferior de las evaluaciones. Se pone de manifiesto un liderazgo solitario de Costa Rica, con una diferencia de 17 puntos sobre el país que le sigue en segundo lugar, y es, también, significativamente amplia la diferencia entre el país que resulta con más baja evaluación,

Honduras, y el que le precede, Guatemala, con 13 puntos.

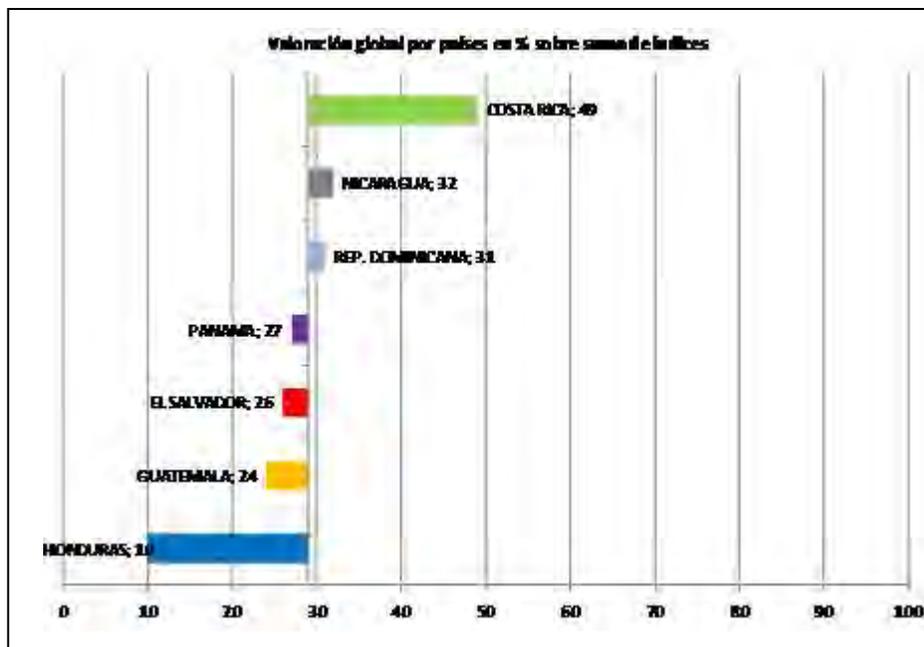
Sin embargo, los restantes cinco países se concentran en una estrecha franja central, a uno y otro lado de la línea del promedio regional, con diferencias máximas entre ellos de solamente 8 puntos.

Ahora bien, ¿cómo se compara esta panorámica de la región con la capturada en el diagnóstico de diciembre de 2004? Como puede observarse en el gráfico 2 la región mejora, en conjunto, sus resultados, respecto de la evaluación realizada en el 2004, pasando el índice de 22 puntos a 29. Esta mejora de las evaluaciones se concentra en cuatro países: Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. Puede considerarse que el resto de los países se mantienen en las posiciones de 2004, teniendo en cuenta que las modificaciones, ya sean al alza (Guatemala) o a la baja (Honduras, Costa Rica) son demasiado pequeñas para poder considerarse significativas.

Por otro lado, los mayores avances se registran en dos países dado el punto de partida muy bajo que presentaban en el 2004. El Salvador pasa de un índice agregado de 11 puntos en la medición anterior a uno de 26 en la actual, y Panamá de 14 a 27. Esto parece ilustrar el efecto del “fruto bajo”: es más sencillo lograr efectos visibles de cambios institucionales en las etapas iniciales del proceso de desarrollo.

---

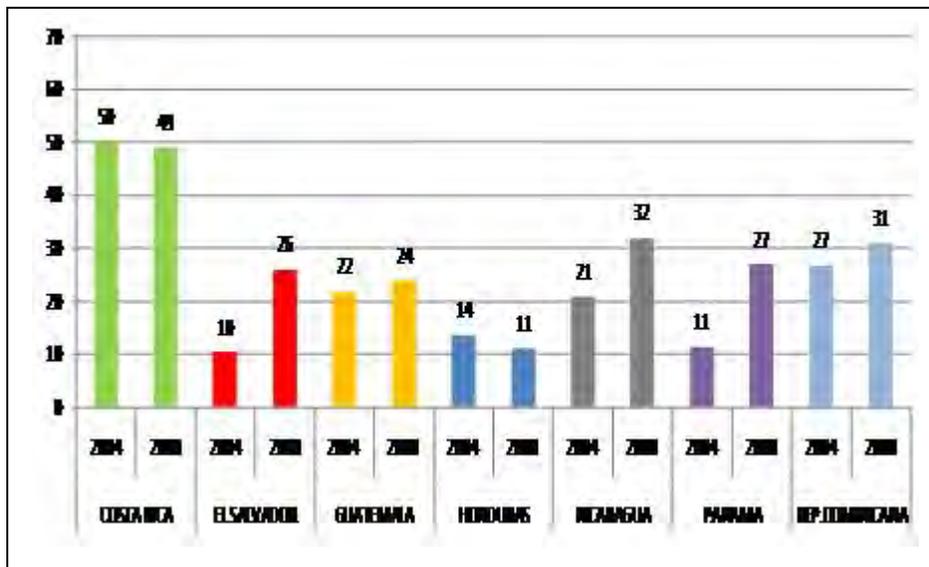
**GRÁFICO 1**  
**ÍNDICE SINTÉTICO**



Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.

Fuente: Longo (2009). Informe de Síntesis - Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

**GRÁFICO 2**  
**ÍNDICES COMPARADOS 2004-2008**



Escala 0 a 100, siendo 100 el ajuste completo del subsistema al modelo de gestión propuesto por la metodología.

Fuente: Longo (2009) Informe de Síntesis-Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

La situación en el extremo opuesto de la tabla refuerza esta hipótesis, ya que parece requerir mayor tiempo y esfuerzo, modificar aspectos del Servicio Civil, una vez pasado cierto punto de logros sustantivos, tal como muestra el caso Costa Rica, que si bien continua liderando la región, no evidencia una modificación sustantiva en términos de su valoración<sup>3</sup> y su distancia con el promedio regional es menor que en la medición del 2004.

En el caso de Nicaragua, la brecha de mejora alcanzada es menor que en los dos casos anteriores (Panamá y El Salvador) y tiene su origen en el avance sostenido de un proceso de reforma iniciado a mediados de los noventa.<sup>4</sup> Por su parte, República Dominicana, muestra una mejora leve, producto de la reforma del servicio civil, que si bien se centró en la refundación normativa y el reposicionamiento del área rectora, también ha sido acompañada por la planificación de la implementación de la nueva ley, con el desarrollo de un modelo de calidad para la administración pública en base al modelo difundido en los países de la Unión Europea, UE (Iacoviello, 2009).

Se puede, así, inferir que algunos países de América Central han experimentado impulsos positivos hacia una mejora en la profesionalización de sus sistemas de ges-

ción del empleo público. La naturaleza de estos impulsos y su peso en la evolución de estos sistemas son analizados en los correspondientes Informes-País. Por otra parte, la mejora regional registrada debe ser, en alguna medida, matizada. Conviene recordar que América Central continúa situándose por debajo de un tercio de la valoración potencial de sus sistemas de Servicio Civil, lo que pone de manifiesto la existencia de un margen muy amplio de mejora en cuanto a la profesionalización de sus sistemas de empleo público.

#### **Los procesos de reforma del servicio civil: cambios normativos y esfuerzos de implementación**

Nos parece interesante analizar las trayectorias normativas recientes de los países evaluados, como una primera aproximación para comprender los cambios capturados por el barómetro de los servicios civiles en comparación con la evaluación anterior.

La situación que encontramos en términos de trayectoria normativa del empleo público y regulación sobre la carrera administrativa varía entre los siete países.

Tomando el período que aborda el barómetro, se observa que en algunos casos se encararon cambios normativos de alcance relevante, mientras que en otros no se registraron modificaciones en las normas en esta etapa.

3. El promedio del índice subió de 45, en el 2004 a 49 en el 2009.

4. En el 2004 el promedio de Nicaragua era de 20, alcanzando 32 en el 2009.

Aquellos países que modificaron sus marcos normativos de empleo público desde el anterior diagnóstico fueron la República Dominicana, El Salvador y Panamá. Los dos primeros han modificado el contenido sustantivo de sus leyes centrales, mientras que en Panamá se privilegió la implementación de la norma ya existente.

El caso más relevante en términos del alcance de la reforma es el de República Dominicana, a través de la aprobación de la nueva Ley de Función Pública (Ley 41-08) que reemplaza a la anterior de Servicio Civil y Carrera Administrativa (Ley 14-91). Con esta ley el ámbito de aplicación de la carrera es mayor, por lo que la profesionalización de la administración tendería a profundizarse. Por otro lado, se jerarquiza el área rectora otorgándole el nivel de Secretaría de Estado, lo que resulta también un indicador de la importancia que se ha otorgado a este tema.

La vocación reformadora se ha dado también, aunque con mucho menor alcance, en el caso de El Salvador, cuya Ley del Servicio Civil, sancionada en 1961, tuvo una última reforma en el 2006 con el propósito de incorporar herramientas para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. Para la plena efectivización de estos cambios sigue pendiente una reforma constitucional, por lo que todavía no tiene efectos concretos en la gestión del empleo público.

Un caso particular resulta el de Panamá, porque si bien se han

dictado dos leyes recientes (Ley 24 de 2007 y Ley 14 de 2008) que modifican la Ley de Carrera Administrativa (Ley 9 de 1994), éstas se orientan a acelerar el proceso de acreditación de funcionarios y a extender el ámbito de aplicación de la carrera, pero no implican cambios sustantivos en la normativa del empleo público.

Los países que no han modificado su marco normativo desde el 2004 son Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y Honduras. La ausencia de cambios normativos tiene razones diferentes en cada caso.

Nicaragua cuenta con una ley joven, aprobada a fines del 2003 y reglamentada en agosto de 2004. El período de análisis coincide entonces con la puesta en marcha de esta nueva norma que regula el empleo público, anteriormente regido por el Código de Trabajo.

Por otro lado, tanto en Honduras como en Guatemala, los proyectos de reforma a las respectivas leyes de servicio civil, desarrollados a mediados de la década del 2000, no han logrado avanzar en las legislaturas. La gravedad de la crisis institucional en Honduras hace suponer que seguirá pendiente, a menos en el mediano plazo, concretar una reforma de su débil servicio civil. En el caso de Guatemala, con el cambio reciente de gobierno y en consenso con los sindicatos, se ha vuelto a retomar la cuestión de modificar la ley existente, tema ya abordado por el anterior gobierno, sin éxito.

Por último, en el caso de Costa Rica, las tendencias reformadoras del marco legal de los noventa han dejado paso, por el momento, a un cambio más acotado pero sustantivo, que es la búsqueda de la aprobación por parte de la Asamblea de la Personería Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC. Este cambio permitiría una mayor capacidad de acción al área rectora y acelerar el proceso de profesionalización del empleo público.

Parece interesante analizar la relación existente entre los cambios registrados en las evaluaciones de algunos países y la evolución de los marcos reguladores del empleo público en la región. Se puede visualizar este contraste en el gráfico 3. En ella, la línea horizontal refleja la mayor o menor amplitud e importancia de los cambios normativos, mientras que la línea vertical alude a las mejoras traducidas en el incremento de los índices sintéticos de los países.

Como puede observarse, si bien está fuera de duda que la mejora de los resultados obtenidos por

algunos países se debe a importantes esfuerzos de mejora de elementos sensibles de sus sistemas de empleo público, ello no implica que las mejoras en la profesionalización se deban siempre a la existencia de reformas legales.

Es cierto que allí donde ha habido modificaciones de los marcos normativos (República Dominicana, sobre todo, y también Panamá y El Salvador, con menor amplitud y alcance), se registran mejoras de resultados. Ello podría obedecer, por una parte, a la existencia de un impulso transformador del que la reforma legal es una evidencia, y también al hecho de que los nuevos marcos normativos faciliten cambios que permanecían bloqueados por la legislación anterior.

Sin embargo, el caso de Nicaragua muestra progresos que no pueden imputarse a la reforma legal, que había sido realizada en un período anterior. En este caso, parece haber sido la inversión de esfuerzo y recursos en crear algunas infraestructuras básicas del sistema, así como en poner en marcha procesos de selección y acreditación por mérito la clave de la mejora en resultados. Tampoco las ligeras mejoras detectadas en Guatemala han tenido su origen en cambios legales.

A partir del análisis realizado, se pueden efectuar tres inferencias sobre los procesos de reforma de signo profesionalizador:

- La primera es que, como sugiere la conocida metáfora de la “reina roja”,<sup>5</sup> en materia de

---

5. La hipótesis de la Reina Roja, el efecto Reina Roja o la carrera de la Reina Roja, es una metáfora extraída de la biología y usada frecuentemente en el mundo de los negocios, que señala la necesaria mejora continua de las especies, solo para mantener el *statu quo* con su entorno. El término es tomado del cuento de Lewis Carroll, Alicia a través del espejo, en él los habitantes del país de la Reina Roja, deben correr lo más rápido que puedan, solo para permanecer donde están, pues el país se mueve con ellos.

**GRÁFICO 3**  
**CAMBIOS NORMATIVOS Y EVOLUCIÓN**



Fuente: Fuente: Longo (2009). Informe de Síntesis - Proyecto AECID - FLACSO, "Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica".

profesionalización del empleo público el mero mantenimiento de rutinas establecidas tiende a producir retrocesos. Los Sistemas de Servicio Civil que no se actualizan y renuevan corren el riesgo de erosionarse, perdiendo calidad en atributos que les caracterizaron anteriormente.

- La segunda es que las estrategias de reforma requieren continuidad, ya que sus resultados pueden no ser inmediatamente percibidos. Así, resulta previsible que algunos esfuerzos importantes de reforma legal (caso de República Dominicana) presenten, si hay continuidad en la implementación, impactos positivos todavía más visibles a lo largo de los próximos años.
- La tercera es que los esfuerzos de modernización y reforma institucional tienden a producir impactos más visibles cuanto más bajo es el punto de partida. Los avances y mejoras desde posiciones relativamente superiores exigen esfuerzos proporcionalmente mayores.

### **Conclusiones**

El trabajo ha abordado los resultados del “barómetro” en relación a los índices del Servicio Civil desde una visión comparativa, resaltando

algunas características individuales por país y planteando la relación existente entre cambio normativo y desempeño del servicio civil. Tomando lo analizado, se puede puntualizar los siguientes aspectos a modo de conclusiones:

- A diferencia del 2004, con la excepción de Costa Rica, la mayor parte de los países de la región presentaba bajos promedios de calidad de su servicio civil; hoy se puede observar, una mejora focalizada en un grupo de países, Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

Estos avances han puesto sus esfuerzos en torno al desarrollo de prácticas mayormente vinculadas a la preservación del mérito con grados diferentes de implementación pero con una misma vocación. Es así, que es necesario señalar, que estas mejoras más que expresar una plena instalación del principio de mérito, dan cuenta de cierta reversión de la práctica recurrente de tomar al empleo público como “botín” político. Esto nos permite inferir, que quizás estemos frente a un cambio sustancial, que de transformarse en aprendizaje institucional, nos acercaría a una administración pública dirigida y controlada por la política, pero no patrimonializada por ésta. El Salvador y Panamá, son dos casos que pondrán a prueba

esta inferencia, teniendo en cuenta el cambio de gobierno producido recientemente.

- Así, como el mérito, *strictu sensu*, pareciera abrirse camino en la región, son todavía aisladas, la prácticas que, asociadas al mérito, promuevan la flexibilidad. La evaluación de los subsistemas de gestión del rendimiento, desarrollo y de las compensaciones, obtienen los puntajes más bajos, mostrando, desde otra mirada, los magros resultados del índice de capacidad funcional. Es aquí, sin duda, donde el diagnóstico regional presenta sus mayores debilidades, exponiendo las dificultades que encuentran todos los sistemas nacionales de servicio civil para introducir, en la conducta de los servidores públicos, mecanismos de estímulo efectivo de la productividad, la calidad y el aprendizaje. Estas políticas de recursos humanos presuponen la existencia, en el sistema, de capacidades instaladas y dotadas de un nivel medio-alto de sofisticación y actualización.
- Lo señalado en el punto anterior, expresa que uno de los desafíos centrales de los Servicios Civiles centroamericanos es, sin duda, construir sistemas de empleo público meritocráticos y flexibles al mismo tiempo. El caso de

Costa Rica es el que mejor ilustra esta situación ya que aún con un desempeño significativamente mayor que el resto de los países y esfuerzos crecientes del área rectora, no se logra en forma integral promover el cambio dentro del sistema. Como contracara, vemos que las mejoras muestran mayor impacto cuando se parte de situaciones de bajo desarrollo o extrema vulnerabilidad, con el riesgo de quedarse estancadas y rigidizadas luego de un avance inicial.

- Por último, la debilidad exhibida por el subsistema de planificación, acorde con los bajos resultados obtenidos por el subíndice de coherencia estratégica, señala que un atributo central, como es la conexión entre el funcionamiento de los sistemas y las prioridades de los gobiernos, no ha variado significativamente desde el 2004. La debilidad de esta dimensión era una de las evidencias más destacables del diagnóstico institucional del BID en el 2004, donde aparecía como un déficit extendido a la totalidad de América Latina y El Caribe. Este Barómetro del 2008 muestra en Centroamérica una escasa progresión, inferior a la mejora promedio producida en índices y subíndices, que deja este atributo en una cuarta parte de su valor potencial máximo.

Puede considerarse que se trata de una de las debilidades más notables de los Servicios Civiles a escala regional.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 29-82 y 225-274, en <http://www.funcionpublica.org/portal>

### Referencias bibliográficas

- BID-DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Echebarría, K. (Ed.) Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC.
- CLAD-ONU (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra") Bolivia, 14-15 de noviembre.
- Iacoviello, M. (2009). "Informe de República Dominicana e Informe de Panamá". *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID,
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic (2009). "Informe de Contraste". *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 381-442.
- Iturburu, M. (2009) Informe de Honduras e Informe de El Salvador. "Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica". AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 125-172 y 275-330, en <http://www.funcionpublica.org/portal>.
- Longo, F. (2002). "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil". Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington DC, noviembre

14-15. Incluido como Capítulo I en Echebarría, K. (Ed.) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, DC, pp. 3-72.

---

\_\_\_\_\_. (2009). Informe de Síntesis. *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Ri-

ca – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 1-28, en <http://www.funcionpublica.org/portal>.

Zuñanic, L. (2009). Informe de Nicaragua, Informe de Guatemala e Informe de Costa Rica. *Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica*. AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España) – FLACSO Costa Rica – Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), pp. 83-124, 173-224 y 331-380, en <http://www.funcionpublica.org/portal> ◇

# Calidad y acreditación en la educación superior en Centroamérica

Adishwar Kumar Jain\*

---

A PARTIR DE UN BREVE RELEVAMIENTO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LAS INSTITUCIONES QUE LA SUPERVISAN Y DEL PROCESO DE ACREDITACIÓN QUE SE UTILIZA EN CENTROAMÉRICA, PRESENTA ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UNA BUENA FILOSOFÍA DE ACREDITACIÓN CONTRASTÁNDOLA CON EXPERIENCIAS DE OTROS PAÍSES, PROPONIENDO FINALMENTE ALGUNAS ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LOS SISTEMAS DE ACREDITACIÓN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; EDUCACION SUPERIOR; ACREDITACION; CALIDAD TOTAL; CENTROAMERICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; HIGER EDUCATION; ACCREDITED; OVERALL QUALITY; CENTRAL AMERICA

## Introducción

Recientemente en Costa Rica, el Presidente del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, SINAES, opina que:

“Algunas universidades anteponen el lucro económico a la calidad. Algunas son fábricas de títulos en que no hay interés académico, sino interés de lucro, y el país pone en

riesgo su presente y futuro. La mala o insuficiente calidad en la educación superior es garantía de que el desarrollo del país se irá de bruces en diez años”. (La Nación, 21 Mayo 2011, P-10A)

El problema del control de la calidad en la educación superior (y en el nivel primario y secundario), parece ser predominante en todos los países de América Central. No hay un buen sistema en estos países que aseguren cumplir con los requisitos básicos para la extensión de grados académicos, tales como profesores, facilidades físicas adecuadas, etc., entre otros, elementos necesarios pero no suficientes para la educación de calidad. La falta de control de calidad en la educación

---

\* **Doctor en Finanzas, Profesor-Investigador de la Escuela de Negocios de la Universidad Ave María, Campus Latinoamericano, San Marcos, Nicaragua.**

Recibido: 6 de junio del 2011.  
Aceptado: 30 de junio del 2011.

superior asociada con la escasez y especialmente de trabajadores cualificados, podría poner en riesgo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de Naciones Unidas, ONU, (UN\_MDG) en la Región de América Central.

América Central continúa atravesando cambios, especialmente desde los años noventa, en muchas áreas, incluyendo la educación superior, los que fueron propulsados en parte por las fuerzas externas de la Globalización, y por los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (UN\_MDG). Además la explosión de la Información y la Tecnología de la Comunicación, TIC's, asociadas con la necesidad de las sociedades para la gestión del conocimiento, agregó presión adicional para el cambio. Las fuerzas internas que promovieron reformas fueron la Integración Regional y la demanda para la modernización del Estado de cumplir con las expectativas de la ciudadanía, estipuladas en los Acuerdos de Paz entre países, así como el entendimiento entre diferentes fracciones políticas dentro de los países de la Región.

Además, la reducción de la pobreza es la principal herramienta para asegurar la paz. Los estudios han mostrado que debido a la ubicuidad del adelantamiento de la tecnología, para que las personas puedan mantener una vida digna y estar encima del umbral de pobreza mínima, deben completar la educación secundaria (Organización de las

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, sigla en inglés, 2000, Informe Mundial de la Educación). La educación es uno de los conductores más importantes de crecimiento económico. Los beneficios de la educación van más allá de los aspectos académicos. Contribuye al crecimiento económico, espiritual, de iniciativa empresarial y de productividad. La investigación realizada por Jain y Pisani, 2008, ha encontrado que los micro-empresarios más exitosos, han tenido estudios de enseñanza secundaria.

Además, la importancia de la educación superior y su necesidad para mejorar la calidad de la educación secundaria y la superior, no puede ser subestimada. Una fuerza de trabajo bien capacitada ofrece condiciones esenciales para aumentar las habilidades individuales y las perspectivas económicas del país. La educación de calidad es un elemento relevante para el crecimiento de la productividad y mejorar el bienestar social. Los trabajadores capacitados con altos grados de educación son esenciales para adaptarse a las tecnologías modernas, creando nuevas ideas y productos, Ellos serán responsables de aumentar el crecimiento, y de manejar los emergentes retos globales.

En este artículo primero se describe brevemente, el estatus actual de entrega de la educación superior en América Central, en función de los gastos públicos en educación, y el número, naturaleza y

distribución de las instituciones de educación superior. Luego se identifican las organizaciones nacionales que supervisan las instituciones de educación superior y cómo se realiza el proceso de acreditación que se estableció en América Central, el que parece fragmentado, no existiendo estándares universales. Esto crea un problema en la movilidad de profesionales y trabajadores y es un impedimento potencial a los objetivos de la integración de América Central.

Después se presentan elementos fundamentales de la buena filosofía de acreditación y cómo es aplicado en otros países. A continuación se muestra el proceso de la acreditación que la Universidad Ave María Campus Latinoamericano de la Universidad de la Florida, LAC, San Marcos, Nicaragua, realizó exitosamente al buscar la acreditación, tanto en Estados Unidos como en Nicaragua. Finalmente, utilizando la experiencia de las Agencias de Clasificación de Crédito en los mercados financieros, se desarrollan algunas estrategias para mejorar el sistema de acreditación, con el objetivo de ayudar al control de la calidad en la educación superior de América Central.

### **Sistema de Educación Superior en Centroamérica**

Uno de los objetivos más importantes de los Objetivos de Desa-

rollo del Milenio de la ONU fue asegurar el acceso universal, sin costo y obligatorio, de la educación primaria a ambos géneros, en todo el mundo para el 2015. Para alcanzar este requisito, los países de América Central necesitaron revisar y rediseñar el sistema completo de la educación: primaria, secundaria y educación superior. Los estudiantes que completan la educación secundaria ingresan al sistema de la educación superior.

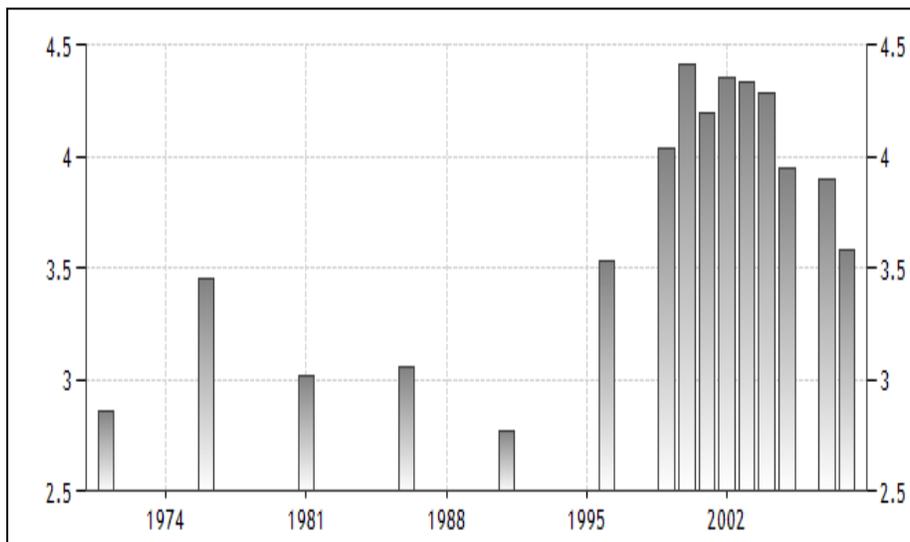
Para dirigir estos asuntos, los Estados de América Central han aumentado el gasto en la educación y ellos también han iniciado el proceso de reforzar el sistema de entrega de los servicios de educación. La educación primaria es casi universal, virtualmente, en todos los países de América Central, casi el 70% de los niños de la región comienzan la educación secundaria, arriba del 60% que se reportó en 1999. Esta cifra es muy baja en comparación con los países desarrollados donde casi el 90% empiezan la educación secundaria. El número de estudiantes de la educación terciaria, en alguna forma ha subido de un quinto a un tercio sobre el mismo período.

Los resultados de este aumento son mezclados. Los seis países latinoamericanos que participaron en el Programa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, para la Evaluación Internacional de Estudiante (PISA), analizó el logro educativo del 2006 (Informe de OCDE: Outlook latinoamericano

2009, pp. 15-22), y reportó que todos ellos se situaron en el tercio inferior de los cincuenta y siete países que cubrió. Por otra parte, muchos estudiantes no completan sus estudios y se retiran. Otros permanecen y completan, pero no aprenden mucho. Consecuentemente, los resultados para los países de América Central fueron insatisfactorios.

Es cierto, como se muestra en la Figura 1 que el gasto público en educación como total del porcentaje del Producto Interno Bruto, PIB, ha aumentado en casi todas partes de América Latina y el Caribe, sin embargo, las preocupaciones sobre la calidad de los gastos (más eficiente y mejor focalizados) están bien orientados.

**FIGURA 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
**TOTAL DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**  
**PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PNB**



Fuente: TradingEconomics.com

Steier y Yammal (2001) en su estudio para el Banco Mundial, BM, informaron que en América Central, hay una diferencia enorme en el gasto de educación superior entre los países. En 1999 y como porcentaje de su PIB, el gasto público en la educación fue así: Costa Rica (1.2%), El Salvador (0.78%), Guatemala (0.003%), Honduras (1.3%), Nicaragua (1.59%) y Panamá (1.7%). Por definición de la UNESCO, el gasto público (corriente y de capital) incluye el gasto público en instituciones educativas (públicas y privadas), la administración de la educación, así como las subvenciones para entidades privadas (estudiantes / hogares y otras entidades privadas).

Los gobiernos en América Central, hasta cierto punto han respondido para redireccionar la necesidad de la educación. La estimación por el Instituto de Estadística de la UNESCO, como se expone en el cuadro 1, por ejemplo, muestra que el gasto público ha aumentado en la mayoría de países de América Central. El Salvador, por ejemplo, gastó

alrededor del 3,6% del PIB en el 2008 en comparación con el 3,0% en el 2006. La tendencia a aumentar el gasto es positivo para Costa Rica, Guatemala y Panamá. Los datos de Honduras y Nicaragua no estaban disponibles.

El porcentaje del PIB es más bien una medida bruta que no tiene en cuenta el tamaño de la economía y la población de los países. Debe indicar, sin embargo, según el informe de la OCDE, el promedio de gastos por alumno en Iberoamérica, el que solo es un quinto del promedio de gasto de los países desarrollados. A pesar de los aumentos constantes de los gastos en educación, como proporción del PIB y el incremento de los gastos por alumno, el monto de los gastos en términos reales es cercano a los años ochenta.<sup>1</sup> El gasto por alumno en América Central no solo es relativamente bajo, sino que también varía considerablemente entre los países de la Región. Los porcentajes de estudiantes con educación secundaria que van a las universidades, también difieren considerablemente.

---

1. Banco Mundial, World Development Indicators Database (<http://devdata.worldbank.org/dataonline/>), y datos del Instituto de Estadística de la UNESCO, 2000.

**CUADRO 1**  
**CENTROAMÉRICA**  
**TOTAL DE GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**  
**PORCENTAJE DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, PNB**

País	2006	2007	2008	2009
Costa Rica	4.7	4.7	5.1	6.3
Guatemala	3	3	3.2	
El Salvador	3	3	3.6	
Honduras				
Nicaragua				
Panamá			3.8	
República Dominicana		2.2	2.2	2.3

*Fuente: United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO 2000, Institute for Statistics.*

La gente está cada vez más consciente de la importancia de la educación superior de alta calidad y de la necesidad imperante para mejorar la calidad de la educación pública. Se dan cuenta de que ofrece una condición esencial para aumentar la habilidad comercial y las perspectivas económicas individuales, y es un elemento vital en el crecimiento de la productividad y la mejora del bienestar social. En América Central, esto se ha traducido en el incremento de la demanda de educación superior en los últimos quince años, el que no puede ser absorbido solamente por el limitado

número de universidades públicas. No obstante, al aumentar el gasto, la relativa escasez de inversión pública en educación superior en América Central, ha abierto oportunidades para la prestación de la educación superior por parte del sector privado. A través de América Latina y el Caribe, la matrícula en instituciones de nivel terciario ha aumentado significativamente. Esto, en parte, se debe a la proliferación de universidades privadas que ha expandido considerablemente la oferta de educación superior, sin embargo, como se verá más adelante, esto ha sucedido sin los mecanismos institucionales ne-

cesarios para controlar la calidad de la instrucción proporcionada.

Las expansiones de las universidades y, en consecuencia las personas con educación superior, no es uniforme en la región. Costa Rica tiene el mayor número de universidades privadas (48), seguido de un lejano Nicaragua (38) y El Salvador (25) como se muestra en el cuadro 2.<sup>2</sup> Al 2003, en América Central fueron identificadas 155 instituciones de educación superior y universidades. El número en todos los países de las universidades privadas achica las universidades públicas del Estado.

En el 2003, sin embargo, del total de 155 universidades en América Central, quince universidades públicas absorben el 57% de la demanda de educación superior, mientras que 140 universidades privadas el 43% restante de la demanda. El número de universidades privadas y su cuota de mercado ha aumentado desde entonces. Por ejemplo, Costa Rica tiene ahora cincuenta y una

universidades privadas.<sup>3</sup> Las universidades públicas ofrecen programas de postgrado y de grado con una amplia variedad de opciones de estudio.

Las universidades privadas ofrecen en su mayor parte programas con opciones de grado más limitadas. Concentran normalmente la demanda más alta como grado en el área de la Administración de Negocios, Computación, Enseñanza del Inglés, etc., donde los requisitos de recursos (laboratorio, instalación, equipo, etc.) se espera que sean mínimos. La mayoría de ellas emplean a profesores adjuntos. Esto plantea la pregunta acerca de la calidad y los estándares de la educación. La situación ha motivado la necesidad de establecer normas básicas de calidad a la educación, un proceso de acreditación de universidades y calificar las distintas carreras. Los problemas de calidad aún persisten como el expresado anteriormente, por el Presidente del SINAES.

- 
2. Un detalle de la información sobre las universidades individuales en cada uno de los países de América Central es proporcionado en el informe de IESLAC-UNESCO, Francisco Alarcón Alba y Julio Guillermo Luna, 2003.
  3. Fuente: *La Nación*, p. 10a, mayo 21, 2011.

**CUADRO 2**  
**CENTROAMÉRICA**  
**DISTRIBUCIÓN POR PAÍS DE LAS INSTITUCIONES**  
**UNIVERSITARIAS PÚBLICAS Y PRIVADAS**

País	Universidades privadas	%	Universidades públicas	%	Total universidades	%
Costa Rica*	48	34.29	4	26.67	52	33.55
El Salvador	25	17.86	1	6.67	26	16.77
Guatemala	9	6.43	1	6.67	10	6.45
Honduras	8	5.71	2	13.34	10	6.45
Nicaragua	38	27.14	4	26.67	42	27.10
Panamá	12	8.57	3	20.00	15	9.68
<b>Total</b>	<b>140</b>		<b>15</b>	<b>100.0</b>	<b>155</b>	<b>100.0</b>

\* Al 2011 Costa Rica tiene cinco universidades públicas y cincuenta y una privadas.

Fuente: Francisco Alarcón Alba, 2003. "La Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Centroamérica".

### **Sistema de Acreditación de Instituciones en América Central**

En todo el mundo hay cerca de 467 organismos que garantizan calidad, incluyendo los organismos de acreditación y los Ministerios de Educación de 175 países, las que han sido autorizadas por sus respectivos gobiernos. Ellos operan como agencias del gobierno o como organizaciones privadas (no gubernamentales).

En América Central, la necesidad de desarrollar normas de calidad se hicieron sentir, tanto a nivel nacional como regional. El gobierno y los grupos de educación con influencia, tienen el objetivo de aumentar el rendimiento de las universidades públicas y privadas, a niveles de países desarrollados. En América Central, en la mayoría de los países, el Ministerio de Educación tiene el control de la educación superior. Se han elaborado políticas y reglamentos, así como normativas de las organizaciones instituidas

para la evaluación y acreditación. La creación de universidades deben conformarse con el conjunto mínimo de requisitos para conseguir una autorización. Cada Estado ha desarrollado su único (con algunas características en común) proceso de acreditación y autorización. En el cuadro 3 se listan las organizaciones actualmente establecidas en esta Región para la evaluación y la acreditación de universidades.

Estas instituciones evalúan y acreditan a las universidades en sus respectivos países. Algunas organizaciones como el SINAES, en Costa Rica, también valoran carreras. Además de organizaciones patrocinadas por el Estado como se muestra en el cuadro 3, varios países tienen organismos similares, pero privados, como el Consejo Nacional de Educación Superior Privada, CONESUP, en Costa Rica, los que pretenden aumentar el desempeño de las universidades y minimizar las diferencias de nivel entre los estudiantes, con un grado similar entre distintas universidades.

Los orígenes de estas organizaciones tienen raíces diferentes. Por ejemplo el SINAES de Costa Rica fue establecido por el Estado, a iniciativa de la asociación de las universidades públicas. En Guatemala el Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Privada Superior, SINADEPS, tiene su origen en el sector privado y sigue siendo gestionado por la comunidad de las universidades privadas. En Nicaragua, el Gobierno creó el Sistema Nacional de Acreditación, SNA, para

la acreditación y evaluación de las universidades.

El Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, creado como un organismo regional, de la Integración Centroamericana, ha establecido el Sistema de Carreras y Postgrados Regionales, SICAR, y el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, SICEVAES, los que se han establecido para la evaluación de cada programa (carrera) a nivel regional. Además, el CSUCA ha fundado el Consejo Centroamericano de Acreditación de Educación Superior, CCA, para el establecimiento de normas de evaluación y calificación de los organismos de acreditación en diferentes países.

La acreditación no es necesariamente garantía de calidad, pero representa una declaración pública sobre la capacidad de la institución para ofrecer programas eficaces y servicios basados en requisitos acordados. La acreditación de una institución emite una señal, al menos de que:

- La misión institucional es apropiada a la educación superior.
- La institución puede lograr y sostener su misión a través de los programas, servicios y acceso a los recursos.
- Los objetivos educativos especificados son consistentes con los grados que ofrece.

**CUADRO 3**  
**ORGANIZACIONES DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN**  
**EN AMÉRICA CENTRAL**

País	Nombre de la Organización de Evaluación y Acreditación	Univer- sidades públicas	Univer- sidades privadas	Programas (Carrera)
Costa Rica	Sistema Nacional de Acreditación de Educación Superior, SINAES	Si	Si	Si
El Salvador	Comisión de Acreditación de la Calidad Académica, CDA	Si	Si	No
Guatemala	Sistema Nacional de Acreditación de la Enseñanza Privada Superior, SINADEPS	No	Si	No
Honduras	Consejo de Educación Superior *			
Nicaragua	Sistema Nacional de Acreditación, SNA	Si	Si	Si
Panamá	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU	Si	Si	Si
Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA	1) Sistema de Carreras y Postgrados Regionales, SICAR 2) Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de Educación Superior, SICEVAES	No Si	No No	Si Si

\* En Honduras, las Normas Académicas establecen los requerimientos que debe seguir cada universidad.

*Fuente: Francisco Alarcón Alba y Julio Guillermo Luna, 2003, "Antecedentes, Situación Actual y Perspectivas de la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Centroamérica", Estudio para IESALC-UNESCO.*

Mediante el establecimiento de normas regionales para la acreditación, el CSUCA en Centroamérica espera aumentar la movilidad de profesionales entre países y el desarrollo de competencias para enfrentar el reto de la globalización en el ámbito económico. También puede ayudar a aliviar el temor público, acerca de las competencias académicas básicas.

Por contraste, en Estados Unidos, la autorregulación ha sido sello distintivo de la acreditación la que personifica una filosofía tradicional de este país concerniente a que grupos e individuos pueden y deben gobernarse a sí mismos a través de un sistema representativo, flexible, y responsable. Por consiguiente, la acreditación se logra mejor a través de una asociación voluntaria de instituciones educativas. En consecuencia, en Estados Unidos hay muchas comisiones y/o organizaciones privadas para dar servicios de acreditación, pero con diferentes niveles de normas y metodologías.

En Estados Unidos el Consejo para la Acreditación de Educación Superior, CHEA, (por sus siglas en inglés), es una organización de colegios y universidades, que promueve la autorregulación de la calidad académica mediante la acreditación. El CHEA lista seis organizaciones regionales de acreditación, seis organismos nacionales que acreditan las universidades a nivel nacional o aún mundial. También existen varias organizaciones de acreditación basadas en la confianza y grupos de carácter privado, que acreditan ca-

rreras. Por otra parte, existen organizaciones de acreditación cubriendo típicamente un programa específico de formación profesional o instrucción, u ocasionalmente la institución entera.

### **El proceso básico de acreditación en América Central**

La mayoría de las universidades en general, para realizar el proceso de evaluación que solicita la acreditación requieren de tres pasos: Auto Evaluación, Evaluación de Pares y Acreditación:

- *Auto Evaluación:* cada universidad establece sus propios criterios de evaluación sobre la base de las normas y directrices establecidas por los organismos de acreditación. Este es un proceso interno y el costo es asumido por la universidad.
- *Evaluación de Pares:* también se considera una evaluación externa. En este paso la universidad invita a académicos de otras universidades nacionales o internacionales y el costo es asumido por la universidad, pero como es muy elevado, algunas veces lo evitan o realizan una evaluación parcial.
- *Evaluación por una institución de acreditación autorizada:*

después de estos dos pasos la universidad busca la evaluación y la acreditación de una organización mediante la presentación de los resultados de la Evaluación por Pares y Auto Evaluación. En muchos países de América Central, los resultados desafortunadamente no se hacen públicos. Cada uno de los organismos de acreditación han definido sus propios criterios y normas de calidad y el proceso de acreditación. En algunos países como Costa Rica, fueron elaborados por la comunidad académica y en otros como Nicaragua, fueron preparados por el Gobierno en coordinación con las universidades.

En Costa Rica, para promover la evaluación y reducir los costos directos de acreditación, se presenta un ejemplo interesante, como es el SINAES, que tiene la autoridad para solicitar a cualquiera de las instituciones de la educación superior costarricense, el ofrecer un servicio voluntario de evaluación para una universidad en particular que solicita la acreditación.

### **Filosofía de la acreditación**

El registro y la autorización de un organismo patrocinado por el gobierno como el Consejo Nacional de Universidades, CNU, en Nicaragua, no garantiza la calidad de la

educación. Ésta no es un patrimonio de las universidades públicas, ni de las privadas. El temor de una universidad de convertirse en un fabricante de diplomas es real. La acreditación aunque no es una panacea para la calidad, es un primer paso que presenta la evidencia sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas necesarias, pero no suficientes, para asegurarse la calidad de la educación en la universidad, sea privada o estatal.

El sistema de educación superior en Estados Unidos ofrece un ejemplo interesante y excepcional. Aquí las universidades privadas dependen en gran medida de los ingresos por concepto de matrícula y considerablemente de las contribuciones privadas por lo que recaudan dinero para construir su Fondo Fiduciario, el que es gestionado profesionalmente. Las rentas de estos fondos cubren parte sustancial del presupuesto de funcionamiento de la universidad.

Las universidades públicas o estatales reciben fondos estatales, cobran matrícula y hacen esfuerzos, con un grado variable, para recaudar fondos privados. Esto ocasiona competencia y las universidades deben hacerse atractivas para el mercado, es decir, para los estudiantes, empresarios, sector público y privado.

Obtener la aprobación de un prominente Consejo de Acreditación, aunque de gestión privada, se convierte en una parte esencial de ser

reconocidos, competitivos y sobresalientes. Además, cada escuela dentro de la universidad se esfuerza por obtener la acreditación de su carrera, la que es una señal al mercado de que la universidad ha cumplido con los estándares académicos y los estudiantes son educados a través de un riguroso proceso.

Es comprensible que, dado el tamaño de la economía, la población y la agitación política en la región, la mayoría de los países de Centroamérica han tenido dificultades en el desarrollo de instituciones prestigiosas de educación superior (no hay una institución de América Central en la lista de las 1000 mejores universidades en el Ranking Académico de Universidades del Mundo). Sin embargo, existe definitivamente el asunto de la desigualdad de instrucción, que tienen el mismo diploma de universidades diferentes en la región. Abrazar un proceso bien diseñado de acreditación para la región como el propuesto por el CSUCA, es un paso en la dirección correcta. En la actualidad, las normas no se aplican uniformemente en todos los países por una variedad de razones, incluyendo los costos, los conflictos de socios, los intereses financieros y otros factores.

El aprendizaje de estudiantes debe ser un elemento esencial que debe guiar la filosofía de la acreditación. Las instituciones de educación superior deben preparar a los estudiantes para afrontar los retos del futuro y éstos deben desarrollar el talento de analizar, razonar y comu-

nicar sus ideas efectivamente, así como estar bien preparados para seguir aprendiendo durante toda la vida. Un estudio de la OCDE indica que aumentar la transparencia, alentando a los estudiantes a dedicar más tiempo a las lecciones regulares y a otras actividades que apoyan el aprendizaje, promueve el desempeño. Estos factores, son subestimados generalmente en universidades de Iberoamérica (Zoido, P. 2008).

Por otra parte, se sugiere que el organismo de acreditación, debería examinar también la accesibilidad de la universidad a todos los segmentos socioeconómicos de la población, la misma es importante para aumentar el desempeño. Esto ha sido una razón valiosa para la creación de un programa de diversidad en Estados Unidos y la India, donde los estudiantes de estado socioeconómico bajo, son favorecidos por una variedad de programas de becas especiales, instrucción correctiva o de recuperación, concesión gratuita de estudios, etc. La América Central como cualquier otra región demanda soluciones hechas a la medida del sistema de educación, en el marco de su fase de desarrollo económico y contexto político.

### **Comparación del proceso relativo de acreditación**

En esta sección se presenta un caso donde se compara el proceso de acreditación empleado en

Estados Unidos, con el mecanismo establecido en América Central, principalmente en Nicaragua. La Universidad Ave María LAC, San Marcos, Nicaragua, fue acreditada recientemente en Estados Unidos por una agencia de acreditación regional que aglutina once Estados, "Southern Association of Colleges and Schools, SACS". También fue evaluada y autorizada por el CNU, de Nicaragua.

El caso de esta universidad ofrece un ejemplo interesante para el análisis comparativo del proceso de acreditación, lo que coadyuvará a desarrollar ideas para establecer un riguroso proceso de acreditación en América Central y su impacto en la calidad de la educación.

En Estados Unidos la evaluación y la acreditación son realizadas por un consejo privado. Las áreas generales que el órgano de acreditación revisa son las siguientes:

- Misión de la Institución.
- Criterios de Admisión del Estudiante.
- Currículo.
- Apoyo al Desarrollo Académico.
- La Calificación de los Profesores.
- Gestión de la Institución, Administración, Transparencia e Integridad Institucional.

- La Organización de la Enseñanza.
- Fomento de la Investigación.
- El Desarrollo de la Facultad.
- Los Equipos, Recursos Físicos y Financieros.
- Servicio a la Comunidad y la Gestión Financiera.

Los organismos de acreditación han desarrollado sus propios indicadores y metodologías para evaluar las fortalezas de cada área de acuerdo a los estándares predefinidos.

En la mayoría de América Latina el proceso educativo es gobernado por el Ministerio de Educación. En Nicaragua, el CNU, una organización totalmente autónoma, autorizada por Ley en Nicaragua, controla todos los aspectos de la educación superior. El proceso de acreditación en América Latina pretende reflejar un concepto paralelamente al de Estados Unidos. A pesar de los objetivos similares, sin embargo, se debe ser consciente de que debido a diferencias culturales, estructuras políticas, filosofía económica, etc., el proceso de acreditación varía considerablemente en la región de América Central. A continuación se presentan algunos aspectos diferentes del proceso de acreditación y su impacto en la calidad de la educación.

En términos de los requisitos de calificación para los profesores, el

SACS, de acuerdo a su normativa, debe de contar con un 50% de profesores a tiempo completo, con grado académico de maestría o dieciocho horas de crédito aprobados en su campo. Además, el SACS requiere que el 25% de los cursos de cada carrera sean impartidos por profesores con grado de doctorado en la disciplina.

El CNU adopta un enfoque diferente a la contratación de profesores. No establece los requisitos mínimos de calificación, excepto que el profesorado debe ser aceptable para el jefe de departamento. Esto es una práctica común en los países centroamericanos. Además, la mayoría de los departamentos académicos tienen solo uno o dos profesores a tiempo completo, incluido el jefe del mismo.

Las universidades con frecuencia cuentan con el 10% de sus docentes de tiempo completo y la mayoría de los miembros de la facultad son externos, lo que afecta la calidad de la educación, porque hay muy poca interacción estudiante-profesor y poco tiempo para la preparación de clases y para mejorar los requisitos del curso.

La mayoría de las universidades intrínsecamente son organizaciones sin fines de lucro. Las universidades con fines de lucro como las privadas de América Central, para asegurar su ganancia, es probable que recorten gastos y esto indudablemente, tendrá efectos adversos sobre la calidad de la educación. La

Transparencia y la Integridad Institucional, Fomento de la Investigación, el Desarrollo de la Facultad y el Apoyo al Desarrollo Académico son aspectos importantes para conseguir la acreditación del SACS. (Ver Anexo A para más detalles). Estos asuntos no son normalmente abordados explícitamente por el CNU como se observa en su "Guía Estructura del Proyecto Institucional" (Ver Anexo B para más detalles). También, otros organismos de acreditación regionales no insisten en el tema del proceso de acreditación.

La solvencia financiera a largo plazo es un asunto importante para conseguir una acreditación de SACS. Hay diferencias substanciales en la filosofía y la organización con respecto al financiamiento de la educación superior en América Central y Estados Unidos. En este último los estudiantes en las universidades acreditadas por SACS (o alguna organización similar) y / o la Academia Americana de la Educación Liberal, ALLE, tienen acceso a fondos de diversos programas que han sido autorizados por el Gobierno Federal bajo los programas del Título IV. Esto ayuda a proporcionar los ingresos de matrícula a las universidades ya sean privadas o públicas.

La mayoría de los países centroamericanos se han comprometido a financiar universidades públicas para apoyar la educación superior, pero el proceso varía sustancialmente entre los países. En Nicaragua, por ejemplo, supuestamente el 6% del presupuesto nacional (que se

define de manera diferente por los distintos gobiernos) se destina a la educación. Todos los fondos son entregados al CNU, el que decide la cantidad de recursos para cada una de las diez universidades que califican. El proceso no es muy transparente. Las universidades privadas dependen de matrículas de estudiantes que pagan con recursos propios o deben pedir prestado, ocasionalmente al programa patrocinador del gobierno, esto afecta la calidad de los estudiantes. Por lo general, los que están mejor preparados se desplazarán a las universidades públicas que cuestan mucho menos, debido al apoyo financiero del gobierno, lo que ayuda a las universidades públicas en América Central a mantener mejor reputación académica.

### **Diseño del Sistema de Acreditación**

Cualquier sistema de acreditación debe hacer de la excelencia el elemento que define la calidad de la educación superior en América Central. Esto requerirá una combinación de evaluación de la calidad: propia por él mismo y/o externa; acreditación de la institución de educación superior o de sus unidades; el programa académico específico o las carreras; evaluación periódica o eventual, etc. Debe haber un mecanismo de colaboración con otras partes interesadas de la educación superior para la evaluación de la calidad y fomentar la auto-

evaluación, la responsabilidad, la transparencia y las innovaciones en la educación superior.

Además, el sistema de acreditación debería impulsar un ambiente académico para el reconocimiento de la calidad de la enseñanza y el trabajo de investigación. El diseño completo de un sistema de acreditación está fuera del alcance de este trabajo, pero se exploran algunos elementos importantes del sistema.

### ***Una o múltiples agencias de acreditación***

La literatura en el campo de las finanzas corporativas sugiere que tener múltiples agencias clasificadoras de bono corporativo (como Standards & Poors, Moody, Fitch, etc.), crea competencia y también facilita a las corporaciones, a buscar su evaluación, y a comparar la calificación de sus bonos. Patrick Bolton, Xavier Freixas y Joel Shapiro (2011) muestran, en particular, que, la eficiencia de las agencias calificadoras de créditos, Credit Rating Agency, CRA, es mayor en condiciones de monopolio que en ambientes competitivos. La razón es porque si existen muchas agencias de evaluación de crédito, entonces se dispondrá de más información sobre el desempeño de las empresas y éstas tendrán la oportunidad para seleccionar aquellas agencias de evaluación de crédito que le favorezcan en la calificación de la evaluación.

La creación de un único Consejo de Acreditación de Educación Superior, CAES, un monopolio patrocinado por el Estado, similar al CSUCA, es un paso en la dirección correcta. Los clientes de los resultados de acreditación (estudiantes, empresarios, padres, etc.) generalmente tendrán una atención y procesamiento de información limitada. Por tal motivo ellos confiarán en la integridad supuesta de CAES. Para CAES, la preocupación de su reputación no puede ser suficiente, proporcionando solamente una evaluación eficaz y precisa. Será necesario que el proceso de acreditación y CAES mismo, deban ser regulados rigurosamente.

Los modelos de la evaluación y valoración (calificaciones) por su naturaleza no son precisos y proporcionan evaluaciones imperfectas de las instituciones de educación superior. Los datos utilizados como los suministrados por la institución, a menudo flexibilizan las suposiciones del modelo de calificación, impactando el resultado. La regulación de CAES llega a ser más importante en esos modelos de evaluación y debe ser ajustado constantemente a las cambiantes realidades de la educación superior. A pesar de la rudeza del proceso de acreditación y certificación resultante, su desarrollo y resultados deben ser transparentes. Una falla o asignación de un grado más bajo en la certificación, debe ser revelado en función del interés del público. La revelación de la valoración de la acreditación también beneficia a la institución que busca la

certificación, porque será percibida como mejor, aunque haya recibido una ponderación de nivel bajo, en comparación a aquellas universidades que no se han interesado por buscar la acreditación.

### ***Acreditación calificada***

Es poco probable que todas las universidades acreditadas, a pesar de cumplir los requisitos de acreditación de base, tendrán los mismos estándares, instalaciones y calidad. Cualquier institución que tenga normas universales predefinidas de acreditación (lo más probable normas mínimas comunes) será acreditado. Esta solución binaria, "SÍ" o "NO", fracasará en la distinción de las universidades acreditadas con respecto a los diferentes niveles de calidad. Además, una vez aprobado, la institución tendrá muy pocos incentivos para ir más allá del mínimo.

Para evitar este problema y para estimular la mejora continua de la calidad, se sugiere que el sistema de acreditación en América Central debe establecer una escala de niveles de calidad, semejante al seguido por las Clasificadoras de Bonos Corporativas, cuando evalúa la calidad de crédito de las corporaciones en el mercado financiero. Esto es justo, solo que la universidad debe también obtener los grados como A, B, C, D y F, no muy diferente a sus propios estudiantes. Este sistema ya se utiliza en la India por el Consejo

Nacional de Evaluación y Acreditación, NAAC, y por organismos similares en muchos otros países.

### ***Evaluación periódica***

Una institución que solicita la acreditación, proporciona toda la información necesaria sobre todos los asuntos públicos: a) a la comisión de acreditación, b) a los pares evaluadores y c) al grupo de revisión interna, en buena fe, y con el espíritu de integridad. Una vez que a una institución le ha sido otorgada una calificación, es importante asegurarse de que la institución continúe manteniéndola y cumpliendo con los requisitos estipulados por el CAES.

La acreditación debe ser otorgada por tiempo limitado. Al vencimiento del período, la institución debe ser reevaluada. Además, el organismo de acreditación debe reservarse el derecho de revisar a la organización en cualquier momento (como vigilancia constante) y revocar la acreditación si el caso lo amerita.

El CAES debe mantener un sitio *web* para acceder continuamente información y comentarios de los estudiantes, los profesores y los administradores, quienes deben vigilar la calidad de la educación de conformidad con los estándares de acreditación. En caso de deficiencia grave, la institución debe estar en continua vigilancia. El sitio *web* debe mostrar toda la información disponible y revelar cualquier cambio en la

evaluación. Tanto los exámenes periódicos de las instituciones como mantener el sitio *web*, por supuesto, suponen una carga financiera adicional, pero es necesario para asegurar la estabilidad de las instituciones y la calidad de la educación.

### ***Gestión de un fondo fiduciario para cubrir los costos de acreditación***

El acreditarse implica para las universidades gastos financieros directos y costos indirectos, asociados con el uso de sus recursos humanos, los que en muchas situaciones pueden impedir a las universidades solicitarla. Cuando la principal fuente de ingreso del organismo de acreditación, proviene de las instituciones que están solicitándola, podría crear un conflicto de intereses. La situación de dependencia de las agencias de acreditación con respecto a los honorarios de las instituciones que buscan la acreditación, en conjunto con el costo que para las universidades representa este proceso, así como el interés de aquellas instituciones de influenciar la calificación para beneficiarse, podrían acarrear importantes consecuencias sistémicas en los resultados.

El CAES debe cobrar honorarios por su servicio de acreditación y remuneraciones regulares por la vigilancia continua, para asegurar su supervivencia. Estos emolumentos cambian con el tiempo, deben ser regulados, porque se espera que el

CAES sea una organización sin fines lucrativos. Los honorarios deben ser garantizados por adelantado, y no depender del resultado de la evaluación. En cualquier caso, el coste de la acreditación seguirá siendo un asunto para las universidades, sobre todo si hay requisitos de acreditación obligatoria.

En Costa Rica, el SINAES puede seleccionar a cualquier institución de educación superior para examinar y evaluar la universidad que solicita la acreditación, sin compensación alguna. El concepto es interesante en atención al mérito. Sin embargo, no resuelve el asunto del costo, porque solo desplaza los gastos de una institución a otra. También crea otros problemas como los siguientes:

- La institución que solicita la acreditación, ya que no está en condiciones de cubrir el costo completo, alimentará la posibilidad de buscar la acreditación ("Free Rider"), a pesar de no estar preparada para ello.
- La institución que está obligada a prestar estos servicios, puede no dedicar todo su empeño en la evaluación.
- También podría haber conflictos de intereses, especialmente si estas dos instituciones compiten en el mismo mercado por los estudiantes y el reconocimiento de su organización.

Se considera que en América Central, se debe crear un Fondo Fiduciario de Acreditación, el que deberá ser financiado por una tasa aplicada a la acreditación en forma regular para las instituciones de educación superior. Estos fondos deben ser destinados exclusivamente a cubrir el costo de la acreditación a través de la región. Esto constituirá un incentivo adicional para las universidades al solicitarla. Para evitar el mal uso de ellos, y el problema de que las universidades aún no estando listas, quieren pasar por el proceso de acreditación, se sugiere que la universidad que la solicita debe presentar un "bono de desempeño". En caso de que la misma no logre pasar la acreditación, este dinero será depositado en el fideicomiso, si obtiene la acreditación con éxito, el dinero será utilizado para cubrir el costo incurrido en el proceso de acreditación de la misma.

#### **Solución a través de las fuerzas del mercado**

Actualmente la acreditación no es obligatoria y el público se preocupa por la calidad de la educación, especialmente en universidades privadas. De hecho en Costa Rica, el SINAES pretende impulsar un proyecto de ley para que las instituciones públicas solo contraten graduados de carreras universitarias acreditadas. Buscar una solución por tal ley es problemático y puede afectar adversamente las iniciativas personales. Las fuerzas del mercado

libre deben ser permitidas en penalizar las universidades de calidad inferior.

Las tarifas por servicios profesionales en general, en Costa Rica y en otros países de América Central, son establecidas por sus asociaciones profesionales, las que deben fijar las tarifas para los diferentes servicios y publicarlas para ser utilizadas por los profesionales. (A menudo, estas listas se utilizan para estimar los ingresos con propósitos de impuesto). Esta fijación de precios por las asociaciones profesionales de Centroamérica, crea algunos impedimentos en las soluciones a través de las fuerzas del mercado libre.

Las tarifas establecidas que figuran en estas listas ignoran la experiencia y la calidad de la formación. Esta fijación de precios debe ser eliminada. Si el objetivo social es el de proteger al público contra los engaños de precio, entonces se debe fijar el precio en su límite superior y no en el inferior. El mercado asumirá que las instituciones no acreditadas serán de calidad inferior y la educación impartida será juzgada de bajo nivel.

El mercado descontará mucho los valores de los servicios realizados por profesionales con grados de universidades no acreditadas. Esto evitaría el problema del proyecto de ley donde los empleos del sector público se abrirían solo a los graduados de las universidades públicas. Esta ley afectaría adversamente

la iniciativa individual del emprendedor para adquirir competencias, ya que las instituciones estatales perderían la oportunidad de contratar a profesionales que han probado ser muy capaces en el mercado, pero que ostentan un "título de una universidad no acreditada".

## **Conclusión y sumario**

Ciertamente hay una necesidad de mayor gasto en las áreas de formación de capital humano. La prioridad para la región debe ser la mejora de la calidad del gasto, haciéndolo más eficaz y mejor orientado. Entre otras cosas, la calidad de la educación es un elemento importante en el aumento de la productividad y el bienestar personal. Los recursos destinados a desarrollar un proceso de acreditación regional sería muy útil para asegurar una educación de calidad.

El proceso de Evaluación y Acreditación de las universidades en América Central está en evolución y las normas básicas se están estableciendo, las que no se aplican uniformemente en todos los países, a pesar de los esfuerzos del CSUCA. El grado diferente de desarrollo de los sistemas de educación, el nivel de progreso económico diverso y los diferentes contextos políticos variados, presentan un problema para la estandarización del proceso de acreditación y su alto costo. También la asimetría de in-

formación presenta sus propios retos.

Sería útil si a través de un proceso combinado de auto-evaluación y evaluación externa puedan definirse los elementos fundamentales de educación, adaptados a los sistemas educativos, el nivel de desarrollo económico y a los contextos políticos en América Central. Además de la calidad en la educación, la accesibilidad a la educación superior en todos los segmentos socioeconómicos de la población y el precio asequible, son elementos importantes.

Para asegurar que los elementos elucidarios sean integrados en el sistema de educación, una Comisión de Acreditación de Educación Superior en el marco del CSUCA, y preferiblemente un monopolio patrocinado por el Estado, debe ser instituido. Todas las instituciones de educación superior deberían estar obligadas a pasar por el proceso de acreditación, el que sería útil si el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, por medio del CSUCA pudiera persuadir a los gobiernos a establecer un Fideicomiso de Acreditación para apoyar a la evaluación y el proceso de acreditación de las universidades. El fideicomiso podría ser financiado por honorarios de acreditación recaudados en todas las instituciones de educación superior. En caso de que el organismo de acreditación regional, no sea instituido, es también posible seguir una variación del ejemplo de Costa Rica, donde el

SINAES es autorizado por ley para seleccionar instituciones de educación superior que brinden, sin costo alguno, los servicios de evaluación y acreditación a otra institución que lo solicite.

Es importante que el sistema sea transparente y la acreditación de cada universidad debe ser divulgada públicamente. El sistema de la acreditación es preferible ya que proporciona estímulos para que las universidades mejoren constantemente. La misma debe ser extendida por períodos limitados y, posteriormente, su re-certificación debe ser llevada a cabo. Las universidades deben estar bajo vigilancia constante para garantizar el cumplimiento de las normas de acreditación. Es necesario que ellas se den cuenta que la certificación de un organismo de acreditación bien establecido, envía la señal al mercado acerca de la integridad, calidad de servicio y continuidad de sus instituciones. Éstos constituyen una señal relevante para el mercado que ayuda a las universidades acreditadas a atraer a más estudiantes de calidad.

La inversión a mejorar la calidad de la educación, por los gobiernos y las universidades (privados y públicos), es imprescindible para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Y por supuesto encarar los desafíos causados por la globalización y el desarrollo tecnológico. Los trabajadores tienen que ser cultos y competentes para ser competitivos. El aumento del gasto público en educación para mejorar la

calidad y la cantidad ha llegado a ser crucial para que América Central pueda lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU en una economía mundial, globalizada y sumamente competitiva. La calidad de la educación superior es un reto que enfrenta América Latina, ya que persigue una política fiscal de mayor calidad en general. Tener dinero ayuda, pero cómo se gasta, importa tanto o más.

## Referencias

- Francisco Alarcón Alba y Julio Guillermo Luna, 2003, "Antecedentes, Situación Actual y Perspectivas de la Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Centroamérica", CSUCA, Estudio para IESALC-UNESCO.
- Francisco Alarcón Alba, 2003, "La Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Centroamérica", documento de trabajo.
- Adish Jain and Mike Pisani, 2008, "Small and Microenterprise Business Development in Costa Rica: An Examination of Domestic and Foreign Born Entrepreneurs", *Latin American Business Review*, Volumen 9, No. 2, pp. 149-167).
- La Nación, mayo 21, 2011. "Hay fraude académico, un engaño total al estudiante", p. 10.
- OECD Report: Latin American Outlook 2009, "Improving the Quality of Public Spending: the Case for Education", pp. 15-22.
- Patrick Bolton, Xavier Freixas and Joel Shapiro (2011), "The Credit Ratings Game", Columbia University, documento de trabajo.
- United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO), Institute for Statistics.
- World Bank, World Development Indicators Database, <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>).
- World Education Report (2000), UNESCO [www.tradingeconomics.com/latin-america-and-caribbean](http://www.tradingeconomics.com/latin-america-and-caribbean)
- Zoido, P. (2008), "Public Spending on Education in Latin America: Does It Pay?", *OECD Development Centre Policy Insights*, No. 80 ◇

## ANEXO-A

### LOS PRINCIPIOS DE ACREDITACIÓN

#### FUNDAMENTOS PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE ACUERDO A LA ASOCIACIÓN DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL SUR, SACS\*

En esta sección se ofrece un resumen de las dimensiones generales utilizadas por SACS en la evaluación de una institución que solicita la acreditación por la Asociación de Universidades.

**El Principio de Integridad:** Una institución que solicita la acreditación o re-acreditación debe suministrar toda la información necesaria sobre todos los asuntos al público, al revisor de acreditación por pares, y el grupo de revisión interna de buena fe y con el espíritu de integridad.

**Requisitos básicos:** Estos son requisitos fundamentales (necesario pero no suficiente) que deben ser suministrados por instituciones que buscan acreditación o acreditación continuada. La institución debe demostrar conformidad con Estándares Completos y Requisitos Federales.

Estos son requisitos fundamentales (necesario pero no suficiente) que deben cumplir las instituciones que solicitan la acreditación o re-acreditación. La institución debe demostrar el cumplimiento de normas generales y los requisitos gubernamentales. Los requisitos básicos concernientes son los siguientes:

- a) Autoridad para suministrar título: es decir la institución es registrada apropiadamente con la administración local.
- b) Un junta directiva mínimo de cinco miembros, que tiene la autoridad y el control legal sobre recursos financieros, libre de conflicto de intereses.
- c) La institución cuenta con un director general que no es un presidente de la Junta.

---

\* Southern Association of Colleges and Schools, SACS.

- d) La institución tiene una misión bien definida apropiada para la educación superior.
- e) La institución se compromete continuamente a evaluar sus procesos para asegurar la eficacia institucional.
- f) La institución tiene programas operacionales de grado con estudiantes inscritos en él para asegurar la operación continua.
- g) Programas de Carrera.
  - i. Duración del Programa: tiene que ser bien definido para cada carrera.
  - ii. Contenidos del Programa: debe ser compatible con la misión y apropiado para la educación superior.
  - iii. La Educación General: para cualquier carrera de bachillerato, el estudiante universitario debe estudiar el componente substancial (por lo menos un curso) de cada uno de las áreas siguientes: Las Humanidades o las Bellas Artes, la Ciencia Social o Conductista, las Ciencias Naturales o las Matemáticas.
  - iv. Los Cursos de Carrera: la institución debe dar instrucciones (o hacer arreglos alternativos con otra institución acreditada) para todos los cursos requeridos por lo menos, para un programa de carrera.
- h) Los docentes: la institución debe mantener docentes de tiempo completo para apoyar su misión. Además, debe demostrar que ellos cumplen con las cualificaciones establecidas.
- i) Aprendiendo recursos y servicios: la institución debe disponer acceso a recursos de aprendizaje y servicios coherente con los títulos ofrecidos.
- j) El servicio de apoyo de estudiante: la institución promueve el aprendizaje del estudiante y el desarrollo a través del programa de apoyo y actividades.
- k) La estabilidad financiera: la institución tiene una base financiera estable y el acceso a fondos para apoyar su misión.
- l) Recursos físicos: la institución cuenta con suficientes recursos físicos (es decir, espacio, estructura, etc.) para apoyar su misión.
- m) Mejora de la calidad: la institución planifica para mejorar la calidad que se centra en los resultados y en el ambiente que apoya el aprendizaje.

*Los Normas Integral:* Éstos son más específicos a las operaciones institucionales y buenas prácticas en la educación superior. Estas normas abarcan cuatro grandes áreas:

- 1) Misión institucional, el Gobierno y la Eficacia.
- 2) Programa.
- 3) Recursos.
- 4) Responsabilidad de la institución con las políticas de la Comisión de Acreditación.

Implícita en cada norma general es que todos los procedimientos y la política se hacen por escrito y han sido aprobados a través del proceso institucional apropiado y son aplicadas por la institución.

**Los requisitos Gubernamental Federales:** El Secretario de Estados Unidos de la Educación reconoce la acreditación de SACS y manda que la institución será revisada y evaluada de acuerdo con los criterios que describe en el reglamento elaborado por Estados Unidos, Departamento de Educación. Los criterios adoptados abarcan las siguientes dimensiones:

- 1) *Éxito del estudiante:* tasa de Completar Carrera, Colocación de Empleo y las tasas de éxito de examen de licencias de carrera.
- 2) *Currículum:* Plan de Estudios debe ser relacionado a objetivos de la institución, diplomas o título otorgado.
- 3) *Política de información:* el calendario académico, Metodología de Evaluación, las Políticas de Reembolso deben estar disponibles a estudiantes y público.
- 4) *Duración de Programa:* la duración del estudio es adecuado con el objetivo educativo.
- 5) *Reclamos de estudiantes:* la institución debe tener un procedimiento adecuado para dirigir demandas escritas y demuestra que sigue esos procedimientos.
- 6) *Contratación:* el documento de la contratación representa con precisión las prácticas de la institución, las políticas y condiciones.
- 7) *Responsabilidades de la institución:* se debe asegurar que la institución cumple con los requisitos de estudios (programa) definido bajo el Título IV de 1998 "Enmiendas de Educación Superior".

## ANEXO B

### GUIA: ESTRUCTURA DEL PROYECTO INSTITUCIONAL

#### CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSIDADES, CNU, DE NICARAGUA

#### MARCO GENERAL

La elaboración del Proyecto Institucional responde a una secuencia lógica de etapas. El primer paso consiste en una declaración de la misión y visión institucional, las que deben ser concretas para que sirvan de base al diseño del proyecto.

A la definición de la misión y visión institucional deberá seguir la fundamentación, la justificación y los objetivos del proyecto, que permiten situar a la institución en el contexto de la educación nicaragüense.

A continuación se presentarán las variables a considerarse en la evaluación del proyecto institucional:

- I. Base Jurídica.
- II. Fundamentación filosófica y social.
- III. Funciones sustantivas: Docencia, Investigación y Extensión.
- IV. Estructura organizativa y recursos humanos.
- V. Recursos didácticos y su administración.
- VI. Infraestructura e instalaciones
- VII. Financiamiento

#### I. Base Jurídica

**A. *Acta constitutiva***, la que deberá contener además de los requisitos de la ley correspondiente entre otras la misión, visión y organización académica, administrativa y territorial universitaria.

#### B. Estatutos

**C. Proyectos de reglamentos generales y especiales de la institución:**

- c.1. Régimen Académico Estudiantil
- c.2. Registro Académico
- c.3. Registro Interno
- c.4. Reglamento del Trabajo Docente

Cada uno de los reglamentos debe contener nombre, finalidad, títulos, capítulos, artículos e incisos.

**D. Currículo vitae de los asociados y patrocinadores**  
(Experiencia profesional, académica e investigativa).

**II. Fundamentos filosóficos y sociales**

**A. Justificación y fundamentos del proyecto**

La justificación de la creación de una institución deberá responder a las necesidades de desarrollo del país. La fundamentación debe ser respaldada por datos y antecedentes que sustenten cada una de las justificaciones que se expresen.

**B. Declaración de misión y visión**

Misión es un enunciado general de las características y propósitos de la institución, sirve de marco referencial del desarrollo y la evaluación institucional.

Visión, proyecta el desarrollo institucional en un espacio de tiempo teniendo como base la misión.

- C. Objetivos**
- D. Políticas**
- E. Principios y valores**
- F. Modelo Educativo**

**III. Fundamentos sustantivos: Docencia, Investigación y Extensión**

- B. Investigación Científico Técnica: Políticas, Líneas y Normativas**
- C. Extensión y servicio a la comunidad: Políticas y programas (sociales, deportivos, y culturales)**

**IV. Estructura Organizativa y Recursos Humanos**

- A. Organigrama institucional**
- B. Manual de cargos y funciones**
- C. Recursos Humanos**

- Proyección de Principales Autoridades Académicas.
- Proyección de contratación docente.
- (Tipos de contratación).
- Proyección de Personal Administrativo principal de las siguientes áreas:
  - Administración.
  - Contabilidad.
  - Finanzas.
  - Recursos Humanos.
  - Registro.
- Proyección de Personal de Apoyo a la actividad académica.

En los casos correspondientes a personal, se deberá incorporar el currículum vitae de cada uno de sus miembros, mismo que deberá reflejar lo siguiente:

- Nombre completo.
- Lugar y fecha de nacimiento.
- Instituciones en donde haya realizado sus últimos estudios, indicando el nivel académico alcanzado, sustentándolo con el diploma o título que corresponda.
- Experiencia laboral en el ámbito universitario.
- Experiencia laboral en otros ámbitos, indicando los cargos desempeñados.
- Producción intelectual (caso de autoridades académicas y profesores).
- Mecanismo de ingreso, perfeccionamiento, promoción y evaluación para administrativos y docentes.

#### **IV. Recursos didácticos**

##### **A. Biblioteca**

Plan de adquisiciones bibliográficas futuras y presupuesto asignado para ello indicando: área científica o pedagógica a que pertenezca, número de títulos, número de volúmenes.

Publicaciones periódicas previstas a suscribir por carrera.

**B. Materiales didácticos**

Recursos tecnológicos: Detallar los previstos a adquirir.  
Equipamiento didáctico: Detallar las necesidades previstas, computadoras, medios audiovisuales, material didáctico. Presentar plan de adquisición.

**C. Laboratorio y talleres (Indicar área del conocimiento, cantidad, materiales y equipos que se prevén)**

**D. Otros**

**VI. Infraestructura: edificios, terrenos**  
(Complementar información con el formulario N° 7)

Los bienes inmuebles con que cuenta el proyecto institucional y su régimen legal. En caso contrario, describa la forma en que la institución resolverá sus necesidades de infraestructura a corto y mediano plazo. Presentar el proyecto de construcción.

Describa las facilidades generales de que dispone el inmueble, para servir como Centro de Educación Superior.

Presentar copia de planos.

Financiamiento

**A. Fuentes de financiamiento:**

- Aranceles por matrícula y mensualidad
- Donaciones
- Venta de servicios

**B. Plan de inversiones (los primeros 5 años)**

**C. Proyección de matrícula**

**D. Relación costo beneficio**

**E. Convenios y contratos de financiamiento**

Patrick Staes, Nick Thijs\*\*  
Ann Stoffels y Lena Heidler \*\*

# A 10 años del Marco Común de Evaluación, CAF\*

EXAMINA LA EVOLUCIÓN DEL CAF DESDE SUS INICIOS EN EL 2000 Y ANALIZA EL ESTADO DEL MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN EN EL 2010. SE DESTACA LOS HITOS Y LOGROS DEL CAF, SUS USUARIOS Y PROMOTORES EN SU DÉCIMO ANIVERSARIO. ADEMÁS, TAMBIÉN SE PRESENTA UN BREVE ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO DEL CAF EN EUROPA, INCLUYENDO MENCIONES DE DÓNDE ESTÁ SIENDO APLICADO Y EN CUÁLES SECTORES. A LA VEZ DESCRIBE EL DESARROLLO DE CONTENIDO PARA EL CAF Y LOS PROCESOS DE MADURACIÓN EXPERIMENTADOS EN ESTE LAPSO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CAF; MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN; EUROPA; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CAF; EUROPE; MODERNIZATION OF THE STATE

## Resumen

En el 2000, el Grupo de Servicios Públicos Innovadores, (IPSG, por sus siglas en inglés) de la Red Europea de Administración Pública, (European Public Administration Network, EUPAN, por sus siglas en inglés), presentó el Marco Común de Evaluación (CAF por sus siglas en

inglés). Después de diez años del CAF, en el 2010 y con más de 2000 usuarios registrados, es hora de revisar el estado de la situación, los logros durante este período y quizá lo más importante, determinar los alcances para la próxima década.

## Primeros pasos hacia el Marco Común de Evaluación

El lanzamiento del CAF se ubica en un contexto de hace diez

\* Elaborado para “*Epiascope*”, la revista del Instituto Europeo de Administración Pública, EIPA, segunda edición 2011. Traducido y publicado con permiso de los autores. Traducción al español: Summer Cagle. Revisión: Harys Regidor-Barboza, ICAP/marzo del 2011.

\*\* Los autores, son miembros del Centro Europeo de Recursos CAF del European Institute of Public Administration, EIPA de Maastricht, Holanda. Patrick Staes, Segundo Experto Nacional del Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP; Nick Thijs,

Profesor del IEAP; Ann Stoffels, Programador del IEAP, Lena Heidler, Asistente de Investigación del IEAP. Maastricht, Holanda.

Recibido: 4 de febrero del 2011.

Aceptado: 29 de abril del 2011.

años que se mantiene vigente actualmente, durante el cual el sector público tuvo que enfrentar muchas transformaciones y responder a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad. Estos retos y presiones, han ocasionado que el sector público sea sujeto de grandes reformas. Como siempre sucede en épocas de crisis financiera y reducción de presupuestos, el enfoque de la administración pública giraba alrededor de la eficiencia y la eficacia, con atención a la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas y la conciencia sobre la entrega de los servicios públicos.<sup>1</sup> Junto con los principios del New Public Management, NPM, o la Nueva Gestión Pública, NGP, se construyeron métodos y técnicas enfocados en alguno de estos principios, o bien, que procuraban combinarlos. Como una de las técnicas surgidas durante este período, la Gestión de la Calidad Total, TQM, formó parte de muchas instituciones del sector público a finales de los ochenta y particularmente a principios de los noventa. Al final de esa década, muchos modelos y técnicas de gestión de la calidad (EFQM, ISO) estaban siendo

incorporados en el sector público; subsecuentemente el CAF encontró también un camino en el sector público.<sup>2</sup>

La consulta informal fue el mecanismo predominante dentro de la EUPAN durante los años siguientes, sin embargo, hacia finales de los noventa había una necesidad cada vez mayor en la Unión Europea, UE, por lograr una respuesta más intensa y formal, que optimizara la cooperación con respecto a la modernización de los servicios gubernamentales en los Estados miembros, y su preparación para la próxima expansión.<sup>3</sup>

En 1997, esta necesidad tuvo frutos en la formación de un grupo de trabajo al nivel europeo que luego se convirtió en el Grupo de Servicios Públicos Innovadores, IPSG, guiado por la Red de Directores Generales a cargo de las administraciones públicas de los Estados miembros: EUPAN. Los preparativos realizados a nivel informal durante muchos años por los Directores Generales, se manifestaron formalmente en noviembre de 1998, bajo una Declaración ministerial que contenía “*los principios generales concernientes al mejoramiento de la calidad de los servicios entregados a los ciudadanos.*” El grupo de trabajo del IPSG, desarrolló una herramienta de gestión de la calidad adaptada específicamente para las características del sector público. El resultado se presentó en el 2000 con el nombre Common Assesstmen Framework, CAF, o Marco Común de Evaluación,

1. Pollitt, C. and Bouckaert, G., (1999) *Public management Reform*, Oxford University Press.
2. Van Dooren, W., Thijs, N. and Bouckaert, G., (2004) Quality management and management of quality in the European public administrations. En: Löffler, E., and Vintar, M. (Eds.). *Improving the quality of East and Western European public services*. Hampshire: Ashgate. pp. 91-106.
3. Engel, C., (2003) Quality management tools in CEE candidate countries. Maastricht: Eipa, p. 104.

un sistema de auto-evaluación basado en los principios de la gestión de calidad total, TQM, y derivado de los modelos de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, EFQM, y del Modelo Alemán Speyer. El CAF fue concebida como una herramienta fácil de usar y de libre acceso para el sector público, que permitiera implementar procesos de auto-evaluación en administraciones públicas de toda la UE en su búsqueda por entender y utilizar técnicas modernas de gerencia. En este sentido, el CAF fue lanzado durante la primera Conferencia Europea sobre la Calidad, realizada en Portugal, en mayo del 2000.<sup>4</sup>

Durante los últimos diez años desde el lanzamiento del CAF, el sistema ha generado una serie de logros, descritos brevemente en el gráfico 1.

El 2001 vio un mayor desarrollo alrededor del CAF: se estableció el Centro Europeo de Recursos CAF (CAF-RC, por sus siglas en inglés) en el marco del Instituto Europeo de Administración Pública, EIPA, en Maastricht, Países Bajos. Este Centro fue creado por una iniciativa de los Directores Generales a cargo del área de servicio público, con la meta

de ser un centro europeo con experiencia en la implementación del CAF, coordinando con instituciones nacionales dedicadas a la calidad, funcionando como un centro de consultoría y formación o entrenamiento. Además, CAF-RC llevó a cabo investigaciones sobre el uso del modelo para su desarrollo y estimular los delegados nacionales de la Red Europea CAF, con el propósito de constituirse en una fuente de inspiración para la comunidad CAF europea. Finalmente, aunque no menos importante, se encargó a la CAF-RC, la labor de crear una base de datos para recopilar información sobre todos los usuarios del CAF en Europa, con el objetivo de llegar a registrar 2000 usuarios para el 2010.<sup>5</sup>

Durante el 2002, el modelo fue simplificado y mejorado con la finalidad de adaptarlo aun más a las necesidades del sector público. El nuevo diseño fue lanzado durante la Segunda Conferencia Europea de la Calidad realizada en Dinamarca. En ese entonces, a partir de un estudio sobre el uso de CAF en Europa<sup>6</sup> (2002), se hizo evidente la necesidad de adaptar el modelo de una forma que fuera más orientado al quehacer del sector público.

En la reunión del IPSG realizada en Viena durante el 2004, el grupo tomó la decisión de crear un grupo de expertos sobre CAF con el objeto de desarrollar un Plan de Acción para el Marco Común de Evaluación. El grupo de expertos

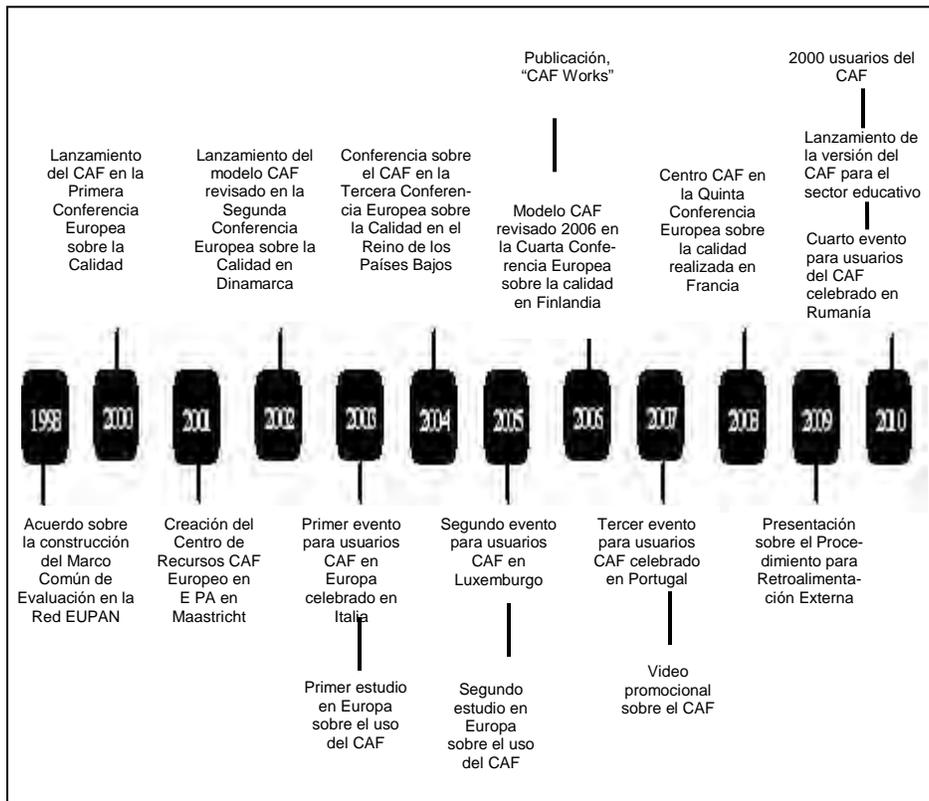
---

4. Engel, C., (2002) Common Assessment Framework: The state of affairs, *Eipascopes*, (1), pp. 35-39.

5. Más información en: [www.eipa.eu/CAF](http://www.eipa.eu/CAF)

6. EIPA (2003), Study for the Italian presidency on the use of the common assessment framework in the European public administrations, Maastricht, p. 92.

**GRÁFICO 1**  
**CRONOLOGÍA DEL CAF**  
**UN REPASO DE LOS 10 AÑOS DEL CAF**



incluyó los delegados nacionales del CAF de los Estados miembros, el Centro de Recursos CAF del EIPA y representantes de la EFQM. El grupo estuvo abierto a la participación de expertos en CAF/TQM nominados por los países, reuniéndose por lo menos dos veces al año, para cumplir con las siguientes tareas principales:

- Mejorar y actualizar periódicamente el Marco Común de Evaluación.
- Definir en colaboración con el EIPA, el rol del Centro Europeo de Recursos CAF (tareas, mandato, posicionamiento, financiamiento).
- Desarrollar herramientas de apoyo para el CAF en conjunto con el EIPA (p.e. sitio *web* del CAF).
- Validar diferentes propuestas para el uso del CAF al nivel nacional o sectorial.
- Apoyar y promover el intercambio de buenas prácticas relacionadas con herramientas operacionales para la gerencia entre países miembros europeos.
- Organizar eventos para usuarios del CAF (documentos y programas).
- Realizar informes y reportes al IPSP por lo menos dos veces al año.

La colaboración realizada en el marco de esta Red es muy importante, ya que opera bajo el espíritu de consenso a nivel europeo con el fin de impulsar el desarrollo alrededor del modelo CAF, a pesar de las dificultades como la distancia, culturas distintas de administración pública, agendas nacionales, financiamiento, etc. La Red ha comprobado su capacidad de propulsar al CAF, con sus muchas iniciativas y productos que se describirán posteriormente.

Desde el lanzamiento del CAF en el 2000, quedó claro que los principios de entendimiento mutuo y comparación académica (*benchmarking*) serían elementos claves para el éxito del modelo en Europa. En este sentido, los usuarios europeos CAF organizan eventos regularmente con el propósito de funcionar como un punto de encuentro inspirador para los usuarios del modelo y para expandir el enfoque de TQM en el sector público europeo.

En los años 2003 y 2005, los usuarios del CAF de toda Europa se encontraron en Roma y Luxemburgo respectivamente, en los dos primeros eventos europeos de Usuarios del Marco Común de Evaluación. La presidencia portuguesa organizó el tercero en la ciudad de Lisboa en el 2007. Rumanía fue anfitriona del cuarto encuentro de usuarios CAF en el 2010, en coordinación con la red de delegados nacionales CAF y el Centro de Recursos CAF del EIPA. Este evento se enfocó especialmente en los ocho Principios de

Excelencia y el novedoso sistema desarrollado de Retroalimentación Externa para el CAF, una versión del método orientado específicamente al sector educativo.

En el 2004 la tradición de la Conferencia Europea de la Calidad fue continuada en el Reino de los Países Bajos. Durante ésta, se presentó una conferencia magistral sobre el CAF. Luego en el 2005, no solo fue realizado el segundo evento de usuarios CAF, como se mencionó anteriormente, sino que también se efectuó un segundo estudio sobre el uso y la forma en que ha sido ejecutado el CAF.<sup>7</sup>

Los resultados de este estudio revelaron una serie de áreas del CAF que requerían mejoras: lograr mayor coherencia y simplicidad en el modelo, incrementar los aspectos amigables para el usuario mediante ejemplos más claros, la inclusión de un glosario y el desarrollo de un sistema de asignación de puntaje ajustado para ciertos usuarios, y ampliar el enfoque de calidad mediante directrices para mejorar los planes de acción y lineamientos para procesos de comparación académica. En consecuencia, el CAF fue revisado por segunda vez y en el

2006, se lanzó “CAF 2006” durante la Cuarta Conferencia Europea de la Calidad celebrada en Finlandia. El resultado ha sido una mejor definición de los criterios y sub-criterios, un incremento en la consistencia interna de los criterios y la formulación de nuevos métodos de evaluación y asignación de puntaje.

A pesar de los aspectos altamente técnicos y conceptuales del procedimiento para adaptar el modelo, hubo fuerte participación de quince países durante el proceso de revisión. Varios países prepararon sub-temas en grupos de trabajo que también recibieron apoyo substancial por parte del EIPA, además de las contribuciones significativas de la EFQM.

Adicionalmente, bajo la iniciativa de la presidencia austriaca y la cooperación del CAF-RC, se publicó “CAF Works,” en el 2006. Esta publicación presenta veintinueve buenas prácticas de quince países y de ocho sectores diferentes, donde el uso del CAF ha llevado a mejores resultados de gestión.<sup>8</sup>

Como fue mencionado anteriormente, continuando con el hábito de celebrar los Eventos para Usuarios CAF, Portugal fue el anfitrión del Tercer Evento de Usuarios CAF en el 2007, y por demás desarrolló en conjunto con el Centro Europeo de Recursos CAF un video, diseñado como una herramienta atractiva para promover el CAF, mostrando la efectividad del modelo en procesos de mejora para organizaciones del sector público.<sup>9</sup> Adicionalmente, el

---

7. EIPA (2005), *Study on the use of the Common Assessment Framework in European public services*, Maastricht, 89 p.

8. The “CAF works” publicación puede ser descargada en [www.eipa.eu/caf](http://www.eipa.eu/caf) (publications section).

9. The “CAF movie” puede ser visto y descargado en [www.eipa.eu/caf](http://www.eipa.eu/caf) (caf movie section).

video claramente visualiza la dimensión europea del CAF: la colaboración entre los diferentes Estados miembros y las ventajas de contar con una red y comunidad europea fuerte. Se considera que es la herramienta de comunicación más apropiada para presentar el proceso y los resultados del modelo CAF, en las organizaciones y conferencias de calidad.

La quinta Conferencia Europea de la Calidad tuvo lugar en París, Francia en septiembre del 2008 y presenció el segundo Centro CAF, un momento preciso para la realización de talleres y sesiones de trabajo sobre el modelo, que atrajo la asistencia de 800 personas del total de 1100 participantes en la Conferencia, una señal clara del interés que existía sobre esta herramienta, el que sigue creciendo.

Actualmente, el CAF ha sido traducido en veinte idiomas y es usado por más de 2000 organizaciones (ver Infra).

### **Evolución del desarrollo y uso del modelo CAF**

El modelo del CAF y su uso, ha madurado durante los últimos

diez años. Este proceso de maduración se puede dividir en tres fases. Primera, la enfocada en la auto-evaluación, una segunda, con mayor atención en las mejoras después de la auto-evaluación, y una tercera, enfocando la atención en una madura cultura de excelencia en la organización.

En la primera fase del uso del CAF, del 2000 hasta el 2006, se enfatizó la introducción de los principios y valores de la gestión de la calidad total (TQM) en el sector público mediante el uso del CAF como una herramienta de auto-evaluación. En este entonces, organizaciones del sector público no estaban acostumbradas a observarse a sí mismas, y menos utilizando la participación de sus propios funcionarios. Había mucho que aprender y la mayor parte de la energía fue dirigida a difundir una metodología sólida de auto-evaluación.<sup>10</sup>

A partir del proceso de revisión realizado en el 2006, más atención fue dedicada a la segunda fase, el seguimiento de la auto-evaluación: la implementación de acciones de mejora resultado de los hallazgos en muchas áreas de mejoramiento, durante las auto-evaluaciones. El éxito del CAF fue medido por las prácticas de mejoramiento gerencial instaladas y que producían resultados más deseables según los criterios del modelo.<sup>11</sup>

Conforme aumentaba la conscientización, fue necesaria una tercera fase que desarrollara más el

---

10. Staes, P., & Thijs, N. (2005). Quality Management on the European Agenda. *Eipascope*, 2005/1, pp. 33-41.

11. Thijs, N. & P. Staes (2005), The Common Assessment Framework in European public administration: a state of affairs after five years. *Eipascope* 2005/3, pp. 41-49.

concepto de excelencia que ha sido la base del CAF, pero que no había sido formulado explícitamente para aplicación en el sector público. Si se desarrollaran, estos principios pueden guiar el crecimiento de la organización hacia la excelencia basada en una auto-evaluación sólida y planes de mejora efectivos. Este trabajo fue realizado en el marco de discusiones sobre el nuevo Procedimiento para Retroalimentación Externa.<sup>12</sup>

La mayoría de las herramientas de gestión de la calidad tienen esquemas de reconocimiento para evaluar estudios que se han efectuado en la organización. El CAF no contaba con un sistema que permitiera este tipo de evaluación hasta el 2010, cuando un grupo de expertos voluntarios de Bélgica, Dinamarca, Italia, Eslovenia, EFQM y el Centro de Recursos CAF del EIPA, se ofrecieron para allanar el camino a la implementación de la Retroalimentación Externa en el CAF. En relación con la naturaleza de las necesidades y demandas expresadas por muchos usuarios del CAF en los Estados miembros, la Retroalimentación Externa del CAF pretende cumplir con los siguientes objetivos:

- Apoyar la calidad en la implementación del CAF y en sus impactos en las organizaciones.

- Analizar si una organización determinada está instalando valores de TQM como resultado de la aplicación del CAF.
- Apoyar y renovar el entusiasmo en la organización para la implementación de estos procesos.
- Promover la revisión por pares y la comparación académica.
- Premiar organizaciones que han iniciado el proceso hacia la mejora continua para alcanzar la excelencia en forma efectiva, sin juzgar el nivel alcanzado.
- Facilitar la participación de usuarios del CAF en los programas de Niveles de Excelencia de la EFQM.

Durante un proceso de Retroalimentación Externa CAF, un grupo de expertos (los Actores de la Retroalimentación Externa CAF), visita la organización y recopila evidencia sobre cómo la institución ha preparado, implementado y seguido el proceso de Auto-Evaluación CAF. Después de ese proceso la organización recibirá o no recibirá una etiqueta "ECU" que significa "Usuario Efectivo del CAF" (Effective CAF User), por un período de dos veces. El procedimiento fue lanzado en el 2010. Los Estados miembros deben instalar el procedimiento en adelante.

Mientras tanto, la Red Europea del CAF también inició un pro-

---

12. Thijs, N. & P. Staes (2010), From self-assessment to external feedback, Eipascope 2001/1, pp. 9-14.

ceso de crear modelos del CAF ajustados a los quehaceres de sectores específicos de la administración pública. La primera iniciativa de este tipo fue realizada en el 2008, cuando la Red del CAF creó un grupo europeo de trabajo, conformado por delegados nacionales y expertos en el campo, para desarrollar una versión del CAF para el sector educativo. El resultado es el CAF y la Educación aprobado por la Red EUPAN en junio del 2010, ahora disponible en la página web del Centro de Recursos del CAF.

#### **Creciendo hacia 2000 usuarios en el 2010: meta sobrepasada**

Durante los últimos diez años, el CAF ha crecido en términos de conceptos y contenidos, pero también, y más importante, ha aumentado la cantidad de usuarios, como resultado del objetivo lanzado en el 2005 por la presidencia británica, para tener como meta el registro de 2000 usuarios para el 2010.

Esta meta fue alcanzada en junio del 2010 al registrarse como Usuario CAF, el Alto Consejo de Justicia de Bélgica (CSJ). Este es un órgano

constitucional responsable de la selección de jueces y la auditoría externa del poder judicial. Está conformado por jueces y miembros legales, que juegan un papel importante en la institucionalidad belga porque organiza la selección de jueces, realiza el control externo del sistema judicial y formula recomendaciones y opiniones, sirviendo como puente entre ciudadanos, magistrados y el orden político para restablecer la confianza en el sistema de justicia.

*“El CSJ optó por utilizar el análisis CAF porque es un modelo utilizado ampliamente por administraciones belgas a nivel nacional, regional y local. La meta era de optimizar los recursos internos optando por un método que fuera estructurado, participativo y de abajo hacia arriba que involucrara a los funcionarios.”<sup>13</sup>*

Los más de 2000 usuarios, están distribuidos ampliamente por Europa y más allá de sus fronteras. Si se examina con detenimiento el contenido de la base de datos de los usuarios CAF (ver cuadro 1) se aprecia que la mayoría de los países europeos cuentan con organizaciones que utilizan el CAF.

---

13. Tomado de la entrevista con Madame Roland, anterior presidenta del Alto Consejo de Justicia de Bélgica, durante el 4<sup>th</sup> CAF User Event in Bucharest, 23-24 de setiembre del 2010.

**CUADRO 1**  
**USUARIOS CAF REGISTRADOS EN TREINTA Y OCHO PAÍSES**  
**E INSTITUCIONES EUROPEAS**  
**A AGOSTO DEL 2010**

País	Usuarios	País	Usuarios	País	Usuarios
Italia	322	España	44	Reino Unido	7
Bélgica	284	Grecia	39	Letonia	6
Dinamarca	250	Eslovaquia	39	Instituciones de la UE y la EC	6
Polonia	160	Rumania	33	Irlanda	5
Portugal	112	Suiza	20	Suecia	5
Hungría	104	Chipre	19	Rusia	4
Austria	90	Bosnia-Herzegovina	18	Croacia	3
Noruega	85	Estonia	18	China	2
Alemania	68	Francia	16	Namibia	2
República Checa	64	Luxemburgo	12	Países Bajos	2
República Dominicana	54	Lituania	9	Macedonia	2
Eslovenia	50	Bulgaria	8	Túnez	1
Finlandia	50	Turquía	7	Serbia	1

*Fuente: Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP.*

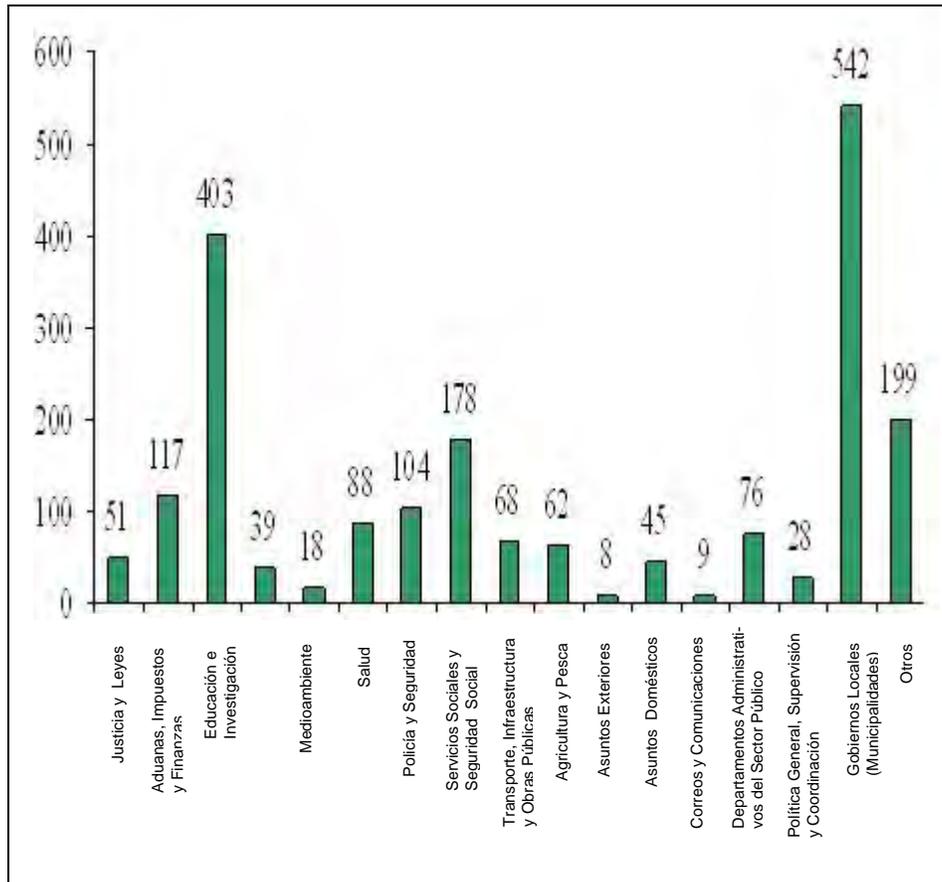
Además, no se distingue algún patrón geográfico que determine alguna razón para explicar dónde están los mayores usuarios CAF. La mayor cantidad de usuarios son de países como Bélgica, Italia, Dinamarca, Portugal, Polonia y Austria. El modelo CAF no conoce fronteras continentales, ya que se puede observar que cuenta con usuarios en la República Dominicana y Túnez, ambos con una cantidad importante de usuarios; e incluso la base de datos evidencia el uso del CAF en China y Namibia. Incluso, varias organizaciones del nivel supranacional se han comprometido a la gerencia de la calidad a través de CAF; varias direcciones generales de la Comisión Europea, la Corte de Auditores y Europol entre otras organizaciones han implementado el modelo exitosamente. Examinando la ampliación del CAF desde esta perspectiva, el CAF tiene muy buenas posibilidades de crecimiento basado en su reputa-

ción hasta el momento, así que se puede esperar una mayor utilización del modelo en las organizaciones de los países miembros, en las instituciones regionales europeas, y más allá de sus fronteras.

En el gráfico 2, se puede apreciar que los usuarios del CAF vienen de todos los sectores de la administración pública. Sin embargo, los sectores más prominentes según los bases de datos de EIPA-CAF son los de educación e investigación (403 usuarios) y administraciones locales (542 usuarios). Esta distribución es particularmente interesante porque ya existe una versión del CAF orientada específicamente al sector de educación e investigación. Se predice que con la ampliación del CAF, será posible que más versiones "a la medida" del CAF podrán ser desarrollados para otros sectores, en un futuro cercano.

## GRÁFICO 2

### DIFUSIÓN DE USUARIOS CAF POR SECTOR



Fuente: Instituto Europeo de Administración Pública, IEAP.

## El futuro del marco común evaluador

Desde el lanzamiento del modelo CAF en el 2000, en el marco de la Primera Conferencia Europea de la Calidad, más de 2000 organizaciones del sector público han aplicado el modelo. Durante los últimos diez años el modelo CAF se ha posicionado, como una de las diferentes herramientas de gestión de la calidad en uso actualmente. Gracias a la colaboración única que existe en Europa y los esfuerzos de muchas personas, la implementación del modelo en sus instituciones ha sido exitoso. Sin embargo, es importante que los impulsores del CAF se preparen para enfrentar los retos del futuro. La comunidad CAF, necesitará tomar las medidas necesarias para prepararse.

En las secciones anteriores se ha descrito en general, el origen y evolución del CAF, así como su implementación, todas las actividades e instrumentos que fueron utilizados durante sus diez años de existencia y propagación en la Región. La mayoría de las aplicaciones fueron iniciadas a partir de la última revisión del CAF realizada en el 2006. Esta revisión, se basó en un estudio comprensivo sobre el uso del modelo 2002 del CAF, que arrojó una gran cantidad de datos cualitativos sobre el proceso. En este sentido, se con-

sidera que es necesario realizar otro estudio a profundidad, esta vez relacionado con la aplicación de la versión 2006 del CAF, con el propósito de determinar nuevos pasos para su desarrollo y expansión del 2010 en adelante, fijar nuevas metas de usuarios registrados, y establecer objetivos estratégicos para el futuro.

El estudio tendrá lugar en el 2011. Al igual que en estudios previos, será necesario plantear preguntas sobre los contenidos del CAF la definición escrita de estos contenidos y los procesos de implementación. También se examinará si es necesario incluir nuevos temas relacionados con el quehacer del sector público tales como sostenibilidad, integridad y ética, se recolectarán sugerencias de delegados y usuarios nacionales. Habrá más énfasis en el impacto de los planes de acción que fueron planteados después de la autoevaluación, con la finalidad de determinar cómo éstos han contribuido a profundizar la aplicación de los ocho Principios de Excelencia fijados para el sector público en las organizaciones.<sup>14</sup> La información sobre la implementación del nuevo Procedimiento de Retroalimentación Externa, brindará una primera indicación sobre que extendidos están estos principios de excelencia en el sector público europeo. Queda claro que uno de los puntos de acción para el futuro del CAF será la promoción e instalación del procedimiento completo del CAF, una meta que demandará mucho esfuerzo por parte de los Estados miembros y el Centro de Recursos CAF del EIPA.

---

14. Ver el folleto sobre el CAF y el Procedimiento de Retroalimentación Externa en [www.eipa.eu/CAF](http://www.eipa.eu/CAF)

El Procedimiento de Retroalimentación Externa se visualiza como el tercer paso en el desarrollo de la calidad en organizaciones del sector público. En un primer paso, las organizaciones deben observarse a sí mismas, descubrir áreas de desarrollo y trabajar en ellas en cercana colaboración entre la gerencia y las personas de la organización. Gran cantidad de oportunidades de mejora en la organización pueden ser encontradas en las competencias del personal, siempre y cuando, sean movilizadas en una forma efectiva. Aunque mucho se ha logrado para permitir que esto suceda con el uso del CAF, pero estos esfuerzos deben ser mantenidos a nivel europeo y nacional, e incluso a ser incrementados en un número de Estados Miembros que aun no tengan el pleno convencimiento del valor agregado del enfoque de la gerencia de la calidad total para el sector público.

Existen muchos casos exitosos de instituciones locales, nacionales y regionales. Este es el segundo paso de las organizaciones en su desarrollo. En diez años, el intercambio de buenas prácticas ha sido un punto de gran importancia en las agendas de muchas reuniones internacionales tales como las cinco Conferencias Europeas de la Calidad y los cuatro eventos realizados para usuarios del CAF, así como en muchos eventos nacionales y regionales relacionados con el tema de la calidad. Sin embargo, todavía se puede efectuar más en cuanto a esfuerzos para aumentar la efectivi-

dad de estos intercambios de buenas experiencias en todos los aspectos de los veintiocho sub criterios del CAF. Con el propósito de mantener la naturaleza holística del enfoque de la gestión de la calidad total, todas las buenas prácticas organizacionales están en juego. Además, es importante abrir espacios para ejecutar los intercambios mediante las nuevas herramientas electrónicas disponibles. La eficiencia está cobrando mayor relevancia en este campo, por lo que hay que superar la tendencia clásica del sector público en tiempos de crisis de dejar de realizar reuniones con colegas de otros países, ya que la falta de contacto en realidad provoca un atraso en el crecimiento del sistema europeo e impide la creación de oportunidades para mejorar la capacidad del sector público en los países miembros.

En el tercer paso, organizaciones del sector público buscan colaborar con colegas externos expertos en el modelo, con la finalidad de determinar si la auto evaluación y mejores prácticas gerenciales implementadas han contribuido a profundizar la cultura de gerencia de la calidad total (TQM). De hecho, este es el resultado final de trabajar con el CAF: una excelente organización que busca el nivel de madurez de los ocho principios de excelencia. Esta ambición está claramente definida y sus promotores están conscientes del objetivo final de emprender el CAF. En este sentido, si bien es importante mantener esfuerzos paralelos de promoción y apoyo durante

la realización de cada uno de los tres pasos de implementación, se ha visto que es particularmente necesario prestar atención a la profundización de logros relacionados con los ocho Principios de la Excelencia, por lo que todavía se requiere mayor trabajo para desarrollar los procesos de apoyo para esta dimensión del CAF. Algunas preguntas aun por explorar en relación con las ocho Principios son: ¿Qué significan en la práctica para una organización?, ¿Qué hay detrás de estos conceptos?, ¿Cómo una organización pueda lograr pasar de un nivel a otro más profundo?, ¿Estos conceptos son comunes para todos los países o podríamos aprender unos de otros?

Además de trabajar en la profundización general del modelo, la pregunta constante es si no sería útil desarrollar versiones sectoriales de éste, respetando por supuesto la estructura general del modelo. En este sentido, ya se ha finalizado en el 2010 el CAF para el sector Educación, e incluso algunos países ya

han desarrollado versiones del CAF orientados al sector Justicia, Salud y Gobiernos locales. Sin embargo, la Red CAF aun tiene pendiente discutir la creación de otros modelos específicos dentro del contexto oficial, aunque en la práctica ya están siendo aplicados.

### **Conclusión**

Probablemente, no hemos logrado detallar todo el abanico de oportunidades para el CAF en el futuro, pero es importante enfatizar que el modelo tiene grandes posibilidades de jugar un rol aun más efectivo que en el pasado, en términos de impulsar servicios públicos de excelencia, tanto dentro como fuera de Europa. Una condición primaria para lograr este potencial, es la fuerte cooperación dentro de la Red CAF entre los Estados miembros y la CAF-RC. En este sentido, es muy importante recordar constantemente que, ¡juntos, lograremos más! ◇

# Un acercamiento al análisis prospectivo de la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala

Fátima A. Castaneda Mena\*

---

PROPONE EL ANÁLISIS PROSPECTIVO COMO UNA HERRAMIENTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GUATEMALTECA PARA INCREMENTAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, IDENTIFICANDO UNA SERIE DE VARIABLES RELEVANTES PARA EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE GUATEMALA, EN EL MARCO DEL ANÁLISIS PROSPECTIVO, RECOMENDANDO LA NECESIDAD DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL FUNCIONARIO GUBERNAMENTAL Y LA CREACIÓN DE GRUPOS EXPERTOS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CALIDAD TOTAL; SERVICIOS PÚBLICOS; CARRERA ADMINISTRATIVA; FUNCIONARIOS PÚBLICOS; GUATEMALA; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; OVERALL QUALITY; PUBLIC SERVICES; MODERNIZATION OF THE STATE; GUATEMALA; CIVIL; SERVANT

## Análisis retrospectivo de la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala

“Los cambios que se están produciendo en el ámbito socioeconómico son tan importantes, tan

profundos y algunos a tal ritmo, que ya han comenzado a sentirse los efectos en las instituciones/organizaciones y empresas. En este contexto de incertidumbre no son suficientes los análisis convencionales que se alimentan desde y con datos exclusivos del pasado” (Instituto de Prospectiva Estratégica, 2009).

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales, Profesional en práctica, Funcionaria de la Subdirección de Organismos Regionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

Recibido: 10 de febrero del 2010.  
Aceptado: 15 de junio del 2010.

Se hace imprescindible disponer, además, de nuevas herramientas que exploren las posibles evoluciones futuras de problemáticas complejas en las que se ven

---

Castaneda Mena, Fátima A. (2011). Un acercamiento al análisis prospectivo de la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 75-97, 2011

75

inmersas, tanto administraciones públicas como organizaciones privadas y empresas. “Solo así podrán adoptarse las estrategias más adecuadas para competir o servir eficientemente en un mundo cada día más interrelacionado” (Ramírez, 2009).

Hoy en día, la representación del futuro ofrece dos opciones. La primera, es esperar a que lleguen los problemas o las situaciones irreversibles para plantearse qué se debe hacer. La segunda, consiste en anticiparse a los problemas que puedan aparecer, reflexionando sobre el futuro, construyéndolo e influyendo sobre él, reduciendo los riesgos de la complejidad e incertidumbre que implica lo desconocido, de esta manera se estará en la capacidad de responder adecuadamente y de actuar ante las variaciones del entorno.

Retrospectiva es el análisis crítico de lo que ha sucedido en el pasado, es decir, (orígenes, desarrollo, implicaciones e incluso ciclos que se llegan a complementar y repetir periódicamente). “Es necesaria la información de las constantes históricas, su clasificación e intentar no solo contemporanizarlas sino proyectarlas” (Konow y Pérez, 1990).

### ***Administración pública***

“Se le llama administración pública a la estructura del gobierno; esto es, el conjunto de instituciones y funcionarios de un país encargado

de llevar la administración de todos los asuntos políticos, económicos y sociales del mismo” (Congreso de la República de Guatemala, 2009).

La administración pública, se encarga de proponer, evaluar y ejecutar proyectos enfocados a los servicios públicos como por ejemplo: educación, atención médica, transporte público, carreteras y vivienda entre otros. Así también, la administración pública puede actuar en todo un territorio e incluso puede actuar sobre la propiedad privada, si así lo exige el interés general.

La función principal, es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de la población, a través del bienestar y el progreso colectivo. La administración pública debe buscar el equilibrio socio-económico, primando los intereses generales frente a los particulares.

### ***Calidad de los servicios públicos***

“Es el conjunto de las actividades que realiza la administración pública de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la población” (Elocal, 2009). Los funcionarios públicos juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la población.

La calidad de los servicios públicos, se proyecta como una plataforma de información y participación ciudadana en el diseño de los servicios públicos que tiene como finalidad:

- “Analizar la calidad de los servicios públicos desde la perspectiva de los ciudadanos, proponiendo iniciativas generales de mejora.
- Facilitar a los ciudadanos información sobre la calidad de los servicios.
- Articular un foro de participación ciudadana.
- Proporcionar una visión integral del funcionamiento de los servicios públicos, elaborada con la participación de los distintos actores concernidos por ellos y que ha de publicitarse y difundirse a todos los grupos de interés en la materia, especialmente los ciudadanos” (Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, 2008).

En Guatemala, los ciudadanos asocian a la administración pública con el concepto de corrupción. Sin embargo, más allá de las conjeturas es preeminente cuestionar el por qué, de constantes actos de corrupción en las instituciones públicas por parte de los funcionarios. Así mismo, cuál ha sido el papel de la sociedad civil, los movimientos sociales y el sector privado entre otros.

El Estado guatemalteco, ha logrado fortalecer el clima de la participación, la concertación y el diálogo. Sin embargo, la finalidad de afrontar los fenómenos de pobreza, injusticia y desigualdad continúan sin respuesta; ya que las distintas administraciones gubernamentales, han quedado a merced de intereses corporativistas. Así también, se mantiene el desafío del papel del Estado como rector en el cumplimiento ante las obligaciones con la población, mediando situaciones como: la reforma educativa, la vivienda, la transparencia de las políticas públicas, la descentralización y la participación de la ciudadanía entre otras.

En el contexto guatemalteco se han determinado patrones culturales, que han limitado la representación y la legitimidad de las instituciones democráticas como por ejemplo: el diálogo, la tolerancia y, la formación de líderes locales (Rivera, 1994:16).

En los párrafos siguientes se describen algunos de los factores que han determinado la estructura de la administración pública en Guatemala, misma que ha influido directa o indirectamente en la calidad de los servicios que se brinda a la ciudadanía.

El primer factor, que debe analizarse para comprender la dinámica de la administración pública en Guatemala, es el papel de las élites económicamente poderosas; éstas han determinado la permanencia en el bloque de poder y la pervivencia

de su linaje como estructuras de larga duración.

En palabras de Gramsci, dichas familias han cumplido con una cuádruple función: “organizan la estructura económica y son portavoces de la ideología de su grupo, hacen corresponder la concepción del mundo de la clase dominante con el conjunto de la sociedad y sobre todo establecen alianzas creando mecanismos para la legitimación y el consenso de la sociedad en su conjunto. En otras palabras, ejercen la dirección ideológica y política de su grupo y representan casi siempre los intereses de su red familiar” (Gramsci, en Casaús, 1994:21).

Ejemplo de ello en la actualidad es el Movimiento Pro Reforma. Según Escobar, este Movimiento “es un grupo privilegiado que ha obtenido derechos y privilegios que el pueblo no tiene, este grupo históricamente ha manejado la política y la economía del país, han impuesto y manipulado a los gobernantes” (Escobar, 2009).

Asimismo, el Movimiento Pro Reforma es el reflejo de *encroaching*,<sup>1</sup> ¿Sino por qué la propuesta del mismo a la modificación a la Carta Magna? cuyo objetivo es: “es-

---

1. El término se refiere a la invasión, intromisión, abuso de derecho, usurpación, traspaso de límites, apropiación, obstrucción, abuso en el proceso, fuerte influencia, entrar a una propiedad sin permiso, más allá del límite usual y comprometer los derechos de otros a cambio de los dominios.

tablecer un genuino Estado de Derecho mediante una reforma a la Constitución por enmienda, sin convocar a una Asamblea Nacional Constituyente” (Presentación de Pro Reforma, la Propuesta).

Existe incongruencia de este Movimiento en relación a sus objetivos por mencionar:

¿Por qué los integrantes de Pro Reforma, ven al mismo como una solución al sistema político de Guatemala, aunque no legitiman el proceso de las Consultas Populares en donde se manifiesta la voluntad del pueblo?

¿Por qué Pro Reforma argumenta que el sistema político guatemalteco ha colapsado, si ha sido en gran parte este mismo grupo que ha influido y llevado al poder a los gobernantes de Guatemala en las últimas décadas?

Por otro lado, el comportamiento de la élite guatemalteca, refleja las siguientes características:

- *Ideologización*: resulta de la pérdida del objeto teórico con el real, por lo que son carentes de objetividad que tergiversan el comportamiento social.
- *Dogmatismo*: paraliza la abstracción de la realidad ante esquemas que éste mismo ordena u otros imponen.
- *Sectorización*: aferro a posiciones que en la práctica pier-

den vigencia” (Barcarcel, 1981:6).

Según Barcarcel, en Guatemala desde la teoría política, el proceso de democratización de las instituciones públicas no encaja con el diseño ideológico” (Barcarcel, 1981). El autor plantea que las élites económicas se dividen en: élite local, transnacional no gubernamental, gubernamental, y no ha permitido la democratización real en el país.

Un segundo factor, es la dimisión ideológica izquierda-derecha; es importante considerarla, pues ha influido en los candidatos, líderes y, la calidad de los servicios públicos entre otros. En Guatemala resulta difícil, ya que los partidos políticos se denominan pragmáticos manifestando una actitud populista y clientelista.

Siguiendo a Coloner y Escatel, “la distribución de preferencias de la ciudadanía izquierda-derecha, influye en el proceso democrático, la política de consenso y/o confrontación y, la estabilidad política e institucional. La capacidad de auto ubicarse y la preferencia partidaria configura la durabilidad de los regímenes democráticos, la polarización, la competencia partidaria, coalición multipartidista en el gobierno y, el gasto público” (Coloner y Escatel, 2005:130).

El tercer factor, son los movimientos sociales guatemaltecos que se han creado por la falta de res-

puesta estatal y la expansión de la élite dominante. Sin embargo, dichos movimientos; “no han logrado constituir el espacio particular de identidad colectiva que constituya una realidad permanente y estable en el funcionamiento del sistema con un espacio específico para actuar” (Sangmpam,1995:623).

Siguiendo a Boinx y Rosembluth, los movimientos sociales guatemaltecos rurales se caracterizan por “sociedades pre agrarias enfocadas a creación de situaciones abstractas del reclamo de la tierra, sociedades agrarias que manifiestan el proceso de industrialización que aún no han dado paso de lo agrario-rural a lo urbano” (Boinx y Rosembluth, sin fecha: 25).

El cuarto factor, son los reclamos sociales; siendo el punto de análisis la estructura. “En Guatemala desde 1960, el 50% de la situación económica-social de la población aún sigue siendo agraria, y por ende toda movilidad ideológica ha repercutido en mayor o en menor grado en la estructura agraria” (datos CEPAL, en Fung y Monal, 1969).

Guatemala se caracteriza por: población indígena, latifundios, concentración de la tierra, sistemas de tendencias arcaicos, avance lento en la economía y el monopolio de precios en el mercado, sin olvidar el latifundio con la visión paternalista y el sistema de empresa y con ello lograr perpetuar el estatus quo. A pesar de ello, el país durante el gobierno de Jacobo Arbenz trató de

implementar el cambio con el Decreto 900.<sup>2</sup>

Aunque la demanda de tierra de los campesinos se ve como ideológica no es suficiente, ya que el campesinado no ha comprendido la realidad de la estructura agraria, por lo tanto no existe ideología, se mantiene un sistema agrario arcaico. El campesino debe tomar en cuenta la subordinación de la sociedad rural que ha limitado la respuesta a sus demandas de acceso a la tierra.

Como quinto factor, se puede mencionar la carencia de formación profesional y ética de los funcionarios públicos; la discrecionalidad o capacidad casi ilimitada para decidir sobre cuestiones importantes que tienen una alta demanda. Las prácticas de la función pública guatemalteca son una mezcla de: tradiciones culturales, fallas institucionales, formas de hacer política y una delimitación entre lo público y lo privado.

“El formato más conocido es el clientelismo, que consiste en el ofrecimiento de algún beneficio a cambio de apoyo político. En el país este tipo de corrupción, es vista como tal, debido al alto grado de tolerancia social en un amplio sector de la población, que la percibe como necesaria en el proceso de reparto de los bienes por parte del Estado” (Verkoren, sin fecha).

---

2. Decreto 900. (Propuesta de Reforma Agraria). Esta misma, debe estar acompañada de un plan de seguimiento de programas de capacitación; si no cuenta con ello no es factible dicha reforma.

El sexto factor, es la corrupción en la administración pública; ésta es el efecto de falta de conciencia y/o cultura ciudadana para exigir resultados por medio de la auditoría social, “es el resultado de la complicidad de la sociedad civil e individuos en ser partícipes y/o cómplices de favores individuales. Generalmente es la consecuencia de una sobre normatización de un mismo asunto, del desconocimiento ciudadano acerca de sus derechos y/o de la permanente politización de la gestión pública” (Nieto, 1994:08).

La calidad de los servicios públicos están inmersos de corrupción, que puede ser definida como: “la manifestación de debilidad institucional, falta de valores éticos, desviación de incentivos y aplicación insuficiente de la legislación. La corrupción puede ocurrir tanto en el sector público como en el privado” (ICGFM, sin fecha). Es preciso destacar que la corrupción, en los servicios públicos en Guatemala se manifiesta a través del abuso de poder público para obtener beneficio particular.

El séptimo factor, es la ausencia o en todo caso; el incipiente desarrollo de una cultura fiscal (pago de impuestos). El ciudadano guatemalteco no ha llegado a interiorizar la idea de que es contribuyente y ve al Estado como algo ajeno, lo que dificulta el desarrollo de la pertenencia, fundamental para concretar las auditorías sociales.

Se hace mención así también, al enriquecimiento ilícito y la vulne-

rabilidad a la cual está sujeto el gasto público, que se encuentra en manos de grupos económicos y políticos de interés para su beneficio personal; a su vez fenómenos como: el lavado de dinero, narcotráfico, el crimen organizado, grupos clandestinos y mafias.

### **Análisis prospectivo de la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala**

“El análisis prospectivo, es un panorama de los futuros posibles, es decir de los escenarios no improbables, tomando en cuenta el peso de los determinismos del pasado y de la confrontación de los proyectos de actores, cada escenario de la prospectiva, puede ser objeto de una apreciación cifrada” (Godet, 1993).

Este tipo de análisis permite explorar las posibles y/o probables evoluciones futuras de empresas, grupos, sectores, organizaciones, instituciones, temáticas o problemáticas de toda índole (políticas, económicas, tecnológicas, sociológicas, etc.) a medio y largo plazo, mediante el análisis de las variables que más influirán en su evolución tomando en cuenta los comportamientos de los actores implicados.

---

3. El principal exponente es Michael Godet, cuya obra es La Caja de Herramientas con la implementación de programas de procesamientos de datos, con la información recopilada de la opinión de los expertos.

Los métodos utilizados en el análisis prospectivo son cualitativos y cuantitativos, los mismos responden a criterio y preferencia ideológica de los planificadores. Todos los métodos coinciden en elementos comunes como la necesaria documentación, el análisis de la información, el diseño de los escenarios y la definición de estrategias para el logro de los propósitos previstos.

Entre los métodos más conocidos y usados se destacan: *delphi*, *micmac*, morfológico y *mactor*.<sup>3</sup>

La prospectiva en la administración pública y la calidad de los servicios públicos, según Michael Godet permite:

- “Seguimiento permanente del desarrollo tecnológico, mediante la llamada vigilancia o inteligencia tecnológica.
- Mejorar el proceso de toma de decisiones a través de:
  - Identificar futuros peligros y oportunidades.
  - Desarrollar marcos de referencia útiles para la toma de decisiones y la planificación.
  - Sugerir una variedad de enfoques posibles para la resolución de problemas.
  - Contribuir a evaluar políticas y acciones alternativas en el mediano y largo plazo.

- Aumentar los grados de libertad para elecciones de futuros posibles” (Godet, 1993:10).

En otras palabras, el análisis prospectivo es una herramienta que permite enfocarse en: hipótesis, identificación de las principales variables, actores y escenarios en que se desarrollarán los temas, búsqueda de soluciones viables y efectivas y, el análisis y sistematización de la información a largo plazo.

A continuación se enfatiza la identificación de las principales variables que podrían considerarse para la situación actual de Guatemala, en el marco del análisis prospectivo y cuyo propósito es un acercamiento a la construcción de este análisis. Así, seguidamente se describen los temas que eventualmente se someterían a un grupo de expertos, indistintamente de la especialización de cada uno de ellos, para mejorar la administración pública y la calidad de los servicios públicos en Guatemala utilizando la prospectiva. Estos temas son:

- Análisis político.
- Democracia y demos.
- Gobernanza y gobernabilidad.
- Políticas públicas.
- Agenda de gobierno y servicios públicos.
- Política de *accountability* social.

- Identidad política.
- Principios éticos y profesionales.
- Medios de comunicación y el periodismo de denuncia.
- Seguridad.
- Prosperidad humana.

### **Análisis político**

Es preeminente dejar a un lado los supuestos empíricos, desarrollando la teoría desde las interrogantes, para dar espacio a la administración pública como parte de la ciencia política, desde lo científico. El análisis político de la calidad de los servicios públicos requiere de la explicación de los fenómenos fundamentados en hipótesis y variables ligados a teorías sólidas.

El objetivo de la ciencia política es el estudio sistemático del gobierno en su sentido más amplio. El análisis abarca el origen y tipología de los regímenes políticos, las estructuras, funciones e instituciones, las formas en que los gobiernos identifican y resuelven problemas socioeconómicos y, las interacciones entre grupos e individuos decisivos en el establecimiento, mantenimiento y cambio de los gobiernos.

Según Alcántara, “los analistas políticos hoy en día se enfrentan a tres situaciones fundamentales en la construcción de la ciencia

política, siendo ellas: el objeto básico de estudio, la ciencia como actividad o proceso y, la toma de conciencia de los escenarios políticos” (Alcántara, 1993). Es decir, quienes realizan análisis político deben convencer con el análisis, por ello es necesario que la ciencia política se desplace más allá de la explicación y los fenómenos políticos.

### ***Democracia y demos***

El principal desafío de la democracia guatemalteca, es la representación de la legitimidad como desarrollo de la economía, tomando en cuenta los siguientes indicadores: el orden, el control y la estabilidad de las instituciones. La democracia guatemalteca sin demos, significa que el pueblo no ha participado, sino solamente ha sido un ente pasivo, como mero espectador.

### ***Ventajas de la democracia***

Alcántara señala algunas ventajas entre ellas: “liberal-individual (desarrollo de personas), nivel social y participación (soluciones pacíficas). Aspectos relativos a la economía, (disminuye la pobreza y mejora la distribución de la riqueza de los ingresos. Considerando que la tradición liberal es el componente estructural, no es el resultado clave de la política económica” (Alcántara, 1993).

### ***Nivel de consolidación democrática***

Es necesario mantener consenso entre los principales partidos y las instituciones básicas y, acuerdo económico entre el gobierno, sindicato y empresarios. Las características anteriores deben ser evaluadas por:

- El grado de legitimidad alcanzado por el régimen democrático.
- El nivel de percepción de las amenazas y las ventajas de la misma.
- La legitimidad del funcionamiento de las instituciones.
- La dimensión económica.

### ***Gobernanza y gobernabilidad***

Gobernanza, es la estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones. “Desde el punto de vista organizativo, las nuevas formas de gobernación o de sub gobierno se caracterizan a menudo por el predominio de los grupos de interés con respecto a los legisladores, el papel central de los expertos y, el establecimiento de unas reglas del juego democrático distintas de las tradicionales” (Cátala, 2001).

## Gobernanza

El concepto es relativamente antiguo y, en inglés, *governance*, se ha utilizado como sinónimo de gobierno, “término que en la literatura anglosajona se utiliza con preferencia al concepto de Estado para designar a la maquinaria de la acción pública” (Mayntz, 2000: 23).

Según Mayntz, “después de haber sido empleado por los economistas, politólogos y sociólogos, para señalar las distintas formas de intervención de las empresas en su espacio socioeconómico. Varios autores empiezan a utilizar este concepto para interpretar los cambios más actuales que, de forma más o menos confusa, se aprecian en las formas de acción pública” (Mayntz, 2000:36). La gobernanza, es el proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre.

Le Galés, hace referencia al triple problema que atañe a la acción pública:

- La densidad técnica y la complejidad de la acción pública aumentan, esto es; la elección pública ha de tener en cuenta datos relativos a universos científicos, técnicos, económicos, sociales o políticos cada vez más heterogéneos, lo que comporta necesariamente que la integración de los actores

políticos de estos universos sea problemática.

- El entorno socio-organizativo de la acción pública es cada vez más fluido e incierto, es decir, cada decisión vincula a actores de estatuto diverso. En un contexto donde se combinan elementos de descentralización y factores de concentración de decisiones, toda política pública adopta la forma de “gobernanza a múltiples niveles”. Lo que debilita la capacidad de reacción de cualquier actor considerado aisladamente.
- La articulación entre los procesos de la “política electoral”, formas de selección de las élites políticas, formas del debate público, condiciones de la competición por los espacios públicos” (Le Galés, citado en Ruano, 2002: 6).

La gobernanza, permite una mejor comprensión del papel que desempeñan los actores no estatales en la producción de bienes públicos. El análisis de la gobernanza exige conocer las vías de contacto entre el proceso político, el conflicto social y la adopción de decisiones públicas.

Es imprescindible saber cómo los gobiernos ejecutan las decisiones que implique el conjunto gobierno-sociedad civil, y no unilateral, que considere al gobierno y a la sociedad aisladamente. Pero no se trata solo de una interacción entre el gobierno

y la sociedad civil, sino de la gobernabilidad como expresión de la gobernanza en términos de ajuste entre las necesidades y las capacidades de gobierno.

#### Gobernanza en la práctica

Gobernanza implica la necesidad de adoptar nuevos mecanismos que garanticen la pluralidad, la flexibilidad y la interacción. Es preeminente la práctica de la gobernanza, de no ser así los vacíos de gobernanza crean:

- “La intensificación de la sectorialización y la diferenciación de políticas de administración.
- La intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas.
- La extensión del campo de las políticas públicas.
- La descentralización y la fragmentación del Estado.
- La difuminación de las fronteras entre el ámbito público y el privado.
- La multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas.
- La transnacionalización de la política nacional.
- La interdependencia y la complejidad creciente de las cues-

iones políticas y sociales” (Gamble, 2000).

#### *Gobernabilidad*

Gobernabilidad, es la situación en la cual los actores políticos con capacidad de afectar la estabilidad del sistema, aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático y, las instituciones están en condiciones de diseñar y desarrollar políticas para atender las demandas de los ciudadanos.

#### Gobernabilidad como buen gobierno

La gobernabilidad se trata de “una relación que permite al gobierno gobernar porque los ciudadanos respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas; pero que también, permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del gobierno en términos de eficacia de la acción del Estado” (FLACSO, 2009).

Algunos criterios básicos que permiten evaluar la gobernabilidad en el contexto guatemalteco son: el grado de legitimidad, la representatividad, la responsabilidad con los ciudadanos y, la eficacia de la gobernabilidad, así como el grado en que el contexto en el que actúa la gobernabilidad, se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos.

### *Gobernabilidad y participación de la sociedad civil*

La participación de la sociedad civil, es el proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad, ejercen el poder y la autoridad; de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas, tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social.

Según el enfoque trilateral postulado por Gamble, “existen tres esferas que condicionan la gobernabilidad de las sociedades; dichas esferas interactúan de modo distinto, de acuerdo con el grado de desarrollo de los patrones políticos institucionales. Las tres esferas o niveles son: la profundización, la institucionalización y el rendimiento social” (Gamble, 2000:38).

### **Políticas públicas**

Es el conjunto de acciones desarrolladas por el Estado a cualquiera de sus niveles (locales, municipales, departamentales, nacional y de Estado) encaminadas al bienestar de la población y a resolver lo que se define como problemas sociales. Es el resultado de la actividad de la autoridad gubernamental legítima frente a los problemas, es un conjunto práctico de normas con varios actores gubernamentales, que deciden o no actuar ante las demandas de la sociedad.

Para poder intervenir, es crucial la toma de decisiones, (pública o no), cuáles van a ser sus costos y sobre quiénes van encaminadas las soluciones planteadas. Se consideran los siguientes problemas:

- “Falta de consenso con respecto a qué es el problema, y si es público o privado.
- Excesivas demandas de los problemas públicos.
- No existe un ordenamiento de la agenda entre los poderes.
- Falta de representatividad de los ciudadanos.
- Formación de intereses particulares como problemas públicos” (Borja, 1998).

### *Evaluación de políticas públicas*

Según Vernon, la evaluación es el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos” (Vernon, 1991:46).

La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía. Aceptando la diversidad de planteamientos y corrientes existentes y

sin olvidar el fin último de la evaluación que es su utilidad social, se consideran especialmente los siguientes referentes para la evaluación de políticas públicas:

- La evaluación es una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.
- La evaluación utiliza herramientas de las ciencias sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la gerencia pública.
- La evaluación puede referirse tanto al diseño como a la aplicación, desarrollo y finalización de una intervención pública.
- Su finalidad última será mejorar el servicio a la sociedad con una mayor eficacia del sector público y el perfeccionamiento de la calidad democrática.

### ***Agenda del gobierno y los servicios públicos***

La agenda política-administrativa, está integrada por las demandas de los formuladores de las políticas que han seleccionado a aquellos con respecto a los cuales se sienten obligados a actuar. Así

también, la agenda-sistemática es aquella en la que las cuestiones demandadas por los miembros de la comunidad creen como merecedoras de atención pública, y las autoridades deben de actuar aunque no sean prioridades o no estén establecidas originalmente.

La agenda de gobierno se forma dependiendo de la atención del problema por parte de las autoridades y la sociedad. En este proceso se debe considerar:

- La capacidad de atención para cada problema es limitada y por ello no pueden incluirse en la agenda todos los problemas.
- Los problemas son asuntos por definir, en consecuencia los autores compiten entre sí para llamar la atención de las autoridades y así priorizar sus demandas.

Por otro lado, en Guatemala la integración de una nueva demanda a la red de cuestiones públicas es débil. Su integración está supeditada a todos los expertos y profesionales en asuntos específicos (fiscales, ecológicos, agrícolas, educativos entre otros). Ellos actúan con la sociedad y el gobierno, proporcionan sus conocimientos, estructuran las cuestiones públicas para diseñar las posibles acciones y conforman asociaciones. Considerando lo anterior, en el país abundan los problemas públicos que han presentado grandes dificultades con respecto a:

- a) Su definición.

- b) Criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución.
- c) Valoración de la solución, verdadera o falsa, buena o mala.

Los desafíos en Guatemala en el tema de la agenda del gobierno y la calidad de los servicios públicos deben ser abordados por:

- El gobierno, quien debe decir si actuar o no en los asuntos prioritarios que necesitan resolverse.
- El mismo debe intervenir en la toma de decisiones, asumiendo cuáles van a ser sus costos, así como hacia quiénes son orientadas las soluciones planteadas.

#### **Política de 'accountability' social**

La política de *accountability* social, representa una de las diversas formas de politización con base en la sociedad civil que tiene lugar en las nuevas democracias. El concepto "hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de *accountability* legal, en la que están involucrados diversos actores entre ellos:

- Movimientos sociales coyunturales, sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales.
- Asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas de carácter permanente.

- Medios de comunicación" (Peruzzotti, sin fecha: 10).

En otras palabras, la política de *accountability* son las elecciones periódicas del poder político como una operatización de mecanismos fiscalizadores durante un mandato, medidas de control y sanciones para los que no cumplen las normativas.

Siguiendo a O'Donnell, las iniciativas incluyen, entre muchas otras, campañas para demandar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos, monitoreo del proceso de formulación e implementación de presupuestos públicos en los distintos niveles de gobierno, vigilancia de los procesos y campañas electorales, supervisión de la conducta de la institución policial" (O'Donnell, en Peruzzotti, sin fecha).

El ejercicio de la política de *accountability* se orienta desde la óptica social, a los actores involucrados; genera un recurso vital para el ejercicio de la rendición de cuentas sociales, generación de fuentes de información autónomas, que sirven para suplir vacíos informativos estatales o bien para desafiar las cifras o datos oficiales.

La política de *accountability* social es un importante complemento subinstitucional que incide directamente en el funcionamiento y desempeño de mecanismos institucionalizados, tanto verticales como horizontales. Generalmente se distinguen dos formas principales de actuación:

- “Mostrando un déficit concreto en el funcionamiento de determinada agencia a través de la denuncia de casos específicos de corrupción, o de violación de la legalidad, o del debido proceso por parte de oficinas o agentes públicos, y forzando la activación de organismos de *accountability* horizontal (como el poder judicial o las comisiones legislativas de investigación) que de otra manera serían reticentes a aplicar sanciones a los sujetos transgresores.
- Participación ciudadana, activa y responsable.
- Transparencia, en la ejecución del presupuesto, en las políticas públicas implementadas en las instituciones.
- El poco acceso y/o conocimiento por parte de los funcionarios públicos.

- Exhibiendo déficits sistémicos de funcionamiento o de estructura. En este caso, se requiere el monitoreo permanente, de tal manera que se pueda proceder a una evaluación sistemática del desempeño institucional de determinada oficina o poder gubernamental” (O’Donnell, 2001:504).

En Guatemala, el gobierno de turno intentó crear mecanismos de *accountability*, con la Ley de Acceso a la Información (Decreto 57-2008), cuyo objetivo principal es permitirle a los ciudadanos pedir cuentas a las instituciones públicas, de manera que dispongan de elementos para auditar el desempeño de la función pública. Sin embargo, el Decreto, aún no ha cumplido su objetivo principalmente a falta de:

El funcionario público guatemalteco, generalmente ignora los reclamos cívicos por mayor transparencia; el resultado es la declinación en la confianza ciudadana de los representantes políticos. Como sostienen Diamond y Plattner, “si la percepción de fracaso se extiende, la confianza generalizada es reemplazada por la desconfianza generalizada” (Diamond, y Plattner, 1999).

### **Identidad política**

La población guatemalteca es joven. Según el Censo Poblacional 2002, el 85% de sus habitantes tienen menos de cuarenta y cinco años. Esto proporciona insumos para el análisis de los imaginarios ideológicos que pueda tener la juventud, ya que los procesos históricos que se han desarrollado en su contexto, hacen parte:

- De una etapa democrática que si bien ha tenido algunas convulsiones políticas, no se puede comparar con el período vivido durante el Conflicto Armado Interno, en el plano nacional, por ejemplo.

- La Guerra Fría, en el plano internacional. Por tanto, es una población joven que vivió los Acuerdos de Paz en la niñez, y ha participado en las elecciones una o dos veces a lo sumo.

Al parecer, en el presente se ha pasado de un modelo cultural basado en la “razón social, comprendido como la legitimación de aquello que es útil para la colectividad, a una basada en la autorrealización autónoma, la cual legitima lo que el individuo (y en este caso, el joven) considera útil para su desarrollo personal” (Martínez, 2000).

“Lo colectivo pasa a ser de esta forma un espacio que permite ante todo representar la dimensión subjetiva de la propia individualidad” (Maravall, 1988), conformándose cada vez más, como un medio y menos como un fin. De esta manera, en la actual cultura política juvenil, los procesos institucionales pierden sentido y se conforma una visión negativa acerca de la labor de los partidos políticos.

- 
4. Ésta misma se aplicó en el curso de Análisis Político II, impartido por el profesor David Martínez- Amador.
  5. Sin embargo, a partir del 2009, se pudo apreciar un levantamiento de élites, para exigir la renuncia del presidente y su esposa, debido al caso del asesinato del abogado Rosemberg, el 10 de mayo de ese mismo año. Es importante destacar, que fueron promovidas principalmente por personas de los círculos cercanos a la derecha guatemalteca.

Por lo tanto esto configura una baja participación política de los jóvenes, que a juicio de Cardona, “se fundamenta en una desconfianza en los partidos y en los políticos, debido a que éstos no logran canalizar sus intereses; y una elitización de los mismos, que exigen a su vez, la institucionalización de las juventudes políticas organizadas” (Cardona, 1995).

En una encuesta aplicada a los estudiantes de la Universidad Rafael Landívar,<sup>4</sup> de distintas carreras en el 2009, evidencia lo siguiente:

Los jóvenes guatemaltecos no poseen conocimiento real del quehacer de la política y sus instituciones ya que si bien concuerda la gran mayoría que el Estado debe ser el garante de ciertos satisfactores sociales, principalmente, niegan el pago de impuesto de las élites, lo que impide que el tema presupuestario facilite cualquier propuesta por cambiar la realidad nacional.

La ideología en si no se representa únicamente por las variables filosóficas, sino también por la práctica concreta de las personas. La mayoría de jóvenes guatemaltecos no tienen prácticas políticas ideológicas.

En la sociedad guatemalteca, la protesta ciudadana o las demandas que implican salir a la calle, son normalmente conocidas como actos de personas que se identifican con la izquierda política.<sup>5</sup>

Estas protestas fueron un espacio para muchos reclamar el descontento con las figuras políticas.

Es evidente la necesidad de los partidos políticos y de las agrupaciones sociales de buscar formas alternas de representación. También se entiende que las personas no son proclives a la participación social porque durante treinta y seis años ésta fue reprimida en Guatemala, y hoy en día todavía se viven rezagos de esta época, en la que muchos jóvenes universitarios murieron por buscar romper con el poder tradicional de los regímenes militares y políticos.

### ***Principios éticos y profesionales***

Se cuestionan los aspectos éticos<sup>6</sup> de los proveedores, investigadores, estrategas, consultores, comunicadores, sicólogos, usuarios, candidatos, partidos políticos, directores de campaña, gobernantes y, medios de comunicación guatemaltecos.

Pero no todos los políticos son falsos, mentirosos o corruptos. Algunos quienes han formulado sus promesas, con la convicción de que serían capaces de cumplirlas, una

---

6. Ética se deriva de la palabra griega ETHOS que significa morada, cimentada en la estructura de la persona. Por lo tanto, es la ciencia de los actos humanos encaminados hacia el bien. La ética es una parte de la filosofía que trata de la moral y obligaciones de los individuos.

vez en el poder, se han encontrado con monstruos como la burocracia, los grupos de poder, los intereses sectoriales, la ausencia de apoyo, las amenazas, presiones y la mala legislación, que les hace modificar su conducta o ser víctimas del sistema que creyeron que podrían modificar.

### ***Medios de comunicación, y el periodismo de denuncia***

La participación del periodismo de denuncia, en la política de *accountability* social, asume generalmente dos papeles diferenciados:

- El de los medios como un aliado de los actores sociales que les otorga visibilidad a los reclamos cívicos.
- El del periodismo de denuncia o investigación propiamente dicha, que a través de su tarea obtiene información confidencial acerca de actos de ilegalidad gubernamental.

### ***La opinión pública como mecanismo de control social entre administración pública y sociedad***

La opinión pública, es una especie de censura que se observa a través del control social que de manera natural todos los individuos de una sociedad tienden a reconocer intuitivamente.

Según el modelo psicosocial de la opinión pública de Noelle, “los individuos están inmersos dentro de una conciencia social que se basa en la opinión generalizada, la cual a su vez, es creada por los medios de cohesión social (iglesia, escuela, medios de comunicación). Los prejuicios colectivos dominan el comportamiento social, e inhiben las posiciones divergentes de los individuos” (Noelle, sin fecha: 5).

### ***Seguridad***

“El concepto de seguridad, inicialmente fue planteado en términos militares; sin embargo, en la actualidad tiene un enfoque multidimensional, que responde a una serie de amenazas y riesgos que han rebasado el ámbito nacional-militar” (Declaración de Bridgestown, 2002:3).

La seguridad emana de la necesidad de los seres humanos, como el medio de protección y subsistencia ante la presencia de amenazas y/o riesgos, es decir, seguridad es toda acción encaminada a la protección y promoción del bien común, en la cual la presencia del Estado como ente ejecutor/ mediador es preeminente.

La seguridad requiere de la coordinación, la planificación y la ejecución interinstitucional entre el Estado y la sociedad civil, con el objetivo de consensuar la agenda de seguridad, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. En este escenario, la seguridad es uno de

los requisitos para la promoción de la paz en el hemisferio y el fortalecimiento de la democracia en los Estados.

En Guatemala, los Acuerdos de Paz de Esquipulas II hicieron una contribución fundamental hacia esa nueva visión de la seguridad, que se prevalece jurídicamente en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y, en 1996 con la Firma de los Acuerdos de Paz.

### ***Prosperidad humana***

Prosperidad humana, es el derecho a participar de la vida política, del crecimiento económico, el uso de las tecnologías, la educación. “Actualmente se plantea la necesidad de buscar la inclusión como parte de la reorientación de los Estados, convergiendo por tanto en la necesidad de buscar la correspondencia entre la acción del sujeto y los intentos de los Estados en procura de un acercamiento cada vez más cercano a la modernidad” (Declaración de la Cumbre de las Américas, 2009).

“Es necesario entender la prosperidad humana, como un concepto que abre la posibilidad de una conciliación de la actuación de los Estados y el desenvolvimiento de la población, en cuya correspondencia se plasmaría los empeños secularmente puestos en el crecimiento económico, distribución equitativa de la riqueza, el acceso a un empleo decente, la educación y la salud” (Zegarra, 2009).

## A modo de conclusión

El análisis prospectivo hoy en día, es un desafío para los Estados; sin embargo, en la mayoría de las instancias públicas de Guatemala, permanece la ausencia del concepto y análisis del contexto nacional. Es decir, los funcionarios públicos necesitan de formación en asuntos políticos, y aún así, más que asuntos políticos, es necesario establecer como mínimo plataformas científicas que consideren que las acciones del plan de gobierno de turno, sean fundamentadas a partir de realidades objetivas. Algunas pequeñas iniciativas que se pueden considerar al respecto, son entre otras:

- El empleo de prospectiva como herramienta para mejorar la calidad de los servicios públicos en Guatemala, es una solución viable. Se debe establecer qué, cuántos y cuáles han sido y son los procesos del actual gobierno para mejorar la calidad de los servicios públicos.
- Es necesario incorporar, la visión de prospectiva en las iniciativas presupuestarias, a través de la capacitación de funcionarios públicos, promoviendo la formación especializada sobre las cuestiones de administración pública y calidad de los servicios públicos para incorporar esta perspectiva en la legislación nacional, tarea que podría ser asumida

especialmente por el Instituto de Administración Pública, INAP, cuyo objetivo es la formación de los funcionarios públicos.

- Es menester que el Estado guatemalteco, tome medidas para incorporar a un grupo interinstitucional en los temas de: análisis político, democracia y demos, gobernanza y gobernabilidad como un buen gobierno, políticas públicas, agenda de gobierno y servicios públicos, política de *accountability* social, identidad política, principios éticos y profesionales, medios de comunicación, seguridad e integridad humana. La omisión y desconocimiento de estos aspectos, impide el intercambio y discusión de la información de los compromisos que se adoptan en el ámbito político.
- Se debe fortalecer el compromiso profesional para la reducción de la problemática guatemalteca y con ello contribuir a la construcción de un país más democrático. Por tal razón, se podría conformar un grupo de expertos, por ejemplo, en análisis prospectivo. Se recomienda que ese grupo de expertos forme parte de los procesos de selección según las normativas del Servicio Civil guatemalteco; esto quiere decir, que las personas que conformen este grupo de especialistas sean selecciona-

dos por mérito con respecto a su experiencia y conocimiento, todo ello para evitar recaer en el clientelismo y/o favores políticos, que permita:

- El manejo de la información, con el cumplimiento de objetivos a mediano y largo plazo, evitando el análisis informal sin fundamento teórico-analítico.
- Veracidad en la información, respondiendo a los intereses de Guatemala.

#### **Fuentes consultadas**

- Aguilar, Luis. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antología de políticas públicas: México.
- Alcántara, Manuel. (1993). Cuando hablamos de Ciencia Política, ¿de qué hablamos. En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 55, No. 4 (Octubre - Diciembre), pp. 147-178. (Versión electrónica pdf).
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (2002). *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica*./CG/doc.15/02 [Versión electrónica]. Consultada el 27 de octubre de 2009 de la web <http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/Declaration%20of%20Bridgetown%20-%20Spanish.doc>.
- Barcarcel, José. (1981). "Ideología e Ideologización en Guatemala". En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 43, No. 2 (Abril – Junio, 1981), pp. 757-771. (Versión electrónica pdf).
- Boinx, Cartes y Rosebluth, Frances (Sin fecha). *Desnutrición y Contagio Político-Económico*. p. 65. (Versión electrónica pdf).
- Borja, Rodrigo. (1998). *Enciclopedia Política*. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Cardona, Rockael. (1995). "Gobernabilidad y Políticas". En: *Materiales de Estudio y Trabajo 6*. Fundación Friedrich Ebert Representación: Guatemala.
- Casaús, Marta. (1992). "La Metamorfosis de las Oligarquías Centroamericanas". En: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 54, No. 3 (Jul. – Sep) pp. 69-114. (Versión electrónica pdf).
- \_\_\_\_\_. (1944). "La Per vivencia de las Redes Familiares en la Configuración de la Élite de Poder Centroamericano". (el caso de la familia Díaz Durán). En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 20 No. 2 1994 (pp. 41-69).

- Editorial de la Universidad de Costa Rica. Consultada el 10 de octubre de 2009 de la web <http://cariari.ucr.ac.cr/~anuario/casauz.pdf>.
- Cátala, Joan. (2001). "Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico". En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 10. II.
- Coloner, Josep y Escatel, Luis, (2005). "La Dimensión Izquierda Derecha en America Latina". En: *Revista IDES*, Vol. 45, No. 177 (Abril - Junio), pp. 123-136. (Versión electrónica pdf).
- Congreso de la República de Guatemala. (2009). Información al Ciudadano. Consultado el 6 de junio de 2009 de la web <http://congreso.gog.gt>.
- (Consortio Internacional sobre Gerencia Financiera Gubernamental). ICGFM. (Sin fecha). *Cómo Resistir la Corrupción*. (Versión electrónica). Consultado el 20 de noviembre de 2009 de la web <http://www.ssgt.com.mx/pdf/CSPFinal.pdf>.
- Diamond, Martin y Plattner, Paul. (1999). *La Reconstrucción del Estado. Poder del 'Accountability' en las Nuevas Democracias*. Boulder, Colorado, (Versión electrónica pdf).
- Diccionario de Conceptos Estadísticos en español e inglés. (2008). Consultado el 15 de agosto de 2009 de la web <http://www.estadistico.com/dic.html?p=4928&PHPSESSID=4961e3094c51bc47ed2d5c277cec8fcd>.
- Documento Conceptual. (2009). Quinta Cumbre de las Américas. (pp. 2-15). [Versión electrónica]. Consultado el 17 de agosto de 2009 de la web <http://fifthsummitoftheamericas.org/default.aspx?id=36>.
- Elocal. Servicios Públicos Municipales. Consultado el 10 de noviembre de 2009 de la web [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_La\\_administracion\\_de\\_los\\_servicios\\_publicos\\_m](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_La_administracion_de_los_servicios_publicos_m).
- Escobar, Carolina. (2009). "Esquizofrenia de Patricios I". En: *Prensa Libre*. 10 de septiembre.
- Estudio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sobre el crimen organizado en el continente. (2009). Consultado el 10 de noviembre de 2009 de la web <http://www.scribd.com/doc/22394281/Crimen-Organizado>. (Versión electrónica pdf).
- Fung, Thalia y Monal, Isabel. (1969). "Estructura Agraria e Ideológica Campesina". En: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 31, No. 4, Memorias del IX Congreso Latinoamericano de Sociología, 1

- (Oct. - Dic.), pp. 995-1018. (Versión electrónica pdf).
- Galter, Jordi y Mariscal, Javier. (2001). Aplicación del Método Delphi en la Elaboración de las Tablas Input-Output 2001 de Cataluña. Consultado el 15 de agosto 2009 de la web <http://www.idescat.cat/cat/economia/tioc/tioc2001-amd.pdf>.
- Gamble, Allan. (2000). "Gobierno Económico". En: Pierre (ed.): *Debate del gobierno y la autoridad*. Oxford, Oxford Universidad. Press.
- Godet, Michael. (1993). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia*. Consultado el 15 de mayo de 2009 de la web [http://www.prospectiva.eu/zaharra/02\\_Aestructural\\_Este.pdf](http://www.prospectiva.eu/zaharra/02_Aestructural_Este.pdf).
- Instituto de Prospectiva Estratégica. (2009). *Quiénes somos*. Consultado el 5 de julio de 2009 de la web <http://www.prospecti.es/document/quienes.doc> -.
- Konow, Irene y Pérez, Gonzalo. (1990). *Métodos y Técnicas de Investigación Prospectiva para la Toma de Decisiones*. Consultado el 29 de julio de 2009 de la web <http://geocities.com/Pentagon/Quarters/7578/pros01.html>.
- Maravall, José. (1988). "El Cambio Político en España y las Perspectivas de la Democracia". En: O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós, Buenos Aires.
- Martínez, Antonia. (2000). *Transición Política en Léxico de la Política*. México.
- Mayntz, Renate. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de Governance". En: *Revista Instituciones y Desarrollo*. No. 7. Noviembre. (Versión electrónica pdf).
- Nieto, Francisco. (1994). *Desmitificando la corrupción en América Latina*. Nueva Sociedad Separatas Versión electrónica). Consultado el 10 de septiembre de 2009 de la web [http://www.nuso.org/upload/articulos/3229\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3229_1.pdf).
- Noelle, Elisabeth. (sin fecha). *La Espiral del Silencio*. Consultado el 20 de mayo de 2009 de la web <http://www.scribd.com/doc/687693/Elisabeth-NoelleNeumann-La-espiral-del-silencio>.
- Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos. (2008). *Cómo Fortalecer los Servicios Públicos*. Consultado el 25 de octubre de 2009 de la web [http://www.aeval.es/es/calidad\\_de\\_los\\_servicios\\_publicos/observatorio\\_de\\_la\\_calidad/](http://www.aeval.es/es/calidad_de_los_servicios_publicos/observatorio_de_la_calidad/).
- O'Donnell, Guillermo. (2001). 'Accountability' *Horizontal: Insti-*

- tuciones y Legalidad*. Universidad de Cambridge. groups/public/.../clad0043411.pdf -.
- Peruzzotti, Enrique. (Sin fecha). *La Política de 'Accountability' Social en América Latina*. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales: Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. (Versión electrónica pdf).
- Rivera, Marisa. (1994). "Movimientos Sociales, Acción e Identidad". En: *Zona Abierta*. No. 69 Editorial Pablo Iglesias. Madrid. pp. 1-18. (Versión electrónica pdf).
- Ramírez, Julio. (2009). *Introducción al Análisis Prospectivo Político*. Presentación Power Point: Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- Ruano, José. (2002). *La Gobernanza como forma de Acción Pública y como Concepto Analítico*. Consultado el 5 de diciembre de 2009 de la web <http://unpan1.un.org/intradoc/>
- Sangmpam, Samuels. (1995). "Sociología de las Sociedades Primitivas". En: *Revista Foro Sociológico*, Vol. 10, No. 4. Artículo especial: Africanos, Americanos y Sociología: Crítica de análisis (Diciembre, 1995). pp. 609-632 (Versión electrónica pdf).
- Verkoren, Willemijn. (Sin fecha). *Importando la Democracia*. (Versión electrónica pdf).
- Vernon, Bogdanor. (1991). *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*. Editorial Alianza, Madrid España.
- Zegarra, José. (2009). *La Prosperidad Humana y la Alternativa de Retorno del Sujeto*. [Versión electrónica]. Consultado 29 de agosto de la web [http://www.summit-americas.org/V\\_Summit/essay/Bolivia-Jose\\_Zegarra-SPA.doc](http://www.summit-americas.org/V_Summit/essay/Bolivia-Jose_Zegarra-SPA.doc) ◇

# Prospectiva de la profesionalización de la función pública en Costa Rica\*

Alberto Delgado Paniagua\*\*  
Juvenal Ramírez Artavia\*\*

---

INVESTIGACIÓN EXPLORATORIA QUE PARTE DE LA EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA DESDE EL 2000, ESBOZÁNDOSE SU PROSPECTIVA PARA EL 2020, Y RESPONDIENDO A LAS PREGUNTAS ¿DE DÓNDE VENIMOS? ¿CÓMO ESTAMOS? Y ESPECIALMENTE, ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO; INVESTIGACIÓN; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; MODERNIZATION OF THE STATE; RESEARCH; COSTA RICA

## Introducción

### Justificación

Es usual que en los puestos de trabajo, e incluso en el contexto general de las instituciones públicas,

al estar sus funcionarios abocados a la labor operativa cotidiana, se centre la atención en *las hojas*, y se pierda la perspectiva *del árbol* y, más aún, *del bosque*. Por ello, es conveniente que, por lo menos de manera ocasional, se realice un análisis que responda a las preguntas ¿De dónde venimos? ¿Cómo estamos? ¿Quiénes somos? y ¿Hacia dónde vamos como institución?

---

\* El presente documento corresponde a una ponencia presentada en el Séptimo Congreso Internacional de Investigación Cualitativa (The Seventh International Congress of Qualitative Inquiry - QI2011), organizado por el International Institute for Qualitative Inquiry, realizado entre el 18 y 21 de mayo del 2011, en la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign, Estados Unidos, que a su vez se basó en un trabajo realizado por los autores durante el curso "*Plan de Capacitación en Investigación Social*", organizado y patrocinado por el Centro

---

de Investigación y Formación Hacendaria, CIFIH, del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

\*\* Investigadores-Funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

Recibido: 18 de febrero del 2011.  
Aceptado: 25 de abril del 2011.

Considerando tales cuestionamientos, esta investigación pretende despejar el devenir de la función pública en los últimos diez años, sus avances a la fecha, y a partir de ellos, tratar de perfilar cuál debería ser la función pública nacional a la que se aspira para los próximos diez años.

Para el desarrollo del presente trabajo, se contó con una oportunidad considerada *de lujo*, pues los investigadores tenían la ocasión de participar como organizadores, del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, organizado por la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, del 14 al 16 de abril de 2010, en San José, Costa Rica; evento que, por su dimensión internacional y el alto nivel técnico de los conferencistas, permitía reunir a un importante grupo de consultores o asesores internacionales, así como altas autoridades públicas de diversos países, todos ellos relacionados con temas de la función pública.

Es decir, el citado evento, brindaba la oportunidad de obtener impresiones de primera mano, de destacados referentes internacionales sobre la temática de interés, coyuntura que los postulantes del presente trabajo, al ser parte de los anfitriones, quisieron aprovechar, dado que tenían acceso directo a dichos expertos internacionales.

### **Planteamiento del problema**

Una condición fundamental para las instituciones, empresas y organizaciones sociales en general, que pretendan mantenerse vigentes, es revisar cada cierto tiempo su actuación, respondiendo a interrogantes como las siguientes: ¿de dónde venimos? ¿cómo estamos y ¿hacia dónde vamos?

En Costa Rica, estas inquietudes son particularmente importantes en momentos como el presente, cuando se está a las puertas de un cambio de gobierno, pues la ciudadanía tiene expectativas de mejoras a partir de mayo del 2010, o en su defecto, comprobar la continuidad del camino recorrido. Sea cual fuere el resultado, lo único que no es válido es el silencio, pues incluso la falta de un criterio en sí mismo se convierte en respuesta.

Salvo contadas excepciones, las nuevas autoridades que se aprestan a tomar posesión de sus puestos, pueden estar muy capacitadas en materias de alta gerencia, función pública en general y algunos aspectos de las instituciones, en particular; sin embargo, es probable que no todos tengan conocimiento sobre las particularidades del acontecer histórico de cada institución, y menos aún, claridad acerca de la prospectiva de éstas, conforme el transcurrir del tiempo y los cambios del entorno.

Lo anterior, si bien no significa deficiencia en la elección de las autoridades políticas, implica un gran desafío de madurez para los altos niveles jerárquicos, para comprender que les conviene apoyarse en los técnicos y demás escalafones de las organizaciones, así como en los criterios de expertos, para perfilar el derrotero de sus instituciones en forma congruente con los retos y características del empleo y la gestión de los recursos humanos regulados por la función pública. La circunstancia descrita, aparte de las interrogantes citadas al inicio, lleva al planteamiento de otras más específicas, que ocuparían, tanto a las jefaturas superiores como a todo funcionario comprometido con la labor de su entidad: ¿Quiénes somos y hacia dónde vamos como función pública? ¿Cuál ha sido la evolución de la función pública? ¿Cuál es su proyección para los próximos años?

Para efectos prácticos, éstas y otras interrogantes, se han resumido en el siguiente problema por resolver: ¿Cuál es la prospectiva de la profesionalización de la función pública de Costa Rica, considerando su evolución histórica a partir del 2000?

La solución a este problema puede ser útil brújula para el nuevo navegante que le compete timonear la DGSC en el siguiente cuatrienio constitucional o, por lo menos, para orientar algunas de las inquietudes e iniciativas que le correspondería

atender en este período. Si esto se logra, el trabajo aquí desarrollado habrá más que valido la pena, no solo para institución de cita, sino, y más importante aún, para la ciudadanía que recibe sus servicios, fin último de toda institución pública.

## **Objetivos**

### *Objetivo general*

- Obtener una visión prospectiva de la profesionalización de la función pública (Servicio Civil) de Costa Rica, a partir del análisis de los avances y retos observados en el período 2000-2010.

### *Objetivos específicos*

- Identificar los avances más relevantes que ha experimentado la función pública de Costa Rica, en su proceso de profesionalización, a partir del 2000.
- Especificar el nivel de profesionalización alcanzado por la función pública de Costa Rica, en comparación con otros países de la región centroamericana.
- Determinar los retos pendientes que tiene la función pública de Costa Rica en el proceso de profesionalización para el 2020.

## Marco referencial teórico

### Prospectiva

El término prospectiva viene del latín *prospicere* y se refiere al futuro. La Real Academia Española los define como “*Conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro, en una determinada materia*”. Rodríguez (2010) agrega que “*La actividad prospectiva nació de una rebelión del espíritu contra el yugo del determinismo y el juego del azar*”.

El concepto prospectiva evoca sentimientos que van mucho más allá de la simple proyección infinita hacia el futuro, de un pasado que se viene arrastrando, independientemente de que el mismo haya sido exitoso o infructuoso. En este sentido, la prospectiva necesariamente implica una actitud activa, en la que el futuro no es un evento definido que hay que esperar, ni mucho menos, adivinar; sino un proyecto susceptible de ser gestionado, y por lo tanto, una tarea que debe asumirse con responsabilidad y madurez, tanto para asimilar los cambios que vienen, como para prever soluciones a problemas que incluso aún no existen.

Consecuentemente, la prospectiva conlleva un ejercicio altamente creativo e imaginativo, donde se deben conjugar el análisis de las tendencias de los acontecimientos, con la reflexión del momento actual y la conciencia del momento histórico

que se está viviendo, lo que incluye claridad en los deseos e intereses que se heredarán a las generaciones futuras.

Los planteamientos prospectivos son, por lo tanto, inminentemente progresistas, no conformistas, y para maximizar su potencial deben también ser integracionistas, es decir, no deben limitarse a una perspectiva del quehacer humano, sino por el contrario, verlo de manera holística, donde se considere al menos las dimensiones básicas del progreso, a saber: social, económica, política y cultural; dimensiones que se deben ampliar según sea la materia de que se trate.

Una visión prospectiva de la realidad es válida, tanto para el ámbito de lo público como de lo privado y, según Rodríguez (2010), se distingue de la previsión. En efecto:

*“La previsión construye un futuro a imagen del pasado; la prospectiva apuesta por un futuro decididamente diferente del pasado, ya que los problemas cambian con más rapidez de lo que se tarda en resolverlos, y prever estos cambios es más importante que hallar soluciones que se aplicarían a problemas pasados.”*

Esta condición de pretender un futuro diferente y mejor, permite a los enfoques prospectivos adaptar y preparar el camino para el futuro de una manera objetiva, en el tanto que

deseable y factible, lo que la hace guía del presente en su transición hacia el mañana.

A partir de lo anterior, resulta evidente, que una visión prospectiva de la profesionalización de la función pública, lleva implícita una noción de mejoramiento continuo, en procura de superar un pasado reciente, en la que los esquemas o modelos no resultaron lo suficientemente exitosos en su pretensión de satisfacer las necesidades de los servicios públicos a la ciudadanía. Lo anterior, sobre todo, si se considera que los Estados modernos requieren funciones públicas capaces de garantizar a los ciudadanos la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, así como, una conducta respetuosa de éstos hacia la institucionalidad democrática; todo lo que obliga a salvaguardar principios como el mérito, la equidad y la capacidad en el ejercicio de los cargos públicos.

### ***Función pública***

La función pública es una institución y, como tal, es parte inherente de la cultura y los sistemas de valores de una sociedad. Por ello, cuando se habla de función pública hay que ir más allá de las normas, las organizaciones y las estructuras administrativas formalmente establecidas para la prestación de los servicios públicos. Es decir, si bien, la función pública es una institución jurídica, su institucionalidad no depende exclusivamente de la formali-

dad legal, sino también, de la informalidad, los esquemas mentales y las expectativas de los funcionarios y ciudadanos.

*“La naturaleza y propósito de la función pública dan cuenta de las expectativas de los ciudadanos y funcionarios y, en ese sentido, son necesarios los elementos culturales para valorarla como institución histórica, cuya existencia está más allá de los cambios coyunturales y las fricciones políticas en el ámbito del gobierno y del poder al interior del Estado” (Ramírez, 2003: p.165).*

En congruencia con lo anterior, Prats (2000: p. 34) considera que la función pública:

*“es el conjunto de valores, principios y normas –formales e informales- que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes”.*

Por otra parte, en lo que respecta al uso y aplicación concreta del término, el concepto de función pública tiene diferentes significados. Algunos autores, como Longo (2005), no delimitan el concepto de función pública a una parte específica del empleo público, sino que lo

hacen extensivo a la totalidad de éste, siempre que estén presentes ciertos atributos de profesionalidad.

Lo anterior significa que, no toda forma de empleo público es función pública, sino solo aquellas que garanticen *“ciertos mecanismos institucionales que hacen posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad”* (Echebarría, 2001: p. 9).

La función pública comprendería, por lo tanto, el empleo enmarcado en determinados entornos institucionales, que posibiliten la existencia de una administración pública profesional. Ello supone un específico enfoque filosófico cimentado en principios como el mérito, la equidad, la objetividad y la vocación de servicio; así como, un adecuado marco regulatorio e instrumentos que garanticen la profesionalidad de la administración.

Desde esta perspectiva, el concepto de función pública puede visualizarse como *“... el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”* (Longo 2005: p.68).

En fin, la función pública correspondería a cualquier sector del empleo público, siempre que en él prevalezcan los principios mencionados; atributos de los que depende

la vigencia de una administración pública profesional.

### **Función pública y servicio civil**

Por su fondo, servicio civil y función pública son conceptos equivalentes. El uso de uno u otro depende más que todo del contexto geográfico y los antecedentes históricos. En Europa continental el término usado es función pública, mientras que en Inglaterra y la región de Latinoamérica el concepto que prevalece es servicio civil.

Según Longo (2005), el término servicio civil es de uso común en el ámbito del mundo anglosajón y latinoamericano.

*“A dicho marco institucional se le llama en España y en otros países de la Europa continental ‘Función Pública’, mientras que en el mundo anglosajón, y por extensión en otras regiones, como en bastantes países de América Latina, se utiliza la expresión ‘Servicio Civil’”* (Longo, 2005: p.63).

En Costa Rica, al igual que en otros países de Latinoamérica el término servicio civil se ha arraigado por la influencia del Servicio Civil de Norteamérica (Estados Unidos), el que sirvió de modelo para la creación y funcionamiento, durante el siglo XX, de sistemas de servicio civil en los distintos países de la región. De hecho, en Costa Rica, fue

*Public Administration Service, PAS*, de EE.UU, la entidad que diseñó el primer sistema de clasificación de puestos del servicio civil, en la década de 1950.

En todo caso, lo característico y esencial de los sistemas de servicio civil o de función pública es la conformación de administraciones públicas profesionales como garantía de eficiencia y seguridad jurídica. Ello supone diseñar e implementar instrumentos que permitan proteger el empleo público frente a las prácticas del clientelismo político o de control o captura por parte de intereses particulares que lo amenacen. En virtud de esto, se puede decir que los sistemas de servicio civil o de función pública constituyen "un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran" (Informe Barómetro 2009: p. 3).

Según Longo (2005: p.68), las administraciones profesionales son dirigidas y controladas, desde el gobierno, por la política, en aplicación del principio democrático, pero conservan independencia e imparcialidad de funcionamiento por razones de interés público. Ello significa que no son patrimonializadas ni capturadas por la política.

### ***El Servicio Civil costarricense***

En Costa Rica, el Servicio Civil fue establecido formalmente el 30

de mayo de 1953, mediante la Ley No. 1581, lo anterior con fundamento en el Título XV de la Constitución Política de 1949, en cuyos numerales 191 y 192, se indica:

*"Artículo 191. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración.*

*Artículo 192. -Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".*

El Estatuto constituye el fundamento jurídico del Servicio Civil y consta de cuatro títulos; uno de ellos, el tercero (Ley No. 6155 del 28 de noviembre de 1977), contiene las disposiciones concernientes al Tribunal de Servicio Civil; los tres restantes, regulan a los siguientes sectores funcionariales:

- *Carrera Administrativa* (Título I): comprende a los funcionarios de los programas o servicios no docentes; por ejemplo: profesionales y técnicos en

distintas ramas; personal administrativo y de apoyo.

- *Carrera Docente* (Título II): Abarca a los funcionarios del sector docente, técnico docente y administrativo docente. Este título fue incluido mediante la Ley No. 4565 del 4 de mayo de 1970.
- *Carrera Artística* (Título IV): Incluye a los funcionarios del sector de los servicios artísticos, en las disciplinas de las artes musicales, literarias, plásticas, escénicas, visuales y sus combinaciones. Esta carrera fue establecida mediante la Ley No. 8555 del 10 de octubre de 2006.

La formalidad jurídica es la principal fortaleza del servicio civil costarricense, en la medida que constituye un régimen de función pública con rango constitucional y con marco estatutario instituido por ley. Precisamente, Costa Rica es el primer país del ámbito latinoamericano, que incluyó en su Constitución Política, un capítulo sobre Servicio Civil. Este logro es el resultado de una serie de esfuerzos que vienen perfilándose desde la primera mitad del siglo XX y que se canalizaron a través de figuras como Ricardo Jiménez Oremano, Óscar Barahona Streber, José Figueres Ferrer, Rodrigo Facio Brenes y otros distinguidos estadistas que conformaron la Asamblea Constituyente de 1949.

Esta particularidad significa una ventaja comparativa con respecto a otros países de la región latinoamericana. Sin embargo, junto a esta ventaja subsisten también vacíos importantes por llenar. Uno de ellos, y quizá el más visible y difícil de subsanar, es la falta de una cultura cívica sólida que faciliten en la ciudadanía, el funcionariado y los sectores políticos, la identidad con los principios, los valores y el significado que el servicio civil tiene para una sociedad de vocación democrática. Esta carencia impide el arraigo del sistema, generando resistencia en la aplicación de sus normas y principios en el accionar cotidiano de las instituciones públicas.

### **Profesionalización**

La necesidad de profesionalizar la función pública es una idea ampliamente compartida por los estudiosos y analistas de las administraciones públicas de diferentes contextos geopolíticos. Esta idea está emparentada estrechamente con el fortalecimiento y la modernización del Estado. Contrario a las tendencias reduccionistas del papel del Estado, que prevalecieron en la década de los años ochenta y noventa, como consecuencia del influjo de los enfoques neoliberales; en la actualidad lo que se evidencia es la propuesta de un Estado fuerte, capaz de contribuir eficazmente con la dinámica del desarrollo económico y social.

En los inicios del siglo XXI el discurso sobre el Estado y su incidencia en la economía y la sociedad, ha variado radicalmente. La preocupación por el tamaño del Estado y la disminución de la planilla del empleo público, trajo consigo la aplicación de Programas de Ajuste Estructural, PAE, que impactaron fuertemente los sectores públicos del mundo subdesarrollado, generando, entre otras consecuencias, el cierre de programas sociales y el debilitamiento de los cuadros de recursos humanos calificados en las administraciones públicas. En ese entonces, una de las políticas de la reforma del Estado era "... la contención de la planilla estatal, privatización de programas e instituciones públicas, entre otras medidas" (Aguilar, 2009: p.185).

Sin embargo, en la actualidad, el interés no está centrado en la dimensión del Estado, sino en eficiencia como ente coadyuvante del desarrollo y el mejoramiento social. En virtud de ello, lo que se busca es un Estado proactivo propiciador del cambio y la participación ciudadana; que funcione, además, bajo esquemas de transparencia y calidad. Esto implica, desde luego, un cambio en los modelos mentales y las actitudes, con el propósito de que los diferentes actores, funcionarios, ciudadanos y políticos, sean capaces de emprender las reformas y prácticas requeridas para adecuar la actuación pública a las exigencias del entorno.

En ese camino de modernización y fortalecimiento del Estado, el

papel de la función pública resulta determinante, pues de ella depende esencialmente la definición y aplicación de las políticas públicas dirigidas a los sectores de la sociedad. Este propósito se refleja, precisamente, en la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008), en donde los mandatarios iberoamericanos expresaron:

*"Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública" (Revista de Servicio Civil No. 25, 2009: p. 93).*

## **Marco metodológico**

### ***Enfoque de la investigación***

La investigación es de enfoque cualitativo, de modo que la comprensión de la realidad se facilitará, desde las diversas perspectivas de los informantes, así como de la

participación de los sujetos de la investigación como parte de su objeto, al involucrarse a éstos activamente en la recolección de información sobre hechos e interpretaciones del fenómeno de estudio.

Al respecto, Hernández Sampieri (2006, 686), considera que el enfoque cualitativo permite un abordaje general en el proceso de investigación y se distingue porque en él no hay dos investigaciones iguales, pues sus procedimientos no son estandarizados, lo que hace que cada estudio sea único, aunque pueden darse trabajos similares.

Por estas circunstancias, la investigación no se plantea con detalle y, más bien, está sujeta a las circunstancias del ambiente, pues cada estudio cualitativo constituye en sí mismo un diseño de investigación.

### ***Tipo de investigación***

La investigación se perfila como exploratoria, en la medida que se aborda una temática sobre la que se ignora sustancialmente su realidad; es decir, no existe suficiente información documentada, que permita tener una idea precisa acerca de la perspectiva de la profesionalización de la función pública de Costa Rica, considerando su evolución histórica a partir del 2000.

Para Sampieri (2006: p.101):

*“Los estudios exploratorios sirven para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa respecto de un contexto particular, investigar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados”.*

### ***Procedimientos para recolección de información***

Ante la coincidencia sincrónica del curso para el cual se desarrolla este trabajo y la realización del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, se tuvo que trabajar de una manera un tanto particular, lo que implicó un singular reto a la imaginación y a la flexibilidad metodológica.

En virtud de que el programa que previamente se había enviado a los participantes del curso claramente indicaba que éstos tenían que realizar un trabajo de investigación, y a la vez sabían que tenían que participar en el XV Foro de la Función Pública, se aprovechó la oportunidad para efectuar algunos avances sobre la temática por abordar, situación que permitió preparar una entrevista estructurada, que se convertiría en un eje fundamental del trabajo.

Esta entrevista, por la naturaleza de las personas a las cuales estaba dirigida, no requirió de filtros, sino que por el contrario, se definió de manera muy directa y resumida, a saber, tres preguntas puntuales, las que se determinaron como abiertas por la amplitud de los posibles criterios por coleccionar; particularmente porque lo que se pretende es explorar una perspectiva sobre un tema relativamente abstracto como lo es la función pública. Esta característica del tema, también condicionó que las preguntas combinaran consultas sobre “*hechos*”, con interrogantes respecto a “*intenciones*” u “*opiniones*” (Gómez Barrantes, 2010, 61). El formulario guía de entrevista se presenta como anexo.

En este sentido, una vez concluida la primera sesión del curso “*Plan de Capacitación en Investigación Social*”, se procedió a iniciar la fase de entrevistas:<sup>1</sup>

La semana siguiente al Foro, en la segunda sesión del curso, se dio inicio a la segunda parte del desarrollo metodológico, a saber, confirmar la correcta acción de lo reali-

zado, o en su defecto, buscar las formas de subsanar posibles yerros, de manera que el resultado sea pertinente y relevante, tanto para efectos del curso, como para el cumplimiento de los objetivos trazados.

Tal como lo define Miguel Gómez (2010), se tiene el particular desafío de atender todas las inquietudes que genera el procesamiento de los datos, que como se ha indicado, en el presente caso corresponde a información obtenida de preguntas abiertas de respuesta libre, sin clasificación, lo que eventualmente podría implicar la utilización de “*hojas intermedias*” (*ob.cit.* 67) para el procesamiento.

### **Alcances y limitaciones**

A fin de hacer manejable el desarrollo del trabajo de investigación, el estudio se ha delimitado a un período de diez años hacia atrás, aproximadamente al 2000 y diez años hacia adelante, lo que lo sitúa en el 2020. De esta manera, se pretende tener un espacio temporal lo suficientemente amplio como para permitir cumplir las expectativas del trabajo, pero a su vez, lo suficientemente restringido, como para no perderse en análisis históricos o en proyecciones tan lejanas que resulten sumamente desgastantes y poco útiles.

En términos espaciales, la investigación se ha delimitado al caso de Costa Rica, lo que no impide que, como en todo proyecto de investiga-

---

1. Primero con el señor Pedro Caldentey del Pozo, Asesor Principal del Fondo España-SICA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID de España, el señor Luis Felipe Miguel Llanos Reynoso, Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de la Función Pública, México. El resto de las entrevistas se realizaron durante los siguientes dos días, aprovechando la estadía en el país de los diferentes expertos participantes en el Foro.

ción, se puedan hacer uso de referentes y fuentes de información provenientes de otros países y que, conjuntamente con los elementos del marco teórico, sirvan para enriquecer los planteamientos que se lleguen a desarrollar para la función pública costarricense.

### **Análisis de resultados**

Las entrevistas a los expertos en función pública, se codificaron, clasificaron y resumieron en tres tablas, una para cada una de las preguntas que sirvieron de guía para la entrevista que se les realizó.

En las tres distintas tablas de resultados, se han conservado las mismas categorías de respuestas, de manera que se facilite la identificación del cambio de las perspectivas ante cada una de las tres preguntas; precisamente en esa línea, la presentación de los resultados concluye con el desarrollo de análisis comparativo de las respuestas a las tres preguntas.

Dado que la entrevista se desarrolló a partir de tres preguntas

abiertas, los expertos podían expresarse libremente respecto a cada punto; de esa manera, es que algunos criterios fueron citados varias veces de diferente manera, incluso por un mismo entrevistado, mientras que otros solo fueron mencionados algunas veces por algunos de los consultados; por ello, los resultados no son sumables.

En cada caso, las tablas se ordenan de mayor a menor para facilitar la identificación de los aspectos que más llamaron la atención a los expertos, y los análisis respectivos se hacen en el mismo orden.

Para simplificar la presentación, se adoptó el criterio de que si algún aspecto era mencionado solo una vez como respuesta a determinada pregunta, éste se agruparía en la categoría de “*otros*”.

***Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que eran los principales desafíos de la función pública hace diez años, es decir, alrededor del 2000?***

**TABLA No. 1**

**FRECUENCIA DE CRITERIOS RECIBIDOS  
A LA PREGUNTA No. 1 DE LA ENTREVISTA**

<b>Cantidad de criterios</b>	<b>Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos en orden de mayor a menor frecuencia</b>
11	Profesionalización del funcionario público.
7	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.
7	Dificultades provenientes del liberalismo.
7	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.
5	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.
5	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.
4	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.
3	Desafío para la clase política.
2	Orientación hacia la calidad.
2	Planteamientos sobre la cooperación internacional.*
3	Análisis de casos específicos.*
	Profesionalización y remuneración.
	Proactividad contra conformismo.
	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.
	Tecnología y conocimiento.
	Otros.

\* Corresponde más a comentarios que a desafíos del 2000.

La necesidad de la *profesionalización del funcionario público* es el criterio que destaca entre las opiniones de los expertos, pues se sentía que el ingreso de trabajadores a la función pública por idoneidad era bajo y el concepto de carrera bási-

camente se entendía como sinónimo de estabilidad, a lo que se sumaba el rezago tecnológico general, e informático en particular.

En este contexto, se daba un gran cinismo del ciudadano hacia el

funcionario público, que urgía de la búsqueda de nuevos núcleos de carrera, con una masa crítica e incentivos efectivos, en combinación de los principios de mérito y flexibilidad, es decir, establecer la profesionalización del servicio civil para que éstos funcionaran adecuadamente. Como parte de ese proceso de profesionalización, se veía la conveniencia de consolidar un espacio para el intercambio de experiencias que sirviera para apoyar el desarrollo de la función pública.

Hay otros tres criterios que se encuentran en empate entre las menciones de los expertos, pues todos ellos se citan en siete oportunidades, y es probable que eso responda a que están íntimamente interrelacionados, a saber, las *situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia* y las *dificultades proveniente del liberalismo*, que juntas contribuían a *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*.

Sobre la primera de ellas, es decir, las *situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia*, se tiene que en el 2000 aún estaban cerca los vientos de las guerras en la región, así como cierto clima heredado de la guerra fría, por lo que las democracias se encontraban relativamente inestables y en varios países vecinos apenas iniciaba la práctica de la alternancia de partidos en el gobierno, por lo que resultaba necesario encontrar agendas comunes que permitieran el

funcionamiento de la democracia, así como la dignificación de la función pública.

Sin embargo, estos planteamientos políticos estaban acompañados por otros de carácter económico, como lo eran las *dificultades provenientes del liberalismo*, que prácticamente satanizaron al Estado, con lo que se impulsaron políticas tendentes a la reducción del Estado, a extremos que prácticamente llevaban a su destrucción, pues en algunos casos el Estado ni siquiera era grande pero igualmente se le recetaba su minimización.

Estas políticas, descendientes de las ideologías liberales, hacían énfasis en las privatizaciones como parte de los ajustes estructurales, y contaron con un fuerte respaldo de varios organismos internacionales. No obstante debe destacarse, que si bien la influencia liberal aún era fuerte, comenzaba a tender a la moderación, al menos si se le compara con el fuerte impulso contra el Estado que se dio en la década de los años noventa.

Ante estas situaciones, de superar las herencias de la guerra, adaptarse a la democracia y enfrentar al liberalismo, resulta comprensible que hayan surgido *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*, que debía ser consciente con la competencia impulsada por la globalización y los reclamos de mayor descentralización para fomentar el desarrollo. En esta disyuntiva, se

comienzan a superar creencias, tales como, que un país debe ser territorialmente grande para triunfar y que las culpas de los males que sufre internamente provienen exclusivamente de las grandes potencias mundiales.

Como parte de los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*, se tiende a hablar más de buen gobierno, gobernabilidad y gobernanza, pero con la particularidad de que dicho conversatorio ya no es exclusivo del sector público, sino que en él también participa el sector privado y la sociedad civil.

Siempre en relación con los desafíos de la función pública hace una década, se tienen dos criterios empatados, esta vez con cinco menciones cada uno, a saber: las *Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción* y el *desarrollo de normativa aplicable a la función pública*.

Respecto a las *Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción*, los expertos citaron los riesgos que implicaban las amenazas de la politización, que podían tender a la creación de un Estado al servicio de intereses específicos, donde el sistema de pillaje, nombramientos políticos o despojo, generaba una gran inestabilidad de los funcionarios y propiciaba la corrupción.

En atención al *desarrollo de normativa aplicable a la función*

*pública*, se resaltó la existencia de un importante atraso jurídico, es decir, la ausencia de normativas, que se agravaba por la brecha entre la realidad jurídica y la norma, es decir, que algunos servicios civiles no cumplían con el marco normativo, todo lo que en su conjunto, hacía plantear la necesidad de consolidar los regímenes jurídicos aplicables a la función pública.

El siguiente criterio identificado, es la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*, en lo cual, se tenía una falta de desarrollo de los aparatos estatales, lo que se reflejaba en la ausencia de una institucionalidad fuerte, y carente de recursos, que hacía urgente el compromiso de los países iberoamericanos para fortalecer los servicios civiles y lograr así democratizar la función pública.

Además, se planteaban una serie de *desafíos para la clase política*, como el brindar un decidido apoyo al desarrollo de la función pública, particularmente asumiendo el liderazgo para superar las situaciones de fracaso en la función pública, tomar decisiones públicas en cuanto a la fijación de metas de desarrollo de la función pública y del país, y la respectiva orientación hacia dichas metas.

Llama la atención que al referirse a los desafíos de la función pública a inicios del 2000, apenas se recibieron dos menciones a la necesidad de una *orientación hacia*

*la calidad*, situación que como se verá más adelante, cambia significativamente cuando se replantea la pregunta con miras a los siguientes 10 años, es decir, al 2020. Sin embargo, aún cuando apenas se comenzaba a perfilar el tema de la calidad en la función pública para el 2000, ya se identifica la necesidad de desarrollar mecanismos de participación ciudadana y de impulsar la capacitación dirigida a la mejora de servicios.

También se señaló (dos menciones) la importancia de los *planteamientos sobre la cooperación internacional*, específicamente relacionados con las inversiones del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, y la Organización de Estados Americanos, OEA, para el desarrollo de estudios regionales que permitieran definir agendas de desarrollo de los Estados y por consiguiente, de la función pública.

Intencionalmente se ha dejado para el final de este apartado el *análisis de casos específicos*, pues como tales, no se refieren a la función

pública en general, sino a determinadas realidades. Así se destaca el cambio de gobierno en México, que contrasta con una larga historia de dominio de un partido específico, el inicio del Régimen de Carrera Administrativa en Panamá y los avances que se daban en República Dominicana y Costa Rica, que hace ver la diferencia de nivel de desarrollo de la función pública en la región.

Los siguientes criterios detallados en la tabla No. 1, no tienen resultados, por cuanto no fueron mencionados por los expertos ante la primera pregunta de la entrevista; sin embargo, tal como se ha indicado, se conservan en todas las tablas, a fin de propiciar la comparación de los diferentes resultados obtenidos.

***Consulta a expertos sobre función pública: ¿En qué aspectos de la función pública considera que se han tenido avances significativos en el período 2000-2010? En caso de considerar que no ha habido avances significativos, explicar ¿por qué?***

**TABLA No. 2**

**FRECUENCIA DE CRITERIOS RECIBIDOS  
A LA PREGUNTA No. 2 DE LA ENTREVISTA**

<b>Cantidad de criterios</b>	<b>Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos en orden de mayor a menor frecuencia</b>
24	Profesionalización del funcionario público.
6	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.
4	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.
4	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.
4	Otros.
3	Orientación hacia la calidad.
3	Planteamientos sobre la cooperación internacional.*
2	Desafío para la clase política.
8	Análisis de casos específicos.*
	Dificultades provenientes del liberalismo.
	Profesionalización y remuneración.
	Proactividad contra conformismo.
	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.
	Tecnología y conocimiento.
	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.
	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.

\* Corresponde más a comentarios que avances al 2010.

Llama la atención que en este apartado resalta, con un amplio consenso entre los expertos en función pública, evidenciado por veinticuatro menciones, los avances en la *profe-*

*sionalización del funcionario público*, los que se refieren particularmente a que, si bien en el período 2000-2010, no se ha logrado la implementación real del régimen de carrera

administrativa, sí se tiene una importante ampliación de los sectores de funcionarios públicos cubiertos por dicho Régimen, mayor estabilidad y apoyo para que puedan desarrollar su propia carrera administrativa; además, la dotación de mejores condiciones tecnológicas, el desarrollo de una mayor masa crítica y moderna, algunos avances (aunque sean modestos) en sistemas de incentivos y sanciones, todo lo que ha conducido a contar con un creciente número de funcionarios comprometidos con la función pública, que al conjugarse con lo anterior, ha favorecido el fortalecimiento de los sistemas de función pública.

Siembre sobre la *profesionalización del funcionario público*, se menciona de manera reiterativa la importancia del papel de la capacitación, lo que comprende la elaboración de programas de formación y una mayor inversión en capacitación y desarrollo, que incluye la incorporación de la informática en la gestión del talento humano.

Aún cuando solo se cita en dos oportunidades, se reconoce como avances relevantes para la *profesionalización del funcionario público*, los progresos en la formalización de la función pública, como lo son, en nivel micro, la incorporación de sistemas de valoración del desempeño y en un nivel macro, la emisión de diversas Cartas de la Función Pública.

Un aspecto sumamente interesante de los avances en la *profesionalización del funcionario público*, es que los expertos indican (cinco menciones), que la opinión pública ha ido cobrando conciencia de la pertinencia del tema de la función pública, con lo que dicho concepto se ha posicionado, hasta convertirse en una cuestión necesaria para la sociedad, especialmente en el reconocimiento de la importancia de la capacitación, la modernización y la profesionalización del factor humano que la integra.

El segundo criterio en que pareciera que se han dado avances importante en la década del 2000, es en cuanto a los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*. Esto es, aún cuando no se ha logrado ser consistente en la elaboración e implementación de una agenda de desarrollo, los resultados de los estudios citados previamente, permitieron proponer reformas, en aspectos de desarrollo de ideas, tales como gobernanza y democracia, una mayor educación, que se tradujo en situaciones concretas, como el hecho de que unidades rectoras de la función pública que eran completamente cerradas hacia adentro “ostracismo”, han experimentado una apertura ante nuevas figuras consideradas como *Partners* (socios); situación que se ha acentuado con la realización de diversos Foros sobre Función Pública. Estos avances se pueden ver al *analizar*

casos específicos, como se hará más adelante.

El siguiente criterio que indican los expertos sobre función pública, como avance del período 2000-2010, es el *desarrollo de normativa aplicable a la función pública*, con el planteamiento de algunos regímenes jurídicos, incluyendo avances constitucionales y legales que han ido fortaleciendo la función pública, situación que se ha visto respalda por pronunciamientos como la Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003.

A partir del criterio anterior, sobre desarrollo de normativa, es comprensible que el siguiente criterio compartido por los expertos en función pública, como avance de la década, esté planteado en cuanto a las *necesidades de mayor institucionalización de la función pública*. Sobre este particular, se tiene el hecho de que, en la región, los funcionarios públicos han ido creando cierta *costumbre*, de que conforme con el desarrollo de los sistemas democráticos, cada cuatro años hay cambios. Esta institucionalidad se ha reforzado con los intercambios entre directivos de la región, facilitados con los diversos foros de directores de función pública que se han venido realizando de manera sistemática durante estos diez años.

Dentro de la categoría de *otros*, se incluyen los criterios recibidos de manera única, es decir, aquellos que solo se mencionan una vez,

entre los que figuran opiniones como que la función pública todavía se encuentra en un rango bajo y está lejos de superar los indicadores que la ligaban a la concepción patrimonial; no obstante, la década en general ha sido positiva, aún cuando podría discutirse si con los mismos recursos se podrían haber obtenido mejores resultados, que permitieran obtener un desarrollo más uniforme de la función pública en la región.

Un aspecto destacable, al analizar los avances de los últimos diez años, es que los expertos comienzan a darle mayor atención a la *orientación hacia la calidad* en la función pública, considerándose un énfasis ascendente y significativo a la gestión de calidad, lo que hace que se requiera un nuevo rol del gobierno, en relación a la satisfacción del ciudadano; de manera que el funcionario público que estaba acostumbrado a trabajar para sus jefes, enfrenta el nuevo desafío de trabajar para los ciudadanos que están en la ventanilla y que son, en última instancia, quienes le pagan el salario.

Respecto a los *planteamientos sobre la cooperación internacional*, los expertos manifiestan que dicha ayuda ha ido creciendo y que ello incluso ha permitido realizar estudios sobre el estado de la función pública. Agregan que se ha visto un cambio de la cooperación en relación a las unidades de capacitación asociadas a la función pública, considerándose

que una mejora de ellas, tendrá un impacto fundamental para la administración pública.

Se reconoce una *mejoría negativa* (retroceso) en algunos aspectos de la superación de los *desafíos para la clase política* (dos menciones), pues se destaca que, figuras como la lealtad a grupos y el control de las decisiones, ha dificultado la implementación de la innovación y calidad; es decir, las fuertes resistencias y una tendencia por regresar al *status quo*, han impedido el abordar una agenda de servicio profesional.

Nuevamente se ha dejado para el final el apartado el *análisis de casos específicos*, pues éstos se refieren a situaciones puntuales. Así se tiene que, México ha experimentado el cambio de una cultura política de setenta años de gobierno de un único partido; República Dominicana se ha convertido en un ejemplo, al hacer cosas interesantes en la democratización del acceso a las tecnologías de la información; Guatemala aún no encuentra la fórmula

para recetar la democracia a una parte importante de la población; El Salvador ha seguido invirtiendo en sus instituciones; mientras que Honduras y Nicaragua no se perciben como democracias más fuertes que hace diez años. De Costa Rica se dice que se dio casi una década de vacaciones en el desarrollo de su función pública, mientras que Panamá ha estado invirtiendo fuertemente en infraestructura y en tecnología.

Tal como se había dicho, al final de cada tabla se presentan los criterios que los expertos no mencionaron ante esta pregunta en particular, pero que se mantienen presentes, de manera que facilite su contraste con las respuestas obtenidas en las otras preguntas.

***Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la función pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al 2020?***

**TABLA No. 3**

**FRECUENCIA DE CRITERIOS RECIBIDOS  
A LA PREGUNTA No. 3 DE LA ENTREVISTA**

<b>Cantidad de criterios</b>	<b>Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos en orden de mayor a menor frecuencia</b>
18	Profesionalización del funcionario público.
10	Análisis de casos específicos.*
9	Orientación hacia la calidad.
9	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.
8	Tecnología y conocimiento.
7	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.
7	Proactividad contra conformismo.
4	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.
4	Profesionalización y remuneración.
4	Otros.
	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.
	Planteamientos sobre la cooperación internacional.*
	Desafío para la clase política.
	Dificultades provenientes del liberalismo.
	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.
	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.

\* Corresponde más a comentarios que desafíos para el 2020.

En esta sección, nuevamente el interés de los expertos entrevistados apunta prioritariamente hacia la *profesionalización del funcionario*

*público* (dieciocho menciones), donde señalan que se le debe dar énfasis al desarrollo de la carrera profesional, incluso del directivo público,

donde advierten que ya no basta con tener más de una profesión, sino que se requiere garantizar el desarrollo y obtención de nuevos y mayores conocimientos, así como el aprender a trabajar por resultados.

Dentro de la *profesionalización del funcionario público*, sobresale la atención que se le da a la formación, específicamente al diseño y ejecución de programas continuos de formación para consolidar una masa crítica e incluso superar la erosión del nivel educativo y cultural de algunos aspirantes a la función pública. En esta corriente, se destaca que la educación es lo más cercano que se ha identificado, como fórmula o incentivo para estimular el progreso de los países en general y de la función pública en particular.

Siempre dentro del criterio de *profesionalización del funcionario público*, se identifican varias menciones relacionadas con el mérito, al efecto de lo cual se indica que se debe dar una verdadera evaluación a los aspirantes a servidores públicos, para que puedan ingresar a puestos de trabajo según sus méritos, es decir, se debe de aplicar de manera casi irrespetuosa del principio del mérito, similar al caso de que alguien necesita hacer un viaje en avión, y tuviera que elegir entre un piloto de su partido político o uno certificado.

Así, se indica que el énfasis en el principio del mérito, contribuiría a recuperar la mística del funcionario

público como servidor y como distinción de sus pares del sector privado, a la vez que elevaría la dignificación del funcionario público en oposición al cinismo aún imperante en parte importante de la sociedad.

La *profesionalización del funcionario público*, no escapa a la disyuntiva entre estabilidad y flexibilidad, donde sobre la primera se indica que se debe superar la tendencia a utilizar empleados temporales (precarización), a la vez que si bien se reconoce que la estabilidad es un derecho de los servidores, ellos deben comprender que también tienen el deber de su constante actualización.

En relación con la flexibilización, señalan que el Régimen de Servicio Civil debe evolucionar hacia una mayor flexibilidad, donde la carrera administrativa pase de esquemas excesivamente formales, a otros más flexibles, guiados por valores y concepciones donde prevalezcan el principio de mérito y la vocación de servicio por parte de los funcionarios, con esto, se contribuiría a la re-dignificación social del servicio civil, en contraposición a la opinión que se genera cuando los candidatos se ponderan con valores ajenos a la función pública.

El siguiente criterio enfatizado por los expertos de función pública como desafío para el 2020, está relacionado con la *orientación hacia la calidad* (nueve menciones), según lo cual, la calidad debe ser el marco

orientador, o al menos una de las principales referencias para el desarrollo de la función pública, entendiéndola la calidad como un eje transversal que atraviesa todas las acciones del servidor público.

Este planteamiento implica adoptar un modelo de gestión pública de calidad, donde se lleva la administración del recurso humano a un esquema por resultados orientados hacia el ciudadano, por lo que incluso los modelos de carrera, deberán enfocarse en los derechos de los ciudadanos, quienes pasarían a ser el foco del rumbo de la política pública. Lo anterior implica que los funcionarios públicos sean conscientes de que quienes les pagan el salario es el pueblo, y por lo tanto, se le tiene que atender y satisfacer. Este giro, debe acompañarse con un proceso paralelo de infoalfabetización de los ciudadanos, de manera que se potencialicen los beneficios de la gestión de calidad.

Las *necesidades de mayor institucionalización de la función pública* se mantienen presentes en la visión de la función pública para el 2020 (nueve menciones), donde la gestión de los recursos humanos se debe situar como una política de Estado y las instituciones rectoras de la función pública deben ser prioridad en la agenda nacional. Esto conducirá al fortalecimiento de los órganos rectores del régimen y las unidades ejecutoras, a la generalización de los regímenes únicos y en última instancia, a que las institucio-

nes encargadas de la gestión de recursos humanos se constituyan en entes totalmente autónomos, capaces de impulsar la meritocracia pública.

La total autonomía permitiría que los servicios civiles sean respetados y generar interrelaciones positivas con las demás instituciones públicas. Una vez que se llegue a ese punto, se debe ser tolerante con las prácticas institucionales, pero inflexible con el rumbo.

Es en los desafíos para los siguientes diez años, donde aparece el criterio de *tecnología y conocimiento*, pues se está entrando en una década en donde cada vez es más importante la creación del conocimiento, y la administración pública no se escapa de ello, por lo que deben superarse los casos de baja profesionalización pública en materia de tecnología, que resulta inaceptable frente a una época que el conocimiento se genera a una velocidad nunca antes vista.

Es decir, falta el reconocer el rol de nuevos asuntos como la tecnología, la valoración de la creación del conocimiento, su replicación y que otros generan más sobre él, para lo que debe aprovecharse el hecho de que la gente ahora tiene gran capacidad de influir en forma real a favor del desarrollo. Por ello, se indica que si se da acceso a Internet para la formación, se generará una revolución, que cambiarán los hábitos de consumo de los servicios

públicos. Así pues, se hace necesario nivelar las tecnologías usadas en el servicio público con las utilizadas por el empleado privado. Esa es una deuda que debe cancelarse a brevedad.

Siguen los expertos, el próximo decenio también traerá *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado* (siete menciones), según lo cual, en un sentido muy realista y pragmático, se debería aspirar a cumplir al menos un 50% de los compromisos que a la fecha se han asumido en cuanto al desarrollo de la función pública, lo que implica encontrar un equilibrio entre el centralismo normativo y la descentralización operativa, que permita no detener la gestión de gobierno, ni perder el rumbo en una anarquía de instituciones.

En tal sentido, no se puede seguir dando la misma descentralización y desconcentración que se le daba en los ochentas y noventas, sino que en su lugar, se deben perfeccionar Estados más pequeños en sus estructuras y sus funciones, trasladando funciones a sus ciudadanos, para lo cual, resulta sumamente valioso la consolidación del gobierno electrónico. En todo ello debe tenerse claro la búsqueda de una mayor eficiencia, transparencia y honradez, en donde la administración del recurso humano del Estado se produzca con base en la necesidad del servicio y no necesariamente en un manual de puestos.

Quizás uno de los puntos más interesantes que irrumpen en las respuestas de los expertos a la pregunta tres, que precisamente es la que se centra en el tema de la investigación, a saber, la prospectiva de la función pública; es el requerimiento de una mayor *proactividad contra el conformismo*, donde se resalta que no se debe ser conformista con lo que se tiene, pues los desafíos del 2000 siguen vigentes, así que debe tenerse presente que los acuerdos logrados, por sí mismo no bastan; en su lugar, es necesario ser muy proactivos al cambio y al emprendedurismo y participar más activamente en innovación para el desarrollo nacional.

Lo anterior implica, entre otras cosas, desarrollar sistemas de levantamiento de necesidades o debilidades en las capacidades de los funcionarios públicos con una mirada futurista, sin perder de vista la implementación de todos los subsistemas de administración de recursos humanos que se han elaborado.

Entre los criterios que resultan novedosos de las respuesta a la pregunta tres de la entrevista, aparece la *situación de la jubilación de los funcionarios públicos*, incluyendo el manejo de los planes de pensión, de manera que se puedan superar las dificultades para contratar personal especializado que se ha retirado o jubilado, pero que resulta sumamente valioso, pues *cuando un funcionario se jubila, se jubila una bi-*

*biblioteca*. Así pues, debe propiciarse la combinación de personas mayores con jóvenes.

Otro criterio que surge como respuesta en la tercera parte de la entrevista, es el relativo a la *profesionalización y remuneración*, según lo cual, se debe estimular la real capacitación de los funcionarios públicos, de modo que les permita aumentar sus salarios de manera competitiva, tal como sucede en el sector privado: Ello implica impulsar otros avances en remuneraciones y gratificaciones, donde se deberían buscar ideas para incentivos que no necesariamente funcionen parejos, sino que favorezcan a los funcionarios más participativos y creativos; esto podría combinarse con la invención de alguna fórmula que permita que se incrementen los salarios con otras fuentes diferentes del presupuesto, por ejemplo, del cobro de servicios.

En el criterio de *otros*, se identifica que aún hay que superar la ausencia de importantes desarrollos de normativa para el adecuado sostén jurídico de la carrera administrativa, pues dicha carencia es propicia para el crecimiento de la corrupción que se mantiene como desafío vigente. Por otro lado, la región se encuentra en una etapa de tanto crecimiento que está buscando cómo enriquecer a su población, por lo que los organismos internacionales deben entender que la cooperación no es la misma, a la vez que se hace necesario reconocer la gerencia pública, es decir, la coordinación

entre el funcionario operativo y el clan político que permita gerenciar con efectividad.

Tal como se ha hecho con los criterios colectados en las respuestas a las otras dos preguntas de las entrevistas a los expertos, por su especificidad, se ha dejado para el final aquellas respuestas que corresponden al *análisis de casos específicos*, que en esta ocasión, se centraron principalmente en Costa Rica.

Así, se tiene que a Costa Rica, por el nivel de desarrollo de su función pública, no le sirve medirse ni compararse con Centroamérica, en su lugar, debe hacerlo con países de renta media como Chile, a la vez que debe reconocer que *no puede ser la casa bonita del barrio pobre*, es decir, necesita caminar conjuntamente con sus vecinos, y ello probablemente implique que deba impulsar una agencia de cooperación propia, como la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, para ayudar al desarrollo de Centroamérica.

Costa Rica, al distinguirse de los demás países, debe ser más exigente con ella misma, de manera que tenga una normativa, amplia y compleja, que le permita cumplir con todos los criterios que la Carta Iberoamericana de la Función Pública indica y que efectivamente la aplique; mientras otros países de la región, quizás puedan aspirar a mejorar sus criterios para tener un

nivel parecido al que tiene Costa Rica ahora y liberar los servicios civiles de la tradición patrimonialista; lo anterior no priva que dentro de esos países hay importantes excepciones, pero siguen siendo eso, excepciones.

Adicionalmente, Costa Rica debe mejorar dramáticamente el acceso a Internet, y mientras avanza hacia una sociedad del conocimiento, debe ocuparse de subir al barco de la educación a aproximadamente el 50% de la población que se ha quedado rezagada en alguna parte de dicho proceso, particularmente en la secundaria. Esto es fundamental, porque de no superarse esta limitación, ese importante segmento social, podría quedarse marginado de los beneficios de la economía del conocimiento, y esto puede conducir a que se conviertan en un *lastre* de quienes sí lo obtengan, e incluso, podría brindar las condiciones propicias para que aparezcan posiciones políticas de corte populista, que traten de obtener el voto de los rezagados, con propuestas que orienten la economía hacia modelos productivos superados y por lo tanto, frenen el desarrollo.

### ***Análisis comparativo en las frecuencias observadas de los criterios recibidos ante las tres preguntas que guiaban la entrevista a los expertos en función pública***

Al comparar los resultados obtenidos de la investigación, se identifica una variación significativa de la atención que los expertos en función pública brindan, a los diversos criterios identificados como respuesta, a las preguntas en que se basaron las entrevistas realizadas. Precisamente para orientar la comprensión de dichas fluctuaciones, se resumieron los resultados en una sola tabla, la No. 4, y se agregó una columna adicional, titulada “*Orden de consistencia*”.

En la nueva columna, se totalizaron la cantidad de respuestas observadas para cada criterio en las diversas respuestas, lo que permite precisar con claridad, el nivel de consistencia de dicho criterio en los tres escenarios (pasado, avance al presente y futuro) que evaluó la investigación, tal como se ve a continuación.

**TABLA No. 4**

**COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN CADA UNA DE LAS TRES PREGUNTAS QUE SIRVIERON DE BASE A LA ENTREVISTA A LOS EXPERTOS EN FUNCIÓN PÚBLICA**

	Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos, en orden según la columna de "Orden de consistencia"	Pregunta No. 1	Pregunta No. 2	Pregunta No. 3	Orden de consistencia
1	Profesionalización del funcionario público.	11	24	18	53
2	Análisis de casos específicos.*	3	8	10	21
3	Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado.	7	6	7	20
4	Necesidades de mayor institucionalización de la función pública.	4	4	9	17
5	Orientación hacia la calidad.	2	3	9	14
6	Desarrollo de normativa aplicable a la función pública.	5	4		9
7	Tecnología y conocimiento.			8	8
8	Otros.		4	4	8
9	Proactividad contra conformismo.			7	7
10	Dificultades provenientes del liberalismo.	7			7
11	Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia.	7			7
12	Planteamientos sobre la cooperación internacional.*	2	3		5
13	Desafío para la clase política.	3	2		5
14	Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción.	5			5
15	Situación de la jubilación de los funcionarios públicos.			4	4
16	Profesionalización y remuneración.			4	4

- Corresponde más a comentarios que respuestas a la pregunta planteada.

De este resumen de resultados, llama fuertemente la atención como la *profesionalización del funcionario público* mantiene vigencia como desafío de la década pasada, como uno de los principales avances del decenio y como el principal reto para los próximos diez años. Esto

pareciera indicar que dicho tópico requiere y debe recibir atención constante, independientemente de aparentes avances que se puedan tener, pues probablemente de ello dependa parte importante de la existencia de la función pública.

Le siguen en consistencia en la atención recibida por los expertos, los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*, lo que, si se revisa rápidamente los siguientes criterios, pareciera que evoluciona de un interés en la superación de *situaciones de guerra, surgimiento de la democracia y planteamientos del liberalismo*, hacia un Estado que debe atender más la *gestión de calidad, la tecnología, el conocimiento* y el emprendedurismo. Es decir, si bien cambian las expectativas puntuales del Estado, el mismo sí se mantiene como asunto fundamental de atención, por lo que debe seguirse muy de cerca su acontecer en el transcurso del tiempo, para adaptar los requerimientos de su papel en función de las circunstancias cambiantes.

El otro criterio que recibe un importante nivel de consistencia en la atención de los expertos, es la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*, con la particularidad de que dicho requerimiento pareciera acentuarse al analizar el panorama del 2020.

Por otro lado, la *orientación hacia la calidad*, es un criterio que tenía pocas menciones al consultarse sobre los desafíos del 2000 y los avances al 2010, pero que contrasta con un importante incremento en atención al consultar sobre las expectativas para el 2020, lo que indica que es de las novedades cuya proyección hacia el futuro supera en mucho la atención que hasta la fecha ha recibido.

El *desarrollo de normativa aplicable a la función pública*, pareciera perder atención al avanzar en el horizonte de análisis, sin que ello signifique que deja de ser importante; eventualmente su descenso en menciones se debe a que ha tendido a perder protagonismo ante la inminencia de otras prioridades.

La atención a la *tecnología y el conocimiento* es sin duda uno de los grandes giros que está llamada a hacer la función pública de cara al futuro, y que contrasta con la atención que recibió en el pasado, situación que es compartida con la *proactividad contra el conformismo*, lo que algunos también llaman como el emprendedurismo.

Las *situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia* y las *dificultades provenientes del liberalismo*, parecieran perder interés hacia el futuro, quizás porque afortunadamente en la región se ha ido consolidando condiciones básicas de paz y transición democrática, a la vez que el liberalismo se ha moderado, lo que ha facilitado el acercamiento de posiciones entre las distintas corrientes ideológicas.

Un comentario especial merece la aparente pérdida de interés que se muestra en el tema de las *inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción*, lo que debe verse con mucho cuidado, pues ello de ninguna manera implica que hayan perdido vigencia, sino que según se puede ver en el *análisis de casos específicos*, el desarro-

llo diferenciado de la función pública en la región, ha hecho que el botín político y la corrupción dejen de ser un tema general, para convertirse en temas de *análisis de casos específicos* dependiendo de las condiciones de cada país, en algunos de los cuales ahora incluso se visualiza como implícito dentro de la necesidad de la *profesionalización del funcionario público* y las *necesidades de mayor institucionalización de la función pública*.

El último párrafo resulta muy apropiado para introducir una observación adicional que no está explícita en las tablas de resultados y que si no se valora apropiadamente, podría conducir a errores en la interpretación de todo lo hasta aquí expuesto, cual es que los *distintos criterios enumerados y analizados, están interrelacionados entre sí*, de hecho en algún momento puede resultar difícil distinguir entre la *profesionalización del funcionario público* y la *orientación hacia la calidad*. Asimismo, puede complicarse diferenciar entre la solución de los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado* y la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*, por citar dos ejemplos; sin embargo, la clasificación de criterios se hizo para poder procesar la información y realizar análisis sobre patrones generales, independientemente de que muchos de ellos puedan estar traslapándose o mudando según las circunstancias y perspectivas en los diferentes horizontes de tiempo.

## Conclusiones

El concepto de prospectiva se caracteriza por la condición proactiva con que se mira el futuro, característica que supera la simple proyección de los actos pasados o la contemplación pasiva del horizonte.

Por lo tanto, para elaborar una prospectiva de la función pública, si bien resulta importante revisar los retos del pasado y los avances logrados al presente, la atención se centra en lo que es necesario accionar a partir de esas situaciones, para, en un plazo no muy lejano, tener un escenario de función pública determinado, que será el legado a las futuras generaciones, tanto de los funcionarios públicos, como de los habitantes del país en general.

El desarrollo de este ejercicio es lo que dio sustento al presente trabajo, y lo que precisamente permitió identificar como algunos criterios que fueron relevantes en el pasado, conservan su vigencia con miras al futuro, tales como la *profesionalización del funcionario público*, la atención de *requerimientos del nuevo papel del Estado*, la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*.

Por otro lado, resulta interesante identificar cómo determinados criterios que fueron prioridad en el pasado, pasan a otro plano con miras al futuro, como sucede con las *dificultades provenientes del liberalismo, las situaciones relacionadas*

con la transición de la guerra a la democracia, los desafíos para la clase política, el desarrollo de normativa aplicable a la función pública y las inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción; conviene rescatar que algunos de estos conceptos conservan su vigencia, pero se percibe de manera distinta para los próximos años.

También llama la atención como, para el futuro se perfilan necesidades diferentes a las del pasado, como el fuerte incremento en la atención a *orientación hacia la calidad* en la función pública, el auge que toma la *tecnología y el conocimiento*, la importancia que se le tiende a dar a la *proactividad* o emprendedurismo, la preocupación por la *situación de la jubilación de los funcionarios públicos* y su adecuada remuneración.

Los resultados obtenidos en cuanto a cada uno de estos criterios son tan enriquecedores para la perspectiva de la función pública, que en lugar de tratar de repasarlos, se hace referencia al apartado "*Análisis de Resultados*"; pero precisamente por el valor de dichos productos, el llegar a la conclusión del trabajo se presenta el desafío inmediato de que los mismos sean aprovechados para el desarrollo de la función pública, en función de lo cual se sugieren las siguientes recomendaciones.

## Recomendaciones

Para potenciar la utilidad de los resultados obtenidos, se aconseja:

- Que la presente investigación y, especialmente el apartado "*Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes diez años, es decir, de aquí al año 2020?*", sea utilizado como insumo de la planificación estratégica de la DGSC.
- Que se le haga llegar un resumen ejecutivo de los resultados de este trabajo al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con la sugerencia de que lo considere en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.
- Realizar un nuevo trabajo, donde se contraste y complemente los resultados de la presente investigación, de corte cualitativo, con experiencias como el Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana, de orientación cuantitativa.

- Integrar los resultados obtenidos en este trabajo, en algún curso sobre función pública, de manera que los aportes de los expertos de función pública, sean aprovechados por aquellos que estudien esta disciplina.
  - Elaborar un artículo a partir de los resultados de la investigación y gestionar su publicación en algún medio especializado de la función pública, como la Revista de Servicio Civil de la DGSC o la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP.
  - Dado que la mayoría de las investigaciones identificadas en la DGSC son de orientación cuantitativa, se sugiere que pese a las limitaciones que pueda tener este trabajo, se le suministre a las unidades de investigación de la institución, como referencia de investigación cualitativa.
- iberlex&id=2006/11582&txtlen=1000
- Dirección General de Servicio Civil, DGSC, e Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. (2010). *XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública*. San José, Costa Rica. 14 al 16 de abril del 2010.
- Real Academia Española. (2010). *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda edición. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en <http://buscon.rae.es/drael/>
- Rodríguez Calivangue, Osvaldo Euclides.(2010). *La necesidad de la prospectiva en el ordenamiento territorial*. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en <http://www.gestiopolis.com/otro/ordenamiento-territorial.htm#mas-autor>.

## Fuentes de información

Comunidad Autónoma Valenciana de España (2006). *Ley 5/2006, de 25 de mayo, de creación de la Agencia Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP)*. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/doc.php?coleccion=](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=)

## Entrevistas

Barahona, Juan Carlos, Profesor Asistente, INCAE Business School, Costa Rica. 15 de abril del 2010.

Caldentey del Pozo, Pedro. Asesor Principal Fondo España-SICA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el

- Desarrollo, AECID. 14 de abril del 2010.
- Fernández Toro, Julio César. Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sede en Venezuela. 15 de abril del 2010.
- Figuroa de Jain, Rethelny. Coordinadora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. 20 de abril del 2010.
- Jiménez Peralta, Cecilia Mariela. Directora General, Dirección de Carrera Administrativa de Panamá. 16 de abril del 2010.
- Llanos Reynoso, Luis Felipe Miguel. Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Función Pública de México. 14 de abril del 2010.
- Meoño Ramírez, Marcotulio. Director Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de Guatemala. 16 de abril del 2010.
- Mondragón, Ricardo. Funcionario de la Dirección General de Servicio Civil de Honduras. 16 de abril del 2010.
- Montero Montero, Gregorio. Viceministro, Ministerio de Administración Pública de República Dominicana. 16 de abril del 2010.
- Salas, Eduardo Arturo. Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público de Argentina. 16 de abril del 2010.
- Segura Bonilla, Olman. Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica: 16 de abril del 2010.
- Ventura Camejo, Ramón. Ministro de Administración Pública de República Dominicana. 16 de abril del 2010.
- Vera Rodríguez, Hernán A. Catedrático y Decano, Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad, Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. 16 de abril del 2010.
- Villarreal Fernández, Evelyn. Coordinadora de Investigación del Informe Estado de la Región de Costa Rica. 15 de abril del 2010.
- Zelaya Cáliz, Hugo. Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. 15 de abril del 2010.
- Zúniga Chavez, Ernesto Vicente. Coordinador de Profesionalización de Servicio Civil de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, de la Presidencia de El Salvador. 16 de abril del 2010.
- Zuquilanda-Duque, Patricio. Representante Permanente de la Organización de Estados

Americanos, OEA, en Costa Rica. 16 de abril del 2010.

*cio Civil*, No. 14, mayo 2003, pp. 87-93.

### **Bibliografía**

Aguilar, Justo. "Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública* No. 56-57, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, pp. 183-204.

Arias Sánchez, Ó. (23 de abril de 2010). "Somos columnas de un mismo edificio". *La Nación*, p. 43A. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República. (2009). *INFORME No. DFOE-PGAA-4-2009 (informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil 2009)*, San José, Costa Rica.

Constitución Política de la República (2001), Editec Editores, San José, Costa Rica.

Echebarría, Koldo. (2003). La modernización del Estado y la reforma del servicio civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de derecho de las políticas públicas, en: *Revista de Servi-*

*Estadística Descriptiva*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, EUNED. 20 reimpresión. San José, Costa Rica.

Gómez Barrantes, Miguel. (2010) *Elementos de Estadística Descriptiva*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, EUNED. 20 reimpresión. San José, Costa Rica.

Gurdián Fernández, Alicia. (2007). *El paradigma cualitativo en la investigación socio-educativa*, San José, Costa Rica, Colección Investigación y Desarrollo Educativo Regional, IDER.

Hernández Sampieri, Roberto y otros. (2006). *Metodología de la Investigación*. Cuarta edición. México, Mc Graw Hill.

Instituto Nacional de Administración Pública/ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2006). *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid.

Ley General de la Administración Pública (2004). San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas.

Longo, Francisco. (2005) *Mérito y flexibilidad. La gestión de personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Editorial Paidós.

- Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana (2009). *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala.
- Prats Catala, Joan. "Servicio Civil y gobernabilidad democrática", en: *Revista de Servicio Civil*, No. 10, mayo 2000, pp. 32-59.
- Ramírez Artavia, Juvenal, "Referentes axiológicos e institucionales del sistema de mérito en la función pública costarricense", en: *Revista de Servicio Civil*, No. 14, mayo 2003, pp. 159-170 ◇

**ANEXO**

**GUÍA PARA ENTREVISTA A EXPERTOS  
PARA REALIZAR DURANTE EL XV FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

**14 al 16 de abril del 2010**

**ENTREVISTADO:** \_\_\_\_\_

**CALIDADES:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

A fin de sustentar una investigación de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, sobre la *“Prospectiva de la Función Pública de Costa Rica”*, favor contestar las siguientes preguntas, en referencia al caso de la función pública de Costa Rica. No obstante lo anterior, si lo prefiere, puede ampliar respecto a otro país, que pueda ayudar a comprender el contexto y desarrollo del tema.

- 1) ¿Cuáles considera que eran los principales desafíos de la Función Pública hace 10 años, es decir, alrededor del año 2000?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- 2) ¿En qué aspectos de la Función Pública considera que se han tenido avances significativos en el período 2000-2010? En caso de considerar que no ha habido avances significativos, explicar ¿por qué?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- 3) ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al año 2020?

---

---

---

---

---

---

*Muchas gracias por su colaboración.*

# Aplicación de metodologías de la ingeniería industrial y geográfica a los modelos de gestión de las administraciones públicas

José Balsa Barreiro\*

Ricardo Brocal Ruiz\*\*

---

PRESENTAN UNA SERIE DE ALTERNATIVAS A LA GESTIÓN PÚBLICA QUE SE HAN INCORPORADO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN TODOS LOS NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN, Y PARTICULARMENTE, LOS GOBIERNOS LOCALES LOS QUE HAN ASUMIDO METODOLOGÍAS, TÉCNICAS Y TECNOLOGÍAS PROPIAS DEL SECTOR INDUSTRIAL Y CIVIL, Y DE SUS HERRAMIENTAS MÁS POTENTES (GESTIÓN DE MANTENIMIENTO ASISTIDO POR ORDENADOR, GMAO, Y SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA, GIS, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS), LAS QUE HAN DEMOSTRADO INNUMERABLES VENTAJAS EN LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA ACTUAL.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN PÚBLICA; GOBIERNO LOCAL; TRANSPARENCIA; TENDENCIAS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; LOCAL GOVERNMENT; TRANSPARENCY; TRENDS

## Introducción

Las administraciones públicas son las responsables de la gestión

de los recursos de todos los ciudadanos de un determinado territorio. Tienen, por tanto, una responsabilidad ética y social muy importante para con todos sus ciudadanos y de ahí que su modelo de gestión ha de ser, además de transparente, lo más eficaz y eficiente posible.

---

\* Ingeniero del Instituto Cartográfico Valenciano, ICV, Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. Generalitat Valenciana, Valencia, España.

\*\* Ingeniero Jefe de Bases de Datos de la empresa norteamericana proveedora de Sistemas de Información Geográfica, NAVTEQ, para países de Sudamérica y el Caribe, Valencia, España.

Desde hace unos años, las administraciones públicas han ideado modelos de gestión propios para poder alcanzar una serie de objetivos políticos utópicos como la solidaridad territorial, la cohesión social o

Recibido: 25 de abril del 2011.

Aceptado: 2 de junio del 2011.

---

Balsa Barreiro, José y Brocal Ruiz, Ricardo (2011). Aplicación de metodologías de la ingeniería industrial y geográfica a los modelos de gestión de las administraciones públicas.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 135-169, 2011

135

la sostenibilidad medioambiental. Sin embargo, ha sido el impacto de la crisis económica actual el factor exógeno que ha obligado a readaptar los modelos de gestión de muchas administraciones públicas.

El recorte del flujo de ingresos y la adopción de políticas de austeridad económica por parte de los respectivos gobiernos, como medio para la contención del gasto público y como modelo para la sociedad civil, han supuesto un cambio muy relevante en la balanza presupuestaria de muchas administraciones públicas, las que han visto recortado sustancialmente su volumen de ingresos y, en consecuencia, sus posibilidades de inversión.

Ante esta coyuntura económica, el futuro de la gestión de los recursos públicos pasa obligatoriamente por el aumento de la coordinación entre los distintos niveles administrativos, la centralización de la información, la homogeneización y estandarización de los datos, etc. Con este propósito, algunos autores optan por la aplicación de metodologías de trabajo propias del mundo de la ingeniería, las que han demostrado su viabilidad y potencialidad dentro de la empresa privada, constituyéndose así un reto de futuro para la administración pública.

### **Objetivo**

En el texto aquí presentado se ha optado por comentar las principa-

les ventajas que supondría adoptar por parte de la administración unas metodologías de trabajo que han demostrado su viabilidad dentro del mundo de la empresa privada. Tanto los sistemas GMAO como los GIS son herramientas con un gran potencial, las que pueden ser empleadas de una forma integrada como sistemas de ayuda a la toma de decisiones en cualquiera de los niveles de la administración pública, lo que permite llevar a cabo una gestión más objetiva y eficaz de los recursos disponibles.

### **La gestión del mantenimiento**

Aunque no existe una definición universal consensuada por parte de los diferentes autores y/o organismos (*European Federation of National Maintenance Societies*, EFNMS, Asociación Española de Mantenimiento, AEM), se tomará como válida la expuesta a continuación según la cual el *mantenimiento* (o "*ingeniería del mantenimiento*") es una ciencia, de gran peso específico en el modelo industrial tradicional, que se relaciona con un conjunto de acciones y técnicas que permiten conservar o restablecer un equipo en un estado específico, asegurando un determinado servicio con un coste mínimo y con un nivel máximo de seguridad (Macián, Tormos y Olmeda, 2007). Su importancia en las sociedades más industrializadas se manifiesta en su gran peso económico; sirva de ejemplo el caso

de España, donde según un estudio de la AEM en 1995 las actividades relacionadas con el mismo suponían aproximadamente un 10% de su Producto Interno Bruto, PIB, (AEM, 1995; Macián, Tormos y Olmeda, 2007).

Para su puesta en práctica, el técnico responsable de mantenimiento debe conocer en detalle el funcionamiento de las máquinas/equipos y de cuáles son los parámetros de mejora, incrementando de esta forma la eficacia y efi-

ciencia de todo el proceso industrial, lo que redundará, en última instancia, en una reducción de costes y en una maximización de los beneficios de la empresa. De esta forma, las técnicas de mantenimiento pretenden la consecución de un determinado número de horas de funcionamiento por parte de una planta, instalación, máquina o equipo, en condiciones de calidad de fabricación y/o servicio exigible con el mínimo coste y cumpliendo todos los requisitos de seguridad. Por tanto, su éxito recaerá en hacer mínimo el cociente siguiente:

$$\text{ratio}[\downarrow] = \frac{(\text{gastos mantenimiento} + \text{gastos parada fortuita}) [\downarrow]}{\text{beneficios por servicio prestado} [\uparrow]}$$

Para lograr su objetivo, los técnicos de mantenimiento están obligados a reducir el número de paradas de producción, limitando y/o controlando las averías y el deterioro de los equipos (De Groote, 1993).

Todo ello conlleva una complejidad y una responsabilidad por parte del técnico de mantenimiento, lo que le obliga a parametrizar el máximo número de variables (horas de funcionamiento, índice de calidad, mínimo coste integral, grado de rendimiento) con objeto de cuantificar el funcionamiento de una determinada máquina y equipo (Crespo y Sánchez, 1995) para, a partir de ahí, tomar la decisión oportuna en cada

momento. Así, el fin último del mantenimiento diremos que es determinar el momento en que debe cesar la vida útil de una máquina o equipo, sea cual sea su causa (por obsolescencia, por pérdida de rendimiento, por pérdida de competitividad,...).

### ***Tipos de mantenimiento***

Aunque se pueden establecer una gran variedad de clasificaciones (en función de diversos factores y perspectivas), existe una que es la más aceptada. En ella se distinguen las diferentes tipologías de mantenimiento según el modo de proceder por parte del técnico responsable:

*Mantenimiento correctivo*, según el cual se hará uso de la máquina (equipo o instalación) hasta que aparezca el fallo. El mantenimiento queda reducido a la reparación y por tanto requiere inversiones mínimas. Presenta, claro está, una serie de desventajas importantes: imprevisión de la avería, de los suministros, pérdidas de tiempo, alto coste por paradas improductivas, inseguridad, etc. En una serie de casos la adopción de este modelo de mantenimiento está justificada:

- Cuando los costes indirectos del fallo sean mínimos y los requerimientos de seguridad lo permitan.
- Cuando los paros eventuales de producción no sean críticos para la producción o el trabajo de la empresa.
- Cuando la empresa adopte una política de renovación frecuente y asidua del material de trabajo.
- *Mantenimiento preventivo*, consiste en efectuar intervenciones en los equipos antes de que se produzca la avería,

---

1. Realmente es una variante del mantenimiento preventivo, aunque dado su interés por parte de muchas empresas, la mayoría de las clasificaciones de tipologías de mantenimiento lo distinguen como un tipo propio, diferente e independiente del mantenimiento preventivo.

en intervalos de tiempo fijos previamente determinados. Con ello lo que se intenta es prevenir la avería antes de que ésta ocurra. De esta forma, se hace necesario definir una metodología con el propósito de poder definir la frecuencia con que cada máquina debe ser intervenida.

Dentro del mantenimiento preventivo pueden distinguirse dos tipos de actuaciones: por un parte las intervenciones, que vienen a ser un conjunto de actividades de mantenimiento encaminadas a la sustitución de componentes y/o piezas independientemente de su estado (mantenimiento programado o sistemático) y, por otra parte, las inspecciones cuyo objeto es comprobar el correcto funcionamiento de los equipos normalmente mientras están funcionando (mantenimiento predictivo).

Los inconvenientes que plantea este tipo de mantenimiento básicamente son: (a) provocar ciertos paros de producción en el momento de efectuar las intervenciones y (b) la pérdida económica que resulta de la sustitución de piezas o elementos antes del final de su vida útil.

- *Mantenimiento predictivo*<sup>1</sup> (mantenimiento preventivo según condición), consiste en predecir el estado y grado de

fiabilidad de una máquina o instalación sin necesidad de pararla. Para ello se recurre a determinadas técnicas que permiten la realización de mediciones de parámetros críticos en las mismas, las que obtenemos se comparan con una serie de patrones de funcionamiento correcto definidos por el propio fabricante. De esta forma se detectan y analizan las variaciones encontradas y, a partir de este punto, se adoptan las acciones preventivas que sean necesarias y adecuadas.

La principal ventaja de este modelo de mantenimiento es que permite ajustar con mayor precisión el ciclo real de los componentes susceptibles de recambio o renovación. Entre las desventajas que presenta están los elevados costes de los equipos de medida necesarios y la cualificación técnica del personal que realiza estas medidas y que debe interpretarlas.

- *Mantenimiento modificativo*, el cual aglutina las acciones complementarias del mantenimiento tradicional que optimizan los resultados de éste, como pueden ser, por ejemplo, trabajos de mejora y modificación, instalación de nuevos equipos, estudios de viabilidad, etc. Todo ello encaminado a evitar posibles fallos en los diferentes equipos

y/o elementos que forman parte de los mismos.

### ***Evolución conceptual e histórica***

La evolución del concepto de mantenimiento está ligada a la propia evolución industrial y a la de los cambios productivos asociados. El paso inicial fue la transición desde una fase de sufrimiento del material (*entretenimiento*) hasta la fase de dominio del mismo (*mantenimiento*), en la que estamos. El concepto de *entretenimiento* consistía simplemente en un proceso de reparación del material con la finalidad de asegurar la producción, mientras que el de *mantenimiento* hace referencia a la elección de los medios para prevenir, corregir o renovar el material con el propósito de optimizar costes. Esta evolución de concepto, tan simple en la forma, se justifica por una serie de factores ligados a la mayor complejidad de los equipos y del sistema productivo, unido a un incremento de los costes derivados de las paradas de producción.

El contexto histórico nos ayuda a entender fácilmente esta transición conceptual. El mantenimiento industrial, cuyo origen se remonta a la Segunda Guerra Mundial, tuvo un enorme auge por una razón principal: era un período de fabricación masiva de material bélico, lo que obligaba que la maquinaria productiva no pudiera pararse bajo ningún concepto. La década de los sesenta,

también de producción masiva y de aparición de nuevas técnicas como la industria electrónica y la aeroespacial, obligó a adoptar un mantenimiento predictivo basado en técnicas de monitorizado, priorizándose en consecuencia criterios de fiabilidad.

Los años setenta, marcados por la crisis energética de 1973, obligaron a las empresas a adoptar criterios de optimización técnica y económica con objeto de mantener y/o aumentar la rentabilidad de las mismas.

La década de 1980 conllevó la tecnificación (e informatización) del mantenimiento en todos los niveles, lo que supuso la adopción de una gran variedad de técnicas de diagnóstico y monitorización. La adopción de la informática en tareas de gestión del mantenimiento fue el talón de Aquiles del modelo de mantenimiento actual, siendo también en estos años cuando se emplearon por primera vez los llamados *sistemas expertos* para el diagnóstico de averías e incidencias en maquinaria industrial. Ya desde la década de 1990 hasta la actualidad, la gran mejora de las capacidades tecnológicas ha propiciado la consolidación y democratización del mantenimiento en todas las fases del sistema productivo. El auge de las técnicas de

monitorizado, unido al descenso espectacular del precio de los equipos y al incremento (de mayor relevancia si cabe) de las prestaciones de los mismos, ha permitido que las nuevas técnicas de mantenimiento sean más asequibles y de más fácil acceso para las pequeñas y medianas empresas, las que en anteriores etapas no podían hacer frente a la aplicación de las mismas.

La evolución más reciente de esta ciencia supone la aparición de la *terotecnología*,<sup>2</sup> que como novedad supone la integración en el mantenimiento de técnicas multidisciplinarias desde la fase de diseño con objeto de lograr una explotación más racional de un equipo, minimizando los costes de producción, operatividad y mantenimiento.

El modelo Mantenimiento Productivo Total, TPM, es otra de las estrategias recientes (Tobalina, 2000). Surge de la unión e integración de las tareas de mantenimiento y de producción, confiriendo al operario la responsabilidad final del mantenimiento (*mantenimiento autónomo*). Asimismo se incorpora al ámbito del mantenimiento la dinámica de los *círculos de calidad*, en otra hora solo aplicadas a un producto final y ahora también empleado en tareas internas de producción. Se persigue de esta forma una estructura empresarial más responsable e integrada entre los diferentes niveles, inscrita dentro de un entorno de trabajo adecuado (*kaizen*) en el que se reduce al mínimo el volumen de pérdidas y tiene en cuenta a todos los actores y/o escenarios posibles.

---

2. La terotecnología se define como “una combinación de prácticas de gestión, finanzas, ingeniería y mantenimiento que se aplican a las máquinas y a los bienes físicos con el propósito de lograr los costes más económicos durante su ciclo de vida” (Macián, Tormos y Olmeda, 2007).

Los objetivos a corto-medio plazo del mantenimiento pasan por:

- La implementación de programas de mantenimiento que permitan la monitorización *on-line* de diversos parámetros.
- La democratización de muchos de los programas los que se extenderán a pequeñas empresas.
- La implementación de estas técnicas en otros campos de aplicación, fuera del estrictamente industrial.

### Conceptos relacionados

La *fiabilidad*  $R(t)$  es la probabilidad de que un dispositivo cumpla la función requerida, bajo unas condiciones de utilización para un período de tiempo determinado. La forma de cuantificar la fiabilidad es a partir del parámetro Mean Time Between Failure, MTBF, el que se cuantifica de la siguiente manera:

$$MTBF = \frac{\sum \text{tiempo entre averías}}{n^{\circ} \text{ de averías} + 1}$$

La *probabilidad de fallo*  $F(t)$  es un concepto complementario al anterior, cuya relación se establece a partir de la expresión:

$$R(t) = 1 - F(t)$$

Por su parte, la *mantenibilidad* se define como la probabilidad de que un aparato que ha fallado sea restaurado completamente a su nivel operacional dentro de un período de tiempo determinado, cuando la acción de reparación se efectúa de acuerdo con los procedimientos establecidos. Se cuantifica a partir del tiempo medio de reparación Mean Time To Repair, MTTR.

Por último, la *disponibilidad* se explica como la probabilidad de que un dispositivo esté funcionando, pudiendo cuantificarse a partir de la siguiente relación:

$$\text{Disponibilidad} = \frac{MTBF}{MTBF + MTTR}$$

Vemos que la disponibilidad es función, tanto de la fiabilidad (MTBF) como de la mantenibilidad (MTTR), resultando óptima desde un punto de vista económico cuando adopta valores de entre un 95 y un 98%.

### Metodología

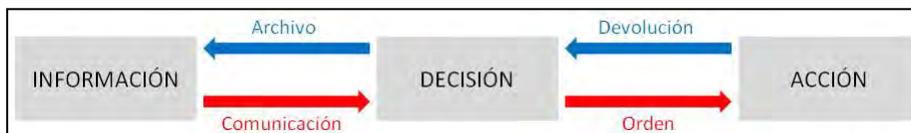
El orden de acción y ejecución del mantenimiento debe pasar por una serie de fases de obligado cumplimiento para el éxito del mismo, las que se pueden encontrar en Macián, Tormos y Olmeda (2007) y pueden ser enumeradas del siguiente modo:

- Observación, entendida como el estudio detallado de un determinado fenómeno.

- Análisis (del tipo que sea: de costes, de tiempos, de fallos). En esta fase se lleva a cabo una descomposición de un todo en partes/elementos más simples y más fácilmente estudiables.
- Comunicación, considerada como una acción fundamental e imprescindible entre la fase de recopilación de información, decisión y acción.

**FIGURA 1**

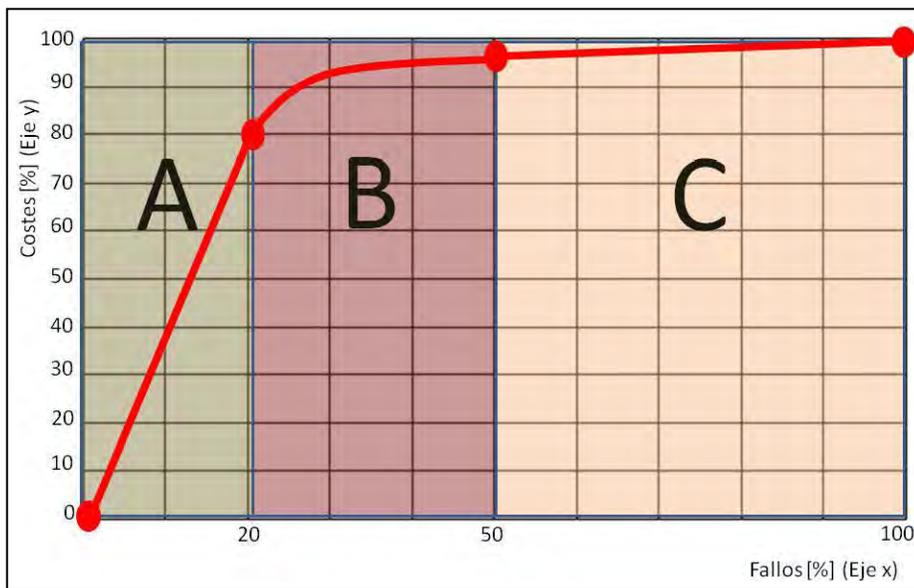
**EJECUCIÓN DEL MANTENIMIENTO**



Fuente: Elaboración propia.

- Determinación de acciones prioritarias. En esta fase se pretende adoptar un criterio lógico y eficaz para la resolución de los diversos problemas. Lo más importante en un primer momento es la distinción entre lo que es más/menos urgente y lo más/menos importante. Entre los métodos más extendidos y conocidos para la determinación de las acciones prioritarias está el *método de análisis ABC* o de *Pareto*, el que permite decidir entre numerosos problemas los que deben ser abordados con más urgencia para, a partir de este punto, establecer las prioridades sobre las intervenciones a seguir (toma de decisiones).

**FIGURA 2**  
**DETERMINACIÓN DE ZONAS PARA LA CURVA TIPO**  
**DEL MODELO ABC: ZONA A (20% FALLOS Y 80% COSTES)**  
**ZONA B (30% FALLOS Y 15% COSTES) Y ZONA C**  
**(50% FALLOS Y 5% COSTES).**



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos a partir del análisis previo nos ayudan en la toma de decisiones en materia de mantenimiento. Así, actuaremos preferentemente sobre los elementos de la “categoría A” aplicando una política de monitorizado permanente en los puntos clave, con mayor probabilidad de fallo, mejorando de esta forma la fiabilidad de nuestro equipo de trabajo. Asimismo podremos aplicar una política coherente de *stocks* de piezas de recambio (en función de la zona en la que se encuentren

en el gráfico de Pareto), llegando incluso a anular el almacenaje de los elementos y piezas de la “categoría C”, por tener unas probabilidades de fallo muy bajas.

**¿Qué mantenimiento debemos seguir?**

Los objetivos perseguidos por parte del técnico y/o departamento de mantenimiento de una empresa suelen ser compatibles con

los propios de la empresa. Entre la información requerida para llevar a cabo un correcto proceso de elección de un plan de mantenimiento destacaríamos:

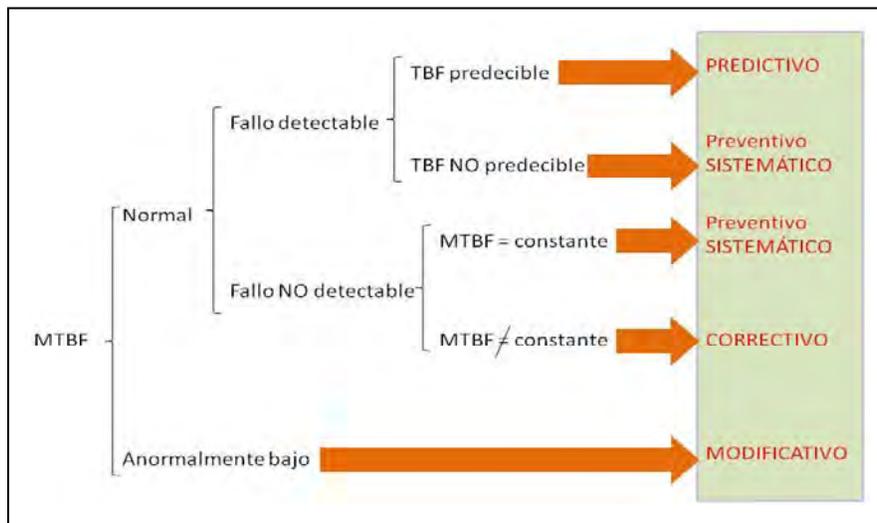
- Características del deterioro de los equipos como el tiempo medio entre fallos (MTBF), el tipo y su modo de aparición (instantánea o progresiva), la naturaleza y el tiempo de reparación del mismo.
- Factores económicos como el coste del material, de la mano de obra, de una parada (plani-

ficada o no ) y el coste de monitorizado del sistema.

- Agentes de seguridad relativos al usuario, al técnico responsable, a los clientes y al medioambiente.

A la hora de adoptar una política de mantenimiento determinada, las empresas suelen emplear como parámetro técnico más importante la distribución del tiempo medio entre fallos (MTBF). Así, el siguiente gráfico representa de forma esquemática y clara la elección de una u otra tipología de mantenimiento en función del MTBF:

**FIGURA 3**  
**ELECCIÓN DE UN PLAN DE MANTENIMIENTO EN FUNCIÓN DE LA FRECUENCIA DEL MTBF.**



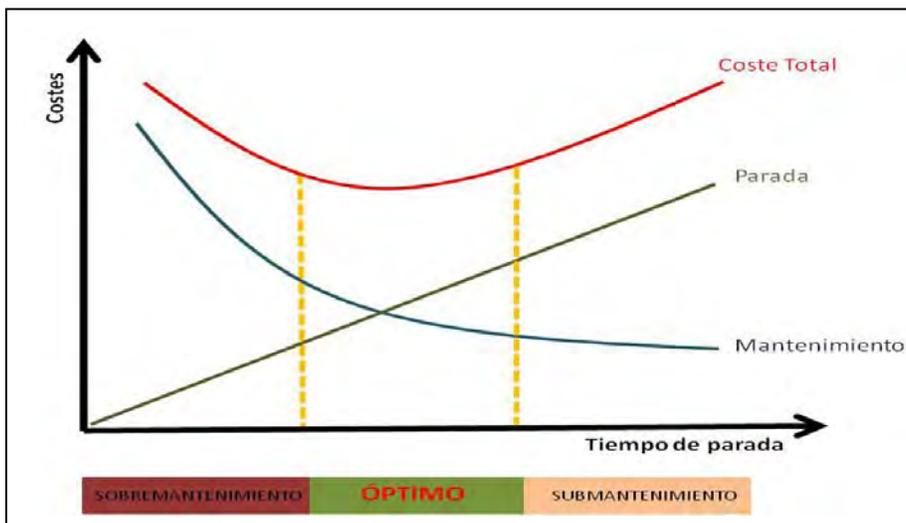
Fuente: Elaboración propia.

El análisis de los costes de mantenimiento (ver Macián, Tormos y Olmeda, 2007) obliga al técnico y/o al departamento responsable a tomar decisiones en cuanto a:

- Establecer un presupuesto provisional.
- Seguir los gastos en relación a lo presupuestado.
- Verificar la eficacia de la acción de mantenimiento.
- Decidir si conviene o no la contratación externa.
- Abordar el problema de renovación del material.

El objetivo último de la gestión del mantenimiento es mejorar u optimizar los procedimientos y actuaciones de manera que las metas u objetivos de la empresa se puedan alcanzar más fácilmente, con el condicionante de que la suma de los costes de mantenimiento más las pérdidas de producción o servicio causado por un mantenimiento inadecuado sean mínimos. En la figura 4 se puede ver como existe un nivel óptimo de mantenimiento en el que los costes totales (suma de los costes de mantenimiento y los derivados de la pérdida de producción por parada) se hacen mínimos.

**FIGURA 4**  
**COSTE TOTAL DEL MANTENIMIENTO EN FUNCIÓN DEL TIEMPO DE PARADA DE PRODUCCIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

### **Los sistemas GMAO**

Un sistema Acrónimo de *Gestión del Mantenimiento Asistido por Ordenador, GMAO*, es, en esencia, un programa informático que permite la gestión del mantenimiento de los equipos y/o instalaciones de una o más empresas a partir de una gran base de datos que contiene información sobre esta empresa/s. El objetivo último de los sistemas GMAO es realizar las tareas de mantenimiento de una forma más segura, eficaz y eficiente, además de servir como herramienta de gestión para la toma de decisiones (Olivares, 1995).

Este tipo de sistemas de gestión ofrecen, tanto soluciones enfocadas a mercados específicos (mantenimiento de flotas de vehículos, infraestructuras sanitarias,...) como a mercados más generales. Brindan así una gran variedad de funcionalidades, dependiendo de las necesidades de cada organización, existiendo en el mercado un gran rango de precios.

Los programas GMAO suelen estar compuestos de varias secciones o módulos interconectados, que permiten ejecutar y llevar a cabo un control exhaustivo de las tareas habituales de los departamentos de mantenimiento como:

- Órdenes de trabajo.
- Programación de tareas de mantenimiento preventivo.
- Gestión de activos.
- Control de inventarios.

- Programación de tareas relacionadas con la seguridad laboral, etc.

Los sistemas GMAO, como Sistemas de Gestión de Bases de Datos, SGBD, tienen una serie de funcionalidades comunes a éstos, aunque particularizadas en esta ocasión para el caso concreto de la gestión del mantenimiento. Entre éstas se pueden destacar las siguientes:

- La entrada, salvaguarda y gestión de toda la información relacionada con el mantenimiento de forma que pueda ser accesible en cualquier momento.
- Permitir la planificación y control del mantenimiento, incluyendo las herramientas necesarias para realizar esta labor de forma sencilla.
- Suministro de información procesada y tabulada de forma que pueda emplearse en la evaluación de resultados para una posterior toma de decisiones.

#### *Características técnicas de los sistemas GMAO*

Los sistemas GMAO, como herramientas informáticas que son, presentan una serie de características técnicas las que permiten diferenciar entre distintos niveles de prestaciones (Moreu de León y

Crespo, 1996). En función de éstas y del coste final del sistema, las empresas se decantarán por un sistema GMAO u otro.

Entre las características técnicas se puede hacer referencia a las propias del *software* en sí y a la arquitectura general del sistema. En cuanto al *software* se puede trabajar con un programa GMAO comercial o bien implementar uno propio, adaptado a las necesidades particulares de nuestra empresa, el que tiene como restricción más importante un precio más elevado por estar hecho a nuestra medida. Uno y otro han de cumplir una serie de especificaciones y requerimientos informáticos importantes (Lerma y Tormos, 2002) que permitan asegurar el buen funcionamiento del sistema:

- Que pueda integrarse dentro de la arquitectura técnica de la empresa.
- Que sean adaptables.
- Modificables.
- Fáciles de usar.

Es muy importante igualmente que detrás del sistema GMAO elegido haya una empresa que ofrezca una serie de servicios postventa de asesoramiento, apoyo, tramitación de garantías y responsabilidad ante posibles deficiencias.

En cuanto a la arquitectura del sistema habrá que tener en cuenta unos requerimientos particulares del

*hardware* (PCs, servidores y cualquier otro equipamiento informático) y de los sistemas de comunicaciones (redes, cableado, tarjetas de comunicación,...), los que permitirán adaptar los distintos niveles de arquitectura: (a) monopuesto, (b) cliente servidor y/o (c) mediante *mainframe*. Obviamente, la infraestructura de comunicaciones depende de las características organizativas concretas de cada empresa y de las utilidades que se pretendan obtener del sistema GMAO.

#### *Ventajas de los GMAO*

Entre sus principales ventajas podemos citar las siguientes:

- Optimización de la gestión de recursos, tanto humanos como materiales.
- Incremento de la eficacia y eficiencia de los procesos productivos en base a una disminución de los tiempos de parada.
- Mejora del control de las actividades subcontratadas y de cualquiera de los procesos implicados en el mantenimiento.
- Incremento en la calidad y productividad de la organización.
- Aumento de los procesos de actuación establecidos.

- Suministro de información inmediata y actualizada de todos los componentes del proceso.
  - Posibilidad de implementar cualquiera de las metodologías de mantenimiento existentes.
  - Probabilidad de realizar estudios y anticipar cargas de trabajo o consumo de suministros.
  - Conocimiento inmediato de los gastos originados por cualquiera de los elementos controlados (evaluación y análisis inmediato de situaciones hipotéticas y diversos escenarios).
  - Ajuste de los planes de mantenimiento a las características reales.
  - Permitir la participación en un modelo TPM, sistema cuyo objetivo era eliminar pérdidas, reducir paradas, garantizar la calidad y disminuir costes en las empresas con procesos continuos (objetivo TPM: "cero accidentes, defectos y averías").
  - Trazabilidad del equipamiento, entendida ésta como un conjunto de procedimientos pre-establecidos y autosuficientes que permiten conocer el histórico, la trayectoria y la ubicación, en un momento dado, de un producto a lo largo de la cadena de suministros.
- Proyecto de implantación de un sistema GMAO*
- Existen una serie de fases en el proceso de implantación de un sistema GMAO dentro de una empresa, las que son descritas a continuación:
- *Estudio de requerimientos.* En esta fase deberá hacerse un análisis de la situación actual de la empresa (filosofía de trabajo, inventariado de equipos y repuestos, personal) y de cuáles son los objetivos que pretenden alcanzarse con la implantación de un sistema de gestión del mantenimiento. Deberá además, definirse el alcance de los trabajos programados, periodicidad, previsión de personal para cada trabajo, previsión de repuestos, definición de parámetros a medir, definición de procedimientos de trabajo, etc.
  - Elección del sistema más óptimo, el que satisfaga nuestras necesidades en la mayor medida posible.
  - *Implementación y puesta en marcha del sistema.* Esta fase será de colaboración entre el equipo informático, encargado de la implementación de los programas que forman la aplicación, y el de mantenimiento

- que se encargará, entre otras tareas, de efectuar las modificaciones necesarias en los procedimientos de trabajo, preparar la información que servirá de base para la nueva aplicación y programar el procedimiento a seguir por parte del programa y la empresa.
- *Implantación y validación.* Como paso previo a la puesta en explotación del sistema, se procede a una conversión (manual o digital) de la información recopilada anteriormente. También como paso previo a la explotación del sistema debe plantearse una etapa de formación de los usuarios del mismo.
  - *Seguimiento post-implantación.* Una vez que el sistema ya está operativo, se hará un seguimiento del mismo con objeto de validar su funcionamiento óptimo.

Por lo tanto, para el éxito de la implantación de un sistema GMAO dentro de una empresa determinada se debe tener presente las cinco fases anteriores de forma ineludible (Tobalina, 2008). Dentro de cada una de ellas existirán una serie de amenazas o factores críticos que pueden limitar la funcionalidad del sistema (Macián, Tormos y Olmeda, 2007), de entre las que se destacan las siguientes:

- La fiabilidad de los datos de partida.
- La implicación en el sistema por parte de la dirección de la empresa, la que tiene un papel muy importante en cuanto a objetivos, definición de estrategia y participación del resto del personal.
- La existencia de instrucciones técnicas y/o procedimientos que facilitan el control, seguimiento y homogeneización de los trabajos de mantenimiento.
- Asesoramiento y apoyo *in situ* tras la implantación del sistema.

### La información geográfica

La realidad que nos rodea es compleja, continua e interrelacionada. El proceso de obtención de la información geográfica necesita sintetizar, generalizar, simplificar e interpretar la realidad (Kemp, Goodchild y Dokson, 1992).

La información cartográfica y la geográfica guardan una estrecha relación que gira alrededor del concepto espacial. Así, mientras que la información cartográfica tiene por objeto principal la localización espacial de los objetos, la geográfica intenta relacionar la localización física de estos objetos con sus características propias. De esta forma, la componente espacial de la información hace referencia, tanto a la localización de los objetos como a

sus propiedades espaciales (Gutiérrez y Gould, 1994).

Los datos geográficos presentan tres componentes: temática, espacial y temporal (Gutiérrez y Gould, 1994). La temática habla sobre los atributos de los elementos. Estas características pueden ser de índole completamente distinta y medirse mediante escalas diferentes (ordinal, nominal o de intervalos). Podemos así hablar de *variables con una cierta correlación espacial*, donde los elementos próximos tienen una serie de valores similares, y/o *con una cierta correlación temporal*, cuyos valores cambian gradualmente con el tiempo. Otra clasificación posible distingue entre *variables fundamentales*, las que son adquiridas directamente, y *variables derivadas*, cuyo valor se obtiene a partir de las primeras mediante una serie de operaciones (Bosque, 1992).

La componente espacial de la información hace referencia, tanto a la localización de los objetos como a sus propiedades espaciales (longitud, superficie, forma, orientación). Además, no se debe olvidar las relaciones espaciales entre los elementos (proximidad, conectividad o continuidad), las que nos permitirán entender ciertas características propias de los objetos asociados.

Por último está la componente temporal, la que tiene en cuenta las

modificaciones acaecidas con el transcurso del tiempo. La gran potencialidad de los GIS a la hora de trabajar con cálculo de variables permite su empleo en estudios de tipo dinámico.

### ¿Qué es un GIS?

Un *Sistema de Información Geográfica* (SIG o GIS)<sup>3</sup> es un sistema para la gestión, análisis y visualización del conocimiento geográfico, el que puede estar estructurado en diferentes conjuntos de información. Los GIS facilitan el enlace de la información geográfica (¿dónde están las cosas?) con la información descriptiva (¿qué son las cosas?) y temporal (¿cuándo ocurren?) (Gutiérrez y Gould, 1994).

A diferencia de la cartografía tradicional (en papel), un GIS puede representar sobre un mapa de una determinada región, de manera interactiva, varias capas que se superponen y que contienen información temática como recursos naturales, asentamientos humanos, edificios educativos, redes de transporte, usos del suelo, áreas geológicas, etc.

El término GIS tiene varias acepciones y puede ser enfocado desde diferentes puntos de vista: como *software* o programa informático, como proyecto y/o sistema de información orientado a la gestión o a la planificación territorial, como campo de trabajo de múltiples disciplinas profesionales (centrada en el

---

3. Es el acrónimo más extendido internacionalmente para referirse a los sistemas de este tipo (*Geographic Information Systems*).

análisis espacial dentro de la ingeniería geográfica y civil).

### **Funcionamiento de los GIS**

Los GIS presentan y manejan la información a partir de diferentes capas o *layers*. Se trata de un sistema vectorial donde la descripción espacial de objetos (puntos, líneas, polígonos) se basa en vectores definidos por conjuntos de coordenadas relativas a algún sistema cartográfico. Sin embargo, uno de los conceptos que caracterizan y diferencian a los GIS de otros sistemas de representación (como la cartografía automática, programas de teledetección y de diseño asistido por ordenador de tipo Diseño Asistido por Ordenador, CAD), es el concepto de *topología*.

La *topología* se trata de un proceso matemático que consiste en el establecimiento de relaciones entre las entidades geográficas no solo por medio de códigos comunes, sino también a través de su posición espacial. La topología se crea cuando hay un conjunto de entidades relacionadas entre sí por medio de relaciones de vecindad. Así, se puede decir que entre las entidades gráficas pueden existir diversas relaciones topológicas: contigüidad o adyacencia, conectividad, inclusión (elemento dentro de otro elemento) y proximidad.

Un GIS permite una integración vertical y horizontal efectiva de

toda la información georreferenciable en una empresa. Horizontal porque la georreferenciación de los datos, de forma directa (sistema de coordenadas) o indirecta (dirección postal, municipio), permite romper las barreras interdepartamentales y pone de manifiesto las interrelaciones de un mismo fenómeno en diversos registros. Por su parte, la integración vertical se refiere a la capacidad de agregar y desagregar los datos en un tiempo lo suficientemente rápido.

En función de las necesidades o problemáticas a resolver se introducirán en el GIS diferentes tipos de datos, fijando la temática del mismo. Así, los GIS son una herramienta multidisciplinar no solo empleada por los geógrafos sino también por profesionales técnicos como ingenieros, arqueólogos, urbanistas, arquitectos e informáticos, los que hacen un uso casi cotidiano de los GIS, confiriéndole cada uno de ellos un matiz diferente intrínseco a cada una de las disciplinas de trabajo.

### **Ventajas de los GIS**

El empleo de los GIS presenta algunas ventajas asociadas como la integración de la información (alfanumérica y gráfica) y su gran potencial como herramienta de cálculo, respetando siempre la topología existente entre las entidades gráficas representadas.

Un GIS se basa en una estructura de datos compacta y digital. Esto supone que estos datos requie-

ren de menos espacio para su almacenamiento, su actualización es sencilla y su tratamiento dinámico. Al no tratarse de una simple representación espacial de los objetos, las bases de datos que emplean permiten una mayor compatibilidad en entornos de bases de datos relacionales.

Permiten además realizar cálculos matemáticos sin importar la escala de trabajo, la complejidad del análisis o el hecho de que los datos tengan o no una dimensión espacial, aumentando las posibilidades de análisis, lo que supone una ventaja, tanto cualitativa como cuantitativa respecto a otros sistemas de gestión de bases de datos.

Los GIS presentan además una gran potencialidad gráfica, permitiendo llevar a cabo representaciones gráficas de nuestros datos de una forma rápida y teniendo en cuenta las relaciones topológicas entre los diferentes elementos representados. Esto supone una importante ventaja comparativa respecto a los CAD en el momento en el que los GIS trabajan de forma integrada y simultánea con la parte gráfica y alfanumérica de la información, mientras que los CAD solo lo hacen con la parte gráfica.

### ***Aplicaciones puntuales de los GIS dentro de la administración pública***

Los GIS son una herramienta con una gran potencialidad dentro

del campo de la gestión y ordenación del territorio. Dadas sus grandes expectativas, su aplicación dentro del mundo de la administración pública es ya una realidad desde hace unos años, empezando a ser frecuentes algunos estudios teóricos en el ámbito de las administraciones locales (Alarcón, 1999; Pueyo, 1991).

Las tareas de gestión dentro de las administraciones locales van encaminadas a la implantación de modelos de desarrollo sostenible que permitan aprovechar de forma más eficiente los recursos disponibles, lo que obliga a tener en cuenta nuevos parámetros. Éstos serán introducidos en forma de variables alfanuméricas dentro de los GIS para posteriormente hacer las operaciones pertinentes.

En ocasiones, la gestión de las diferentes áreas administrativas (tráfico, iluminación, basuras) se lleva a cabo de forma independiente, aún cuando en la realidad los diversos fenómenos, que son competencia de estas áreas administrativas, coexisten en un mismo espacio e incluso interactúan unos con otros. Un GIS permite la gestión y planificación del territorio teniendo en cuenta todos los elementos, sus relaciones mutuas e incluso las consecuencias derivadas de estas interacciones.

A continuación se presentan una serie de ejemplos prácticos en los que el uso de los GIS permite trabajar con diferentes variables de

forma simultánea e integrada, lo que permite un uso más racional y una gestión más eficiente de los recursos disponibles.

#### *Recogida de residuos urbanos*

La cantidad de residuos que las ciudades generan no deja de incrementarse en los últimos años. En el caso concreto de España, se ha pasado de unos 378 kg de basura por ciudadano en 1995 a 588 kg en el 2007. El uso cada vez más cotidiano de envases y embalajes, que suponen alrededor del 60% del volumen total de residuos y del 33% de su peso, explica en buena medida el por qué de este incremento constante.<sup>4</sup>

Una buena gestión del sistema de recogida de basuras tiene una gran importancia. De hecho, esta actividad suponía alrededor del 80% de los costes totales de la gestión de los residuos urbanos en los años 1970 y del 60% durante las décadas de 1980 y 1990. En los últimos años, con motivo de la implantación de sistemas de recogida selectiva se ha producido un nuevo incremento de los costes de gestión asociados (Montilla, Gallardo y Vidal, 2000).

Para la ubicación de contenedores de residuos suele emplearse como información de base, datos

demográficos y socioeconómicos (concentración de población, producción de residuos), características y tipologías de los contenedores (tamaños y capacidades de volumen, movilidad), características de los viales (centros históricos, nuevas áreas urbanas). Una vez localizados estos contenedores se establecen unas rutas de recogida de residuos teniendo en cuenta una serie de parámetros (horarios comerciales, tipo de barrio y/o de calle,...). Sin embargo, hay otras variables que no son consideradas actualmente y que permitirían mejorar el modelo de gestión de los residuos urbanos.

Los contenedores son antiestéticos y producen malos olores, por lo que los vecinos no los quieren cerca de sus casa; pero ubicarlo lejos supone arriesgarse a su infrautilización, especialmente en el caso de los contenedores de vidrio, papel y envases. Otra posibilidad sería disponer el fácil acceso a contenedores de papel en aquellas áreas en que la actividad de oficinas es importante con el propósito de asegurar que el volumen de papel y cartón generado por esta actividad entre correctamente en el ciclo de reciclaje.

La utilización de una base de datos cartográfica de los edificios y sus alturas permitiría conocer las áreas de sombras (en función de la posición del sol y de la hora del día) para evitar que los contenedores de residuos orgánicos queden expuestos continuamente al sol, lo que produciría malos olores.

---

4. Instituto Nacional de Estadística de España, 2008.

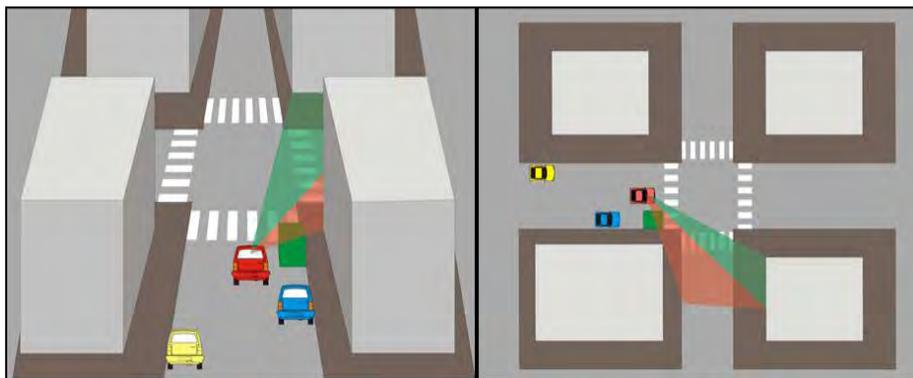
En algunas ciudades españolas, el cambio a contenedores más grandes en áreas con una alta densidad de población obliga a analizar su ubicación de forma minuciosa debido a su escasa movilidad. Se deben evitar así ubicaciones inadmisibles que puedan obstaculizar la visión del tráfico rodado en cruces e

intersecciones sobre pasos de peatones, aceras y otras vías. Ello obliga a tener en cuenta todo un conjunto de variables (ancho de acera y de la vía, presencia de elementos puntuales y vegetación,...) en el momento en el que se planean las posibles ubicaciones de los mismos.

---

#### FIGURAS 5 Y 6

#### PROBLEMAS DE VISIBILIDAD DERIVADOS DE UNA UBICACIÓN INADECUADA DE CONTENEDORES CERCA DE UNA INTERSECCIÓN DE CALLES

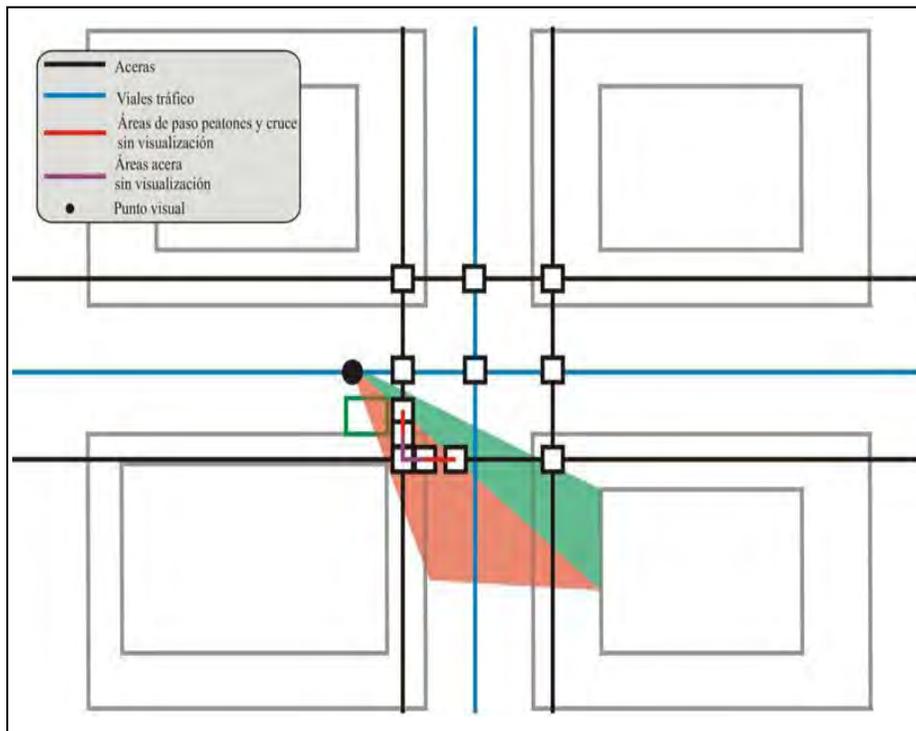


Fuente: *Elaboración propia.*

---

FIGURA 7

**PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA UBICACIÓN INADECUADA DE CONTENEDORES DE RESIDUOS EN LAS PROXIMIDADES DE INTERSECCIONES DENTRO DE ÁREAS URBANAS**



Fuente: Elaboración propia.

*Zonas verdes dentro de entornos urbanos*

La vegetación puede influir en el microclima urbano atenuando las temperaturas, la incidencia de los

vientos, etc. De esta forma, se debe de tener en cuenta la presencia de zonas verdes en el momento del planeamiento de nuevas áreas urbanas con la finalidad de buscar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

La influencia de la vegetación sobre la radiación solar supone un factor de alteración muy importante sobre el balance energético resultante dentro de las áreas urbanas. Las plantas absorben de un 5 a un 20% de la energía solar para la fotosíntesis, reflejan un porcentaje similar, disipan entre un 30 y un 40% mediante evapotranspiración y transmiten entre un 5 y un 30% (Ochoa de la Torre, 1999). Este comportamiento influirá en los balances energéticos resultantes, tanto sobre las vías públicas como sobre los edificios próximos.

Aunque en áreas urbanas, con alta densidad de edificación, el viento puede quedar relegado a un papel secundario debido al efecto barrera de la propia estructura urbana, en áreas de baja densidad (áreas residenciales, espacios abiertos o descubiertos) la vegetación puede jugar un papel importante. Se han realizado estudios en los que se demuestra que un aumento del 10% en la cubierta de arbolado da lugar a una disminución de entre el 10 y el 20% de la velocidad del viento, mientras que con niveles de cobertura mayores se consiguen reducciones de la velocidad del viento aún más importantes. De esta forma, suele considerarse que la cubierta arbolada (y su nivel de densidad) es la mejor barrera para mitigar los efectos del viento, mejor incluso que las barreras sólidas (Olgyay, 1998).

La evapotranspiración es el principal factor responsable de la reducción de temperaturas por parte

de las masas vegetales. No obstante, este beneficioso efecto necesita de una mínima densidad vegetal para llegar a ser significativa. Por ello, la búsqueda de este efecto se suele llevar a cabo a través de la creación de parques y jardines de una cierta extensión.

Otra ventaja asociada a la cubierta vegetal en áreas urbanas es que permite mitigar la contaminación acústica. Aunque su efecto es relativamente pequeño (independientemente de que actúa como pantalla visual respecto a la fuente de ruido), resulta interesante hacer mención de esta ventaja como una prueba más de la presencia en nuestro espacio de elementos con unas características que no siempre se tienen en cuenta a la hora de planificar y diseñar nuestras ciudades. En los últimos años, algunos autores como Ochoa de la Torre (1999) han desarrollado estudios a partir de los cuales se han clasificado grupos de árboles en función de su capacidad de absorción sonora, concluyendo que la vegetación de hoja perenne es la que mejor respuesta ofrece y que la mejor ubicación es cerca de la fuente de ruido.

En el momento de diseñar un entorno urbano de nueva creación o de rehabilitar uno ya existente, se debe tener en cuenta la importancia que tiene una buena cobertura vegetal y/o arbórea, la que en una localización adecuada ofrece innumerables ventajas: incremento de la calidad de vida, reducción de la contaminación atmosférica y acústica,

compensación de balances energéticos, etc.

### *Proyectos de iluminación en áreas urbanas*

Actualmente, se están intentando implantar modelos de gestión de los sistemas de alumbrado con el propósito de incrementar su eficacia energética: ahorro de energía (Vilasau, 1985), mantenimiento de los niveles de iluminación, reducción de la contaminación lumínica, etc. Estos métodos de control se fundamentan básicamente en el encendido, apagado del alumbrado y en el control del flujo luminoso mediante interruptores crepusculares (a partir de la luminosidad ambiental) u otros basados en horarios astronómicos (a partir de la posición geográfica). Actualmente existen métodos de control remoto de la iluminación (sistemas de telegestión) que permiten, tanto programar el encendido y/o apagado del alumbrado como regular la intensidad lumínica, empleando para ello controladores de iluminación, puntos de control y aplicaciones informáticas implementadas sobre sistemas GIS.

Los proyectos para la implantación o modificación del alumbrado

de las calles parten del uso vial. Para ello se emplea una clasificación de las vías públicas en base a las normativas correspondientes tomando como valores los recomendados. Una vez definidos los requisitos que debe de cumplir cada eje de vía se puede abordar el planeamiento de la infraestructura necesaria: número de elementos, potencias, disposición de las luminarias (unilateral, tresbolillo, pareada, suspendida), las alturas, etc. La presencia de un elemento eventual puede obligar a introducir para cada vía o área alguna modificación sobre los criterios genéricos.

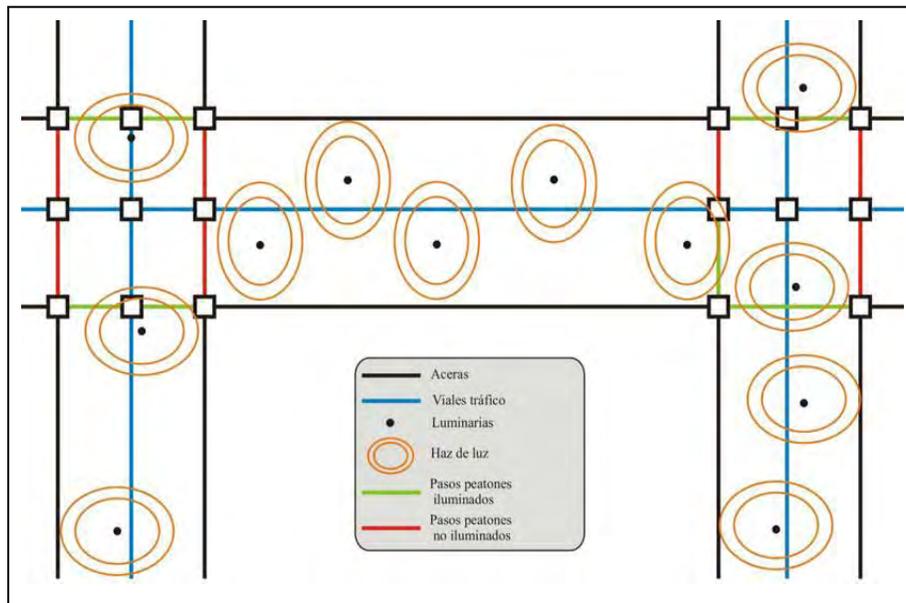
En los cruces de viales se debe buscar una mayor iluminación con la finalidad de que la visibilidad sea mejor. En plazas y glorietas las luminarias se deben ubicar en el borde exterior para que iluminen las vías de salida y acceso. Si la calle posee pasos de peatones, las luminarias deben de situarse antes (en el sentido del tráfico) para que el paso de cebras sea bien visible, tanto para los peatones como para los conductores. El arbolado<sup>5</sup> y otros elementos ornamentales dispuestos en las proximidades de los viales son otros factores que deben ser considerados ya que condicionan la efectividad del alumbrado.

---

5. Hay que tener en cuenta que el arbolado crece e incrementa su cubierta vegetal, lo que obliga a un proceso continuado de actualización de la información cartográfica suministrada al GIS.

FIGURA 8

INFLUENCIA DEL DISEÑO DEL SISTEMA DE ALUMBRADO PÚBLICO SOBRE EL ENTAMADO VIARIO (PASOS DE PEATONES) DE ÁREAS URBANAS



Fuente: Elaboración propia

Podemos observar como los GIS integrados van a permitirnos manejar la interacción de los diferentes elementos del planeamiento (iluminación, tráfico, arbolado,...), además de ayudarnos a prever las consecuencias que el cambio de uno de los elementos va a suponer sobre el resto, tanto en instalaciones de

alumbrado ya existentes como en otras nuevas.

*Planeamiento urbano*

El planeamiento de la trama urbana (viales y manzanas) suele desarrollarse como una continuación

de la trama existente (calles, caminos, avenidas) o de aquellos elementos condicionantes (ríos, vías de ferrocarril). La red de calles y la organización del tráfico, la ubicación y fisionomía de los edificios, la localización de espacios públicos (jardines, edificios públicos) condicionan el entramado urbano y su proceso de expansión. De esta forma, todo este conjunto de variables a tener en cuenta condicionan y limitan el trabajo de los urbanistas.

La aparición de nuevas tecnologías (calefacción, aire acondicionado) y el peso que en las sociedades actuales tiene el automóvil ha dado lugar a que las áreas urbanas estén lejos de ser ambientes con un buen aprovechamiento de las características físicas del espacio sobre el que se ubican. La insostenibilidad del modelo actual junto a la concentración de la población y de las actividades económicas en áreas metropolitanas hace que justo aquí se concentre la mayor parte del consumo energético de las sociedades actuales.

Se calcula que alrededor del 40% del consumo total energético se debe al gasto derivado de los edificios. Si introducimos en un GIS variables como la separación horizontal entre edificios, la densidad de edificación (altura, tipología, tamaño y forma de los edificios), la alternancia de alturas, la orientación de la trama (orientación al Sur en el caso de las ciudades del hemisferio Norte ubicadas en latitudes medias y altas) se podrá obtener distintos modelos que

nos permitirán evaluar diferentes soluciones en función de nuestros objetivos de estudio. Entre los factores a tener en cuenta estarán las horas de insolación en una determinada zona, la incidencia de la luz solar sobre las distintas superficies, el estudio de la relación entre tiempo de insolación y sensación térmica, etc.

Se debe tener en cuenta que se trata de grandes rasgos de la morfología urbana los que, aunque se planifiquen con sumo cuidado, difícilmente van a permitir obtener unos resultados de continuidad por sí mismos. Se van a necesitar una serie de elementos complementarios, como vegetación arbustiva o materiales adecuados de construcción, para poder alcanzar espacios de calidad, lo que refuerza la idea de un GIS integrado. No hay que olvidar que, variables como la insolación presentan variaciones estacionales a lo largo del tiempo, ante las cuales un elemento rígido como la trama urbana tiene una capacidad de adaptación muy limitada.

Por lo tanto, obviar el papel de la trama urbana dentro de un proyecto de ordenación urbana nos obligará a introducir una serie de elementos correctores (luminarias, vegetación, parasoles, sistemas de refrigeración o calefacción) en una cantidad y/o intensidad considerablemente mayor a la que hubiera sido necesaria si se tuvieran en cuenta las propias variables geográficas y estructurales en el momento de diseño de dicha trama urbana.

### *Tráfico urbano*

Posiblemente la planificación y gestión del tráfico sea uno de los factores que más relevancia tiene actualmente a la hora de diseñar un modelo de ciudad. Se debe tener en cuenta así una serie de aspectos relacionados: diseño de la red vial, desarrollo de sistemas de control y gestión del tráfico, modelos de simulación, interacción de los servicios de emergencias con el tráfico, diseño u optimización de los servicios de transporte público,... (Herrero, Sáez y Moreno, 2004). Estos sistemas de información parten de una cartografía digitalizada cuyas tablas alfanuméricas se van enriqueciendo con multitud de variables que ordenan, modelan, restringen y/o condicionan el tráfico. Se parte entonces de una cartografía de los viales junto con la ubicación de los elementos más significativos para el tráfico: semáforos, señales verticales y horizontales, sentidos de tráfico,... acompañados de otros atributos como números de carriles, posibilidad de aparcamiento, pasos inferiores, cruces y pasos de peatones.

Actualmente la mayor parte de las administraciones locales solo tienen en cuenta el tráfico a la hora de hacer estudios de movilidad y de flujos (de tráfico) dentro de áreas urbanas. Sin embargo, este tipo de investigación deberían tener en cuenta un mayor número de variables, tratadas de forma integrada, para conseguir unos resultados más eficientes en el campo de la gestión de la movilidad y del tráfico urbano.

Dentro de este campo de estudio, uno de los temas importantes a tener en cuenta es el relativo a las emisiones atmosféricas generadas por el tráfico. Introduciendo variables como la intensidad del tráfico y sus variaciones, tipo de vehículos (ligeros, pesados), combustible (diesel, gasolina) y tipo de vía (urbanas, interurbanas, rurales), se puede realizar un estudio de las emisiones derivadas del tráfico (Garrido, 2000) con el propósito de atenuar o minimizar las emisiones de contaminantes. Otro aspecto significativo es el de la contaminación acústica producida por el tráfico rodado. Así, los GIS nos permitirán obtener mapas de áreas con problemas de saturación acústica si tenemos en cuenta todo un conjunto de variables relacionadas.

Los estudios de movilidad urbana no deben centrarse únicamente en el flujo del tráfico y en las redes de transporte existentes, sino que deben ir más allá. Debe ser considerada así la movilidad peatonal y sus infraestructuras propias dentro del conjunto de la ciudad. Del mismo modo que se evalúa la conectividad y flujo del tráfico de vehículos, se puede estudiar con sistemas GIS la movilidad, tanto a pie como en medios de transporte alternativos. Es más, este análisis debe incluir criterios que aseguren el uso de espacios peatonales por parte de personas con algún tipo de minusvalía: dimensiones, pendientes, desniveles, pavimento adecuado, presencia de mobiliario urbano, etc. Así, en este caso, los GIS nos permitirán

evaluar la calidad de nuestra red peatonal en todo nuestro ámbito de estudio de una forma rápida e independiente de la extensión y densidad de la misma.

### **La incorporación de los sistemas GMAO y GIS en las administraciones locales**

El mantenimiento es una disciplina científico-técnica cuya aplicación se limita casi exclusivamente al ámbito industrial, amparado por el interés de las empresas por maximizar beneficios y reducir costes. Para muchos el objetivo último del mantenimiento es el de establecer la vida útil de una máquina, lo que supone un factor clave en la política que va a adoptar una empresa.

Pero esto que parece tan sencillo, en realidad no lo es tanto. Si se hace una simplificación con un ejemplo se entenderá el contexto: cuando una empresa compra una máquina cualquiera hace un desembolso inicial, único y constante (*coste de inversión*). Para poner a funcionar dicha máquina se necesitarán de una serie de elementos como mate-

ria prima, operarios, energía,... que son los denominados *costes de explotación*, los que, para no hacer más complejo el ejemplo, se pueden considerar constantes con el tiempo. Si se estableciera, a partir de los dos anteriores, un nuevo parámetro denominado "*coste de explotación acumulado*" se vería como éste crecería de forma lineal con el tiempo. Un último coste sería el correspondiente al mantenimiento de la máquina, el que como se sabe por experiencia propia, va a ser considerablemente más elevado con el paso de los años.

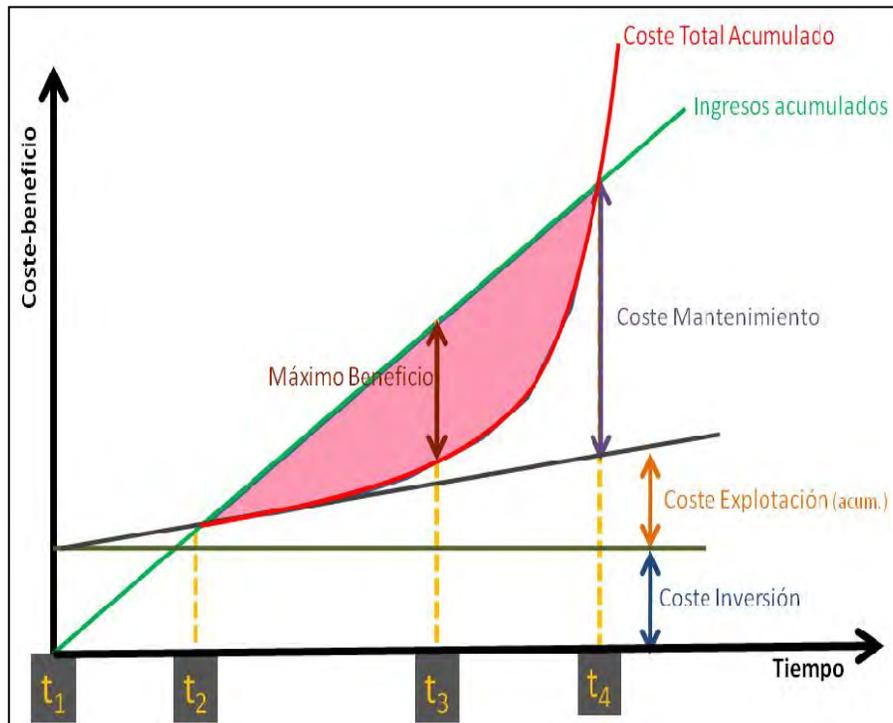
Si se suman los tres costes anteriores se podría trazar en un gráfico una línea que representaría el *coste total acumulado*, la que tendría una forma de arco cóncavo (ver figura 9). Si se considera que la susodicha máquina genera unos ingresos regulares con el tiempo (línea de "*ingresos acumulados*"), ya se tendrían todas las claves para saber cuál es el momento en que nuestra máquina es rentable y cuando deja de serlo, tal y como se puede ver en la siguiente figura en la que se representa, para un caso teórico,<sup>6</sup> el *coste de posesión de material* (LCC) de una máquina cualquiera.

---

6. La figura en cuestión supone un caso ideal porque en ella se asume que la línea de costes de explotación, al igual que la de los ingresos acumulados, presenta un crecimiento lineal y constante con el paso del tiempo.

FIGURA 9

GRÁFICO REPRESENTATIVO DEL LIFE CYCLE COST, LCC DE UNA DETERMINADA MÁQUINA O EQUIPO



Fuente: Elaboración propia.

La lectura que se puede hacer del gráfico anterior es la siguiente: una máquina cualquiera tiene una serie de costes acumulados, los cuales son la suma de lo que nos costó inicialmente (coste de inversión), de lo que cuesta ponerla a

funcionar (costes de explotación) y de lo que cuesta tenerla en perfectas condiciones (costes de mantenimiento). Esa misma máquina va a ser una herramienta de trabajo que nos va a permitir ingresar una serie de capitales a lo largo del tiempo.

A la vista del gráfico se ve que el tiempo de amortización de la máquina empieza en  $t_2$ , que es cuando los ingresos superan a los costes. Entre  $t_2$  y  $t_4$  la máquina nos está reportando unos beneficios, siendo  $t_3$  el momento en el que el beneficio es máximo. Con el paso del tiempo, los costes de mantenimiento crecen exponencialmente y es a partir de  $t_4$  cuando los costes son superiores a los ingresos, siendo a partir de ese momento una máquina no rentable. Surge entonces la siguiente pregunta: ¿Cuál es el momento ideal para reemplazar la máquina en cuestión?, pues, aunque pueda parecer lógico decir que  $t_4$  es el momento idóneo, lo cierto es que la solución óptima está sometida a una mayor complejidad debido a una serie de factores entre los que destacan los planes de futuro de la empresa.

La adquisición de una nueva máquina supondrá un nuevo coste de inversión, que hasta el paso de un tiempo determinado no se logrará amortizar. Por tanto, si la empresa tiene un plan de futuro a largo plazo puede recomendarse un recambio a partir de  $t_4$ , pero si esta empresa no tiene un plan de futuro demasiado ambicioso puede ser recomendable

mantener la vieja máquina y afrontar sus costes de mantenimiento, siendo ésta la solución más rentable para este caso.

Las metodologías de trabajo propias de la ingeniería geográfica e industrial pueden ser extrapolables a cualquier nivel de la administración en general y de las administraciones locales en particular<sup>7</sup> en base a una serie de razones: la conversión de los municipios en entes gestores de los recursos locales, la coyuntura económica actual, la necesidad de mejora continua en la gestión municipal y el mayor control de los recursos.

En los últimos años las administraciones locales se han convertido en entes gestores de los recursos propios (VVAA, 2003), cuya responsabilidad se ve acrecentada por el hecho de que son las más próximas a los ciudadanos. En este contexto surge la necesidad de hacer uso de las técnicas más eficientes para la gestión y el control de los recursos propios, de entre las que se destacan los sistemas GMAO y GIS. Estos modelos de tratamiento de la información permiten minimizar los tiempos de trabajo (al ofrecer respuestas instantáneas), aumentar la coordinación y la interdisciplinariedad entre las diferentes áreas y/o departamentos, además de permitir un recorte considerable del personal laboral, lo que redundará en una contención del gasto.

La implementación de estos sistemas permite acometer una ges-

---

7. Se puede ver ejemplos de aplicaciones puntuales, tanto de metodologías de trabajo propias de la ingeniería del mantenimiento (ver Molist (1993), Lothberg (1985), Granero (1994), Muntasell (1997) y Romero-Toro (1999)) como de las propias de la ingeniería geográfica (ver Alarcón (1999) y Pueyo (1991)).

ción centralizada de tareas correspondientes a diferentes áreas, permitiendo integrarlas en una única. La coordinación es la base para el éxito, tanto de la empresa como de la administración. Aunque este es el estado ideal, es muy difícil de lograr fuera de la empresa privada. La existencia de herramientas de gestión potentes tales como los sistemas GMAO y/o GIS son una buena "excusa" para integrar la información y llevar a cabo una gestión centralizada en cualquier nivel de la administración, incluida la local (Balsa, 2008). Esto permite incrementar la coordinación entre equipos de trabajo, lo que supone a su vez otra ventaja asociada: la estandarización de la información (Smith y Esteban, 2003). Los datos van a pasar de unos equipos de trabajo a otros, lo que obligará a adoptar unos criterios concretos de normalización de los mismos. Por su parte, el hecho de que un solo equipo sea el responsable del sistema de gestión supondrá un claro recorte de personal administrativo en las diferentes áreas de trabajo, lo que unido a la propia eficiencia del sistema, permitirá llevar a cabo una reducción del personal dentro de cada una de las áreas y/o departamentos de trabajo.

Además, tanto los sistemas GMAO como los GIS son programas que ayudan a la toma de decisiones (SATD),<sup>8</sup> tanto de carácter técnico como político, basándose para ello en la adopción de una perspectiva

científico-técnica que permite una descomposición y simplificación de los problemas, en una jerarquización de las prioridades de actuación y en una consideración de los diversos escenarios posibles. Solamente ésta es, por sí sola, una razón de peso suficiente para la implantación de estos sistemas en cualquier nivel administrativo, ya que permite al equipo de gobierno tomar decisiones en base a una estructura coherente y a una serie de fundamentos lógicos.

Por su parte, la transformación de modelo de crecimiento económico de muchos países con la aparición de la crisis económico-financiera actual, ha obligado a muchos de ellos a reconvertir su estructura productiva y su modelo de crecimiento económico, conscientes del agotamiento del mismo. Surge así la necesidad de poner en marcha modelos que presenten una gestión más eficiente y sostenible de los recursos, lo que en la mayoría de los casos obliga a tener en cuenta más factores y parámetros de estudio.

Desde el principio de la crisis económica actual, los gobiernos han optado por adoptar políticas de austeridad económica, las que han recortado los presupuestos de las administraciones. Éstas se enfrentan entonces a una difícil situación ya que tienen que seguir ofreciendo un mismo servicio pero contando para ello con menos recursos, lo que les obliga automáticamente a ser más eficientes, gestionando más y mejor. Se convierte así en una necesidad

---

8. *Sistemas de Ayuda a la Toma de Decisiones.*

acuciante contar con sistemas gestores de gran capacidad, que permitan manejar y analizar grandes volúmenes de información, reducir gastos, estudiar y analizar las diferentes alternativas posibles y maximizar la rentabilidad de las inversiones, dentro del marco de austeridad económica en el que vive la administración actualmente.

La adaptación a las nuevas tecnologías y el desarrollo de novedosos procedimientos de trabajo es otro de los motivos por los que deben de adoptarse este tipo de sistemas de gestión (Insunza, 1986). Los requisitos cada vez más exigentes, tanto por parte de los ciudadanos como de los niveles administrativos superiores, obligan a llevar a cabo una gestión de los recursos más eficaz y eficiente que la que se venía en los últimos años. Además, con el tiempo aparecen nuevos parámetros que deben ser tenidos en cuenta y que condicionan el tipo de decisiones a adoptar. La adición de actuales condicionantes solo supone la suma de recientes capas o *layers* en los GIS y/o de nuevos parámetros en los sistemas GMAO, cuya información podrá cruzarse instantáneamente con el resto para ver el nivel de correlación que hay entre los diversos parámetros de información.

Una correcta gestión del mantenimiento supone una gran reducción de costes, un aumento de la rentabilidad de los esfuerzos y de la eficiencia en el empleo de los recursos propios (materiales, mano de obra,...), un incremento del control

sobre los recursos gracias a una mejor asignación basada en estudios y experiencias previas, un aumento de la eficacia de trabajo (hay más control sobre el trabajo y sobre la mano de obra, una mejor asignación cuantitativa y cualitativa de recursos, control de *stocks* y materiales). En consecuencia, el mantenimiento nos permitirá hacer más y mejor.

A la hora de implantar un sistema de mantenimiento no existe una regla general de cuál es el óptimo. El nivel de mantenimiento adecuado dependerá de numerosos factores como el tamaño del municipio, sus recursos, su estructura, la cualificación del personal laboral con el que cuenta, etc. Para el caso de las administraciones locales, cada municipio tiene sus características propias que lo conforman como un caso único. El nivel óptimo es el caso ideal (mantenimiento óptimo), el que se encuentra en un nivel intermedio entre los estados de sobremantenimiento y el submantenimiento, los cuales "pecan" por exceso y por defecto respectivamente.

## Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha analizado la viabilidad teórica de adoptar en la administración una serie de metodologías de trabajo que, hasta el día de hoy, se han aplicado mayormente en la empresa privada. Lo cierto es que ya sea

individualmente y/o integradas en conjunto, estas metodologías de trabajo propias de la ingeniería geográfica y del mantenimiento industrial pueden tener cabida en la gestión y administración pública al ofrecer una serie de ventajas propias, a las que se ha hecho referencia en el texto. Todo ello permite acometer una gestión más eficaz y eficiente de los recursos propios.

Se ha optado por particularizar una buena parte del planteamiento al caso de las administraciones locales, por ser las más próximas al ciudadano. Aunque este nivel administrativo tiene unas características propias que lo diferenciaran de los niveles superiores, lo cierto es que la perspectiva de trabajo adoptada en el texto puede ser extrapolable a cualquier otro nivel de la administración pública.

El contexto económico actual de crisis está obligando a las administraciones locales a realizar una gestión más eficiente de sus recursos, proyectando al exterior una imagen de austeridad y transparencia. La responsabilidad de gestión municipal vincula a gobernantes con los ciudadanos, y se deriva de las decisiones y actos relativos a la gestión de los recursos públicos. Utilizar recursos y gestionar los servicios conforme a la legalidad vigente y de forma que se logre ofrecer el máximo valor a cambio del gasto efectuado constituye el campo de la responsabilidad en la gestión. El concepto así interpretado comprendería pues, no solamente la exigen-

cia de honradez y el cumplimiento de la legalidad en la utilización de los recursos (responsabilidad legal), sino también la exigencia de una gestión eficiente y eficaz de los mismos (responsabilidad gerencial).

El empleo de metodologías y técnicas propias del mundo industrial dentro del sector público obliga a las administraciones públicas a adoptar una nueva filosofía de trabajo. Los gobiernos locales se ven obligados, cada vez más, a gestionar mejor sus recursos, contener sus gastos, promocionarse más activamente,... lo que los asemeja en sus objetivos a una empresa privada. Siguiendo esta lógica deductiva, las administraciones locales han de asumir metodologías, técnicas y tecnologías propias del sector industrial y civil, las que han demostrado ser herramientas de gestión muy eficientes.

## Referencias bibliográficas

- Alarcón, V. (1999): "Soluciones GIS para la administración local". *Revista Mapping Interactivo*, No. 54, pp. 56-57.
- Balsa Barreiro, J. (2008): *Análise para a implementação dun SIX co fin da xestión de servizos en calquera nivel da Administración. Particularización e aplicacións de mellora para o caso da Dirección Xeral de Turismo-Turgalicia (Conseillería de Innovación e Indus-*

- tria). Monografía No. 9, Ed. Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela.
- Bosque Sendra, J. & Gould, M. (1992): *Sistemas de Información Geográfica*. Ed. Rialp, Madrid.
- Crespo Márquez, A. y Sánchez Herguedas, A. (1995): "Análisis y diseño de las políticas de mantenimiento mediante métodos cuantitativos". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 85, pp. 5-16.
- De Groote, P. (1993): "La gestión de mantenimiento". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 67, pp. (sin definir).
- Garrido Palacios, J. (2000): "Aplicación geográfica de los SIG al estudio de la contaminación atmosférica en el ámbito local". *Tecnologías geográficas para el desarrollo sostenible: IX Congreso del grupo de métodos cuantitativos, sistemas de información geográfica y teledetección*. Asociación de Geógrafos Españoles. Alcalá de Henares, 2000: pp. 608-622.
- Granero Martín, A. (1994): "El mantenimiento y la seguridad de los centros de transformación de energía en los grandes edificios y espacios públicos". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 78, pp. (sin definir).
- Gutiérrez Puebla, J. & Gould, M. (1994): *SIG: Sistemas de Información Geográfica*. Ed. Síntesis, Madrid.
- Herrero Silvestre, M., Sáez Esteve, A. & Moreno Clarí, P. (2004): "Los sistemas de información geográfica. Las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión del tráfico urbano". *Revista Bit*, No. 146, pp. 77-79.
- Insunza Arrien, M. (1986): "El mantenimiento industrial ante las nuevas tecnologías". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 16, pp. (sin definir).
- Kemp, K., Goodchild, M. & Dodson, R. (1992): "Teaching GIS in geography". *The professional Geographer*, vol. 44, No. 2, pp. 181-191.
- Lerma Peris, M.J. & Tormos Martínez, B. (2002): *Gestión del Mantenimiento Asistido por Ordenador*. Departamento de Máquinas y Motores (CMT). Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, (España).
- Lothberg, L. (1985): "Alto nivel de mantenimiento en las carreteras de clima ártico". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 11, pp. (sin definir).

- Macian Martínez, V., Tormos Martínez, B. & Olmeda González, P. (2007): *Fundamentos de Ingeniería del Mantenimiento*. Departamento de Máquinas y Motores (CMT). Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia (España).
- Molist i Tarres, R. (1993): "El control de calidad en la gestión de mantenimiento en áreas urbanas". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 61, pp. (sin definir).
- Montilla Gómez, J.C., Gallardo Izquierdo, A. & Vidal Nadal, R. (2000): "Diseño de un Plan de recogida de residuos sólidos urbanos utilizando tecnologías SIG". *Revista Mapping Interactivo*, No. 60, pp. 40-46.
- Moreu De León P. y Crespo Márquez, A. (1996): "Consideraciones sobre el sistema de información para la gestión del mantenimiento industrial". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 97, pp. 25-34.
- Muntasell Arcarons, J. (1997): "Edificios de uso público: criterios prácticos de evaluación y control del mantenimiento". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 103, pp. (sin definir).
- Ochoa De la Torra, J.M. (1999): *La vegetación como instrumento para el control microclimático*. Tesis doctoral: Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.
- Olgay, V. (1998): *Arquitectura y clima: Manual de diseño bioclimático para arquitectos y urbanistas*. Ed. Gustavo Gili, Barcelona.
- Olivares Talens, A. (1995): "Los programas de GMAO como centro de control de mantenimiento". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 88, pp. (sin definir).
- Pueyo Campos, A. (1991): "El sistema de información geográfica: un instrumento para la planificación y gestión urbana". *Revista Geographicalia*, No. 28, pp. 175-192.
- Romero-Toro Soria, A. (1999): "Gestión y mantenimiento en edificios hospitalarios". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 123, pp. (sin definir).
- Smith, M.L. y Esteban Sánchez, O. (2003): "Normalización en el campo del mantenimiento. Guía europea para la elaboración de contratos de mantenimiento, ENV 13269:2001. Aplicabilidad en el sector del transporte y la logística. Herramientas de mejora". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 168, pp. 26-32.

Tobalina Pons, F. (2000): "TPM como síntesis de la estrategia productiva". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 131, pp. 13-18.

..... (2008): "Sistemas de gestión de mantenimiento GMAO. De las expectativas a la realidad". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 217, pp. 12-16.

Vilasau Soler, J. (1985): "Mantenimiento y ahorro de energía". *Revista Mantenimiento: ingeniería industrial y de edificios*, No. 12, pp. (sin definir).

VVAA (2003): "Liderazgo y representación política en los entes lo-

cales". Primer seminario *Pensando lo local en un nuevo siglo*. Granada, 20-21 de Febrero 2003.

### **Instituciones y webs**

Instituto Nacional de Estadística de España (INE): <<http://www.ine.es/>> [Entrada: 15/04/2011]

*European Federation of National Maintenance Societies*, EFNMS: <<http://www.efnms.org/>> [Entrada: 15/04/2011]

Asociación Española de Mantenimiento (AEM): <<http://www.aem.es/>> [Entrada: 15/04/2011] ◇

# Hacia una nueva agenda para la administración pública\*

Milton Clarke\*\*

---

ANALIZA ALGUNAS TENDENCIAS DE LA DISCIPLINA Y PRAXIS ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PONDERANDO SU APLICACIÓN Y UTILIDAD EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR LOS CRÍTICOS DEL DESEMPEÑO DE LOS APARATOS ADMINISTRATIVOS GUBERNAMENTALES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; TENDENCIAS; GOBIERNOS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; TRENDS; GOVERNMENTS

## Introducción

El término Administración Pública se refiere a los procesos, organizaciones e individuos (cuando actúan en sus puestos de funcionarios gubernamentales) asociados a la ejecución de órdenes, leyes y otras reglamentaciones adoptados y emanados por legislaturas, ejecuti-

vos de gobierno o los sistemas judiciales, los tres pilares de gobierno. Debe entenderse que esta definición incluye el considerable involucramiento en la formulación e implementación de legislación, políticas públicas y decisiones tomadas para el bien común. Sin embargo, la Administración Pública también es un campo de estudio académico y de conceptualización y capacitación, que ha servido para que una cantidad sustancial de funcionarios gubernamentales haya aprendido y pulido conceptos, destrezas y técnicas para el mejor desempeño de su labor.

Durante las últimas dos décadas, las administraciones públicas, como órganos encargados de la gestión gubernamental, han estado bajo fuerte ataque y desde varios sectores, por sus formas de trabajar y el poco rendimiento que ofrecen a la ciudadanía en términos del cum-

---

\* Trabajo presentado en forma de conferencia en el Programa de Pasantías para Estudiantes de la Carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, con el tema central "Gestión de la Calidad en la Administración Pública", organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y celebrada del 25 al 29 de octubre del 2010, en las instalaciones del ICAP, en San José, Costa Rica.

\*\* Consultor Independiente a nivel Internacional. San José, Costa Rica.

Recibido: 24 de enero del 2011.

Aceptado: 27 de mayo del 2011.

plimiento con las responsabilidades que la sociedad les impone. Las críticas se lanzan en todas las sociedades, y salvo excepciones, son justificadas. Pocas son las administraciones que han escapado a estas opiniones y a la consecuente mala reputación, convirtiéndose ellas en referencia obligada para quienes buscan mejorar la prestación de servicios públicos: Nueva Zelanda, Australia y los países escandinavos (Finlandia, Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia) y en menor grado, Canadá, son países que generalmente se incluyen en las listas de administraciones públicas ejemplares. No hay muchas más.

Es llamativo que hay gran coincidencia en las críticas y en el fondo de los argumentos que se presentan, con variaciones de grados y profundidad de las crisis. Hay muy pocos defensores de las administraciones públicas, pues es difícil encontrar justificativos para este sector de la sociedad que parece haber tocado fondo.

A nivel global, se considera que las deficiencias en las administraciones públicas son un freno a los avances que se están dando en la sociedad; que sus estructuras y sistemas desactualizados no permiten ponerse a tono con las demandas y las tecnologías del mundo de hoy. Hay un clamor generalizado por reformas y todos han intentado alguna forma de ello, pero en un sentido amplio, ha sido difícil encontrar fórmulas que hayan resultado en cambios globales, y la Teoría de la

Administración Pública, como la doctrina orientadora de la profesión, ejemplifica la urgente necesidad de evolucionar para estar a la par de los tiempos y ofrecer soluciones convincentes.

Para estudiosos y practicantes de la Administración Pública, estos son días de emociones encontradas. Por un lado, las constantes y profundas críticas a la disciplina se reciben como ataques personales, y esto es desalentador, pues al interno se sabe de la buena voluntad y el esfuerzo que invierten los funcionarios en procurar hacer una tarea bien llevada, pero a pesar de ello, no se logra satisfacer a los usuarios, pues los problemas están por encima de la voluntad individual de los servidores públicos; están en los sistemas administrativos. Igualmente se reconoce que en el fondo y de manera general, las críticas que vienen tienen fundamento.

Por otro lado, se está constantemente a la expectativa, pues la disciplina está siendo objeto de intenso análisis y revisión, en busca de fórmulas que permitan brindar satisfacción a los usuarios que necesitan de servicios públicos de calidad y con la prontitud del caso. Se vive ahora en un mundo en que el progreso y desarrollo vienen relacionados a la competitividad de la sociedad, y para mantenerse bien posicionada, ésta requiere de la contribución y apoyo de una administración pública eficiente y eficaz.

Hay mucha experimentación, con la intención de encontrar fórmu-

las que puedan solventar, aunque sea parcialmente, críticas que se ofrecen. Algunas de ellas han sido exitosas, tal es el caso de muchas instancias de uso de la tecnología de información ahora disponible, mientras que en otros casos, estrategias, modelos y técnicas que en principio parecían prometedores, han tenido problemas de concepción o de implementación. Hay muchos experimentos tipo prueba y error, y con frecuencia se recurre a fórmulas que por alguna razón se ponen de moda en el momento.

También hay diversos actores en la sociedad, algunos con intereses específicos, que han ofrecido sus opiniones y en ocasiones han tenido éxito en presionar a los gobiernos para probar determinados modelos, destacando entre éstos quienes piden con insistencia que se apliquen en los sectores públicos las formas de gestión de la empresa privada, a pesar de que es conocido que solo algunas de ellas han probado ser exitosas, mientras que otras son como peces fuera del agua.

Es importante también resaltar que en varias ocasiones se presentan soluciones válidas que han tropezado con las siempre esperadas resistencias de parte de los funcionarios. Por definición, los sistemas burocráticos y quienes trabajan en

ellas, se resisten al cambio, a pesar de que su entorno está en estado constante de adaptación a nuevas circunstancias<sup>1</sup> y presentando demandas por mejor servicio. También es cierto que cada vez hay más avances tecnológicos que pueden usarse para mejorar servicios que ya no dan la talla, pero que la burocracia no acepta.

En general, se han probado muchas fórmulas, algunas con resultados positivos. En otros casos, las pruebas no tuvieron éxito, pues no necesariamente todas las técnicas son adaptables al contexto de la administración pública. En esta ocasión, se tratarán algunos de estos temas que se están asentando en el cuerpo de conocimientos que conocemos como la Teoría de la Administración Pública, por lo menos en sus principales aspectos, cómo se acomodan éstos a la problemática del momento, y lo que pueden esperar los practicantes de la disciplina de estas nuevas modalidades.

### **La teoría de la administración pública y el método científico**

Si hay unanimidad en cuanto a algo, es que los servicios públicos atraviesan por un período de cambios rápidos, y que esto se viene dando durante más de dos décadas. En 1989, el entonces Primer Ministro británico, John Major, declaró que “los cambios en los servicios públicos resultan ser nada menos que

---

1. Puede encontrarse una buena discusión de este problema en Dawson, Sandra. *Analysing Organisations*, 2nd Ed. London: McMillan, 1995. pp. 234-239.

una revolución en progreso.”<sup>2</sup> Han pasado más de dos décadas desde esta declaración del más alto personal del servicio público británico, uno de los más prestigiosos del mundo, pero durante todo este tiempo, y aún ahora, lo dicho sigue teniendo validez.

Los planteamientos teóricos en cuanto a la Administración Pública son en este instante, bastante diferentes, reflejando nuevas exigencias y viejos descontentos en cuanto a lo que los tiempos requieren. Se ha avanzado en los postulados teóricos, pero mucho menos en la práctica de la disciplina. Es cierto que la evolución del pensamiento y la práctica de la disciplina no han mantenido el mismo ritmo de los avances de la sociedad, creando un distanciamiento cada vez mayor entre los administradores y sus acciones y las necesidades que tienen los usuarios de los servicios. Se han dado algunos cambios, pero todavía se está a distancia del nivel de servicios públicos que las sociedades requieren. Especialmente en los países de menor nivel de desarrollo, los cambios han sido lentos, mientras que en los de mayor desarrollo, posiblemente los cambios no lleguen a los niveles de una revolución, pero ciertamente en este momento se parecen muy poco a los de los años

ochentas y noventas. En todo caso, lo que encontramos en las reformas es que se hace mucha prueba y error, acompañado de titubeos de parte de quienes los impulsan, de las autoridades políticas que deben aprobarlos y de los trabajadores a quienes les corresponde implementarlos.

Los cambios efectuados han sido en partes selectas de la administración pública, y cuando se trata de hacerlos de forma integral, rara vez van más allá de lo cosmético. Esto lleva a la conclusión de que el pensamiento en cuanto a la Administración Pública, durante estas dos décadas de críticas e intentos de reforma, no ha sido totalmente sistematizado e incorporado dentro de un conjunto coherente de postulados que pueda ser considerado como la obligada fuerza orientadora de la disciplina. Algunos postulados han sido incorporados totalmente como parte del arsenal conceptual que se pone a disposición de estudiosos y practicantes, mientras que otros han despertado suficiente interés como para ponerse a prueba, discusión y refinamiento de ciertos aspectos, y todavía un tercer grupo ya ha probado que no tiene posibilidades de ser incorporado como parte de la doctrina de la disciplina, por no ser aplicables.

En resumen, la Teoría de la Administración Pública está sufriendo cuestionamientos, ajustes e incorporaciones, tratando de mantenerse relevante en un entorno que requiere más de lo que la disciplina

---

2. Major, J. (1989). "The Impact of General Economic Developments in Public Services Management." Address to the Audit Commission. London. Citado en Rose & Aiden: (1996) Organisation and Management of the Public Sector. London: Pitman Publishing. p. 149.

está en capacidad de aportar en este momento, lo que obliga a repasar brevemente el rol de una teoría en una disciplina en las ciencias sociales.

En el sentido más general, una ciencia es un cuerpo de conocimientos que se acumula y se ordena de manera sistemática, lo que nos permite comprender, describir, explicar, diagnosticar, pronosticar, prescribir y orientar fenómenos relativos a la disciplina. De esta manera, la física, química, y biología (como ejemplos, hay muchas más) llenan los requisitos para ser considerados como una ciencia exacta, ya que son precisos e inalterables en cuanto a lo que le dan al observador y practicante, mientras que en las llamadas ciencias sociales estos requisitos se cumplen siempre con ciertas reservas.

La observación y el análisis sistemático del manejo de fenómenos administrativos gubernamentales es considerado como la ciencia de la Administración Pública, y su producto principal, es la Teoría de la Administración Pública, que debe ser capaz de explicar un conjunto de fundamentos administrativos gubernamentales y sus relaciones de conjunto. De hecho, durante casi un siglo se han desarrollado muchas teorías sobre el tema de la Administración Pública, que todavía nos ayudan a comprender la estructura y comportamiento de las organizaciones del sector público, y a predecir la manera en que un cambio, por ejemplo, la ampliación del ámbito de

control, puede influir sobre la estructura, el comportamiento y la efectividad de la organización. El problema es que ahora los tiempos exigen más, y la ciencia no ofrece lo suficiente. Por eso, la presión del momento.

Una hipótesis se refiere a una “teoría tentativa,” un postulado que todavía requiere de más pruebas, por falta de suficiente apoyo empírico como para obtener la validez que da una teoría en todo su esplendor. Las hipótesis son probadas por medio del método científico, y el origen de la terminología científica ayuda a explicar la naturaleza del método.

El término *Científico* viene de dos palabras del Latín – *scientia*, conocimiento, y *facere*, hacer, de tal manera que “científico” literalmente se refiere a la creación de conocimiento. Básicamente, el método científico involucra ciclos de observación, generalización, experimentación y comprobación, en donde un fenómeno es observado, se desarrolla una hipótesis general para explicarlo, y se lleva a cabo un experimento para probar esta hipótesis.

En la práctica, este es un ciclo de nunca acabar, y la frontera de la ciencia es probada y empujada siempre por quienes se interesan en hacer ciencia (por medio de la observación, generalización y experimentación), que siempre coleccionan informaciones parciales que se van agregando y tejiendo en un tapiz de sus hipótesis, que a su vez van evolucionando hasta adquirir la ma-

durez necesaria para ser sometidas a prueba. El proceso sigue adelante, al introducirse los ajustes que se consideran necesarios para perfeccionar ideas o eventualmente rechazarlas. Adicionalmente, en las Ciencias de la Administración Pública, pero también en otras de propiedades similares, deben hacerse pruebas en diferentes ambientes, para ver si los comportamientos son iguales en situaciones (o culturas) diferentes. De ahí que es posible encontrar situaciones en donde determinada técnica puede aplicarse con éxito en un medio y no ser efectiva en otro, lo que también ha servido de excusa para que quienes se oponen al cambio rechacen muchas recomendaciones. En estos casos, éstas se consideran como teorías parciales, ya que su aplicación es condicionada.

Una ciencia es un cuerpo sistemático de conocimiento y las teorías son su máxima expresión, ya que éstas ofrecen las relaciones generales o marcos conceptuales que nos permiten comprender, explicar y predecir fenómenos, y prescribir ajustes y mejoras en ellos, dentro de la ciencia que enfocamos en el momento. Las teorías se desarrollan por medio del método científico, que involucra más que solamente la observación, generalización, y experimentación. El método científico demanda también una actitud caracterizada por la curiosidad, la racionalidad, la apertura mental, la objetividad y la honestidad intelectual, entre otras cosas. Es importante el interpretar los resultados que se

obtienen, sin forzar situaciones para hacer valer lo que creemos o preferimos. Además, no se debe confundir los adornos que vienen con el método científico, con el método en sí. Los instrumentos de análisis y pruebas, los cuestionarios y otras herramientas científicas son útiles, pero por sí solas no constituyen "ciencia" ni el "método científico", son simplemente instrumentos de ayudas y herramientas útiles.

Para que las propuestas de reforma de las administraciones públicas tengan arraigo para ser consideradas universalmente, introducidas como solución y aceptadas por todos los interesados, deben formar parte del cuerpo de conocimiento reconocido para la profesión, en este caso la Teoría de la Administración Pública. Esto significa que deben haber superado los procesos del método científico y pasado las pruebas prácticas de ser útil para describir, explicar, y aportar soluciones a fenómenos de la administración gubernamental. Las propuestas que logran avanzar hasta este estado, serán las útiles para cambiar la situación actual. Las propuestas analizadas en este trabajo, serán enfocadas bajo esta óptica. Las que lo han hecho parcialmente, serán útiles en situaciones seleccionadas, y las que no hayan podido formar, ni siquiera en situaciones selectas, parte del cuerpo teórico de la disciplina, es porque no han tenido la fuerza suficiente para llevar lógica a una situación de Administración Pública.

## **Estímulo para una nueva agenda**

Toda organización existe en un ambiente cambiante en sus aspectos económicos, políticos, sociales y legales. Las economías mundiales continúan siendo afectadas por vaivenes que periódicamente generan cambios en la demanda, en la composición de los bienes y servicios y en las formas y términos de relaciones dentro de cada sociedad y entre ellas. El entorno político cambia constantemente, con la aparición de novedosas agrupaciones políticas y la desaparición de otros, y nuevas ideas y presiones que constantemente permean el escenario político. El contexto legal cambia como resultado de reciente legislación y de actuales preocupaciones que aparecen a nivel global y regional, y que afectan a los gobiernos desde el nivel central hasta el local. Los cambios demográficos en la sociedad en términos de tasas de nacimiento, mortalidad, migración o movilidad interna, tienen efectos en cuanto a los servicios que los gobiernos deben ofrecer. Las economías mundiales están suficientemente entrelazadas, y las variaciones en una, potencialmente puede afectar a otras.

El cambio, entonces, es una constante, lo que no lo es, sin embargo, es el ritmo y la dirección del cambio. La incertidumbre, la presencia y los tiempos de múltiples variables dificulta las posibilidades de predicción, y por lo tanto los intentos

de tratar con ellos. El rol preponderante que han adquirido ciertas economías emergentes es testigo fiel de los cambios que han ocurrido durante las últimas dos décadas, como lo son también los problemas surgidos del tráfico internacional de drogas y la comisión de actos de terrorismo que han creado la necesidad de adoptar medidas de seguridad nunca antes imaginadas. Ciertamente el ritmo de cambios durante la primera década del presente siglo ha sido vertiginoso. No obstante, es importante explorar la dirección que siguen estas transformaciones y sus efectos sobre las administraciones públicas.

Para apreciar los cambios que se dan, es necesario comprender su contexto, pues ninguna organización existe en un vacío, más bien, las organizaciones se insertan en un ambiente amplio e inclusivo, que exige la participación activa de todos los actores que funcionan en él.

En un ambiente competitivo, como el que se impone en este momento histórico, las organizaciones necesitan adaptarse para sobrevivir y prosperar, en realidad, una de las presiones que afectan a muchas de las organizaciones de servicio público en los últimos años, ha sido el cómo ser más eficaces y eficientes y a su vez, servir como factor positivo en los esfuerzos de la sociedad por ser competitiva; como llegar a ofrecer el nivel de servicios, en cantidad y calidad, que requiere y exige la ciudadanía para adaptarse y partici-

par de manera fructífera en el momento histórico.

Estudiosos de esta materia han identificado cuatro aspectos del entorno que pesan fuertemente sobre las organizaciones,<sup>3</sup> y que requieren ser considerados para el buen funcionamiento de cualquier institución pública:

- *Fuerzas económicas* que regulan el intercambio de materiales, capital, energía e información entre países y dentro de ellos. Esto incluye la disponibilidad de capital y la distribución de recursos (tierra, trabajo, capital), su precio, calidad y disponibilidad, lo mismo que la capacidad de gestionarlos.
- *Fuerzas tecnológicas* que se refieren a la dimensión en el entorno que incluye los avances científicos y tecnológicos en la sociedad, que sean capaces de lograr ahorros, precisión, eficiencia y eficacia en las organizaciones y por lo tanto mejoras en el desempeño.
- *Fuerzas político-legales* que distribuyen el poder en la sociedad y suministran mecanismos de orden y protección,

en la forma de marcos legales y regulaciones.

- *Fuerzas socio-culturales* que se arraigan en la sociedad y regulan los valores, prácticas y costumbres que contribuyen a su cohesión y mantenimiento. Establecen las reglas de convivencia en sociedad.

Estas fuerzas, que rodean y condicionan a toda organización, tienen la característica de ser muy dinámicas. Están en constante estado de fluctuación, ajustándose y dando cabida a cambios que se vienen dando a nivel macro. Son los intérpretes y transmisores de los movimientos de cambio en la sociedad. Una vez que estas fuerzas reciben el mensaje de que el entorno pide cambios, trasladan la exigencia a las instituciones a través de los actores correspondientes en la sociedad, que son conductores de ajustes en el nivel macro (ejemplo: las instituciones financieras son los conductores de las fuerzas económicas; cambios en los patrones de migración pueden transmitir necesidades sociales; etc., perpetuando así el ciclo de cambio y retroalimentación). Con un vistazo a la Teoría de Sistemas, se comprende que estas fuerzas ambientales introducen influencias en la organización a través de los canales de insumos y los mecanismos de retroalimentación. Visto así, hay que aceptar que son fuerzas de gran influencia en la organización, pero que también ella tiene cierto grado de capacidad de regular el ritmo y dirección de los

---

3. Wheelen, Thomas & Hunger, David (2003) Strategic Management and Business Policy. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, p. 92.

cambios que se le piden. Puede regular, pero no le es posible ignorarlos por mucho tiempo.

De hecho, el análisis profundo de estas cuatro fuerzas constituye uno de los pilares para la formulación de planes estratégicos, que es una técnica administrativa que en tiempos recientes se incorpora en el arsenal de métodos de gestión que son aplicados en la administración de organizaciones públicas.

Por medio de estas fuerzas del entorno, se han venido presentado una considerable cantidad de demandas a las administraciones públicas, y cuando no se le ha podido dar satisfacción a muchas de ellas, surgen los descontentos y pedidos de reforma para el sector público.

La siguiente es una lista parcial de demandas que enfrentan las administraciones públicas en este momento que engloba de manera general una cantidad de peticiones más específicas, pero que para fines analíticos, se pueden resumir en categorías más amplias.

- Mayor transparencia en las acciones gubernamentales, incluyendo contrataciones, los procesos de toma de decisiones, el análisis de beneficiarios y perjudicados por medio de políticas públicas, negociaciones gubernamentales, utilización de fondos públicos, mecanismos de control, etc.
- Mayor evaluación y control sobre la ejecución de proyectos públicos y la conducción de los asuntos públicos en general. Esto incluye acceso a la información sobre el accionar de la administración pública, y el rendimiento de cuentas de parte de los funcionarios en todos sus niveles.
- Las necesidades de transformar en realidad nuevas demandas que representan aspiraciones sociales no satisfechas a través de la historia, y que ahora encuentran apoyo sustancial a nivel internacional, como equidad de género, destierro de antiguos patrones de inclusión/exclusión, problemas de representación política, refinamiento de los derechos de la ciudadanía a la educación y a la salud, y tantos otros más.
- El requerimiento de simplificar trámites que afectan directamente al ciudadano, tanto para su vida personal como la laboral: permisos, registros, regulaciones, y demás. Dentro de esto debe incluirse el derecho a un sistema de impartición de justicia más pronta y cumplida. En general, toda la "tramitología" gubernamental debe revisarse y simplificarse, buscando siempre respuestas a los cuestionamientos ciudadanos.

- Un sector público que sea capaz de ofrecer apoyo a un sector privado en plena expansión, impulsada por la globalización, y que requiere competir a nivel internacional, para bien de la sociedad en su totalidad. En la sociedad de hoy, el aislamiento produce retraso irreparable a la sociedad.
  - La necesidad de reducir el apetito del sector público por consumir cada vez más recursos del presupuesto público, sin que ello se refleje en mayor productividad. El problema no es en cuanto a la cantidad del gasto, que cada sociedad decide lo mejor para ella, sino la calidad del servicio que corresponde a ese gasto, y esa es la queja de las sociedades de hoy.
  - La presunción de que los servicios públicos monopolizados son inherentemente ineficientes, ya sean éstos de carácter público o privado. Unido a esto debe incluirse la necesidad de regulación eficaz y transparente de cada uno de los sectores por autoridades técnicamente competentes.
  - El deseo de crear una economía mixta en el suministro de servicios públicos como agua, electricidad, telefonía y bienestar, en donde compitan en igualdad de condiciones empresas públicas y privadas.
  - El anhelo de implantar dentro de las instituciones públicas, sistemas competitivos, tanto en la provisión de servicios al externo, como la contratación de determinadas labores internas (contabilidad, informática, etc.).
  - En general, una mejor comprensión de parte de la administración pública de los requerimientos de ajustarse a las demandas de una agenda internacional en plena expansión, como puede ser el conocimiento de tratados, la rigurosidad de guías de calidad en las exportaciones e importaciones y en temas como derechos humanos e igualdad de género, la necesidad de respuestas prontas y cumplidas para poder competir en mercados internacionales, etc.
- Esta no es una lista exhaustiva, es más bien representativa, pero resume muchas de las quejas que presentan ciudadanos en referencia a las administraciones públicas. El problema mayor es que, a pesar de las repetidas menciones de las insatisfacciones, no ha habido respuestas sistemáticas y satisfactorias de parte de los servicios públicos. Ante esto, surgen no solamente protestas, sino presiones a los gobiernos y sus representantes para el logro de los cambios necesarios. En muchas ocasiones, se presentan también sugerencias y demandas por la adopción de determinadas soluciones. El problema de esto es que se

han dado ocasiones en que se implementan cambios como producto de la desesperación, lo que se impone a la racionalidad, ya que no permite un análisis suficiente de las alternativas de solución. Seguidamente se presentan algunas de las tendencias que más influencia están teniendo en la búsqueda de soluciones a los defectos manifiestos de la Administración Pública.

### **Siete megatendencias en la teoría y práctica de la administración pública**

Tomando en consideración lo anterior, se pueden identificar siete mega-tendencias que en las dos últimas décadas se han perfilado en los esfuerzos por reformar y modernizar la práctica de la Administración Pública. Todas ellas caen en la categoría de propuestas que están siendo probadas, con diferentes grados de éxito, pero que ofrecen promesa para convertirse en pilares del pensamiento que se recoge en la Teoría de la Administración Pública.

La referencia a ellas como mega-tendencias es porque han sido probadas y aceptadas en diferentes culturas y situaciones a nivel mundial, suficientes para ser consideradas como de aplicación universal. Si bien es cierto que han tenido que sufrir adaptaciones para ser válidas en algunas situaciones, han probado ser adaptables. El estudioso y el practicante de la Admi-

nistración Pública haría bien en poner especial atención a estas siete mega-tendencias, pues de seguro tendrá que tratar con ellas en un futuro cercano, si no lo ha hecho anteriormente.

1. *Desacelerar o revertir el crecimiento del sector público*, tanto en el gasto como en el empleo. Exigencia de mayor productividad, que el crecimiento tenga relación con la cantidad y calidad de los servicios que se ofrecen.
2. Giro hacia la *privatización o quasi-privatización, alejándose de instituciones centrales del gobierno*, con énfasis en el rol secundario o subsidiario en la provisión de servicios. Mayor rol de instituciones descentralizadas, pues éstas funcionan más cercanas al ciudadano, en la provisión de servicios a la ciudadanía.
3. Giro hacia una función *más reguladora y promotora de proyectos*, en vez de tramitadora de expedientes. Los servicios deben ser prestados por las instituciones más cercanas a la ciudadanía y al lugar de los hechos. Dentro de la regulación, debe prevalecer la creación de un ambiente amigable y justo para el ciudadano.
4. Desarrollo de *una agenda más internacional*, cada vez más

centrada en problemas generales de la gestión pública, en el diseño de políticas públicas, en ofrecer a la ciudadanía buena gobernabilidad, en encontrar mejores formas de toma de decisiones, de rendimiento de cuentas y en la cooperación intergubernamental, por encima de las viejas tradiciones de ser trinchera de tradiciones y particularidades culturales parroquiales, más bien típicas de una sociedad algo aislada del resto del mundo.

5. Introducción de formas de establecer *consecuencias del desempeño*, tanto del meritativo como del deficiente.
6. Crear *claridad de propósito* en las acciones de las instituciones públicas y en el flujo de información sobre actividades públicas que siempre deben llegar a la ciudadanía.
7. Poner al *ciudadano cliente en el centro del accionar gubernamental*. Se les atribuye a las administraciones públicas el dejar de lado su fin primordial, el servir a los ciudadanos, y hacerlo con eficiencia, eficacia y calidez. Debe retomarse la razón original de ser de las instituciones estatales.

### **...Y algunas estrategias y/o técnicas de implementación**

Enterados de lo anterior, deben considerarse algunos desarrollos recientes en la Teoría de la Administración Pública, aceptando que la insuficiencia de la disciplina ha llevado a que en las últimas dos décadas se hayan lanzado no solo críticas a granel, sino que también se ha desatado una búsqueda incesante de parte de personas afectadas por el pobre desempeño de las administraciones públicas (funcionarios públicos preocupados, ciudadanos usuarios, políticos responsables, formadores de opinión en la sociedad, grupos con intereses específicos y hasta aquellos que ven en la situación oportunidades pecuniarias) por encontrar soluciones a una situación agobiante.

La ineptitud de las administraciones públicas, por las razones que sean, ha llegado a extremos de afectar negativamente la calidad de vida de los ciudadanos en muchas sociedades, y al menos a ser vistos como un mal necesario en otras. Al día de hoy, en los múltiples estudios que aparecen en la Internet en que se establece algún tipo de rangos de competitividad de países, de gobernabilidad, de corrupción, de desarrollo sostenible, de facilidad para atraer inversiones o para establecer

condiciones de vida, y hasta de alegría y satisfacción ciudadana, invariablemente todas sugieren que en Costa Rica, que actualmente ocupa un muy honroso puesto número cuarenta y seis en el mundo y segundo en América Latina (de 186 países en la encuesta), el principal retraso que presenta al exterior, es la burocracia estatal y su apego a formas caducas, falta de roce internacional y desconocimiento de mejores prácticas de parte de países competidores. Igualmente, un reciente estudio sobre el servicio público en los países centroamericanos, sugiere del servicio civil de Costa Rica que es impermeable a cualquier intento de cambio.<sup>4</sup> Hay una gran cantidad de propuestas para remediar los males de las administraciones públicas, suficientes que no sería práctico, siquiera presentar un listado exhaustivo de ellas. Por lo tanto, se enuncian algunas de las más relevantes, con comentarios sobre lo útiles que pueden ser, sus posibilidades de aplicación y su contribución a la Teoría de la Administración Pública.

### **1. *Desacelerar o revertir el crecimiento del sector público, tanto en el gasto como en el empleo***

Más que una teoría, esta es una estrategia, pero lo tratamos en

---

4. Longo, Francisco. Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y República Dominicana. Guatemala: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2009.

el nivel de una mega-tendencia por las ramificaciones que conlleva. Universalmente, las organizaciones del sector público siguen el patrón de organización burocrática, por el orden que ofrecen sus virtudes de patrones uniformes de conducta, estabilidad del funcionario, la jerarquización definida, las líneas de autoridad bien delineadas y el énfasis en la escrituración de trámites y acciones. Pero también hay que recordar que unas de las características principales de las organizaciones burocráticas, es la tendencia hacia el crecimiento y la inflexibilidad, y con el pasar del tiempo, lo irremediable es que estas características se acentúen. El crecimiento, tanto en términos de empleo como del gasto reflejado en el presupuesto, es motivo de gran preocupación en todos los sectores, incluyendo los propios funcionarios. Algunas estrategias, tácticas y/o técnicas que se usan para cumplir con esta estrategia, son las siguientes:

- *Institucionalizar programas periódicos de des-burocratización.* Esta es terminología genérica que cubre una variedad de acciones, como la reducción de la planilla (que ha resultado difícil de hacer por las consecuencias sociales del desempleo, más las presiones que suele acarrear esto sobre las autoridades políticas); la congelación del empleo, que tiene cierta lógica, pero que a la vez representa una limitante para introducir a la institución nuevas tecnologías y más

modernas formas de administrar; congelamiento de los toques presupuestarios, que es una solución muy parcial, pues no afecta al crecimiento que viene por el lado del empleo ya fijo, que anualmente goza de una cantidad de aumentos y beneficios institucionalizados, y sobre el que no se pueden introducir reducciones por ser parte de las negociaciones laborales.

- *Simplificación de trámites.* En diferentes puntos del mundo, especialmente en países de mayor desarrollo, hay equipos que permanentemente revisan trámites que deben hacerse ante oficinas gubernamentales. Esto se ha hecho con gran éxito, especialmente cuando las metodologías de revisión incluyen la participación de los funcionarios responsables de la ejecución de estos trámites. Es una metodología de fácil adaptación a particularidades legales y culturales, y que desafortunadamente no ha sido suficientemente aprendida y adoptada en más países, especialmente los de extracción de cultura latina, que suele ser muy apegada a formas legales de tramitar asuntos. Este es un método muy prometedor y que debería de usarse más.
- *Búsqueda de mayor productividad.* Constantemente se cargan nuevas responsabili-

dades a las estructuras gubernamentales, y esto se realiza generalmente con la ampliación del aparato burocrático, sin aprovechar las oportunidades de absorber estas nuevas funciones con los recursos existentes. Nadie duda de la baja productividad del sector, y con buena gestión, esto puede revertirse. Un buen cuerpo de mandos medios sería esencial para esto.

## 2. **Giro hacia la privatización y quasi-privatización y alejándose de instituciones centrales del gobierno, con énfasis en el rol secundario o subsidiario en la provisión de servicios**

Esta es una estrategia acoplada a otras dos: la idea de restringir el crecimiento, y la de tener una administración pública que trabaje más en conjunto con el sector privado. La idea es que las formas de administración del sector privado son más enfocadas hacia el logro, y no tanto al cumplimiento de las formas, y por lo tanto, pueden desempeñar las labores de proveer los servicios a los ciudadanos de forma más eficiente y eficaz. Las formas mejor conocidas de implementación son las siguientes:

- *Contratación externa de servicios por medio de licitaciones públicas (conocido también por los términos tercerización o externalización):* en este

caso, determinadas labores internas de una institución pública se contratan con firmas privadas para su realización. Esto ofrece las ventajas de tener menos empleados en la planilla, ocupa menos espacio de oficina, menos inversión en equipamiento, menos servicios de apoyo y la supervisión que requiere es mucho más enfocada. Por contra, requiere de la elaboración de contratos muy detallados y de una supervisión también detallada. Ciertos servicios, como contabilidad, emisión de permisos, archivística, son especialmente fáciles de tercerización, mientras que otros no necesariamente. De hecho, ciertos servicios profesionales, como asesoría jurídica, contabilidad y auditoría, y seguridad, se contratan privadamente desde décadas atrás.

- *Contratación de construcciones.* Esto también se hace desde muchos años atrás, aunque ahora se incrementa en forma vertiginosa. Especialmente en la construcción de obras de infraestructura, son pocas las que se hacen ahora con mano de obra estatal. El problema es que el incremento del uso de esta modalidad ha puesto al descubierto muchas de las fallas de la administración pública en la supervisión e inspección de obras, como los débiles controles en la ejecu-

ción. Igualmente, aumentan las posibilidades de corrupción, tanto en los procesos de licitación y contratación, como en la inspección y recibo de obra.

- *Privatización por concesión de obra.* En este caso, se licita la concesión de una determinada obra de servicio público a una empresa privada, generalmente especialista en el tema. Esto suele tener al menos dos modalidades:
  - La empresa que gana la concesión debe construir la infraestructura necesaria para el servicio (ejemplo: un aeropuerto).
  - Administrarlo como negocio propio bajo términos financieros y de calidad acordados con el gobierno. Generalmente se fija un plazo determinado, que cubre la vida útil de la infraestructura, y un monto anual para cubrir la inversión en que ha incurrido el contratista. Igualmente, se negocian los repartos de ganancias entre el Estado y la empresa.

Esta modalidad ofrece al sector público dos ventajas:

- Le abre el portillo de financiamiento para obras que de otra manera no le será fácilmente disponible.

- Le evita los problemas asociados a un tipo de administración que generalmente el servicio público no hace de manera competente. El ejemplo de los aeropuertos es típico, pues es un servicio que requiere trabajar en horarios poco comunes, y en donde hay constantemente cambios de sistemas y equipamiento y en modalidades internacionales de manejar y regular la industria, en busca de adaptaciones más modernas, y el sector público nunca ha sido muy eficiente ni ágil en actualizaciones y adquisiciones para cambiar de formas y tecnologías.

Pero estas modalidades presentan problemas grandes y serios. La supervisión enfrenta problemas de trabajar en sectores de negocios que les son extrañas (administración portuaria, aeroportuaria, carreteras, etc.). No solo las tecnologías son cambiantes, sino también los procesos, como formas de recaudación, rubros de ingresos, formas de contabilidad y otros. Pero al final de cuentas, países como los menos desarrollados, que se estaban quedando rezagados en infraestructuras, mediante estas modalidades pueden aspirar a cubrir esta parte de sus necesidades.

Bajo esta estrategia de privatizaciones, se pueden encontrar soluciones creativas a muchos problemas que de otra manera se presentan como insalvables. No obstante, se abren varios portillos de posible corrupción, por lo que el Estado y sus instituciones tienen que guardar especial cuidado.

Es importante mencionar también, que la experiencia indica que en ciertas culturas se guarda una relación de adversidad entre los sectores público y privado. Esto prevalece mucho en América Latina, en donde, por razones ideológicas y de prejuicios arraigados, una es vista como enemiga de la otra, y las instancias de colaboración entre ellas, en busca de un bien común y de la sociedad, son pocas y lamentablemente no muy exploradas. Por ejemplo, en países de reciente independencia de sistemas coloniales, que arrastran prácticas de los antiguos colonizadores, es común encontrar discusiones fructíferas entre sectores público y privado alrededor de la solución de serios problemas nacionales. Con los cuidados del caso, las líneas que dividen y contraponen a los ámbitos públicos y privados, pueden entrelazarse para contribuir al desarrollo armónico de sociedades en estado de necesidad. Aquellas sociedades que han podido sobreponerse a viejos prejuicios y estereotipos, están resolviendo problemas grandes que tenían pendientes.

### **3. Giro hacia una administración más reguladora y promotora de proyectos, y menos tramitadora de los servicios públicos**

La expansión del sector privado hacia el ámbito público, que en estos momentos parece inevitable, requiere que el Estado asuma un papel preponderante como regulador de servicios que se prestan a la comunidad. Por supuesto, esto no es nuevo, solo que ahora se amplía y se torna más complejo. Por ejemplo, en la mayoría de los países, la electricidad y telefonía y buena parte de la educación, son ofrecidas por empresas privadas, pero el Estado vela por la calidad del servicio, que se preste con criterios de equidad en la distribución y a tarifas justas.

Igualmente, debe vigilar por las buenas prácticas relacionadas con la competencia leal y el trato con ciudadanos, así como las normas ambientales y de salud. Pero ahora, con la expansión de empresas privadas en asuntos públicos, el Estado debe buscar formas para abarcar una regulación más integral y por supuesto, de mayor volumen. Debe notarse que algunas de las especialidades requeridas para ello no son fáciles de encontrar en el sector público. Deben existir unidades especializadas en asuntos como negociaciones contractuales, finanzas, competitividad, empleo, además de lo más obvio como es el marco legal.

A nivel internacional se están promoviendo cantidad de normas de

carácter ambiental y de justicia social que imponen nuevas y complicadas obligaciones a la administración pública en el ejercicio de la regulación que se pretende, y que pasan a formar parte de la normativa por la que se debe velar.

Todo lo anterior significa un cambio en el perfil de la administración pública, y las adaptaciones a esto no se están dando con la celeridad necesaria. Los Estados se están lanzando precipitadamente a estas nuevas formas de ofrecer servicios al ciudadano, sin contar con los recursos legales, institucionales y humanos necesarios para ejercer una buena regulación de ellos.

Aunque el tema es visto popularmente como de la empresa privada internándose en lo público, está la otra parte, la administración pública haciéndolo en el ámbito de los negocios, con fines de regulación y protección del ciudadano cliente. Es importante asegurar que el ente regulador esté completamente divorciado de todos los proveedores, ya sean éstos públicos o privados. El uso de figuras como la “desconcentración máxima” para mantener al ente regulador atado a una institución estatal, no es otra cosa que un intento de aparentar independencia, pero en el fondo, sigue siendo una dependencia de la institución madre, y un intento, bastante mal disfrazado, de seguir manejando los asuntos de la misma manera que antes, la que ha sido criticada por el mal servicio que ofrecía. Estos intentos caen bajo la figura conocida como

“cambiamos para que no nos obliguen a cambiar”.<sup>5</sup>

La promoción de proyectos no debe dejarse de lado. Las premisas fundamentales de la contratación externa es el aprovechamiento de las ventajas de la competencia y la fuente de capital que ofrecen las empresas interesadas. Pero muchos de los servicios objetos de contratación terminan siendo monopolios una vez finalizada la contratación, y la competencia viene en la fase de licitación y escogencia de ofertas, en donde varios interesados ofrecen sus cualidades para administrar el servicio. Especialmente en este entorno globalizado, la promoción de los proyectos, para atraer a los oferentes calificados e idóneos, es una labor de importancia medular para una buena contratación.

Es necesario tener presente que a nivel internacional, hay varias empresas estatales que cuentan con los recursos financieros y técnicos adecuados para participar en licitaciones en otros países como proveedores de servicios. En el sector de electricidad, es común encontrar empresas estatales operando a nivel internacional, pero también se encuentran en la administración de aeropuertos, puertos marítimos,

ferrocarriles, servicios postales, servicios aduaneros y autopistas, entre otros.

La incursión del Estado en temas del sector privado abre el portillo de la necesidad de que el ente regulador se mantenga a la vanguardia en aspectos técnicos. La empresa privada, expuesta a un entorno de competencia intensa, debe operar con organizaciones flexibles, tecnológicamente al día, capaces de dar giros inesperados y de adaptación súbita. Si la unidad reguladora no goza de similar habilidad, corre el riesgo de perder capacidad reguladora y convertirse en dependiente, en lo técnico, de la institución a quien debe regular. En esas condiciones, el ciudadano es quien queda desprotegido, pues el ente regulador se convierte en un satélite de las empresas a quienes se supone que regula. Temas como los avances en tecnologías o formas de prestación y cobro de los servicios, se dan con mucha frecuencia en ciertos servicios. Uno de los sectores que más se han contratado con empresas privadas a nivel mundial es la administración aeroportuaria, y por lo tanto las tormentas organizacionales que sufre en la actualidad la industria de la aviación con variaciones inesperadas en los precios del combustible, introducción de medidas de seguridad, cambios en los patrones de comportamiento de los usuarios y tantos otros, son buenos ejemplos de problemas que tendrán que enfrentarse también en situaciones de regulación. Generalmente, las administraciones públicas no se

---

5. Esta idea de “cambiar para que no nos obliguen a cambiar” es el tema central de la afamada novela *Il Gattopardo*, del escritor italiano Giuseppe Tomassi de Lampedusa, en donde trata los problemas de adaptación de una familia a los cambios sociales que se están dando. Giuseppe Tomasi de Lampedusa. *Il Gatopardo*. Roma: Casa editrice Feltrinelli. 1958.

diseñan teniendo en cuenta la capacidad de adaptación y de girar con poca notificación previa, pero las nuevas circunstancias obligan a formas organizacionales flexibles de parte de los entes reguladores, para poder responder a giros oportunos y necesarios.

**4. Desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más centrada en problemas generales de la gestión pública, el diseño de políticas públicas, formas de toma de decisiones y cooperación intergubernamental, por encima de las viejas tradiciones de particularidades culturales y parroquiales típicas de una sociedad.**

En las filosofías orientales, se menciona a la palabra cambio como una combinación de oportunidades y amenazas. La globalización trae esa filosofía consigo y se sustenta en la expresa voluntad de una serie de sociedades, que a la hora de adquirir compromisos de globalización, a su vez se obligan a seguir por la senda de normas comunes que se establecen entre los partícipes. Por ejemplo, establecen reglas que estimulan mayor comercio internacional, pero igualmente deben seguir otras que comprometen a producir de acuerdo a determinadas reglas de calidad y/o higiene, normas ambientales y de seguridad laboral, y últimamente a la práctica de normas de justicia social como la igualdad de género, el

empleo infantil y el trato justo al trabajador.

Cada uno de estos compromisos, de los que se mencionan un par a manera de ejemplo, implica modificaciones de fondo en las administraciones públicas correspondientes. Pero nuevamente hay que remitirse al sistema de organización burocrática, que no se caracteriza por introducir cambios oportunos en sus formas de trámite. La globalización requiere del establecimiento de sistemas comunes para tramitar asuntos, y la necesidad de adaptaciones obligados por convenios internacionales, lo que ha creado problemas serios de ajustes en muchas administraciones. Es típico que en las formas administrativas, muchas sociedades guarden prácticas culturales o determinados intereses sectarios, que al adoptar nuevos sistemas de aprobación internacional, deben quedar relegados. Saltan entonces las resistencias, muchas veces disfrazadas con expresiones como que hay que “tropicalizar” determinada norma o técnica. Mucha de la normativa que se sigue en la administración gubernamental, ha sido impuesta para defender intereses parroquiales de la propia administración, y es causa de fuerte resistencia al cambio. Por ejemplo, la introducción de tecnologías de computación representa una amenaza para el puesto de trabajo de muchos funcionarios, en la forma de tecnologías que les son desconocidas, razón por la cual se despierta mucha resistencia.

Pero igualmente, las administraciones deben participar en las negociaciones de las formas de trámite de los convenios internacionales, y para esto deben adaptar posturas más neutrales, dejando de lado los intereses parroquiales.

Hay ejemplos claros en donde el ajuste a una agenda internacional ha sido muy ventajoso, como el caso de la seguridad y la criminalidad que atraviesa las fronteras. Estos arreglos internacionales ciertamente facilitan la captura de prófugos y la alerta a situaciones de peligro. Igualmente ejemplos pueden encontrarse en la meteorología, pues el compartir información permite a los países prepararse mejor para enfrentar desastres naturales.

Otros cambios son más difíciles de implementar, como el caso de las aduanas, especialmente en países en donde los impuestos de importación han sido fuentes importantes de ingresos al fisco. El trato hacia sindicatos, equidad de género, la situación de grupos excluidos, las políticas de empleo infantil son algunos otros ejemplos de problemáticas que han saltado a la palestra con los convenios internacionales. Y hay mucha tela que cortar alrededor de los temas ambientales, que apenas comienzan a asomar.

Los ajustes a una agenda internacional son temas que tomarán un puesto importante en la agenda de las administraciones públicas en los años venideros inmediatos.

## **5. Introducción de consecuencias del desempeño, tanto el meritorio como el deficiente**

Esta estrategia forma parte del conjunto de argumentaciones para el traslado de las formas de administración de empresas a la administración pública, pero claramente responde a una de las más acertadas críticas a la administración pública. La propuesta es sumamente atractiva, pues es importante que los ejecutivos tomen responsabilidad por sus acciones. Aunque tiene muchas aristas, puede asegurarse que, por lo menos en esta instancia, deben superarse algunos obstáculos significativos que no permiten la adopción completa de todas las técnicas existentes en las Ciencias Administrativas.

Hay problemas que van desde la medición del desempeño, cosa mucho más fácil cuando se trata de ganancias y pérdidas en un balance, pero complicado como se interpretan los éxitos y/o fracasos y las implicaciones políticas que pueden acarrear las políticas públicas. Las presiones que enfrentan las administraciones públicas son inimaginables en el sector privado, y las necesarias restricciones y condicionantes a las decisiones también lo son.

Existen situaciones de poder político inherentes en las evaluaciones, y además, los sistemas de administración de recursos humanos en las administraciones públicas se concentran mucho más en promover la estabilidad y la protección del

empleado del despido político y/o arbitrario, que la promoción de la productividad y calidad del servicio, y cambiar esos sistemas tomará mucho tiempo y negociación.

Aunque la idea es atractiva, el trabajo para hacerla efectiva será arduo. Hay algunos pasos que se han ganado, pero por lo general, hay mucho trabajo que hacer antes de poder aprovechar los beneficios de sentar un sistema de consecuencias por el desempeño. Relacionado a esto, seguidamente puede verse algunos de los problemas que se presentan para llegar a establecer consecuencias para el desempeño. Hay varios otros, pero se comentan tres, por la limitación de espacio.

- *Crear una cultura más orientada hacia el logro.* Nuevamente, las formas de organización burocrática afectan el desempeño, de manera que los cambios se tornan pesados para implementar. Uno de los efectos es la rigidez que adopta la organización, al ir adquiriendo lo que se conoce como la “personalidad burocrática”, que lleva a una rigidez extrema en el comportamiento de los funcionarios, que ponen el énfasis en formularios, la obediencia a las reglamentaciones, procedi-

mientos, y las jerarquías, a convertirse en fines en sí mismo, dejando de lado a las verdaderas y originales metas organizacionales. Por ejemplo, los contadores pueden tener más interés en llevar cuentas nítidas que en interpretar resultados.

Robert Merton se refirió a este fenómeno hace sesenta años,<sup>6</sup> y Sandra Dawson,<sup>7</sup> más recientemente, vuelve a mencionar el problema al analizar las reformas de la administración pública británica, lo que indica que el mismo problema es bien conocido, pero que todavía no se han encontrado soluciones a las consecuencias negativas de la burocratización.

En resumen, pareciera que la mejor solución para tener instituciones más orientadas hacia el logro consiste en cambiar totalmente las formas de organización. Este es un tema que requiere un estudio profundo. No obstante, en Nueva Zelandia lo han tratado con buen éxito, mediante la promulgación de una serie de declaraciones sobre metas específicas de cumplimiento para cada institución del gobierno, que han titulado “áreas de resultados estratégicos”, con mediciones específicas indicadas para cada resultado esperado, y para cada departamento de la ad-

---

6. Robert Merton (1940) “Bureaucratic Structure and Personality”, en *Social Forces*, vol 18, pp. 560-8.

7. Sandra Dawson (2002) *Analysing Organizations*, 3rd.ed. (London: MacMillan), pp. 115-6.

ministración pública involucrada en el proceso. Los primeros años de este sistema fueron de enfrentamiento de grandes problemas para el cumplimiento, pero con el pasar del tiempo, han logrado dominar el sistema, y ahora se refieren a él como “la manera en que hacemos las cosas aquí”.<sup>8</sup>

Se han desarrollado técnicas muy avanzadas para el estudio de culturas organizacionales y con base en ellos, se buscan formas de cambiar hacia otras más orientadas hacia el logro. Hay experiencias parciales que han sido fructíferas, aunque claramente tratan solamente aquellas problemáticas que son alcanzables dentro de un formato de organización burocrática.<sup>9</sup> Hay mucho que ganar mediante buenos diagnósticos de la cultura organizacional de las instituciones públicas, pero son esfuerzos aislados que pueden rendir frutos en casos específicos.

- *Crear conciencia de valor por dinero y una cultura de evaluación de programas y del desempeño.* La evaluación de programas es un tópico de creciente interés con el paso del tiempo. Hay una sentida necesidad de obtener la información que arroja la evaluación de un programa, pues puede descubrir información útil para mejorarlos. Al respecto, L. Denis Desautels, Auditor General de Canadá, dice “Desde que se me designó como Auditor General, hace cinco años, he estado convencido de que a) la evaluación ofrece una importante vía para obtener la línea final de muchos programas gubernamentales, y b) la información que una evaluación puede ofrecer sobre los resultados de las políticas y programas es esencial para el rendimiento de cuentas y para tomar decisiones informadas, tanto como los es la información financiera.”<sup>10</sup> Desautels encuentra que el rol de la evaluación en los programas gubernamentales, aunque actualmente es solo aceptado en situaciones especiales, será creciente en el futuro cercano, ya que “.....el enfoque sobre resultados continuará y se reforzará a través de toda la administración pública en el futuro inmediato.”<sup>11</sup>

Hay razones para ser optimistas en cuanto a las evaluacio-

---

8. David Osborne & Peter Plastrk (1997) *Banishing Bureaucracy* (Reading: Addison-Wesley) pp. 87-8.

9. Milton Clarke (2000). “Study of Organizational Culture”. (Stockholm: Swedish International Services) Documento de trabajo, sin publicar.

10. L. Denis Desautels, (2007). “Evaluation as an Essential Component of Value for Money”, en E. Chelimsky, *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century*. p. 72.

11. *Ibid.* p. 72.

nes. La principal razón es porque se han desarrollado buenas metodologías para hacerlas, sin necesariamente requerir altísimos niveles de especialización. Es alcanzable, y los instrumentos están en disposición. Aunque su uso no es extendido a través de las administraciones públicas, no es desconocido, pues todos los organismos internacionales la usan en sus proyectos y se requieren como requisito del financiamiento internacional.

- *Re-direccionar incentivos.* Los sistemas de recursos humanos de las administraciones públicas invariablemente privilegian el tiempo de servicio para la obtención de incentivos, por encima del desempeño. Por lo tanto, el empleado público, ante todo, procura no salirse de sus normas de trabajo, y aspira a permanecer en el puesto durante largo rato. Para quedarse en él, a menos de que hayan cambios radicales, no necesita actualizar conocimientos ni buscar nuevas formas de trabajo. Los incentivos se acumulan con cada período fiscal que pasa, y en el tiempo representan beneficios significativos. La medición del desempeño puede presentar peligros para la estabilidad del funcionario, por lo que tradicionalmente lo evi-

tan. Cualquier sistema de incentivos tendrá que ser en adición a lo existente (contradicción), o en sustitución, mediante una Ley, que no será fácil de pasar por los poderes legislativos, pues afecta en forma directa a una gran parte de ciudadanos. No obstante, hay mucho que se puede hacer con un poco de creatividad, siempre bajo el esquema de adicionar esquemas de incentivos por productividad y desempeño, encima de los beneficios tradicionales. Esto no está agotado todavía.

## 6. **Crear claridad de propósito en el accionar de las instituciones públicas**

Una de las principales críticas al sistema burocrático de la administración pública es la falta de claridad en los objetivos. En estricta lógica, al crearse una institución de servicio público, se especifican los propósitos, pero las experiencias son muy claras que en organizaciones burocráticas, el fenómeno conocido como “desplazamiento de metas”<sup>12</sup> comienza a funcionar al poco tiempo de iniciar funciones. Dawson explica la manera en que las metas organizacionales comienzan a cambiar como resultado del juego político, en donde fuerzas externas a la institución la obligan a ajustes. Adicionalmente, al interno comienzan a moverse también fuerzas que contribuyen a que aparezcan nuevas prioridades y que se pospongan

---

12. Dawson, *Ibid.* p. 43.

otros. Agrega a esto también la calidad de la legislación que se promulga para establecer instituciones estatales. Con frecuencia es deficiente, por lo que la interpretación de los propósitos puede ser igual.

Pero en este caso, las Ciencias Administrativas han desarrollado metodologías muy exitosas para reevaluar frecuentemente la validez de las metas. Una de ellas, la más conocida y exitosa, es la elaboración de Planes Estratégicos. La Administración Pública ha incorporado esta metodología gerencial, de gran éxito en la gestión de empresas, a su cuerpo teórico.

- *Gestión estratégica.* Los planes estratégicos en realidad son el inicio de un proceso de Gestión Estratégica. No obstante, en el vernáculo popular, se usa comúnmente el término Planeamiento Estratégico para describir el proceso, que se inicia precisamente con la definición de los objetivos y metas de la organización, para luego caer en cascada en el desglose de estos temas. Esto se ha probado mucho en instituciones públicas en diferentes sociedades, y ha ganado una gran cantidad de adeptos, pues sigue una secuencia lógica que aclara mucho el potencial de la organización para ejecutar programas.

Hay varias metodologías que se pueden seguir para la elaboración de planes estratégicos, pero cuando se trata de aplicar a situaciones de administración pública, en el corto plazo caen en problemas de implementación. La razón fundamental es que el entorno en que se mueven las instituciones estatales suele cambiar de acuerdo a las fluctuaciones políticas y presupuestarias, y como puede esperarse, éstas no tardan en aparecer. Al cambiar el entorno, todo el plan sufre y requiere de ajustes. Al final, el mismo contexto ofrece la estabilidad que se requiere para un proceso real. Pero, la metodología del planeamiento estratégico ha resultado muy efectiva para volver al examen periódico de las metas organizacionales, y para hacer análisis exhaustivos del entorno organizacional, y eventualmente llegar a un mejor ajuste entre intenciones y entorno.

Estos son temas que pocas veces se tocan en la administración estatal, pero que han servido de mucho en la definición de las razones de ser de empresas en el sector privado. Es más, según muchas autoridades en el tema,<sup>13</sup> invariablemente las empresas exitosas cuentan con un proceso de Gestión Estratégica. Y en el sector público, los ejemplos más exitosos en la aplicación

---

13. Thomas Wheelen and David Hunger. *Ibid.* p. 5.

de esta metodología, se dan en el sector de empresas estatales, más que en instituciones del sector de gobierno central. Las instituciones de gobierno local también han tenido buen éxito, aunque a veces no cuentan con personal capacitado para aprovechar la metodología en su plenitud. En resumen, la estrategia de aplicar las metodologías del planeamiento estratégico ha resultado una buena manera de repasar y corregir problemas de definición de objetivos y metas.

#### **7. Poner al *ciudadano cliente* en el centro del accionar gubernamental**

Quizás la más devastadora de todas las críticas que se le hacen a la Administración Pública es que en su práctica, se ha dejado de lado al principal interesado y la razón de ser de toda institución pública, el ciudadano-cliente. Esto es parte de todo el problema del desplazamiento de metas.

En el caso de las instituciones públicas, se ha olvidado que el ciudadano es un cliente que con sus impuestos paga por adelantado los servicios. No obstante, las Ciencias Administrativas ofrecen soluciones válidas que son sencillas en su aplicación, y que pueden contribuir enormemente a ofrecer un mejor servicio al principal usuario de los servicios. Algo de esto se ha discuti-

do anteriormente, con la revisión periódica de objetivos y metas. Pero adicionalmente, pueden aplicarse algunas normas administrativas que atacan el problema.

- *Toma de decisiones.* La primera es una norma que dice que las decisiones aumentan en calidad en la medida que quienes las toman estén más cerca del sitio de los hechos. Esto, llevado a la práctica, significa que entre más lejos esté de los hechos quien toma las decisiones, menos capacitado está para tomarla con calidad. Una decisión es una elección entre alternativas por una persona facultada para ello. Requiere para esto, aparte de la autoridad que otorgan las instancias superiores, la información necesaria. Por lo tanto, si se quiere bajar las decisiones a los niveles organizacionales que están más cerca de los hechos, que es lo aconsejable, se necesita un poco de reingeniería organizacional, bajando los flujos de información para llegar a los niveles deseados, y cambiando las autorizaciones organizacionales para otorgárselas a los niveles deseados. El problema reside en que quienes ocupan los puestos superiores, prefieren no bajar los niveles de toma de decisiones, puesto que sienten que pierden poder al hacerlo. Es una argumentación falaz, pero en todo caso, difícil de

contrarrestar por su contenido emocional.

La realidad del caso es que si la decisión la toma un subalterno, sigue teniendo inherencia y responsabilidad el superior. Esto puede comprenderse mejor si se pone la discusión dentro de un proceso de descentralización, que también es una de las recomendaciones frecuentemente presentadas para las administraciones públicas.

La descentralización, si bien es cierto que se discute normalmente dentro del contexto de desplazamiento geográfico, también tiene que ver con los flujos de autoridad e información. Estas soluciones pueden y deben aplicarse, luego de una revisión de toda institución pública para determinar los niveles más bajos posibles en que se pueden tomar las decisiones.

La Administración Pública de Suecia ha tenido mucho éxito en servir al cliente, poniéndolo en el centro de su accionar con la metodología de bajar los niveles de decisión a quienes están más cerca del ciudadano usuario. Ellos llaman "el momento de la verdad" al instante en que se reúne un

funcionario público con el ciudadano-cliente, que es cuando espera que se atienda con rapidez y calidad. La institución funciona mejor, y el cliente lo agradece. El propio funcionario se siente mejor con haber prestado un buen servicio.<sup>14</sup>

- *Carta ciudadana.* La técnica de la Carta Ciudadana nació dentro del servicio público de Gran Bretaña, en la década de los noventa, y la administración australiana y la francesa, entre otros, también lo han adoptado. Ha sido uno de los pilares de la administración gubernamental en ese país, y ha llegado a considerarse como un tema central en la vida pública. Su valor deriva de que se le considera como el mayor intento por hacer explícitos los servicios que el ciudadano cliente puede esperar de la administración pública. Se basa en cinco temas – calidad, escogencia, normas (*standards*), valor y equidad – y cada oficina gubernamental debe especificar cómo se aplica esto a su situación, y colocar un escrito explicándolo en lugares visibles para los usuarios. Esto especifica sus derechos, y lo que pueden y deben esperar. De alguna manera, ha resultado ser un paraguas bajo el cual se han promulgado muchas reformas y mejoras a la calidad de los servicios, y sirve para que los funcionarios prestatarios de

---

14. Carlzon, Jan. El Momento de la Verdad. Bi bao: Asociación para el Progreso de la Dirección. 1988.

los servicios puedan comparar el servicio que ofrecen con lo que necesita el usuario.

Hay muchas variaciones sobre el tema. En algunos casos se han creado oficinas específicas para dar seguimiento a las Cartas, pero éstos son acomodados que se hacen a cada situación. Exitoso como ha sido, no deja de tener problemas. El principal de ellos es el reclamo de las varias oficinas sobre el presupuesto que se les asigna y la imposibilidad de cumplir con los dictámenes de la Carta debido a escasez de fondos. Al final de cuentas, el presupuesto "Sigue Siendo el Rey" en la Administración Pública.

## Conclusión

Se han analizado algunas de las tendencias que se asoman en la teoría y práctica de la Administración Pública. Algunas de ellas han surgido como producto de las propias iniciativas y experiencias dentro de las administraciones públicas y han sido probadas en diferentes contextos en donde han resultado útiles. Otras han llegado como sugerencias de practicantes en la administración en el sector privado. Algunas de éstas han probado ser útiles también, mientras que otras solo han

tenido éxitos parciales. Otras, a pesar de muchas bondades que ofrecen, no pueden ajustarse a los entornos de la Administración Pública, y su uso, aunque sea a nivel experimental, es cada vez más limitado.

Se ha explicado también el proceso mediante el cual se desarrollan las ideas y propuestas hasta llegar a ser consideradas como parte integral del cuerpo de pensamiento que conocemos como orientador de la disciplina. Esto se da luego de haber probado ser útil para los fines de una teoría en toda su extensión, pero puede darse también que no se reúne todos los requisitos para una teoría, pero suficientes para considerarse como un pensamiento orientador intermedio (teoría intermedia), que significa que tiene limitaciones, pero a su vez aplicaciones útiles.

Las siete megatendencias que se analizaron fueron escogidas principalmente por la aceptación que han tenido por practicantes a nivel mundial, y se mencionan las fortalezas y debilidades que exhiben a la hora de resolver aspectos de las críticas que se presentan a la Administración Pública.

Este es un proceso sin fin, siempre se seguirá en esta experimentación. Es la única forma de mantener a la disciplina al corriente de las exigencias de su entorno y de los ciudadanos a quienes debe servir.

## Bibliografía

- Carlzon, Jan. *El Momento de la Verdad*. Bilbao: Asociación para el Progreso de la Dirección. 1988.
- Clarke, Milton. *Study of Organizational Culture*. Estocolmo: Swedish International Services, AB. 2000. Documento de trabajo, sin publicar.
- Dawson, Sandra. *Analysing Organizations*, 2<sup>nd</sup> edition. Londres: McMillan. 1995.
- Desautels, L. Denis. "Evaluation as an Essential Component of Value for Money". En Chelimsky, & Shadish, William. *Evaluation for the 21<sup>st</sup> Century*. Londres: Sage Publications. 1997.
- Di Lampedusa, Giuseppe Tomasi. *Il Gattopardo*. Roma: Casa editrice Feltrinelli. 1958.
- Longo, Francisco. *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y República Dominicana: Plan Regional para el fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2009.
- Major, J. (1989). "The Impact of General Economic Developments in Public Services Management". Citado en Lawton, Alan & Rose, Aidan. *Organisation and Management in the Public Sector*. 2<sup>nd</sup> edition. Londres: Pitman Publishing. 1994.
- Merton, Robert. "Bureaucratic Structure and Personality". En *Social Forces*, vol. 18. 1940.
- Osborne, David & Plastrik, Peter. *Banishing Bureaucracy*. Reading, Mass.: Addison – Wesley. 1997.
- Wheelen, Thomas & Hunger, David. *Strategic Management and Business Policy*. Reading, Mass: Wesley Publishing Company. 2003

# **Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el Servicio Civil de Costa Rica\***

José Joaquín Arguedas Herrera\*\*

---

CONTRASTA LAS TENDENCIAS ACTUALES DEL EMPLEO CON LAS NECESIDADES Y REALIDADES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS PAÍSES DEL ÁREA EJEMPLIFICÁNDOLO CON EL SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA Y DESTACANDO EL REQUERIMIENTO DE UN ÓRGANO RECTOR PARA SU GESTIÓN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; TENDENCIAS; EMPLEO; SERVICIO CIVIL; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; TRENDS; EMPLOYMENT; CIVIL SERVICE; COSTA RICA

## **Formación de la idea moderna del trabajo**

Escribir y hablar sobre el trabajo es terciar sobre un asunto sobre

---

\* Conferencia de clausura. VIII Congreso de Profesionales en Ciencias Económicas. VII CONAMCECA. "Ética y valores en una Economía Globalizada". Dedicado a Rafael Ángel Chinchilla Fallas. 7, 8, 9 y 10 de junio del 2011. Radisson Europa Hotel and Conference Center. San José, Costa Rica.

\*\* Máster en Recursos Humanos. Politólogo y Administrador de Empresas. Director General de Servicio Civil de Costa Rica. Profesor de la Universidad Técnica Nacional, Alajuela. Costa Rica.

Recibido: 13 de junio del 2011.

Aceptado: 30 de junio del 2011.

el que circulan los pronósticos más diversos y dispares. Resulta una mezcla un tanto confusa de grandes esperanzas e ilusiones perdidas, existiendo una abundante literatura sobre la peculiar situación del trabajo en las sociedades más industrializadas. A tales fines, mencionaré tres de las posiciones más representativas (Díez, F. 2003).

## ***El fin del trabajo***

Posiblemente sea la propuesta más divulgada y discutida sobre los problemas actuales del trabajo, debiendo tal relevancia especialmente a Jeremy Rifkin y su obra del

---

Arguedas Herrera, José Joaquín (2011). Trabajo para toda la vida o empleabilidad en el siglo XXI. Nuevas necesidades, nuevas realidades en el Servicio Civil de Costa Rica.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 199-217, 2011

199

mismo nombre (1997). Sostiene que estamos ya en un proceso de brutal y definitiva reducción del trabajo remunerado, la forma de trabajo de referencia en los últimos siglos, precisamente en economías con una capacidad intensa y creciente de generar bienes y servicios.

El movimiento destructivo afectará, tanto al sector productivo como al sector terciario, lo que generalmente provocaría la crisis irrecuperable del trabajo, es decir, el fin de una larga época en que la problemática relación entre la máquina y el trabajo se saldó siempre a favor de este último: la destrucción creciente del trabajo en algún sector o rama de la producción fue largamente compensada por el aumento de la demanda masiva en otros sectores productivos y en un vasto sector de servicios en continua expansión. (Díez, F. 2003: 9-10).

El fin del trabajo sería entonces un fenómeno del todo novedoso: la máquina destruiría el trabajo de manera absoluta y global, sin posibles movimientos de restitución de posible importancia. Como consecuencia, se produciría la paradoja de unas sociedades con trabajo escaso, pero con una alta productividad y eficiencia económica y administrativa y con la perentoria necesidad de un consumo intensivo de bienes y servicios.

### ***Desaparición de la sociedad del trabajo***

Propone que el trabajo va empezando a dejar de ser un fenómeno decisivo a la hora de estructurar y pensar, de manera efectiva, nuestras sociedades contemporáneas. Está afectado en su conjunto, por un grado tan alto de polarización y de segmentación, que finalmente, se muestra incapaz para hacer la referencia sobre la que pueda configurar y segmentar el conjunto de la estructura social (Díez, F. 2003:11).

El trabajo y el no trabajo se presentan, ambos, como fenómenos con tal consistencia, que nos hace dudar de que el trabajo sea verdaderamente el referente estable y estabilizador de nuestras sociedades y el no trabajo una mera anomalía, un estado accidental necesariamente transitorio, contra el que se debe y se puede luchar con esperanza segura de victoria. En la medida en que esto pudiera ser así, se trataría de una transformación verdaderamente revolucionaria, pues el trabajo ha desempeñado a lo largo de los últimos trescientos años, un papel central en la articulación de los discursos sociales y las políticas reales en las sociedades del capitalismo naciente y consolidado, así como en general en cualquier sociedad industrializada.

### **La crisis del trabajo como valor**

En este caso el trabajo, tal y como lo hemos disfrutado y padecido en los últimos siglos, deja de tener alguna relevancia respecto al objetivo de vivir una buena vida o, si se quiere, una vida que merezca la pena ser vivida. Detrás de esta tesis se sitúan quienes ven en los males que afectan al trabajo, la pérdida de un valor importante, que encarnaba las aspiraciones de una ciudadanía que buscaba encontrar, en el propio desempeño de los trabajos productivos de servicios, la posibilidad de realización de una existencia que contribuyese a dar un sentido a nuestras vidas. Se trata de aquellos que ven en la crisis del trabajo remunerado, la dificultad del trabajo como profesión, como principio de autonomía personal, en fin, de realización y movilidad social.

Así se ve, que los problemas del trabajo son la consecuencia de las novedades espectaculares de la globalización de la economía de mercado, y de la inusitada importancia que ha alcanzado la mundialización del capital financiero, fenómenos que suponen incluso que:

*“El capitalismo global podría estar arruinando la cohesión social, perturbando sistemáticamente a las naciones y a las comunidades, arrasando lo que alguna vez nos fue familiar -el trabajo, una tienda, una carrera profesional- y sustituyéndolos por un conjunto de*

*arreglos sometidos a un cambio incesante (Díez, F. 2003: 12-13).”*

Es importante traer a colación lo mucho que el trabajo, como discurso o representación, ha hecho por nosotros en tiempos de modernidad. Encontramos que el trabajo se revistió de los ropajes más diversos y dispares como:

- Único fundamento de la riqueza de las naciones y de la felicidad personal de sus ciudadanos.
- Actividad fundadora de la conciencia de uno mismo, de la pertenencia a una sociedad y de la alteridad respecto a la naturaleza.
- Garantía de la autonomía y de la libertad personal.
- Lazo de socialización y de sociabilidad de los que lo comparten.
- Referente básico de la solidaridad social.

Los problemas del trabajo y en concreto, su manifestación más dramática, es decir, la extensión y la persistencia de la ausencia de trabajo remunerado, como ha venido manifestándose en la sociedades de la Unión Europea, UE, así como la progresión alarmante de condiciones de especial precariedad, en el ejercicio del trabajo realmente existente, ha propiciado, de momento, que la realidad del paro se haya apodera-

do, en buena medida, de la idea de trabajo.

### **La empleabilidad como rasgo distintivo de la gestión de personas**

La permanencia de por vida en el trabajo empieza a cuestionarse; el contrato de trabajo psicológico se redefine y aparece el concepto de empleabilidad, que constituye la posibilidad que ofrecen las empresas de trabajos interesantes a sus trabajadores, que les permitan desarrollar su capacidad para desempeñar diferentes puestos, pero no les asegura la permanencia en el largo plazo. Sin embargo, la experiencia y las habilidades adquiridas le permitirán, cuando así lo requieran, encontrar un mejor empleo. (Longo, 2004: 31).

Resulta evidente que la estabilidad es un requisito necesario para garantizar la existencia de un cuerpo de empleados calificados al servicio de la organización. No obstante, este no es un asunto insular en la práctica de los recursos humanos de la actualidad. Por el contrario, el entorno económico, tecnológico y la dinámica social en general, exigen visualizar el concepto de estabilidad en el marco de la empleabilidad, situación que demanda un mejoramiento continuo de los funcionarios, con el propósito de que éstos mantengan las competencias que le garanticen la idoneidad permanente a través de su carrera. (Longo, 2004: 32).

Más que la pertenencia y permanencia en una clase particular de empleo, la empleabilidad exige la capacidad de adaptación a diversas organizaciones y trabajos, para lo que resulta primordial la actualización constante de los funcionarios.

*“La capacidad para adquirir nuevos conocimientos y destrezas será un ingrediente básico de la empleabilidad. Procesos continuos de aprendizaje y desaprendizaje serán, por ello, consustanciales a tales escenarios”. (Longo; 2004: 32).*

Debe quedar claro que tales procesos no debe esperarlos el funcionario como algo que otros deben hacer por él, el futuro implicará en economías altamente diversificadas:

*“Desarrollar la carrera personal de acuerdo con nuevas realidades que comprenderán grandes dosis de autoformación, autonomía e iniciativa al servicio directo de distintas organizaciones, con relación laboral o de servicios o mediante formas de subcontratación y con capacidad de intervenir en distintas áreas y situaciones profesionales. (Arguedas, J.J. 1999:55).”*

### **La idoneidad permanente del trabajador**

El concepto de *empleabilidad* lleva implícito la *idoneidad* perma-

nente del funcionario o empleado. La profesionalidad depende no solo de una adecuada selección inicial, sino también de un seguimiento sistemático de las capacidades de las personas a lo largo de su carrera administrativa. Por razones de conveniencia en la gestión humana y como interés público tutelado, la idoneidad de los servidores se divide en dos tipos:

- *Idoneidad previa*: es aquella que debe demostrar en el inicio, todo servidor al pretender optar en forma libre y voluntaria por un cargo público.
- *Idoneidad permanente*: es aquella superación académica, actitudinal y cognoscitiva, que los servidores deben conservar y mejorar mediante la capacitación y actualización de sus condiciones, para el desempeño eficiente en cargos de la función pública. Esta idoneidad se fundamenta en cuatro ejes temáticos de los procesos de capacitación, a saber:
  - *Certificación básica*: su objetivo es incorporar a los nuevos servidores en un programa de capacitación, cuyos contenidos están orientados a la dotación o fortalecimiento de los valores y principios éticos, los conocimientos y las actitudes requeridos para el ingreso a la función pública.

- *Actualización técnica*: su propósito es mantener un proceso continuo de actualización del funcionario en su respectiva especialidad profesional.
- *Actualización administrativa*: su finalidad es el desarrollo de las técnicas, habilidades y herramientas de gestión.
- *Desarrollo humano*: su meta es el desarrollo del potencial humano, a fin de facilitar el cambio y la transformación institucional.

### **La función de recursos humanos en nuestro tiempo**

Un nuevo paisaje se divisa en el horizonte. En el tiempo que nos ha tocado vivir, al menos a mí y creo a mi generación, todo parecía *para toda la vida* y la diaria realidad nos enseña ahora que aquello es casi justamente al revés: ni instituciones para toda la vida, ni condiciones de trabajo permanentes, ni empleo para toda la vida. (Arguedas, J.J. 1999:55).

Reafirma Francisco Longo (2004:31) la convicción de que al menos en los países desarrollados:

*“El trabajo de por vida ha desaparecido prácticamente del horizonte de nuestros tra-*

*bajadores, en especial de los más jóvenes”.*

Por cierto, usualmente se nos olvida que el concepto de trabajo no tiene más de 300 años. Recordemos que no siempre el trabajo (por cuenta ajena y con salario incluido) ha constituido un valor central en la vida del hombre. De hecho, son ya muchos los trabajadores, y lo serán muchos más en el futuro, los que trabajarán sin sujeción a una jornada expresa.

En este contexto, el concepto de carrera institucional perderá buena parte de su significado. Incluso el de carrera profesional en el sentido de continuidad en una misma línea de conocimiento, pareciera que pasa a ser cosa de otro tiempo.

En opinión del tratadista español Antonio Sáenz de la Miera, citado por Alberto Fernández Caveda:

*“Lo importante es desarrollar la “carrera personal” acorde a las nuevas realidades, que comprenderá grandes dosis de autoformación, autonomía e iniciativa al servicio directo de distintas organizaciones, con relación laboral o de servicios o mediante formas de subcontratación y con capacidad de intervenir en distintas áreas y situaciones profesionales” (Fernández Caveda, A. 1998:13)*

Algo muy cercano a lo que definimos como empleabilidad.

Siguiendo a Fernández Caveda, encontramos que el trabajo empieza a no integrarse en una organización tradicional. Los instrumentos que hacían funcionar el modelo y que llamábamos los principios de organización, empiezan a sonar como música del pasado. Así también, el papel tradicional de la función de recursos humanos se concreta en nuevos contenidos o papeles. (Fernández Caveda, A. 1998:39-43).

Encontramos también que en lo que a la administración pública respecta, tradicionalmente su actuación se basaba en el cumplimiento de la legalidad como único valor supremo, mientras que hoy preocupa igualmente la eficacia de la acción administrativa, y se orientan las políticas a obtener mejores resultados.

En este aspecto, apercibe Antonio Muñoz Amato, que el administrador público sigue la peligrosa tendencia a ver los problemas propios de su campo de acción, cual si fueran problemas únicamente jurídicos. Veamos:

*“Cuando la administración pública se concibe como el conocimiento y la aplicación mecánica de preceptos legales, no se cultiva la teoría ni el arte de administrar... las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia*

*rígida al derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio correspondiente a las opiniones legales; y la obsesión por el aspecto jurídico de los asuntos públicos, eclipsa los problemas de creación y administración de las normas.”* (Muñoz Amato, A. 1954:39-40)

Lo complicado es que esto lo dijo el citado autor en 1954, y por lo visto, seguimos pecando.

La realidad que hemos venido describiendo, presupone organizaciones que:

- Cuenten con pocos niveles jerárquicos, es decir aplanadas y divididas por procesos.
- Simplificada, de manera que incluya solo lo necesario.
- Propicie la toma de decisiones en todos los niveles, (delegación, desregulación, desconcentración, descentralización) para lograr la agilidad del trabajo.
- No departamental, sino con equipos multidisciplinarios como modelo de organización interna.
- Presunción de la confianza limitada y no de desconfianza total, al contrario del control

rígido de los procesos administrativos;

- Con una administración enfocada hacia la atención del ciudadano, al contrario de autoreferida. (Arguedas, 1999:56)

Las funciones tradicionales de los recursos humanos no desaparecerán, pero se convertirán en tema de debate, con nuevas actividades emergiendo constantemente en la periferia de la disciplina.

#### **Marco teórico sustantivo para la nueva función de recursos humanos en un entorno globalizado**

La práctica de recursos humanos en las diferentes latitudes del planeta, no puede tratarse como un compartimiento aislado de ese entorno global, en el que tienen lugar las relaciones empresariales y las funciones públicas de los países de diversas condiciones geopolíticas, económicas, sociales y culturales. Quiérase o no, el talento humano constituye una realidad inserta en paradigmas más amplios, sin los cuales no podría explicarse, contextualizarse, ni gestionarse, para ponerlo al servicio de la estrategia y los objetivos de organización alguna.

La variable estratégica de nuestros pueblos, decía Felipe González en alguna de sus visitas a Costa Rica, es el capital humano.

Agregaba que, entre más pequeño un país, “con más razón debe buscar un lugar en la globalización”.

La interrogante que se hacen las organizaciones con mucha frecuencia es:

*“¿Cómo puede recursos humanos crear valor y ofrecer resultados que ayuden a la estrategia de la entidad? No es extraño que tal función más bien se perciba como muy conservadora, burocrática y lenta para cambiar, por lo que incluso puede terminar no facilitando las actividades de la empresa o institución.” (Cardy, R y G. Dobbins 1995).*

Se requiere entonces un cambio fundamental en la forma de gestionar la administración de las personas, transformando el tradicional papel de formulador y vigilante de políticas, al de un socio estratégico, con servicios que contribuyan a impulsar y dar soporte a la estrategia institucional. En presencia de estos elementos de análisis y detallado estudio hace algunos años en el ámbito público y privado de Costa Rica, por iniciativa de la Dirección General de Servicio Civil, encontramos que en nuestras Unidades de Recursos Humanos, URH, sobresalen, para mal, las siguientes características:

- *“La estructura de la función está diseñada para instituciones centralizadas y relativamente estáticas.*

- *La calidad de los servicios se logra por especialización y dedicación exclusiva a áreas de tecnología en recursos humanos.*
- *No se ha encontrado una tipificación concreta de las competencias futuras y las habilidades necesarias que su personal requiere para concatenarse con los citados procesos de transformación institucional.*
- *No parece existir una relación clara entre la estrategia institucional y el aporte individual.*
- *No existen políticas claras, sistemáticas y vigentes para valorar el comportamiento de las personas o el resultado de su trabajo.*
- *La definición de los objetivos institucionales no está relacionada directamente con las estrategias de remuneración e incentivos.*
- *Se desconoce como las necesidades cambiantes de los usuarios o clientes impactan la estrategia y por lo tanto la cultura de la organización.” (Loría Jiménez, Ma.P.1994).*

Se requiere entonces un considerable esfuerzo en capacitación dentro de la unidad misma para que los administradores de recursos

humanos actúen como consultores internos, dominen nuevas tecnologías y sean capaces de introducirlas en los distintos niveles de la organización. Las funciones tradicionales de los recursos humanos, que abarcaban la contratación, formación, gestión del rendimiento, beneficios, etc.; no desaparecerán, pero se convertirán en tema de debate para los recursos humanos, con nuevas actividades emergiendo constantemente. (Ulrich, D. et al. 1997)

**La profesionalización de la función pública y su aporte a la gobernabilidad democrática en un entorno globalizado**

Los cambios en el mundo del trabajo influyen, en mayor o menor medida pero de forma incuestionable, sobre el empleo público. Los nuevos enfoques de gestión de recursos humanos en las empresas, alimentan los planes de modernización de la gestión pública. La globalización de la información agudiza la simultaneidad y uniformidad con que las novedades son conocidas y compartidas en entornos nacionales diferentes y lejanos, e inspiran líneas de intervención frecuentemente coincidentes. La expansión, en la gestión pública contemporánea, de las fórmulas de colaboración público-privadas acentúa esta intercomunicación.

Sin embargo, una aguda conciencia de la diferencia sigue caracterizando en muchos casos a quienes se ocupan de estos temas en el ámbito público, ya sea desde la gestión misma o bien desde la reflexión académica que toma a la administración como objeto. Una parte de la explicación habría que atribuirla probablemente al carácter todavía emergente que caracteriza al gerente público en muchos países.

Al lado del ritmo vertiginoso de las transformaciones sociales, el movimiento de las organizaciones públicas es, en general, considerablemente más lento y gradual. En la conciencia social, esta percepción de la diferencia se halla extendida, desigualmente pero creemos que sin excepción, en todo el mundo.

La visión de los funcionarios como trabajadores privilegiados y poco productivos, forma parte del imaginario popular de todos los países. Una sensación de que las regulaciones, por un lado, y la primacía de la política, por otro, configuran un mundo en el que la eficacia y eficiencia de las políticas y prácticas de personal se hacen particularmente poco frecuentes y difíciles, forma parte habitualmente de esta imagen social. (Longo, F. 2004)

La explicación más consistente de todo ello se fundamenta en la existencia de un marco institucional propio del empleo público con el que las democracias contemporáneas

dotan a éste de determinadas características diferenciales. A dicho marco institucional se le llama, según la tradición jurídica "*Función Pública*", como es el caso de España; mientras que en el mundo anglosajón, y por extensión en otras regiones, como en bastantes países de América Latina, Costa Rica incluida, se utiliza la expresión "*Servicio Civil*".

En concordancia con Longo creemos que nuestro propósito nos exige partir de una noción de servicio civil que se extienda a la totalidad del empleo público, aún cuando no toda clase de empleo público es servicio civil, sino solo cuando éste se da en determinados contextos institucionales: los que hacen posible la existencia y la protección de una administración profesional.

Cuando se habla de servicio civil (Echevarría, K. 2004) contemplamos un ideal normativo que ocurre al preservar una administración profesional, creando una esfera de autonomía, de imparcialidad, de objetividad en su funcionamiento, aunque subordinado a los responsables políticos en condiciones que hacen posible la continuidad y la profesionalidad, contribuyendo al funcionamiento normal de la política y de la democracia. Para garantizar esto, el servicio civil se caracteriza por tener reglas específicas en el acceso, y la carrera que garanticen la aplicación de los principios de mérito, igualdad y publicidad.

El servicio civil debe estar asociado con la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo, al menos como que permita ejercerlo de forma profesional, objetiva e imparcial; no inamovilidad. La seguridad no es una garantía únicamente de los empleados públicos, sino también de los ciudadanos, ya que, en la medida en que la seguridad se hace rígida y se convierte solo en una garantía de los funcionarios, lo hace en perjuicio para la sociedad.

Sin duda también el servicio civil profesional va a jugar un importantísimo papel en la lucha contra la corrupción. Vamos a encontrar que múltiples argumentaciones han puesto el acento en la profesionalidad del empleo público como la variable más importante para el combate de la corrupción.

*"Etzioni-Haleby, explican la corrupción sobre todo en función de las relaciones entre las élites políticas y burocráticas y la cultura política que las gobierna. Donde las reglas de juego separan a la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina y los procesos democráticos son más puros."*  
(Longo, F. 2004:72)

Por otra parte, nos recuerda Yolanda Cordero, académica portorriqueña que:

*“Cuándo la lealtad política se convierta en moneda de cambio en la relación patronal, el silencio, el encubrimiento, los favores, las prebendas y los sobornos, se constituyen en el agente aglutinante de esa relación. Bajo estas condiciones, el señalamiento oportuno del acto de corrupción es irremediablemente silenciado con la amenaza del despido.”* (Cordero Y. 2010).

Acogemos por lo tanto, una noción de servicio civil que la define como:

*“El sistema de articulación de empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”.* (Longo, 2004: 68)

### **Razón de ser de la función pública en el Estado democrático**

Se ha relacionado el origen de la función pública moderna con la producción histórica de cinco fenómenos (Longo, 2004: 71).

- a) *La separación de lo público de lo privado.*
- b) *La separación de lo político y lo administrativo.*

- c) *El desarrollo de la responsabilidad individual.*
- d) *La seguridad en el empleo público.*
- e) *La selección considerando mérito, igualdad y publicidad.*

La concreción de estos principios en la legislación de cada país ha sido un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y culturales dominantes.

### **Tendencias internacionales de reforma del empleo público**

El empleo público ha evolucionado mucho en los últimos años. El contexto ha cambiado, y las viejas fórmulas para gestionarlo se han quedado en su mayoría obsoletas. Los modelos uniformistas, inspirados en las viejas burocracias que en su momento constituyeron la base de servicios públicos poderosos en muchos países, han sido desbordados por las circunstancias políticas y económicas que han enfrentado los países. (OCDE-INAP, 2006) Entre las condiciones a considerar están las siguientes:

- La crisis fiscal.
- La crisis de legitimidad.
- Los cambios sociales en el mundo del trabajo.
- La emergencia del gerencialismo.

De aquí surgen una serie de nuevas líneas de cambio, que pasan fundamentalmente con lo que aparece como la puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, el entender que el sector público es productividad y servicio a través de las personas, lo que entre otras cosas, obliga a una evolución mucho más pluralista de los sistemas de empleo. Es necesaria una gestión de recursos humanos que se adapte mucho más a las necesidades de la pluralidad de sectores, de los servicios que presta el sector público. Existen en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, cuatro grandes líneas de cambio:

- Descentralización de la gestión de recursos humanos.
- Potenciar la función directiva.
- Flexibilizar las prácticas de gestión.
- Reorientar las relaciones laborales.

### **Reforma del Estado y modernización de la gestión pública**

La historia reciente en el contexto latinoamericano ha dado señales de que la llamada "reforma administrativa" es una historia de fracasos donde los ajustes periféricos en el papel, no han generado

cambios sustantivos en el funcionamiento de los servicios públicos.

De este modo, la llamada modernización de la gestión pública presupone el asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que, obviamente, puede ser contemplado desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis.

Siguiendo a Koldo Echebarría (2000), (citado Ramírez, A. 2001) se puede observar que esta tendencia conlleva los siguientes contenidos:

1. *"Fortalecer las funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados).*
2. *Descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión).*
3. *Crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios).*
4. *Proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desem-*

peño, reducir las barreras administrativas).

5. *Mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo).*
6. *Optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, información de gestión).*

### **Función pública en Costa Rica**

La Contraloría General de la República, CGR, de Costa Rica ha venido profundizando en temas de función pública de manera continúa desde hace algunos años. Han sido especialmente notables sus estudios sobre el problema docente, sector importantísimo del Estado costarricense que es objeto de una gran vulnerabilidad al encontrarse al menos la mitad de sus integrantes con un nombramiento interino, contradiciendo así el espíritu de un régimen de servicio civil; lo que ha obligado a distintas instancias del Poder Ejecutivo a tomar importantes medidas en la búsqueda de una pronta solución. Inicio este tema con dos citas:

Primera cita:

*"...en la administración pública costarricense coexisten dife-*

*rentes instrumentos reguladores en un medio carente de una rectoría política clara, creada con normas expresas e instituciones con competencias con diversos ámbitos, lo cual no favorece la visión sistémica que garantice los preceptos constitucionales..."* (CGR. Memoria Anual 2007).

Segunda cita:

*"El principal problema del Estado costarricense no está relacionado con su tamaño, sino con la baja eficacia de sus acciones, producto de la atomización de responsabilidades, del debilitamiento de sus capacidades técnicas y gerenciales, y del laberinto jurídico de toda la administración pública... Se mantiene la dificultad de generar procesos de cambio".* (1er. Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana." AECID-FLACSO 2009:358)

Ahora bien, a partir de acá, el Barómetro se explaya en aspectos positivos sobre nuestra administración pública, estamos muy bien en la región y somos, en promedio, terceros en un estudio sobre diecinueve países de América Latina, que participaron en el 2004, con la misma metodología y los mismos autores.

Ambas citas nos llevan a lo que parece un problema muy claro;

la atomización de las responsabilidades sobre empleo público. Hablar sobre función pública en Costa Rica, implica acercarse a más de una decena de instituciones, las que por lo general, no se hablan entre sí, contrario sensu, se viven escondiendo competencias y negando información. Esto provoca la pérdida de innumerables oportunidades, verbigracia de cooperación, principalmente por esta atomización.

En Costa Rica existe un claro problema de fragmentación de responsabilidades en el empleo público, en consecuencia, al hablar de función pública necesariamente esto implica referirse a distintos actores, que celosos de sus competencias han creado islas entre sí. Veamos:

#### **Presidencia de la República**

- Dirección General de Servicio Civil:
  - Órgano rector del Régimen de Servicio Civil.
  - Fondo de Formación Permanente de Funcionarios Públicos (Preside).
  - Premio Nacional a la Calidad en la Función Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias (co-participante).

- Miembro del Consejo Académico Asesor de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, EIAPP.
- Miembro de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público.
- Miembro de la Comisión Negociadora de Convenciones Colectivas.
- Miembro de la Comisión Coordinadora de la Administración Financiera, CCAF.
- Miembro de la Comisión de Teletrabajo.
- Tribunal de Escalafón Médico (Preside).
- Miembro del Foro de la Función Pública de la Región.
- Miembro de la Comisión de Eficiencia Administrativa CEA-MIDEPLAN.

#### **Consejo de Gobierno**

- Tribunal de Servicio Civil.

#### **Ministerio de la Presidencia**

- Tribunal Administrativo de Servicio Civil.

### **Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**

- MIDEPLAN
  - Modernización del Estado SINE.
  - Coordinación Territorial.
  - Contraloría de Servicios.
  - Representación ante el CLAD.
  - Representación ante la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, EIAPP.
  - Premio Nacional a la Calidad en la Función Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.

### **Ministerio de Economía Industria y Comercio**

- MEIC
  - Mejora Regulatoria.
  - Competitividad (parcialmente).

### **Ministerio de Hacienda**

- M.H.
  - Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.
  - Dirección General de Informática (Integra 1 y 2).
  - Presupuesto Nacional.
  - Comisión Coordinadora de la Administración Financiera, CCAF.
  - Comité Técnico Funcional de INTEGRÁ.

### **Instituto Costarricense de Electricidad**

- ICE
  - Gobierno Electrónico Teletrabajo.

### **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

- MTSS
  - Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (Preside).
  - Comisión Negociadora de Convenciones Colectivas del Sector Público (Preside).

### **Ministerios de Economía, de Comercio Exterior, COMEX y de Relaciones Exteriores**

- Representación ante el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

### **Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM**

- Capacitación y reforma institucional hacia el sector municipal.

### **Unión Nacional de Gobiernos Locales**

- Capacitación municipal.

**Otros poderes,  
universidades públicas  
e instituciones autónomas**

- Gozan de autonomía en la gestión del empleo.

Ante este panorama tan complejo, lo único claro es que la función pública requiere de un órgano rector colocado en el primer nivel de la estructura organizacional de la administración pública, con el propósito de que ésta procure de manera paulatina darle unidad y enfoque sistémico. Así lo manifestó de manera clara la mencionada CGR en el informe del 2009, en el que apercibe al Poder Ejecutivo sobre la necesidad de crear o asignar un ente público responsable de la rectoría política del empleo público

Julio César Fernández-Toro, Secretario General del CLAD, cerró su conferencia Inaugural para el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado en San José en abril del 2010, co-auspiciado por la Dirección General del Servicio Civil, DGSC, e ICAP, manifestando lo siguiente:

*“Algo que es importantísimo, es la formalización de un centro rector de la reforma del Estado con base en las orientaciones de calidad y de innovación en la gestión pública. Debe existir un orden, instancia o autoridad gubernamental única que tenga la*

*obligación de velar en cada uno de nuestros gobiernos por el fortalecimiento institucional de la administración pública con el propósito de lograr la innovación y la calidad. La innovación en la administración pública adquiere un compromiso del alto gobierno, requiere de voluntad política y de determinación en la conducción o dirección del aparato público... El fortalecimiento de la gestión del conocimiento en el Estado de la administración pública es crucial para esto. Este componente debe preverse y se tiene, nuevamente lo decimos, que otorgarle una rectoría. Uno de los problemas, repito, que tenemos en nuestros Estados, en nuestros países, es que la reforma del Estado está seccionada, está vista sectorialmente, y las instancias, los órganos, o las autoridades que están comprometidas en adelantarlas son distintos y falta coordinación entre ellas. Por eso no debemos de subestimar aquellas organizaciones que están destinadas al fortalecimiento institucional. Muchas de las cosas que el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Mundial, BM, dijeron en algún momento, eran cosas como las que he escuchado recientemente aquí, y me perdonan si me meto en asuntos nacionales, como por ejemplo poner al servicio civil o a la función pública, en el Ministerio*

*de Hacienda o el Ministerio de Economía o el Ministerio de Finanzas, que tienen la cabeza en otro lado.”*

El fortalecimiento institucional tiene que tener vida propia y una autoridad con suficiente jerarquía que esté pendiente de eso, por lo tanto, no puede ser subsumida en otras tareas, porque va a quedar en una función de tercera o cuarta categoría.

Ahora bien, y esto es muy importante:

*“Donde no hay estructuras de gobierno sólidas, debidamente organizadas, se desata la corrupción, la pobreza y el subdesarrollo... la debilidad del Estado no lleva a la libertad, sino al desastre y sin Estado solo los ricos sobreviven... Un entramado institucional débil, limita la capacidad para implantar de manera efectiva políticas económicas o sociales necesarias, priva al Estado de la legitimidad necesaria para acometer reformas esenciales.”*

Remata su decir Jordi Sevilla Segura, antiguo Ministro de las Administraciones Públicas de España:

*“En definitiva, en los últimos años hemos aprendido que... el Estado vuelve a estar de moda, a ser visto como necesario, y una Administración Pública que funcione bien, im-*

*parcial, profesional, es considerada, como condición necesaria para garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos y el progreso de las naciones”. (Villoria, M. 2007:11-12).*

En nuestros Estados, necesitamos que exista un órgano rector del empleo público y la modernización del Estado, un órgano que vele porque la innovación y la calidad estén presentes en la gestión pública y que sea un ente con suficiente jerarquía, que tenga, por lo tanto, capacidad real para impulsar el cambio, y para lograr una reforma del Estado.

## **Bibliografía**

AECID-FLACSO (2009). 1er Barómetro de la Profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Plan Regional de Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. (2009). Guatemala: Impresos Computarizados S.A.

Arguedas Herrera, José Joaquín. (1999). “Aportes para el Establecimiento de un Modelo de gestión de recursos humanos con enfoque corporativo”. En: *Revista de Servicio Civil*. # 9,

- Junio 2000 San José: Dirección General de Servicio Civil e Imprenta Nacional.
- Cardy, Robert y Gregg Dobbins (1995). *¿Cuál es el Futuro de la Gerencia de Recursos Humanos en las Organizaciones?* Alajuela: INCAE. Separata traducida por el profesor Guillermo Edelberg, para el Curso de Gerencia de Recursos Humanos. INCAE 1997.
- Contraloría General de la República, CGR (2009). *Memoria Anual 2007*.
- Cordero Nieves, Yolanda (2010). Un sistema de mérito para el siglo XXI. *Revista del CLAD* No. 48. Oct. 2010. Caracas.
- Díez, Fernando (2001). *Utilidad, Deseo y Virtud. La Formación de la Idea Moderna del Trabajo*. Barcelona. Ediciones Península.
- Echebarría, Koldo (2004). *Reforma del servicio civil: tendencias y desafíos*. Documento presentado durante la "XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Las Reformas de Servicio Civil en Centroamérica y Tendencias Modernas en la Gestión del Empleo Público", realizada del 27 al 30 de julio del 2004, en Tegucigalpa, Honduras, y organizada por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- Fernández Caveda, Alberto. (1998). *La Función de Recursos Humanos en Tiempos de Cambio*. Barcelona: Gestión 2000.
- Fernández-Toro, Julio César. (2010). *Conferencia Inaugural XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, San José, Costa Rica. Abril 2010. DGSC. ICAP.
- Longo, Francisco. (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Buenos Aires. Paidós.
- Loría Jiménez, Ma. del Pilar. (1994). *Tecnologías de Administración de Recursos Humanos en Costa Rica*. San José: Dirección General de Servicio Civil.
- Muñoz Amato, Antonio. (1954). *Introducción a la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE-INAP. (2006). *La modernización del Estado. El camino a seguir*. Madrid: INAP.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente. (2001). *Reforma del Estado*,

modernización de la función pública y construcción de capital social: el caso chileno (1994-2001). Santiago de Chile: CLAD 2001.

Rifkin, Jeremy. (1997). El Fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías Contra Puestos de Trabajo: El Nacimiento de una Nueva Era. Barcelona: Paidós.

Ulrich, Dave, Michael Losey, Gerry Lake. (1997). El Futuro de la Dirección de Recursos Humanos. Barcelona: Gestión 2000-AEDIPE

Villoria Mendieta, Manuel. (2007). El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica. Diagnóstico, causas y propuestas. Madrid: INAP ◇

## Los Premios a la Calidad en la Administración Pública

Alan Henderson García\*

---

REPASA EN FORMA GENERAL LOS PRINCIPALES MODELOS DE EXCELENCIA A NIVEL MUNDIAL, COMO BASE PARA LA CREACIÓN DE PREMIOS NACIONALES A LA CALIDAD Y DESCRIBE LA RECIENTE EXPERIENCIA DE LA REGIÓN EN EL LANZAMIENTO DE ESTE PREMIO EN EL SECTOR PÚBLICO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; PREMIO; CALIDAD

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; OVERALL; QUALITY

### Introducción

Las Administraciones Públicas de la Región han empezado a adoptar modelos de gestión de la calidad, en el marco de la Nueva Gestión Pública, NGP, para ello se han apoyado en la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* que fue adoptada por los mandatarios en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008, con el objeto de promover la mejora de

las administraciones públicas en los países representados

En la Carta se promueve “el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública”.

---

\* **Coordinador del Área de Gerencia Social del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Recibido: 26 de mayo del 2011.  
Aceptado: 4 de julio del 2011.

La implementación de un sistema de gestión de calidad o excelencia en las organizaciones públicas, permite la satisfacción de necesidades, demandas y expectati-

vas de la población, mediante un conjunto de herramientas, técnicas y métodos para la medición del logro de los objetivos, la generación de resultados y el alcance del impacto esperado.

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

En la implementación de modelos de excelencia en la gestión,<sup>1</sup> si se compara con el resto de América Latina, Centro América ha tenido un desarrollo incipiente y heterogéneo; no obstante, se destaca un impulso a partir del 2010, en busca de que todos los países de la Región, tengan instaurados y en ejecución Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público.

A nivel latinoamericano, Colombia fue el primer país en Latinoamérica en instaurar un Premio a la Calidad (1975), experiencia seguida

por otros países hasta la década de los años noventa. En la Región centroamericana y el Caribe, no fue sino hasta el 2005 en que República Dominicana, empezó la implementación de iniciativas relacionadas con la entrega de Premios de esta categoría.

Si bien es cierto, en la Región se tiene evidencia de Premios a la Calidad instaurados desde hace varios años, la prioridad ha sido el reconocimiento a la gestión de excelencia de empresas del sector privado, no así del sector público. La República Dominicana es a junio del 2011, el único país de la región con una práctica continuada de seis años en la celebración de un Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público. En segundo término, Costa Rica el 14 diciembre del 2010, hizo efectiva esta práctica al entregar por primera vez la premiación correspondiente, y a partir de febrero del 2011 dio por inaugurado el proceso para la entrega del segundo premio, Guatemala, por su parte, realizó en mayo del 2011 el lanzamiento oficial del Premio a la Calidad en el Sector Público.

El objetivo de este artículo es hacer un repaso general por los principales modelos de excelencia en la gestión utilizados a nivel mundial como base para la creación de Premios Nacionales a la Calidad, así como describir la experiencia de los países de la Región que recientemente han iniciado sus procesos de lanzamiento de premio nacionales a la calidad en el sector público.

---

1. Mundialmente sobresalen cuatro modelos de excelencia de la gestión, que son los que utilizan como base los países en la creación e implementación de Premios Nacionales a la Calidad, ellos son:

- a) Modelo Deming.
- b) Modelo Malcom Baldrige.
- c) Modelo EFQM (Fundación Europea para la Administración de la Calidad).
- d) Modelo CAF (Marco Común de Evaluación).

### **Modelos de excelencia en la gestión**

En el desarrollo del concepto y las técnicas de calidad se sentaron bases que han permitido la construcción de modelos de calidad o excelencia que den líneas guías a las empresas y organizaciones que tengan interés de mejorar sus procesos, sus gestiones, y en general, cada uno de los aspectos que pertenecen a dicha empresa.

Los modelos no dan pasos a seguir como una receta de cocina.

Lo que proveen son conceptos claves que deben ser revisados y evaluados; y es, a través de esa evaluación, que se logran dar los pasos necesarios hacia la mejora de la organización.

Los modelos principales a nivel mundial son el Modelo Deming, el Modelo Malcolm Baldrige y el Modelo EFQM. Se puede decir que todos los demás modelos regionales y nacionales surgieron de una contextualización de estos modelos, según las necesidades específicas del lugar en donde se vaya a implantar (cuadro No. 1).

---

**CUADRO No. 1**

#### **PRINCIPALES MODELOS DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN**

<b>Modelo</b>	<b>Origen</b>
Modelo Deming	Japón
Modelo Malcolm Baldrige	USA
Modelo EFQM (Fundación Europea para la Administración de la Calidad)	Europa
Modelo CAF (Marco Común de Evaluación)	Europa

*Fuente: Nava Carbellido, Víctor Manuel, ¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos fundamentales, México, Limusa, 2005.*

---

### **Modelo Deming**

Este no es un modelo como tal, sino que es la teoría desarrollada por el estadístico E. W. Deming resumida en los catorce puntos para que las organizaciones lleguen a una posición de productividad y competitividad, las siete enfermedades mortales de las organizaciones y los obstáculos que éstas llegan a enfrentar en su proceso de mejora de calidad.

Además, Deming propone el uso del ciclo PHVA para lograr la mejora, pero sabiendo que ese proceso no termina y que siempre se deben repetir estos pasos, por lo que se utiliza la imagen de un ciclo y no de una línea.

Los catorce puntos o principios de Deming<sup>2</sup> se muestran en el cuadro No. 2.

**CUADRO No. 2**  
**PRINCIPIOS DE DEMING**

No.	Principio
1	Crear constancia de propósito para la mejora de productos y servicios.
2	Adoptar una nueva filosofía.
3	Dejar de confiar en la inspección masiva.
4	Poner fin a la práctica de conceder negocios con base en el precio únicamente.
5	Mejorar constantemente y por siempre el sistema de producción y servicios.
6	Instituir la capacitación.
7	Instituir el liderazgo.
8	Eliminar el temor.
9	Superar los problemas entre los departamentos.
10	Eliminar los lemas, las exhortaciones y las metas de producción para la fuerza laboral.
11	Eliminar las cuotas numéricas.
12	Remover las barreras que impiden el orgullo de un trabajo bien hecho.
13	Estimular la educación y la autoestima.
14	Tomar medidas para llevar a cabo la transformación.

Fuente: Walton, Mary. *El Método Deming en la práctica*. Bogotá, Colombia, Editorial Norma S.A., 1995.

2. Walton, Mary. *El Método Deming en la práctica*. Bogotá, Colombia, Editorial Norma S. A., 1995.

Cuando una organización logra dominar los catorce puntos expuestos anteriormente, entonces estará en capacidad de mantener a raya las siete enfermedades mortales, las cuales son:

1. *Falta de constancia en el propósito.*
2. *Énfasis en las utilidades a corto plazo.*
3. *Evaluación según el desempeño, calificación de méritos o revisión anual del desempeño.*
4. *Movilidad de la administración.*
5. *Dirigir la empresa basándose únicamente en cifras visibles.*
6. *Costos excesivos de la atención médica de los empleados, lo cual aumenta los costos finales de bienes y servicios.*
7. *Costos excesivos de garantía.*

Para concluir, respecto al Modelo Deming, cabe destacar que lo que se pretende es retar a las empresas a autoevaluarse de manera objetiva, clarificando sus metas y redefiniendo la estrategia que se haya estado empleando hasta ese momento para asegurar la calidad y la integridad del proceso, con lo que se tiene certeza de que el producto o servicio dado están enmarcados en una estructura eficiente y funcional.

### **Modelo Malcolm Baldrige**

Nació a principios de los años ochenta, como una reacción del gobierno estadounidense ante la fuerza que traía la industria japonesa impulsada por los Métodos de Deming y Juran y su desarrollo técnico debido a los trabajos de Ishikawa, Taguchi, Shingo, entre otros.

Durante muchos años los productos estadounidenses habían acaparado el mercado estableciendo estándares de calidad y de procedimientos, pero debido al *establishment* que existía, muchas organizaciones dejaron de lado sus avances y se dedicaron a producir en masa, sin buscar mejoras sustanciales más allá de aquello que les significara utilidades mayores.

Por lo anterior es que los dirigentes económicos de Estados Unidos realizaron esfuerzos por crear conciencia, desarrollar planes y poner en práctica programas que sirvieran como plataforma para el despegue de las empresas estadounidenses hacia el nuevo contexto mundial de industria y calidad.

En 1987 se estableció el Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige por el Congreso de Estados Unidos de América, entregándose por primera vez en 1988 a las empresas Motorola Inc., Global Metallurgical Inc., Westinghouse Electric Corporation Commercial Nuclear Fuel Division.

Este modelo utiliza conceptos claves para el desarrollo del diagnóstico, los cuales son: liderazgo, manejo de clientes, mejoramiento continuo e innovación, participación y desarrollo de las personas, respuesta rápida al mercado, enfoque de sistema, gestión por hechos y resultados, desarrollo de relaciones de cooperación interna y externa y la responsabilidad corporativa con la sociedad.

Los criterios del Modelo Baldrige hacen énfasis en un sistema que todas las áreas de la organización se entiendan y colaboren para obtener los mejores resultados en cada una de las actividades que se hagan.

Según Nava Carbellido;

*“el rol de los criterios para la empresa que aplique el modelo son:*

- *Ayudar a mejorar las prácticas del desempeño organizacional.*
- *Facilitar la comunicación y compartir las mejores*

*prácticas de información entre las organizaciones de todo tipo.*

- *Es una herramienta de trabajo para el entendimiento desempeño de la administración, guía para la planeación y oportunidad en el aprendizaje.”<sup>3</sup>*

Los criterios del modelo se elaboran con base en una serie de valores interrelacionados, los cuales son parte integral de las organizaciones de alto rendimiento y son esenciales para que las empresas puedan establecer sus requerimientos enfocándose en los resultados de su trabajo por medio de acciones y reacciones. El sitio web [www.baldrige21.com](http://www.baldrige21.com) presenta los valores y su respectiva definición, así como el rol que desempeñan en el proceso de alcanzar la excelencia organizacional.

Los valores centrales del modelo Malcolm Baldrige<sup>4</sup> se presentan en el cuadro No. 3.

---

3. Nava Carbellido, Víctor Manuel. *¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos funcionales*. México, Limusa, 2005.

4. <http://www.baldrige21.com/Baldrige%20CORE%20VALUES.html>, tomado el 23 de agosto del 2010.

---

### CUADRO No. 3

#### VALORES CENTRALES DEL MODELO MALCOM BALDRIGE

No.	Valor central
1	Líder con visión.
2	Excelencia en el manejo de clientes.
3	Aprendizaje organizacional y del personal.
4	Valorando a empleados y socios.
5	Agilidad.
6	Enfoque en el futuro (Sostenibilidad).
7	Gestión para la innovación.
8	Gestión por hechos.
9	Responsabilidad pública y ciudadana.
10	Enfoque en resultados y valor creado.
11	Perspectiva en sistemas.

Fuente: <http://www.baldrige21.com/Baldrige%20CORE%20VALUES.html>, tomado el 23 de agosto del 2010.

---

#### **Modelo EFQM**

En 1988, catorce Directores Ejecutivos (Chief Executive Officer, CEO, por sus siglas en inglés) de empresas líderes en Europa, se unieron para desarrollar un modelo de gestión que ayudara a incrementar la competitividad de las organizaciones europeas con respecto al resto del mundo, con el propósito de posicionarse como líderes en los

diferentes mercados existentes. Fue entonces que se creó la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, o European Foundation for Quality Management, EFQM, por sus siglas en inglés.

Con el apoyo de la Comisión Europea en la Política Europea para la Promoción de la Calidad, los miembros fundadores crearon el Modelo de Excelencia EFQM para:

- Estimular y asistir a los equipos de gestión en adoptar los principios de excelencia para las organizaciones.
- Mejorar la competitividad de la industria europea.
- Cerrar la brecha de competitividad que existía entre Europa y Estados Unidos de América y Japón.

En 1992 se entregó por primera vez el Premio Europeo a la Calidad (European Quality Award, EQA), siendo dirigido a grandes empresas. El modelo se ha ido ampliando hacia nuevos ámbitos, siendo así que en 1995 se publica una versión para el sector público, en 1997 el modelo es adaptado para aplicarse en las PyMES.<sup>5</sup> Luego, se han hecho revisiones con la finalidad de mantener actualizado y relevante el modelo, siendo la más reciente la presentada en setiembre del 2009 y que empezó a aplicarse en el 2010.<sup>6</sup>

- 
5. Bonilla, María del Carmen, et al. Modelo Europeo de la Calidad (EFQM). Proyecto de curso Gerencia de la Calidad, Programa de Maestría en Gerencia de la Salud, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica, julio, 2010.
  6. <http://www.clubexcelencia.org/ejes/EXCELENCIA/ModelosAvanzadosdeGestion/ModeloEFQM2010>, tomado el 1º de setiembre del 2010.
  8. Guía para la transición EFQM 2010.pdf.
  9. Bonilla, María del Carmen, et al. Modelo Europeo de la Calidad (EFQM). Proyecto de curso Gerencia de la Calidad, Programa de Maestría en Gerencia de la Salud, Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica, julio, 2010.

Los ocho Conceptos Fundamentales<sup>7</sup> del Modelo EFQM se presentan en el cuadro No. 4.

El uso del Modelo EFQM presenta beneficios tales como:<sup>8</sup>

- Establecer puntos fuertes y áreas de mejora de la organización.
- Ofrecer una evaluación sistemática, basada en hechos y no en percepciones subjetivas.
- Permitir la comparación con los resultados de otras organizaciones de referencia.
- Favorecer la gestión por procesos y permite hacer un diagnóstico sobre el estado y evolución
- Producir un incremento en las ventas y una disminución en los costos de la empresa.
- Proporcionar una forma de entender la excelencia.
- Facilitar un instrumento para estructurar las áreas a mejorar.
- Ayudar con una guía para el diagnóstico.
- Aumentar la competitividad de la organización por medio de un incremento en la rentabilidad, un mejor clima de trabajo, y una excelente calidad de servicio que toma en cuenta los requisitos legales, las necesidades y expectativas de los clientes.

---

## CUADRO No. 4

### CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MODELO EFQM

Nº	Concepto fundamental
1	Alcanzar resultados equilibrados.
2	Añadir valor para los clientes.
3	Liderar con visión, inspiración e integridad.
4	Gestionar por procesos.
5	Alcanzar el éxito a través de las personas.
6	Fomentar la creatividad y la innovación.
7	Construir alianzas.
8	Tomar responsabilidad para un futuro sostenible.

Fuente: <http://www.clubexcelencia.org/ejes/EXCELENCIA/ModelosAvanzados deGestion/ModeloEFQM2010>, tomado el 1º de setiembre del 2010.

---

#### **El Modelo CAF**

El Marco Común de Evaluación, CAF, fue creado para lograr un diagnóstico de las organizaciones, determinar la posición en la que se encuentran, definir las fortalezas y debilidades, establecer un plan de acción con medidas correctoras, a través de la introducción de la auto-evaluación y la gestión de calidad, permitiendo conocer la dirección hacia la cual se dirigen las entidades, con el propósito de obtener excelencia en las instituciones públicas.

Se constituye en una herramienta de Gestión de Calidad inspirada en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer. Está basado en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y la sociedad, se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija la estrategia y la planificación, las personas, las alianzas y recursos y los procesos.

Surgió del esfuerzo cooperativo de los Ministros responsables de la Administración Pública, pertenecientes a los diferentes países integrantes de la Unión Europea, UE; a solicitud de los Directores Generales, se designó al Grupo de Servicios Públicos Innovadores de la Unión Europea para el desarrollo de la nueva versión del CAF.

El CAF es una herramienta de autoevaluación cuya concepción fue promovida para las organizaciones públicas, dando lugar a un esquema uniforme de evaluación para estas organizaciones, caracterizado por su sencillez y compatibilidad con otros modelos usados en diferentes países, por lo que resultó idóneo para aplicarlo en las administraciones nacionales de la UE.

En 1999 fue publicada la Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, con el objetivo de que los gestores de este sector contaran con un instrumento funcional, para realizar la autoevaluación de sus organizaciones, siguiendo las directrices del Modelo EFQM de Excelencia.

En el 2000, en la Primera Conferencia Europea de la Calidad para las Administraciones Públicas celebrada en Lisboa, Portugal, fue presentada una versión piloto del CAF, sirviendo de cimiento la experiencia obtenida de su implantación y uso a la nueva versión. En el 2002 se presenta la primera versión y cuatro años después la segunda,

utilizándose en casi 900 organizaciones públicas europeas entre el período comprendido del 2000 al 2005; sin embargo, en diferentes países de otros continentes se está utilizando como: China, Brasil, República Dominicana y Oriente Medio.

El CAF se define como una herramienta diseñada para que las organizaciones del sector público ejecuten su autoevaluación, mejoren su rendimiento mediante técnicas de gestión de calidad. Es aplicable a todos los ámbitos del sector (nacional, federal, regional y local), así como, a toda una entidad o parte de ella, ya sea como constituyente de un programa de reforma o fundamento para orientar esfuerzos de mejora en las organizaciones.

El CAF contiene cuatro propósitos fundamentales:

- Identificar las características comunes (fortalezas y debilidades) de las organizaciones del sector público.
- Servir como herramienta introductoria para que los administradores públicos que deseen mejorar el rendimiento de su organización, la inicien.
- Hacer de “puente” entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de calidad, creando una Cultura de Calidad y servir para introducir estos modelos.

- Facilitar el *benchmarking* entre las organizaciones del sector público.

Posee una estructura inspirada en el Modelo EFQM de Excelencia, compuesta por nueve aspectos que deben ser tomados en cuenta en el análisis de cualquier organización, y que están sujetos a ser examinados al realizar una evaluación.

Los primeros cinco criterios son referentes a los Agentes Facilitadores, los que determinan el funcionamiento de la misma, entre los que se mencionan: el liderazgo, la estrategia y planificación, la gestión de los recursos humanos, alianzas y recursos; y la gestión de los procesos y del cambio.

Además, cuatro criterios sobre los resultados que miden la percepción de la organización, por parte de los integrantes de la entidad, así como, de los que reciben los servicios tanto clientes, ciudadanos y la sociedad; entre éstos se encuentran: resultados en las personas, resultados orientados a los clientes/ciudadanos, resultados en la

---

9. Mundialmente sobresalen cuatro modelos de excelencia de la gestión, que son los modelos que utilizan como base los países en la creación e implementación de Premios Nacionales a la Calidad, ellos son:

1. Modelo Deming
2. Modelo Malcom Baldrige
3. Modelo EFQM (Fundación Europea para la Administración de la Calidad)
4. Modelo CAF (Marco Común de Evaluación)

sociedad y resultados clave del rendimiento.

A su vez, cada uno de estos criterios se subdivide en distintos subcriterios, consignándose un total de veintiocho, los que explican el contenido de cada criterio al que pertenecen. Los principios de excelencia del Modelo CAF se presentan en el cuadro No. 5.

## El contexto regional

En la implementación de modelos de excelencia en la gestión,<sup>9</sup> si se compara con el resto de América Latina, Centro América ha tenido un desarrollo incipiente y heterogéneo; no obstante se destaca un impulso a partir del 2010, esfuerzo que el ICAP ha decidido acompañar fuertemente para que todos los países de la Región al 2014 tengan instaurados y en ejecución Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público.

En el cuadro N°6 se presenta, en detalle, un comparativo de los premios nacionales a la calidad en América Latina, incluyendo los casos de la Región. Puede observarse que Colombia fue el primer país en Latinoamérica en instaurar un Premio a la Calidad (1975), experiencia seguida por otros países hasta la década de los noventa, y en Centroamérica y el Caribe hasta el 2005 con República Dominicana se empezaron a implementar premios de esta categoría.

---

### CUADRO No. 5

#### PRINCIPIOS DE EXCELENCIA DEL MODELO CAF

No.	Principio de excelencia
1	Orientación al ciudadano, cliente y/o usuario.
2	Liderazgo y coherencia.
3	Gestión por procesos y hechos.
4	Involucramiento de las personas.
5	Mejora continua e innovación.
6	Alianzas mutuamente beneficiosas.
7	Responsabilidad social corporativa.
8	Orientación a resultados.

*Fuente: Ministerio de Administración Pública de la República Dominicana, Taller: formación de equipos autoevaluadores para el mejoramiento de la calidad en las administraciones públicas, el Modelo CAF: el Marco Común de Evaluación, República Dominicana, 2010.*

---

**CUADRO No. 6**

**CUADRO COMPARATIVO DE PREMIOS NACIONALES A LA CALIDAD EN AMÉRICA LATINA**

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Nombre del premio</b>	<b>Sector</b>	<b>Organización</b>	<b>Premio base</b>
<p align="center">Colombia</p> 	1975	Premio Colombiano a la Calidad de la Gestión	Público y privado	Corporación Calidad	Ciclo Deming
<p align="center">México</p> 	1990	Premio Nacional de Calidad	Público y privado	Premio Nacional de Calidad	No determinado
<p align="center">Brasil</p> 	1991	Premio Nacional da Qualidade	Público y privado	Fundação Nacional da Qualidade	Presenta influencias del EFQM por sus relaciones con la Swedish Institute for Quality y el Mouvement Français pour la Qualité

Continúa...

...viene

País	Año	Nombre del premio	Sector	Organización	Premio base
Perú 	1991 1997 2002	En 1991 se llamaba Concurso Motivacional de Mejoramiento de la Calidad. En 1997 cambio su nombre por Premio a la Calidad. Desde el 2002 se llama Premio Nacional a la Calidad, con otro llamado Reconocimiento a la Gestión de Proyectos de Mejora	Público y privado	Centro de Desarrollo Industrial	Premio Malcolm Baldrige
Argentina 	1993	Premio Nacional a la Calidad	Privado, con posibilidad de participación de instituciones públicas mediante autorización escrita de la organización	Fundación Premio Nacional a la Calidad	No determinado. Presenta influencias del Premio Deming y del Premio Malcolm Baldrige
Uruguay 	1993	Premio Nacional de Calidad	Público y privado	Instituto Nacional de Calidad	Premio Deming

Continúa...

...viene

País	Año	Nombre del premio	Sector	Organización	Premio base
<p>Chile</p> 	1996	Premio Nacional a la Calidad y Gestión de Excelencia	Público y privado	Centro Nacional de Productividad y Calidad – Chile Calidad	Premio Malcolm Baldrige
<p>Cuba</p> 	1999	Premio Nacional de Calidad	Público y privado	Oficina Nacional de Normalización	No determinado
<p>Paraguay</p> 	1999	Premio Nacional a la Calidad y Excelencia en la Gestión	Público y privado	Fundapremio	No determinado
<p>Iberoamérica</p> 	2000	Premio Iberoamericano a la Calidad	Público y privado	FUNDIBEQ	Modelo EFQM

Continúa...

...viene

País	Año	Nombre del premio	Sector	Organización	Premio base
Ecuador 	2001	Premio Nacional de Calidad	Público y privado	Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total	Premio Malcolm Baldrige
República Dominicana 	2005	Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público	Público	Oficina Nacional de Administración y Personal	Marco Común de Evaluación (CAF)
Costa Rica 	2010	Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público	Público	MIDEPLAN y Dirección General de Servicio Civil	Premio Malcom Baldrige
Guatemala 	2011	Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública	Público	Convenio inter-institucional coordinado por ONSEC	Modelo CAF

Fuente: Soto D., Carlos. "Desarrollo del programa de evaluación y diagnóstico de las instituciones públicas participantes en el "Premio Regional a la Calidad para el Sector Público de Centroamérica, Panamá y República Dominicana", llevando a cabo un Plan Piloto en el Área de Gerencia Social del ICAP. Práctica profesional. ITCR. Noviembre 2010.

Es importante destacar aquí que también El Salvador, hizo el lanzamiento oficial del Premio a la Calidad en noviembre del 2010, utilizando como base el Modelo Malcom Baldrige y con la particularidad de que en él pueden postularse, tanto instituciones del sector público como empresas privadas.

**El caso de Costa Rica:  
Premio Nacional a la Calidad  
y Reconocimiento  
a Prácticas Promisorias  
en la Gestión Pública<sup>10</sup>**

En el 2010 el Gobierno de la República de Costa Rica emite el decreto que regula el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, demostrando su interés de promover este instrumento para el impulso de la calidad en la gestión pública. En el decreto se plantea que para el Gobierno de Costa Rica resulta de vital importancia estimular la excelencia como proceso que busca el mejoramiento de la productividad nacional, promoviendo la mejora y el progreso continuo del sector público y de los servicios que brinda a los ciudadanos.

---

10. Para este apartado se ha tomado como base el artículo "Impulso a la calidad en la gestión pública costarricense" escrito por Silvia Calderón y Leonardo Castellón de MIDEPLAN de Costa Rica en abril del 2011.

Plantea que dentro del marco de la reforma y modernización del Estado es necesario promover procesos de modernización administrativa encaminados a adaptar la estructura y el funcionamiento de los servicios públicos a los nuevos estándares de calidad que demandan los ciudadanos; y que la creación y otorgamiento del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública son incentivos honoríficos para impulsar y promover mejoras en la calidad de los servicios públicos.

En el decreto el Premio se describe como un galardón a las instituciones públicas que demuestren desempeños sobresalientes en la implementación integral de los modelos de excelencia en su gestión; y al reconocimiento como un galardón a las instituciones públicas que desarrollan iniciativas innovadoras mediante procesos y procedimientos de generación de productos y servicios que ocasionan un incremento en la calidad del servicio ofrecido a los ciudadanos. De acuerdo con los Artículos 1º y 9, la Secretaría del Premio y Reconocimiento recaen sobre la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, del Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, trabajando conjuntamente con la Dirección General de Servicio Civil, DGSC.

**Principios fundamentales del Modelo de Excelencia en la Gestión del Premio de Costa Rica**

El Modelo de Excelencia en la Gestión del Premio en Costa Rica, tomando como base conceptual el Modelo Malcolm Baldrige descrito anteriormente en este artículo, se fundamenta en una serie de principios:

- Liderazgo y compromiso de la alta dirección.
- Gestión orientada a la satisfacción del ciudadano.
- Aprendizaje personal y organizacional.
- Valoración del talento humano y de aliados estratégicos.
- Agilidad y flexibilidad.
- Orientación hacia el futuro.
- Innovación permanente.
- Gestión basada en hechos.
- Responsabilidad social.
- Servicio público.
- Perspectiva de sistema.

Estos principios básicos se traducen en criterios de evaluación, y se relacionan entre sí mediante el modelo descrito en la figura No. 1.

**FIGURA No. 1**  
**MARCO GENERAL DEL MODELO DE EXCELENCIA EN LA GESTIÓN, MEG: UNA PERSPECTIVA DE SISTEMA**



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y Dirección General del Servicio Civil, DGSC, Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública: bases del premio, 2010.

### *Perfil de la Organización*

En la parte exterior del gráfico se incluye el Perfil Organizacional, el que establece el contexto en el que opera la organización y sus relaciones clave de trabajo; además define cómo los retos estratégicos, son tomados como guía para el desempeño organizacional del Sistema de Gestión.

### *Sistema*

El sistema, representado en la parte central del gráfico, está conformado por seis de los siete Criterios del Modelo y describen la organización, sus operaciones y los resultados. El Liderazgo (Criterio 1), la Planificación Estratégica (Criterio 2) y la Orientación hacia el Ciudadano/a (Criterio 3), constituyen la triada del Liderazgo; la misma que enfatiza la importancia del liderazgo sobre las estrategias y ciudadano/as y cómo la dirección debe identificar oportunidades futuras para la organización.

La Orientación hacia el Talento Humano (Criterio 5), la Gestión de Procesos (Criterio 6) y los Resultados (Criterio 7), definen la triada de los resultados. El talento humano de la organización y los procesos clave llevan a cabo el trabajo de la organización que genera los resultados de desempeño.

Todas las acciones que se tomen se reflejan en los resultados

de la gestión: el conjunto de resultados de desempeño en ciudadano/as, así como también los resultados del talento humano y aquello relacionado con la responsabilidad pública.

En las bases del Reconocimiento se define práctica promisorio como la implementación exitosa de propuestas, contenidas en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, a través de un conjunto de actividades adecuadamente planificadas y ejecutadas, que garanticen su sostenibilidad, de manera que, cuando los criterios hacen referencia a proyecto o proyecto de mejora, significa aquellos proyectos realizados que han tenido un efecto positivo en la mejora de los procesos, procedimientos, productos o servicios en un área determinada de la organización.

Los lineamientos que los postulantes deben observar en cuanto a la Premiación de Prácticas Promisorias en la Gestión Pública son:

- Liderazgo participativo
- Alineamiento
- Apertura a lo nuevo
- Trabajo en equipo
- Orientación al ciudadano
- Aprendizaje personal y organizacional
- Orientación a resultados y a la creación de valor público
- Gestión basada en hechos
- Orientación a procesos

**Organización de la primera versión del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública en Costa Rica**

La Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios del Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN como Secretaría del Premio, conformó diferentes equipos de trabajo, que se encargan de dar soporte según las responsabilidades y funciones asignadas. Tres actores son claves en este proceso: el Comité Técnico, los Evaluadores y el Jurado Evaluador.

En la primera convocatoria se obtuvo una respuesta de dieciocho participantes, cinco para postular al

Premio Nacional y trece proyectos y programas que presentaron su inscripción en la modalidad de las Prácticas Promisorias. De éstas, culminaron el proceso de manera completa siete postulantes, de los cuales tres corresponden al Premio y cuatro para las Prácticas Promisorias. Esto significa que todas ellas presentaron su respectivo informe de postulación, para ser analizados en las etapas de evaluación individual, evaluación de consenso, visita en el campo y posteriormente la deliberación y fallo del jurado.

Las categorías bajo las cuales se entregan los reconocimientos, según las dos modalidades que contempla el programa son los mostrados en el cuadro No. 7.



**CUADRO No. 7**  
**CATEGORÍAS DEL PREMIO A LA CALIDAD EN COSTA RICA**

Modalidad	Categoría
Premio Nacional a la Calidad	Galardón Principal Premio Nacional a la Calidad.
	Mención Categoría Oro.
	Mención Categoría Plata.
	Mención Categoría Bronce.
	Mención Honorífica.
Reconocimiento a Prácticas Promisorias	Mención Categoría Oro.
	Mención Categoría Plata.
	Mención Categoría Bronce.

*Fuente: Calderón, Silvia y Castellón, Leonardo. "Impulso a la Calidad en el Gestión Pública Costarricense". MIDEPLAN, 2010.*



Al llegar a la etapa final de determinación de ganadores por parte del jurado, se presenta ante este órgano los resultados obtenidos en la etapa de evaluación, o sea, las organizaciones o proyectos que por el puntaje obtenido se hacen meritorias para un reconocimiento de acuerdo con las categorías establecidas por modalidad de premiación. Con esta información y tomando en consideración el contexto nacional, los miembros del jurado proceden a deliberar y dar su fallo designando así a los ganadores definitivos.

**Ganadores de la primera edición del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, 2010**

El análisis de los informes de postulación presentados por las organizaciones durante el proceso desarrollado, permitió determinar un total de cinco ganadores, dos para la modalidad de Premio Nacional y tres en el caso de las Prácticas Promisorias, tal como se muestra en el cuadro No. 8.

**CUADRO No. 8**

**GALARDONADOS DE LA PRIMERA VERSIÓN DEL PREMIO A LA CALIDAD EN COSTA RICA**

Categoría	Galardonado
<b>Reconocimiento a Práctica Promisorias</b>	
Mención Categoría Oro	Proyecto del Nuevo Sistema Informático del Subproceso de Placas del Registro Nacional de Costa Rica.
Mención Categoría Plata	Proyecto Sistema de Filas: Adquisición de una Solución Administradora de Filas para la Gestión del Servicio al Cliente" del Banco de Costa Rica.
Mención Categoría Bronce	Programa Gusano Barrenador – Vigilancia Epidemiológica del Servicio Nacional de Salud Animal.
<b>Premio Nacional a la Calidad</b>	
Premio Nacional	Superintendencia de Pensiones, SUPEN.
Mención Categoría Bronce	Banco Central de Costa Rica, BCCR.

Fuente: Calderón, Silvia y Castellón, Leonardo. "Impulso a la Calidad en el Gestión Pública Costarricense". MIDEPLAN. 2010.

**El caso de Guatemala:  
Premio Nacional a la Calidad  
y Reconocimiento a Mejores  
Prácticas en la Administración  
Pública<sup>11</sup>**

En mayo del 2011, el Gobierno de Guatemala realizó el lanzamiento oficial del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública.

Los objetivos del premio son:

- Promover y estimular la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos con efectividad, eficacia y eficiencia.
- Fortalecer los procesos de transparencia en los actos de la Administración Pública.
- Destacar a las organizaciones que evidencien avances importantes en la implementación de modelos de excelencia en su gestión.

Para la organización del premio se estableció el Comité del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala (Comité del Premio), integrado por un delegado y suplente, designado por los titulares del Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Educación, Secretaría de Planifica-

ción y Programación de la Presidencia de la República, Instituto Nacional de Administración Pública y la Oficina Nacional de Servicio Civil, Comité que contó con la asesoría permanente de expertos en el tema del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

***Principios fundamentales  
del Modelo de Excelencia  
en la Gestión del Premio  
de Guatemala***

Como base conceptual del Premio en Guatemala se utilizó el modelo de excelencia CAF, ya descrito anteriormente. Los ocho principios de excelencia que deben evidenciar las instituciones postulantes son:

- Orientación al ciudadano, cliente y/o usuario.
- Liderazgo y coherencia.
- Gestión por procesos y hechos.
- Involucramiento de las personas.
- Mejora continua e innovación.
- Alianzas mutuamente beneficiosas.
- Responsabilidad social corporativa.
- Orientación a resultados.

Estos principios de excelencia se traducen en criterios a ser evaluados, los que se interrelacionan entre sí, tal como se muestra en la figura No. 2.

11. El ICAP por medio del Área de Gerencia Social, ha acompañado desde enero de este año, al equipo de trabajo guatemalteco en la formulación de las bases del premio de este país.

FIGURA No. 2

CRITERIOS DEL MODELO CAF



Fuente: Escobar, Silvia. "Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Mejores Prácticas en la Administración Pública: bases del premio y bases del reconocimiento". ONSEC. Guatemala. 2011.

En mayo se hizo el lanzamiento oficial del premio y se espera estar entregando los galardones de la primera versión en diciembre de 2011.

**Conclusión**

En el sector público de los países de la Región, la evolución del

enfoque de la calidad ha sido muy heterogénea. Lo que se manifiesta precisamente por el alto nivel de insatisfacción de los ciudadanos con la calidad en los servicios públicos que reciben. Generalmente, en los países de la Región las instituciones públicas se han caracterizado por brindar servicios poco eficientes e ineficaces, sin lograr satisfacer en muchas ocasiones, las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

Sin embargo, también sobresalen instituciones públicas que han sabido escuchar la voz del cliente e incursionado efectivamente en el enfoque de calidad, convirtiéndose a su vez, en claros ejemplos para otras instituciones del mismo sector o incluso de otros sectores en eficiencia, eficacia y satisfacción. Experiencias que precisamente se busca reconocer con los Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público.

El lanzamiento de premios nacionales a la calidad, tiene como objetivo lograr efectos significativos en la mejora de la administración pública de la Región según el enfoque de la NGP, lograr un impacto relevante en la mejora de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía, y consecuentemente, fortalecer la credibilidad del ciudadano en los estados de derecho y sus instituciones.

### **Bibliografía**

Calderón, Silvia y Castellón Leonardo. *Impulso a la calidad en la*

*gestión pública costarricense*. MIDEPLAN. San José, 2011.

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Dirección General del Servicio Civil, (2010) *Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública: bases del premio y bases del reconocimiento*. San José, 2010.

Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil, (2011) *Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública: bases del premio y bases del reconocimiento*. Ciudad Guatemala, 2011.

ICAP. *Premios a la calidad: escenario internacional y propuesta para el Premio Regional a la Calidad en el Sector Público*. San José, 2010.

\_\_\_\_\_. *Estrategia Centroamericana de la Calidad: 2011-2014*. San José, 2011 ◊

# documentos

## **La Gestión de Calidad contribuye a la modernización de la Administración Pública**

Yulesy Ogando\*

---

PUNTUALIZA QUE LA GESTIÓN DE CALIDAD ES EL MEJOR ENFOQUE EN LA ACTUALIDAD PARA COADYUVAR A LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, HACIENDO REFERENCIA A LA NORMA ISO 9000 Y ALGUNOS OTROS MODELOS, ASÍ COMO A LA EXPERIENCIA EN ESTA MATERIA EN REPÚBLICA DOMINICANA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CALIDAD TOTAL; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO; REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; TOTAL QUALITY; MODERNIZATION OF THE STATE; DOMINICAN REPUBLIC

### **Introducción**

Los Sistemas de Gestión de Calidad en la actualidad constituyen el mejor enfoque para alcanzar la modernización en las administraciones públicas. El objetivo al implementar los mismos, es garantizar la mejora continua, la que debe estar acompañada de eficacia, eficiencia,

transparencia, credibilidad y equidad. Consecuentemente, este sistema dirige a una gestión acorde con las necesidades y expectativas de los ciudadanos/clientes, quienes son los principales destinatarios de esta práctica; así como las de los directivos y/o administradores de las instituciones. Son los directivos los responsables de implementar medidas estandarizadas por organismos internacionales adaptadas a las necesidades locales. Estas directrices han resultado en nuevos retos como premiaciones y cambios estratégicos en las organizaciones gubernamentales, los que han im-

---

\* **Consultora de la División de Gestión de Calidad de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, ONAPI, de República Dominicana.**

Recibido: 25 de marzo del 2011.  
Aceptado: 6 de junio del 2011.

---

Ogando, Yulesy (2011). La Gestión de Calidad contribuye a la modernización de la Administración Pública.

**ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 243-252, 2011**

243

pactado favorablemente e impulsado a un crecimiento y desarrollo continuo y sostenido.

### **Sistemas de Gestión de Calidad, en las administraciones públicas de América Latina**

En los últimos años la administración pública en la República Dominicana y en otros países latinoamericanos, ha venido enfrentando grandes retos que se derivan de factores, tanto internos como externos, entre los que se pueden mencionar que los ciudadanos/clientes exigen más calidad en los servicios ofrecidos por las instituciones gubernamentales. En adición, veinticinco países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en 1998, elaboraron un documento denomi-

nado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, el que definió la agenda de la reforma gerencial para los países de la región, siendo República Dominicana uno de ellos. Además, tenemos como referencia la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad basado en la norma ISO 9001, la que ha sido elaborada por el Comité Técnico ISO/TC176 de la Organización Internacional para la Estandarización, ISO,<sup>1</sup> en la que se especifican los requisitos para un buen sistema de gestión de la calidad, enfocado hacia los requerimientos y satisfacción de los clientes.

### **Sistema internacional estandarizado ISO 9000**

La familia de normas ISO 9000 se divide en tres categorías descritas a continuación según el orden de importancia:

---

1. ISO: International Standardization Organization

---

**GRÁFICO No. 1**  
**FAMILIAS DE NORMAS ISO 9000**



*Fuente: Rafael José Mateo. "Sistemas de Gestión de la Calidad: Un camino hacia la satisfacción del cliente, marzo 2010.*

---

Como se puede observar en el gráfico, la ISO 9001:2008 es la única norma dentro de la familia que establece requisitos para un Sistema de Gestión de Calidad y la única que es auditable y certificable. Es necesario aclarar que la norma ISO 9001 solo establece requisitos, es

decir, QUÉ tenemos que hacer pero no nos dice CÓMO debemos de hacerlo, lo que contribuye a la flexibilidad de la aplicación a diversos sectores. Existen ciertos paradigmas respecto a la norma ISO 9001 presentados en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1**  
**NORMA ISO 9001**

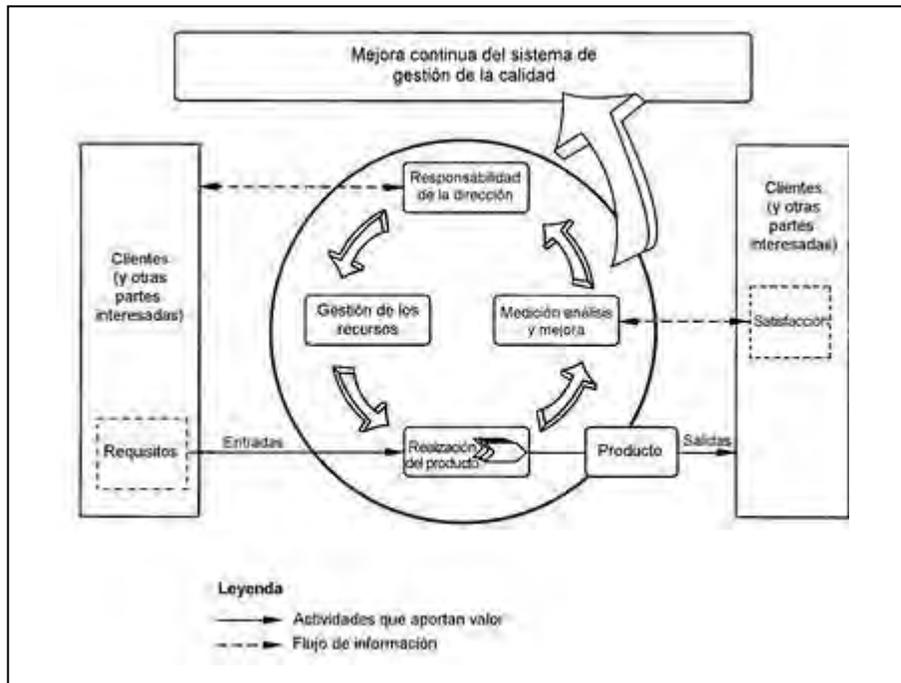
Paradigma	Realidad
ISO 9001 me dice cómo debo de hacer las cosas.	ISO 9001 solo provee requisitos. La organización decide cómo implementarlos.
ISO 9001 es burocrático.	ISO 9001 solo pide seis procedimientos documentados y veintiún registros obligatorios. Los demás procedimientos están a opción de la organización si tenerlos documentados o no.
ISO 9001 pide como documentar mis procedimientos.	ISO 9001 solo pide que los documentos del Sistema de Gestión de Calidad, SGC, sean controlados. La forma de redactarlos esta a opción de la organización (diagramas de flujo, dibujos, videos, etc.).
ISO 9001 es un sistema para gestionar documentos.	ISO 9001 es un sistema documentado para gestionar la calidad.
ISO pide requisitos mínimos para la educación del personal de la organización.	ISO 9001 solo pide que el personal de la organización sea competente.
ISO 9001 asegura la calidad de los productos y/o servicios.	No hay una herramienta o modelo de gestión que asegure el éxito, sino más bien, le ayudan a conseguirlo. Todo dependerá de otros factores, como por ejemplo, la cultura de la organización y el mercado de ésta.
ISO 9001 es la solución a los problemas.	La implementación de ISO 9001 debe ser una decisión estratégica de la organización (tal como lo especifica la misma norma).

*Fuente: "Rafael José Mateo. Sistemas de Gestión de la Calidad: Un camino hacia la satisfacción del cliente, , marzo 2010.*

Además, la ISO 9001:2008 se basa en un modelo enfocado a procesos; los que deben ser determinados por la organización, la que debe gestionarlos de manera sis-

temática. El modelo de enfoque a procesos utilizado por la norma ISO 9001 está representado por la siguiente gráfica.

GRÁFICO No. 2



Fuente: Rafael José Mateo. "Sistemas de Gestión de la Calidad: Un camino hacia la satisfacción del cliente, marzo 2010.

La ISO 9000:2005 es la norma de fundamentos y vocabulario. En ella se encuentra la definición de los términos utilizados en todo el conjunto de normas que comprende la familia 9000; y una breve introducción a los Sistemas de Gestión de Calidad. Además, los ocho principios de la calidad, en los que está

basada la familia de normas ISO 9000, se describen a continuación:

1. *Enfoque en el cliente:* este principio lo que nos dice básicamente es que el cliente es primero, por lo que se debe de hacer todo el esfuerzo posible para satisfacer sus ne-

- cesidades y exceder sus expectativas.
2. *Liderazgo*: en la organización debe haber líderes que permitan crear un ambiente donde el personal interno se involucre con el logro de los objetivos de la organización.
  3. *Participación del personal*: lograr que el personal se involucre y se comprometa con los objetivos de la organización, ayuda a que la misma logre los resultados deseados.
  4. *Enfoque a procesos*: la organización debe determinar y gestionar sus procesos para alcanzar sus resultados de manera más eficiente.
  5. *Enfoque a sistema*: identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.
  6. *Mejora continua*: la mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de ésta.
  7. *Decisiones basadas en hechos*: las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.
  8. *Relaciones mutuamente beneficiosas con los proveedores*: una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

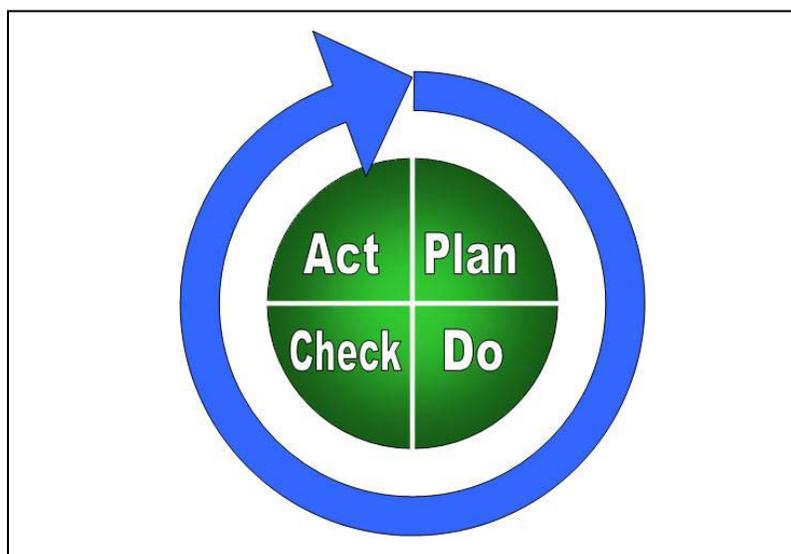
De los ocho principios mencionados uno fundamental que establece la norma 9000-2005 es: la mejora continua. Este principio, es uno de los objetivos que debe plantearse la organización; para ello debe diseñar un sistema de gestión que permita cumplir con el mismo. Por ejemplo, El modelo de Ciclo de Deming,<sup>2</sup> que se resume en: planear – hacer – verificar – actuar, es un instrumento a aplicar. Sistemáticamente como muestra el siguiente gráfico:

---

2. El ciclo PDCA, también conocido como "Círculo de Deming, de Edwards Deming, es una estrategia de mejora continua de la calidad en cuatro pasos, basada en un concepto ideado por Walter A. Shewhart.

---

GRÁFICO No. 3  
CÍRCULO DE DEMING



Fuente: Sitio Web de Nahum Correa Ruvalcaba.

---

Este gráfico nos indica el proceso que debe seguir toda organización para implementar mejoras continuas, detallado de la siguiente manera:

1. *Planear* (o Planificación de la Calidad): en esta etapa se desarrollan objetivos y las estrategias para lograrlos. También se establece qué recursos se van a necesitar, los criterios; y se diseñan los procesos, planes operativos, etc.
2. *Hacer*: se implementa el plan.
3. *Verificar* (o Control de Calidad): en esta etapa se realizan actividades de análisis para comprobar que lo que se ha ejecutado va acorde a lo planeado y a su vez detectar oportunidades de mejora.

4. *Actuar* (o Mejora de la Calidad): se implementan acciones para mejorar continuamente. En varias organizaciones esto se conoce como proyectos de mejora.

La ISO 9004:2009 es una guía para la Gestión del éxito Sostenido y puede ser utilizada como un complemento para el Sistema de Gestión de la Calidad; pero no como una guía para su implementación, ya que el propósito de este documento es otro. A diferencia de la 9001, esta norma no provee requisitos y no es auditable.

#### **Implementación del Sistema de Gestión de Calidad mediante regulaciones internacionales y locales**

En la República Dominicana, ya existen organizaciones públicas con filosofía y/o cultura de calidad y certificadas bajo la norma ISO 9001:2000 y/o su nueva versión 2008. Entre estas instituciones se pueden mencionar: el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional, INFOTEP, desde el 2005; el Instituto Nacional de Aviación Civil, IDAC, desde el 2005; el Instituto Tecnológico de Las Américas, ITLA, desde el 2006; la Oficina Nacional

---

3. Modelo "Marco Común de Evaluación, CAF", es una herramienta de Gestión de Calidad específicamente desarrollada para introducir la autoevaluación y la gestión de calidad en el sector público.

de la Propiedad Industrial, ONAPI, desde el 2008; la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, SISALRIL, en el 2010, entre otras.

Las regulaciones locales implementadas, también, propician en el país una cultura hacia la búsqueda de prestar servicios de calidad a los ciudadanos/clientes, así como una adecuada preparación de los recursos humanos, para contar con un personal capacitado. Para la planeación y control de estos objetivos precisa contar con un marco regulatorio supervisado por el Ministerio de Administración Pública, MAP. Este organismo se encarga de difundir los modelos de gestión de calidad necesarios para garantizar el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública del Estado. Entre las herramientas de calidad implementadas por dicho ministerio se pueden mencionar: "El Premio Nacional a la Calidad", el que está basado en el modelo "Marco Común de Evaluación" (CAF, por sus siglas en inglés Common Assessment Framework). El propósito de este modelo es proporcionar una referencia sencilla y fácil de usar; que a la vez sea apropiada para que las instituciones puedan hacer una autoevaluación, que tenga como objeto la búsqueda de la mejora continua. El MAP ha impartido cincuenta y nueve talleres sobre el modelo CAF,<sup>3</sup> desde el 2008 hasta el 2010. De acuerdo a datos proporcionados por el MAP, desde su apertura en el 2006 del Premio Nacional a la Calidad y hasta la fecha, tres instituciones han

sido galardonadas con el “Gran Premio Nacional a la Calidad y Prácticas Promisorias del Sector Público Dominicano”, éstas son: la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, ONAPI, en el 2008, siendo la primera institución en recibir este galardón; el Programa de Medicamentos Esencial/Central de Apoyo Logístico, PROMESE-CAL, en el 2009 y la Procuraduría Fiscal de Santiago en el 2010, a pesar de que estas dos últimas no están certificadas bajo la norma ISO 9001:2008.

Otra herramienta implementada por el MAP es la Carta de Servicios o Carta de Compromisos al Ciudadano, la que constituye un instrumento donde se difunden los servicios ofrecidos por la institución; los derechos de los ciudadanos/clientes en relación con los mismos; los compromisos de eficacia, eficiencia y calidad asumidos por la organización en su prestación. Además, en esta carta se hace partícipe a los ciudadanos de la mejora y transparencia de la gestión. La información difundida por las instituciones mediante la Carta de Servicios o Compromisos, está basada en el análisis y seguimiento de los indicadores de procesos previamente establecidos. Actualmente existen siete instituciones gubernamentales las que las han implementado: Oficina Nacional de la Propie-

---

4. *Empowerment*: significa potenciación o empoderamiento que es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo.

dad Industria, ONAPI, Tesorería de la Seguridad Social, TSS, Seguro Nacional de Salud, SENASA, Instituto Tecnológico de Las Américas, ITLA, Hospital Traumatológico y Quirúrgico Profesor Juan Bosch, la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, SISALRIL, y el Hospital General Regional Dr. Marcelino Vélez, Santana, HGR-DMVS.

## Conclusión

La adopción de un Sistema de Gestión de Calidad por parte del Estado, en todos sus niveles, es una decisión estratégica que abre nuevos horizontes para el conjunto de la comunidad y crea las condiciones para el cambio, el crecimiento y el progreso social. En este proceso los directivos tienen un papel primordial en la aplicación de estos cambios; quienes deben estar comprometidos en la implementación y el seguimiento del sistema, así como involucrar a los colaboradores, impulsando el trabajo en equipo y el “empowerment”<sup>4</sup> en la organización. Por tanto, incorporar un Sistema de Gestión de Calidad en la administración pública, constituye un logro de la economía competitiva y global, permitiendo que las instituciones alcancen los objetivos trazados en sus planes estratégicos, todo ello teniendo como punto principal la satisfacción de los ciudadanos-clientes. Por lo que, es inaplazable que las instituciones gubernamentales vayan adoptando en su totalidad las directrices establecidas en pro

de estos favorables cambios. En definitiva, las grandes transformaciones empiezan por la pequeña decisión de contribuir a la mejora de la calidad, del aporte individual que todos realizamos a nuestras administraciones, a los países y al mundo en que vivimos.

### **Bibliografía**

Bañón, Rafael y Carrillo. La nueva administración pública. Alianza Editorial, España, 1997.

Camarasa Castera, Juan José. La Calidad en la Administración Pública, Barcelona 1995.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,

CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

Datos suministrados por la Lic. Carmen Báez, Encargada de Certificación de Sistemas de la Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad, DIGENOR

Mateo, Rafael José. Sistemas de Gestión de la Calidad: Un camino hacia la satisfacción del cliente, marzo 2010.

Página *web* del Ministerio de Administración Pública y datos proporcionados por el personal de esta institución.

Sitio *web* de Nahum Correa Ruvalcaba ◊

# **La Administración Pública en República Dominicana y la implementación de un Modelo de Excelencia: El Marco Común de Evaluación, CAF**

María del Carmen Lugo\*

---

DESCRIBE EL PROCESO DE OTORGAMIENTO DEL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD Y RECONOCIMIENTO A LAS PRÁCTICAS PROMISORIAS A LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE REPÚBLICA DOMINICANA, DURANTE EL PERÍODO 2005-2010, BASADO EN EL MODELO DEL MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN, CAF, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CALIDAD TOTAL; CAF, PREMIOS, REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; TOTAL QUALITY; CAF; AWARD; DOMINICAN REPUBLIC

## **Introducción**

La Administración Pública Dominicana ha recorrido un largo camino tratando de lograr la profesionalización de la función pública. En el 2005 llega a la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, hoy Ministerio de Administra-

ción Pública, MAP, un nuevo director quien decide adoptar una metodología que impacte de manera transversal a todas las instituciones públicas, que se enfoque en el servicio al ciudadano, que establezca la medición de las acciones de las instituciones del gobierno y motive el establecimiento de una cultura basada en los resultados, ofreciendo transparencia, rendición de cuentas y a la vez aporte al proceso de profesionalización, iniciado desde 1991.

Por otro lado, se perseguía que el Estado asumiera la modernización de la Administración Pública por medio del fortalecimiento de sus

---

\* **Directora de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal y Coordinadora Premio Nacional a la Calidad del Ministerio de Administración Pública, MAP, de República Dominicana.**

Recibido: 28 de marzo del 2011.

Aceptado: 27 de mayo del 2011.

---

Lugo, María del Carmen (2011). La Administración Pública en República Dominicana y la implementación de un Modelo de Excelencia: El Marco Común de Evaluación, CAF.

instituciones y condiciones estructurales, como una forma de dar respuestas a los desafíos de competitividad que trae consigo la globalización, convencidos de que la implementación de la Gestión de Calidad en la Administración Pública contribuiría con ese objetivo.

Es cuando por sugerencias del consultor internacional Alain Delmas (de origen francés), quien laboró para el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME, de la Unión Europea, UE, (actualmente concluido), da a conocer al MAP, el Modelo Marco Común de Evaluación (Common Assessment Framework, CAF por sus siglas en inglés), como un Modelo de Excelencia que surge en Europa en el 2000 como una iniciativa de los países miembros de la UE, en la búsqueda de un modelo que se adapte a las necesidades del sector público.

El CAF es una herramienta de gestión de la calidad total, basada en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y en la sociedad, se pueden alcanzar a través de un liderazgo que sea capaz de dirigir la estrategia y la planificación, las personas, las alianzas y recursos y los procesos.

El CAF ofrece un instrumento ágil y sencillo que facilita a las organizaciones públicas la práctica de la autoevaluación orientada a la mejora de sus resultados. Constituye así

una pieza importante para la mejora continua de las organizaciones. Este modelo se fundamenta en los principios universales de la Gestión de Calidad y es compatible con otros modelos de excelencia implementados en otros países.

Aunque el CAF en principio se centra en la evaluación del rendimiento de la gestión y la identificación de sus causas organizacionales para hacer posible la mejora, su meta final es contribuir a la buena gobernanza.

Además de la implementación de un Modelo de Excelencia, se pensó en otra estrategia: otorgar un Premio Nacional a la Calidad, con el propósito de reconocer aquellas instituciones que se destaquen por sus iniciativas innovadoras y sus buenos resultados en la prestación de servicios de calidad a nuestros ciudadanos.

### **Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias del Sector Público**

El Premio a la Calidad, es el estímulo para que las instituciones públicas, en el afán de alcanzar el Gran Galardón, la medalla de Oro, de Plata o de Bronce, se autoevalúen, apliquen el Modelo CAF e inicien el camino de la Mejora Continua. Este premio tendría dos partes: el Premio a la Calidad propiamente

dicho y el reconocimiento a prácticas promisorias.

El reconocimiento a las prácticas promisorias es la parte de la premiación que busca destacar iniciativas consistentes en experiencias, programas, proyectos, procesos, procedimientos consolidados e implantados, productos o servicios que han tenido lugar en un ámbito o sector determinado de la organiza-

ción y que se manifiesta en un incremento de la calidad del servicio ofrecido al ciudadano.

En el 2011, se ha llevado a cabo la sexta entrega del “Premio Nacional y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, 2010”, de manera ininterrumpida. A continuación, se realiza un breve resumen sobre las fases del proceso de premiación:

---

### FASES DEL PROCESO DE PREMIACIÓN



### ***Preparación para la postulación***

Esta fase cuya responsabilidad es del organismo interesado en postular al Premio Nacional a la Calidad, comprende los siguientes pasos:

#### *Autodiagnóstico de la institución*

Se conforma un equipo institucional entre 5 a 15 personas, de las áreas principales de la organización (finanzas, recursos humanos, legal, administrativo, entre otras), deben tener conocimientos clave de la institución sobre la misión, visión, valores, además de conocer la historia institucional. Dicho equipo debe realizar la autoevaluación que plantea el Modelo CAF, que es la comparación con el Modelo, para obtener un diagnóstico institucional. El formulario de autoevaluación contiene ejemplos de cada uno de los aspectos que plantea el CAF, esto es, sobre liderazgo, estrategia y planificación, personas, alianzas y recursos, procesos y resultados en el ciudadano-cliente, en la sociedad, en las personas y productos clave del rendimiento, en total, sobre los nueve criterios que abarca el modelo.

#### *Preparación de la Memoria de postulación*

Con los datos de la autoevaluación, el equipo institucional de Autodiagnóstico elabora su Memoria

de postulación, donde se incluye todos los logros alcanzados por la institución en relación con los nueve criterios del modelo (las fortalezas detectadas). También deben incluirse las principales evidencias sobre los temas tratados en la Memoria de postulación.

#### *Presentación de evidencias*

Además de las evidencias presentadas en la Memoria de postulación, se remiten al MAP las demás evidencias organizadas por criterios, para que los evaluadores externos puedan verificar si todo lo presentado en la Memoria de postulación, posee las evidencias necesarias.

#### ***Evaluación externa***

El equipo de profesionales expertos en el Modelo de excelencia está conformado por servidores del MAP (en su mayoría), y otras instituciones que no participan en la premiación, el que realiza las visitas *in situ* a las instituciones participantes en el Premio Nacional a la Calidad, previo a ello se ha enviado vía Internet, una lista de requerimientos con las evidencias que deben recopilar y organizar para el momento de la visita de verificación de evidencias, por parte de los evaluadores externos. Este equipo hace un análisis de la Memoria de postulación y elabora un informe que contiene las fortalezas y las oportunidades de

mejora, que se entrega al equipo de autodiagnóstico, concluido el proceso de premiación.

### **Deliberación del jurado**

El jurado del premio está conformado por un equipo de profesionales independientes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y algunas públicas que están vinculadas al tema de calidad.

### **Acto de premiación**

En este evento, se dan a conocer las organizaciones ganadoras de las diferentes categorías (Gran Premio, Medalla de Oro, Plata y Bronce y las Prácticas Promisorias). Los premios son entregados en el Palacio de Gobierno. A la fecha, solo tres instituciones han ganado el máximo galardón. El siguiente cuadro, muestra en términos generales, las instituciones que han participado del premio desde su creación en el 2005, y sus respectivos resultados.

**CUADRO No. 1**

**INSTITUCIONES GANADORAS DEL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD  
Y RECONOCIMIENTO A LAS PRÁCTICAS PROMISORIAS  
EN EL SECTOR PÚBLICO  
2005-2010**

Institución	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	23	34	25	23	21	16
1. Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, ONAPI		Medalla de Oro	Medalla de Oro	Gran Premio		
2. PROMESE / CAL	Práctica Promisoria		Medalla de Plata		Gran Premio	
3. Procuraduría Fiscal del Distrito Judicial de Santiago					Medalla de Oro	Gran Premio
4. Ministerio de Trabajo	Medalla de Oro					
5. Instituto Tecnológico de las Américas, ITLA		Medalla de Plata		Medalla de Oro	Medalla de Oro	Medalla de Oro
6. Hospital Municipal Dr. Alejo Martínez García	Práctica Promisoria	Medalla de Bronce	Medalla de Plata			

Continúa...

...viene

Institución	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	23	34	25	23	21	16
7. Hospital General Regional Dr. Marcelino Vález Santana		Medalla de Plata	Medalla de Oro	Medalla de Bronce		
8. Seguro Nacional de Salud, SENASA			Medalla de Bronce/ Práctica Promisoria	Medalla de Plata	Medalla de Oro	
9. Centro de Educación Básica Emiliano Espailat		Práctica Promisoria		Medalla de Bronce		
10. Hospital Quirúrgico y Traumatológico Prof. Juan Bosch				Medalla de Bronce	Medalla de Oro	Medalla de Oro
11. Tesorería de la Seguridad Social				Medalla de Oro	Medalla de Oro	Medalla de Oro
12. Ministerio de Relaciones Exteriores (Sede Central)			Medalla de Bronce			Medalla de Bronce
13. Instituto Nacional de Formación Técnico - Profesional, INFOTEP		Medalla de Bronce				
14. Oficina Presidencial de Tecnología de la Información, OPTIC			Práctica Promisoria	Medalla de Bronce	Medalla de Plata	Medalla de Oro
15. Feria del Libro		Práctica Promisoria				
16. Distrito Escolar 06-07		Práctica Promisoria				
17. Hospital Regional Universitario Dr. José María Cabral y Báez		Práctica Promisoria				
18. Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago, CORAASAN			Práctica Promisoria (Dos prácticas)			
19. Centro de Corrección Femenino, Najayo			Práctica Promisoria			
20. CIANI, Santiago I			Práctica Promisoria			

Continúa...

...viene

Institución	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	23	34	25	23	21	16
21. CIANI, Seibo			Práctica Promisoria			
22. Instituto Dominicano de Aviación Civil, IDAC			Práctica Promisoria (Dos prácticas)	Práctica Promisoria		
23. Despacho de la Primera Dama			Práctica Promisoria			
24. Ministerio Administrativo de la Presidencia			Práctica Promisoria			
25. Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana CEI- RD				Práctica Promisoria	Medalla de Bronce	
26. Dirección General de Drogas y Farmacia, SESPAS				Práctica Promisoria		
27. Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria, IIBI					Medalla de Bronce	
28. Servicios Regionales de Salud Pública Cibao Central (La Vega)						Medalla de Bronce
29. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación					Práctica Promisoria	Medalla de Bronce
30. Hospital Regional Universitario San Vicente de Paúl (San Francisco de Macorís)						Medalla de Bronce

### Últimos avances en calidad en la República Dominicana

En el 2010, se aprobó un nuevo Decreto 211-10 del 15 de abril del 2010, cuyo Artículo 1º declara de carácter obligatorio, la autoevalua-

ción del Modelo CAF en la Administración Pública. Los objetivos fundamentales de dicho decreto son:

- Introducir de forma progresiva, a la Administración Pública en su ámbito centralizado y descentralizado, en los principios

de la gestión de la calidad total y guiarla por medio del conocimiento y la utilización de una autoevaluación, a partir de la planificación y el desarrollo de actividades hasta completar el ciclo “Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar”, PDCA; esto implicaría que las instituciones públicas se autoevalúen con el Modelo CAF, se comparen con él y determinen que tan cerca están de los comportamientos óptimos que establece dicho modelo en su guía de auto diagnóstico.

- Apoyar la autoevaluación de una organización pública con el propósito de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora.
- Hacer de puente entre los principales modelos (como Malcom Baldrige, EFQM, Iberoamericano, entre otros) que se usan en la gestión de la calidad.
- Facilitar la implantación de buenas prácticas (*benchmarking*) entre las organizaciones públicas.

A través de las seis versiones del Premio a la Calidad, se han ido

introduciendo cambios significativos que han mejorado el proceso, aunque todavía queda mucho camino por recorrer. Las instituciones que participan en el Premio a la Calidad y reciben algún reconocimiento, tienen la oportunidad de compartir las buenas prácticas por la que han sido galardonados, y explicar los procesos como se realizan esa práctica, en actividades de *benchmarking*. De esta forma, las demás instituciones públicas invitadas aprenden de aquellas que han logrado resultados efectivos.

En los seminarios de *benchmarking*, se ha incluido la participación de importantes organizaciones del sector privado, con dos objetivos fundamentales: acercarlos al sector público para que mejore la percepción e imagen que tienen del sector público, y por supuesto aprender de ellos. Esto nos ha facilitado el desarrollo de alianzas con ese sector.

Para cada actividad, son invitadas todas aquellas instituciones que han sido reconocidas durante el proceso de premiación. A continuación, se presenta un cuadro que brinda una muestra de la relevancia del *benchmarking* en la República Dominicana, y el destacado aporte que el MAP ha realizado a las instituciones nacionales, constituyendo un espacio por el cual intercalar mejores prácticas.

**CUADRO No. 2**

**INSTITUCIONES QUE HAN POSTULADO AL PREMIO NACIONAL  
A LA CALIDAD Y RECONOCIMIENTO A LAS PRÁCTICAS  
PROMISORIAS EN EL SECTOR PÚBLICO**

**2005-2010**

Institución	Versiones					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Administración General de Bienes Nacionales	X					X
2. Banco Agrícola de la República Dominicana		X				
3. Centro de Atención Juan XXIII (Santiago)		X				
4. Centro de Información Gubernamental	X					
5. Contraloría General, República Dominicana	X					
6. Dirección General de Aduanas	X					
7. Dirección General de Contabilidad Gubernamental, DIGECOG	X	X	X	X		
8. Dirección General de Desarrollo de la Comunidad	X					
9. Dirección General de Impuestos Internos	X					
10. Dirección General de Pasaportes	X					
11. Dirección Nacional de Control de Drogas	X					
12. Distrito Escolar 06-07 (Gaspar Hernández)						
13. Escuela Luís Conrado del Castillo (Gaspar Hernández)		X				
14. Escuela Sergia María Mateo Moreta (San Juan de la Maguana / Las Matas de Farfán)		X				
15. Feria del Libro		X				

Continúa...

...viene

Institución	Versiones					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
16. Hospital Evangelina Rodríguez Perozo (San Rafael del Yuma, La Altagracia)		X				
17. Hospital Municipal de El Valle		X				
18. Hospital Municipal de Guaymate		X				
19. Hospital Municipal Dr. Alejo Martínez García (San Pedro de Macorís)	X	X	X			
20. Hospital Municipal Señorita Elupina Cordero (Sabana de la Mar)		X				
21. Hospital Provincial Dr. Francisco Gonzalvo (La Romana)		X				
22. Hospital Regional Estratégico Antonio Musa (San Pedro de Macorís)		X				X
23. Hospital Regional Universitario José María Cabral y Báez (Santiago)		X				
24. Hospital Municipal de Miches		X				
25. Instituto de Formación Técnico Profesional		X				
26. Instituto Nacional del Tabaco, INTABACO		X				
27. Laboratorio Nacional de Salud Pública Dr. Defilló	X					
28. Liceo Reverendo Andrés Amengual Fe y Alegría (Jima, La Vega)		X				
29. Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación	X					
30. Ministerio de las Fuerzas Armadas	X					
31. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	X					
32. Ministerio de Mujer	X					
33. Ministerio de Relaciones Exteriores	X					
34. Ministerio de Trabajo	X					
35. Ministerio de Turismo	X					
36. Procuraduría General de la República	X					
37. Programa de Medicamentos Esenciales / Central de Apoyo Logístico (PROMESE / CAL)	X	X	X			

Continúa...

...viene

Institución	Versiones					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
38. Secretariado Técnico de la Presidencia	X	X				
39. Ayuntamiento de Tireo (Constanza)				X		
40. Ayuntamiento del Distrito Nacional				X		
41. Centro de Básica Emiliano Espailat (Fantino-Cotui)		X			X	
42. Centro de Exportación e Inversión de República Dominicana				X		
43. Centro de Rehabilitación Femenino Najayo			X			
44. CIANI Herrera			X			
45. CIANI Santiago 1			X			
46. CIANI Santiago IV			X			
47. CIANI Seibo			X			
48. CIANI Villas Agrícolas			X			
49. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia						X
50. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, CNZFE					X	x
51. Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santiago, CORAASAN			X			
52. Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo, CAASD			X			
53. Despacho de la Primera Dama			X			
54. Dirección General de Drogas y Farmacia				X		
55. Dirección General de Recursos Humanos				X		
56. Dirección Regional de Educación 06 (La Vega)				X		
57. EDENORTE Dominicana. S. A.				X		
58. Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil de la Junta Central Electoral						X
59. Escuelas L bres del Ministerio de de Cultura			X			
60. Hospital Dr. Arturo Grullón		X	X	X		

Continúa...

...viene

Institución	Versiones					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
61. Hospital Traumatológico y Quirúrgico del Cibao Central Prof. Juan Bosch				X	X	X
62. Hospital Central de las Fuerzas Armadas						x
63. Hospital General Regional Dr. Marcelino Véllez Santana		X	X	X		
64. Hospital Municipal Engombe				X		
65. Hospital Regional Universitario San Vicente de Paúl, San Francisco de Macorís						X
66. Instituto Dominicano de Aviación Civil			X	X	X	
67. Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillado		X				
68. Instituto Politécnico México			X			
69. Instituto Tecnológico de la América, ITLA		X	X	X	X	X
70. Laboratorio Nacional Dr. Defilló				X		
71. Ministerio de Educación		X				
72. Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	X					
73. Ministerio de Relaciones Exteriores	X	X	X	X	X	X
74. Ministerio Público (Fiscalía de Santiago)						
75. Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, ONAPI		X	X	X		
76. Oficina Presidencial de Tecnología de la Información y Comunicación, OPTIC			X	X		
77. Secretariado Administrativo de la Presidencia		X	X	X		
78. Seguro Nacional de Salud			X	X	X	
79. Servicio Regional de Salud, Cibao Central, Región VIII, La Vega						X
80. Superintendencia de Pensiones, SIPEN		X				
81. Superintendencia de Valores		X				

Continúa...

...viene

Institución	Versiones					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
82. Tesorería de la Seguridad Social		X	X	X	X	X
83. Unidad de Electrificación Rural y Sub-Urbana, UERS					X	
84. Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria					X	
85. Instituto Nacional de Protección al Consumidor					X	
86. Dirección General de Habilitación y Acreditación					X	
87. Oficina de Acceso a la Información de Sespas					X	
88. Dirección General de Prisiones					X	



Finalmente, en el MAP, hay pleno convencimiento de que es prioritario avanzar en este tema para erradicar toda fuente de posibles irregularidades y desconfianzas en el manejo de los recursos públicos, asegurando plena transparencia en los procedimientos, profesionalizando al personal, a través de modalidades de gestión de los recursos humanos que premien el mérito y las capacidades. El Modelo Marco Común de Evaluación contribuye con estos objetivos. Se trata de un imperativo ético: mejorar la administración del Estado para otorgar, cada vez más, un servicio de calidad a los ciudadanos.

La Administración Pública Dominicana va por el camino correcto, ha entrado en la mejora continua y a una gestión en vías de la excelencia.

#### **Bibliografía**

Decreto 516-05 que crea el *Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público* (2005). Leonel Fernández Reyna. Presidente de la República.

Decreto 211-10 que crea el *Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público* (2010). Leonel Fernández Reyna. Presidente de la República.

Hidalgo, C., Jiménez, M. y Ruiz, J. (2008). *El Marco Común de*

*Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Auto evaluación.* Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Ediciones del Ministerio de Administraciones Públicas. España ◇

# Impacto del Premio Nacional a la Calidad de República Dominicana. El caso de la Oficina Nacional de la Propiedad Industrial

ONAPI\*

EXPONE LA PARTICIPACIÓN DE LA OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL EN EL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD Y RECONOCIMIENTO A LAS PRÁCTICAS PROMISORIAS QUE OTORGA EL MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MAP, DE REPÚBLICA DOMINICANA, INDICANDO EL EJERCICIO INNOVADOR QUE REPRESENTÓ ESTE ESFUERZO EN EL ACCIONAR DE LA INSTITUCIÓN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; PREMIO; CALIDAD TOTAL; FUNCIÓN PÚBLICA; REPÚBLICA DOMINICANA; MAP; OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; AWARD; OVERALL QUALITY; PUBLIC SERVICE; DOMINICAN REPUBLIC; MAP; OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

## Introducción

### ***Breve explicación sobre la institución, sus principales características y su “bien público” nacional***

La Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, ONAPI, es una entidad gubernamental con auto-

nomía técnica y patrimonial, creada mediante la Ley 20-00 sobre Propiedad Industrial del 8 de mayo de 2000. La ONAPI es la organización gubernamental en la República Dominicana, encargada de otorgar los derechos exclusivos sobre las distintas modalidades de la propiedad industrial, mediante la concesión de certificados de patentes y registros de signos distintivos, entre otras atribuciones que le confiere la legislación en la materia. Es una institución que ha pasado de ser una organización con limitada capacidad operativa a una de las más modernas oficinas de Propiedad Industrial de América Latina.

---

\* **Oficina Nacional de la Propiedad Industrial, ONAPI, de República Dominicana.**

Recibido: 14 de marzo del 2011.  
Aceptado: 20 de mayo del 2011.

La Oficina está conformada por dos departamentos especializados, a saber: el Departamento de Signos Distintivos, que interviene en todo lo relativo a marcas, nombres comerciales, denominaciones de origen, entre otros signos distintivos, y el Departamento de Invenciones, que administra todo lo relacionado a patentes, modelos de utilidad y diseños industriales. Ambos departamentos tienen atribuciones legales específicas para atender las solicitudes de registro y las acciones de titulares y terceros legitimados, así como otros procesos a su cargo.

Los departamentos deciden sobre aquellos recursos que les son interpuestos en su ámbito de competencia como primera instancia administrativa, y sus decisiones pueden ser objeto de revisión mediante la interposición de un recurso administrativo de apelación ante el Director General de ONAPI, con el que se agota la última instancia administrativa y se concluye el proceso en esta sede.

Las decisiones de ONAPI son revisables en sede judicial por la Corte de Apelación del Departamento Judicial correspondiente, y es facultad de las partes someter a esta jurisdicción la revisión de sus procesos.

### **Importancia de la ONAPI y su rol en el país**

La propiedad industrial hoy en día es uno de los temas de mayor relevancia en el comercio internacional. En los recientes acuerdos comerciales celebrados por la República Dominicana, la adecuación legislativa e institucional del régimen de propiedad industrial, en consonancia con los Aspectos de los Derechos de Propiedad Industrial Comercial, ADPIC, contribuye con la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos, de modo que favorezca el bienestar social y económico del país.

Debe existir una efectiva protección de los derechos de propiedad industrial, al tiempo que deben quedar claramente establecidas las obligaciones a cargo de los titulares de tales derechos, con el propósito de lograr un equilibrio de derechos y obligaciones que promueva el desarrollo socioeconómico y tecnológico de la República Dominicana.

La protección jurídica de estas creaciones alienta la inversión e induce a seguir innovando, estimulando el crecimiento económico para con ello generar nuevas industrias,

aumentando así el empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. La adecuada gestión de la propiedad industrial permite justamente convertir las creaciones, intangibles, en activos, permitiendo su introducción en el mercado y su consecuente disfrute económico.

La ONAPI consciente de su rol como ente regulador del sistema de propiedad industrial en el país, trabaja arduamente con miras a un desarrollo eficaz para garantizar la seguridad jurídica de los derechos de los titulares mediante una observancia rigurosa de los mismos, facilitar el acceso a la protección de la inventiva y creatividad nacional y permitir el aprovechamiento del desarrollo tecnológico por parte de nuestros nacionales con miras a generar bienestar y ser cada día más competitivos.

### **Antecedentes**

En el 2004 la ONAPI era una institución que presentaba una serie de debilidades a nivel de infraestructura, capacidad técnica, profesionalidad de la función pública, calidad de los procesos y de los

servicios. Asimismo, enfrentaba el reto de implementar el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, DR-CAFTA, que exigía de la ONAPI garantizar la observancia de los procesos en materia de propiedad industrial.

Ante este escenario, a finales del 2004 se iniciaron esfuerzos orientados a la mejora de la gestión partiendo de la definición de cuatro grandes ejes estratégicos que marcarían el accionar de la institución.<sup>1</sup>

En atención a ellos se realizaron una serie de acciones encaminadas a lograr los objetivos planteados, en los que se pretendió la satisfacción del cliente, como una premisa fundamental. Se destaca aumento en:

- La inversión en infraestructura física y tecnológica.
- La mejora de los servicios mediante revisión de procesos.
- La capacitación del personal.
- La creación de un Departamento de Servicio al Cliente que ofrecería asistencia personalizada a los mismos y contribuiría a garantizar que el ingreso de solicitudes de registros en materia de Signos Distintivos, contase con la información y requisitos nece-

---

1. Ejes Estratégicos 2004 al 2008: 1) Lograr la eficiencia operativa, 2) Facilitar el acceso de los servicios de la institución a los ciudadanos 3) Lograr el respeto de la autonomía técnica y patrimonial de la institución, 4) Lograr el posicionamiento nacional y regional en materia de Propiedad Industrial.

sarios para tener un servicio satisfactorio.

A partir del 2005, la ONAPI puso en marcha los trabajos de recuperación, ordenamiento y conservación de todo el fondo documental de Signos Distintivos e Inventiones, con la cooperación invaluable de la Oficina Mundial de la Propiedad Intelectual, OMPI, y la Oficina Cubana de Propiedad Industrial, OCPI. Este trabajo ha representado para la República Dominicana un importante logro, ya que con el rescate y la provisión de condiciones de seguridad conforme a las últimas tecnologías disponibles, se garantiza la seguridad jurídica de los titulares de los derechos de Propiedad Industrial, lo que contribuye a mejorar el clima de inversión y la competitividad comercial en el país.

El aprovechamiento del sistema de Propiedad Industrial implica, que los diferentes actores del mercado puedan beneficiarse de él. Es por eso que el proporcionar a los ciudadanos facilidades de acceso a los servicios de la institución ha sido una prioridad constante desde el 2005. Para ello, la institución ha suscrito alianzas y convenios con oficinas homólogas en Latinoamérica y Europa; en el entorno nacional con gremios, universidades y otras instituciones estatales, con el propósito de desarrollar proyectos que incrementen las ventajas competitivas que requieran la utilización de la Propiedad Industrial en beneficio del desarrollo nacional y regio-

nal, el fomento de la investigación así como el desarrollo tecnológico.

La eficiencia operativa y las facilidades de acceso de los ciudadanos a los servicios institucionales, en este contexto, demanda el desarrollo de iniciativas de gobierno electrónico, mediante la aplicación intensiva de las tecnologías de la información y comunicación en la oferta de servicios de la institución, con la creación, primero, del Portal Interactivo de Propiedad Industrial y, posteriormente, con el lanzamiento de la Oficina Virtual de Propiedad Industrial.

Es también importante, el despliegue de una política de descentralización de los servicios, ponderando las demandas económicas de cada región y el desarrollo de una plataforma de servicio al ciudadano, que incluye atención presencial, telefónica y en línea, con el objetivo institucional de viabilizar el acceso de los ciudadanos a la protección de sus intangibles de Propiedad Industrial.

Alcanzar el respeto de la autonomía técnica y patrimonial se logró gracias a una gestión enfocada a la obtención de resultados, reducción de costos, rendición de cuentas, la búsqueda de fuentes de cooperación técnica para financiar proyectos de mejora y capacitación del personal de la oficina, la sujeción a las normas de compras y contrataciones del Estado, la puesta en ejecución de una estructura fi-

nanciera contable acorde a un organismo descentralizado, y la transparencia en el manejo de los recursos.

Todo ello contribuyó enormemente a la cristalización de este objetivo al punto que, a la fecha, la ONAPI se administra al cien por ciento con los recursos que recauda por la prestación de los servicios.

Posicionarse a nivel nacional y regional en materia de Propiedad Industrial ha requerido el desarrollo de una política nacional de propiedad intelectual, en la que el Estado dominicano, el sector privado y el académico, han unificado esfuerzos para fomentar la creación y la gestión de los activos de Propiedad Industrial. Se ha enfatizado el rol promotor del Estado en la difusión de los temas de Propiedad Industrial, mediante una presencia permanente de la ONAPI en seminarios, talleres, ferias y otras actividades, junto a los sectores productivos nacionales, con la finalidad de utilizar la Propiedad Industrial para generar riqueza.

### **Experiencia o práctica Innovadora**

El empeño por lograr la eficiencia operativa y el deseo de facilitar a los ciudadanos el acceso a los servicios de la institución encauzan a la ONAPI por el sendero de la calidad. Es así como empiezan a transformarse y mejorarse los pro-

cesos operativos y a crearse los espacios de contacto con el cliente-ciudadano, en aras de hacerlo sentir importante y bienvenido, que se comprenden sus necesidades y se despliegan relevantes esfuerzos para la satisfacción de las mismas. Desde entonces, la institución empieza a acercarse al sueño declarado en su visión de convertirse en modelo de calidad del sector público dominicano y distanciarse de forma gradual del concepto de oficina pública tradicional.

A mediados del 2006, la ONAPI asume el reto de participar por primera vez, en la segunda edición del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias impulsado por el Ministerio de Administración Pública, exponiendo, a partir de la evaluación basada en evidencias; las buenas prácticas incorporadas a la gestión. De una forma más intuitiva que científica ya la institución había asumido la calidad y calidez en el trato a los clientes como elemento diferenciador en la prestación de los servicios.

A partir de esta primera postulación al Premio Nacional, la institución tiene su primer contacto con lo que sería posteriormente un instrumento permanente de mejora institucional: el Modelo Marco Común de Evaluación, (CAF, por sus siglas en inglés Common Assessment Framework), sometándose a los rigores del autodiagnóstico institucional basado en el mismo. Este es un modelo de calidad euro-

peo que busca, a través de la autoevaluación, introducir a las instituciones públicas en los principios de gestión de la calidad.

La aplicación del autodiagnóstico bajo los criterios del CAF, inicialmente proporcionó a la institución la oportunidad de autoevaluarse bajo “un esquema de gestión que describe el rendimiento óptimo de una organización de acuerdo a unos parámetros considerados relevantes”<sup>2</sup> viendo la institución desde todos los ángulos posibles con la participación activa de representantes de las áreas operativas y de apoyo, bajo la coordinación de un Comité de Calidad.

La postulación de la ONAPI por tres años consecutivos en el Premio Nacional a la Calidad, ha provocado el establecimiento del autodiagnóstico CAF como un insumo permanente de los planes operativos que se formulan anualmente, con la incorporación de las oportunidades de mejora identificadas a partir del mismo, a la vez que contribuye a la evaluación sistémica y sistemática de la gestión basada en evidencias; ya que se realiza partiendo de los resultados obtenidos en la evaluación anterior, por medio de la valoración del cumplimiento de los objetivos y acciones de mejora abordadas en los planes.

Conforme a la experiencia de la ONAPI, se puede afirmar que el CAF constituye una excelente me-

todología para identificar y abordar oportunidades de mejora; un medio para motivar a los empleados a involucrarse en los procesos de mejora; la coyuntura adecuada para promover y compartir buenas prácticas, el impulso necesario para implantar un Sistema Formal de Gestión de la Calidad y el empuje de las iniciativas que han sustentado el posicionamiento de la ONAPI en la sociedad dominicana.

Dos factores que significaron un obstáculo relevante para la ONAPI fueron el involucramiento de todos los empleados de la institución al proceso, asimilándolo como un proyecto de mejora que facilitara su desempeño y no una carga adicional al trabajo diario.

A partir de esa fecha y en el marco de los ejes estratégicos al 2008 cobraría fuerza la decisión de iniciar los trabajos encaminados a implementar el Sistema de Gestión de la Calidad, SGC, bajo la Norma ISO 9001:2000.

La participación en premios que procuran la excelencia y calidad en la organización se ha constituido en parte de las estrategias para la mejora de la misma. Es por esta razón que bajo esta premisa en el 2007, la institución se postuló por segunda ocasión al Premio Nacional a la Calidad obteniendo su segunda medalla de oro. Los logros alcanzados determinaron la conformación del Comité de Calidad, la adopción del Modelo CAF como herramienta de Gestión, el inicio de los trabajos

---

2. *Ibid.*

de levantamiento de documentación; elaboración de manuales, procedimientos e instructivos de los procesos a incorporar en el SGC, determinación de la Política de Calidad y se define el alcance de la Certificación del Sistema.

En el 2008 la ONAPI obtiene el Gran Premio Nacional a la Calidad, convirtiéndose en la primera institución pública en el país que accede a dicho galardón, ya que los años anteriores esta categoría estuvo desierta. Para ese mismo año, la organización se certifica adoptando un SGC, bajo la Norma ISO 9001:2000, la que comprendería, tanto a la sede principal como a la Oficina Regional obteniendo a su vez, la transformación de ser una organización y constituirse en institución.

A partir del 2008 la ONAPI realiza encuestas de satisfacción, orientando su gestión a la búsqueda constante por la excelencia y la mejora continua, efectúa auditorías internas y externas, se desarrolló la primera revisión por la Dirección del SGC y se determinaron los Objetivos de la Calidad. Asimismo, se adoptó su primer Plan de Calidad, el que tiene por objeto dar seguimiento a las debilidades y áreas de mejoras identificadas, tanto en las encuestas como en la revisión por la Dirección. Se creó la División de Gestión de la Calidad, con la finalidad de darle seguimiento al SGC y en consonancia con este propósito se crea el Departamento de Planificación y

Desarrollo, el que realizaría un importante trabajo a los fines de identificar los grupos de interés de la organización, se determina la Línea Estratégica y a partir de los resultados obtenidos en la tabulación de las encuestas aplicadas a los grupos de interés se elabora el Primer Plan Estratégico de la Organización y los Planes Operativos de las distintas áreas de la organización. Este cambio en la formulación de la planificación fortalecería la gestión y marcaría la revisión y seguimiento mensual del cumplimiento de los Planes Operativos.

La implementación de un SGC en la ONAPI, ha sido posible gracias al compromiso manifiesto de la Dirección General, y el seguimiento del cumplimiento con los requerimientos propios de la Norma ISO 9001:2000.

Para el 2009 la ONAPI sale airoso de su primera Auditoría Externa de Seguimiento y determina la necesidad de incorporar los procesos faltantes en el SGC y la revisión de la documentación a los fines de implementar la versión 2008 de la Norma ISO. En el marco de este proceso la organización, motivada por el Ministerio de Administración Pública toma contacto con las llamadas Cartas de Servicios o Cartas de Compromiso al Ciudadano.

En su proceso de elaboración e implementación la ONAPI ha tomado referencias de entidades públicas europeas, la necesidad y

realidad de la organización en la República Dominicana, convirtiéndose así en la primera institución pública que implementa la Carta de Compromiso al Ciudadano.

En el ámbito internacional ha sido distinguida con el premio The Bizz Adwards 2010, que otorga la World Confederation of Business, WORLDCOB, a las empresas y empresarios más destacados de cada país; el mismo evalúa lo que sus gestores consideran puntos que permiten conocer el elevado compromiso y constancia con la calidad y el desarrollo de un buen sistema de gestión empresarial, a saber: Liderazgo empresarial, Sistemas de gestión, Calidad en los productos y servicios, Creatividad empresarial, Innovación empresarial y Responsabilidad social empresarial.

Los reconocimientos y galardones alcanzados por la organización, en los referidos certámenes de calidad, han resultado ser un estímulo para que la misma continúe el camino hacia la excelencia.

En conclusión se puede identificar algunos aspectos relevantes como resultado de todo el proceso, como son:

- Mayor compromiso de nuestros empleados con el ciudadano.
- Mejora continua de nuestros procesos y servicios.

- Reconocimiento y respeto de la Sociedad Dominicana a nuestra Organización.
- El uso del Modelo CAF como herramienta de gestión.

La organización ha creado un programa de difusión de cinco talleres o seminarios al año, dando como resultado la sensibilización en los sectores productivos nacionales, destacando así: los agroindustriales, las Pequeñas y Medianas Empresas, PYMES, las universidades, y los artesanos, reflejándose el incremento de solicitudes, tanto de Patentes como de Signos Distintivos.

### **Retos y desafíos institucionales**

Dentro de los retos y desafíos que atravesó la organización se pueden citar:

- Cumplir con los requisitos de la Norma ISO 9001:2000 y en su nueva versión 2008.
- Ley 20-00, Reglamento de Aplicación y otras regulaciones aplicables.
- Cumplir con las Disposiciones Administrativas, Procedimientos y otros Documentos Institucionales.
- Cumplir con los Principios de la Calidad.

- Asumir una disciplina organizacional.
- Ejecución Ciclo Deming de la Calidad (PHVA).

La ONAPI entiende que la continua medición y evaluación, es la estrategia más segura de llegar y mantenerse en el camino de la excelencia. Esto ha motivado la constante preocupación por presentarse a Premios a la Calidad, en cuyos informes ha encontrado una valiosa retroalimentación para detectar y superar continuamente sus áreas de mejora, a través de los resultados de retorno, reflejado en los indicadores de desempeño de los procesos operativos.

Para el 2008 al momento de la certificación bajo la Norma ISO 9001:2000, en el Departamento de Inveniones se contaba con dos indicadores y fruto de la evaluación sistemática de este proceso, a la fecha se cuenta con nueve indicadores de medición. En el Departamento de Signos Distintivos en el

2008 se identificaron siete y actualmente existen nueve orientados al logro de la eficiencia y la eficacia. Adicional a esta herramienta de control en la organización, se han implementado matrices internas para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos por la Ley que nos rige y la Carta de Compromiso al Ciudadano.

A finales del 2009, la ONAPI lanza la Carta de Compromiso al Ciudadano, cuya implementación ha determinado la modificación y fortalecimiento del SGC, ya que ahora la Oficina documenta y contabiliza todas las atenciones calificadas como queja o sugerencia y que constituyen una fuente valiosa para mejoras. Asimismo, la adopción de este documento permite a la organización publicitar los plazos de respuesta de servicios y ha llevado a mejorar algunos de los indicadores y plazos.

A continuación, una muestra de cómo son presentados los compromisos de servicios en la referida carta:

**OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, ONAPI**  
**COMPROMISOS DE SERVICIOS**  
**DEPARTAMENTO DE SIGNOS DISTINTIVOS**

Servicio	Atributo	Compromiso asociado	Indicador
Búsqueda de antecedentes de Signos Distintivos	Puntualidad en el servicio	Plazo de entrega: tres días laborables	Solicitudes atendidas dentro del plazo vs Solicitudes recibidas
Registro de Marcas Denominativas, Figurativas, Mixtas, Tridimensionales y Multiclases	Puntualidad en el servicio / Garantía de protección / Eficacia	El proceso de registro siempre y cuando no medie un recurso de oposición debe concluir en un plazo no mayor a tres meses	Solicitudes examinadas dentro del plazo vs Solicitudes recibidas
Registro de Lema Comercial		El proceso de registro siempre y cuando no medie un recurso de oposición debe concluir en un plazo no mayor a tres meses.	
Registro de Nombre Comercial, Rótulo y Emblema		El proceso de registro siempre y cuando no medie un recurso de oposición debe concluir en un plazo no mayor a cinco días laborales.	
Traspaso (Transferencia o cambio de títulos)	Plazo de expedición 22 días laborables.		
Renovación de registro	Puntualidad en el servicio / Eficacia	Plazo de expedición 22 días laborables.	Solicitudes atendidas dentro del plazo vs. Solicitudes recibidas
Cambio de domicilio		Plazo de expedición 22 días laborables.	
Fusión		Plazo de expedición 22 días laborables.	
Duplicado		Plazo de expedición 22 días laborables.	
Inscripción de Licencia de Uso		La inscripción debe concluir en un plazo de cinco días laborables.	
Exclusión de Modalidad Societaria		La exclusión debe concluir en un plazo de cinco días laborables	
Certificación Especial		Plazo de entrega: cinco días laborables.	Solicitudes atendidas dentro del plazo vs. Solicitudes recibidas.
Copia Certificada		Plazo de entrega: cinco días laborables.	
Copias Simples y Listados de Datos		Plazo de entrega: cinco días laborables.	
Prórrogas de plazos		La Oficina deberá emitir su respuesta al pedido en un plazo máximo de siete días laborables.	

Fuente: Tomado de la Carta de Compromiso al ciudadano de ONAPI.

**OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, ONAPI  
COMPROMISOS DE SERVICIOS  
DEPARTAMENTO DE INVENCIONES**

Servicio	Atributo	Compromiso asociado	Indicador
Concesión Patente de Invención	Puntualidad en el servicio	La Oficina emitirá su primera comunicación relativa al examen de forma en un plazo de treinta días laborables.	Solicitudes examinadas dentro del plazo vs. Solicitudes recibidas
	Puntualidad en el servicio / Garantía de protección / Eficacia	El proceso de registro para el otorgamiento de una Patente de invención deberá realizarse en un plazo máximo de cinco años contados desde la fecha de presentación de la solicitud o tres años contados a partir de la fecha de la solicitud del examen de fondo de la patente, cualquiera que sea posterior.	
		El proceso de registro de una Patente de Modelo de Utilidad deberá realizarse en un plazo no mayor a cuatro años.	
Concesión Patente de Modelo de Utilidad	Puntualidad en el servicio / Garantía de protección / Eficacia	El proceso de registro para el otorgamiento de un Diseño industrial debe realizarse en un plazo no mayor a un año.	Certificados otorgados dentro del plazo vs. Solicitudes recibidas
Registro de diseño industrial			
Certificación Especial relativa a los datos de un expediente	Puntualidad en el servicio / Eficacia	Plazo de expedición: siete días laborables.	Solicitudes atendidas dentro del plazo vs. Solicitudes recibidas
Copias simples y Copias Certificadas de Documentos		Plazo de expedición: siete días laborables	
Copia Certificada de Prioridad		Plazo de expedición: siete días laborables	
Duplicado de Patente y de Registro		Plazo de expedición: diez días laborables	
Prórrogas de plazos		La Oficina deberá emitir su respuesta al pedido en un plazo máximo de siete días laborables.	

*Fuente: Tomado de la Carta de Compromiso al ciudadano de ONAPI.*

---

## OFICINA NACIONAL DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, ONAPI COMPROMISO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

- El servicio de información y recepción ofrecido en las áreas de Servicio al Cliente debe ser prestado antes de 15 minutos.
- El servicio de información y recepción de documentos debe ser prestado antes de 15 minutos.
- Los servicios de información o consultas formulados por la vía telefónica que no puedan ser satisfechos de manera inmediata, serán contestados en un plazo no mayor de 24 horas, asegurando un medio de contacto proporcionado por el solicitante.
- Las solicitudes de información escrita por correo ordinario o correo electrónico serán contestadas antes de 48 horas.

Fuente: Tomado de la Carta de Compromiso al ciudadano de ONAPI.

---

Un beneficio invaluable de los certámenes de calidad es que proporcionan, como parte de los compromisos de participación, la oportunidad de intercambiar en seminarios y foros, donde se exponen las mejores prácticas de gestión relacionadas con los modelos utilizados para las evaluaciones. Abren también la posibilidad de realizar *benchmarking* y *benchlearning* con otras instituciones con factores en común, a saber:

- Superintendencia de Bancos.
- Instituto Tecnológico de Las Américas.

- Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte
- Oficina Técnica de Transporte Terrestre.
- Molinos Modernos.
- Consejo Dominicano del Café
- Tesorería de la Seguridad Social.

La capacidad de la ONAPI de crear sinergia con otras instituciones ha sido una de sus mayores fortalezas, tanto las instituciones del gobierno como los convenios de cooperación han permitido a la ONAPI aprender de las buenas

prácticas y de las innovaciones introducidas por otras organizaciones.

Para la organización estos premios representan un estímulo para continuar trabajando rumbo a la excelencia y reafirma su posicionamiento como organización referente a las buenas prácticas en el sector gubernamental de la República Dominicana.

Es por ello que se debe contar con el involucramiento de la Alta Dirección, con un estilo de liderazgo participativo.

El empoderamiento del equipo humano y la interiorización de una cultura comprometida con la calidad.

La retroalimentación de las necesidades de los clientes, como insumo para la mejora continua.

La evolución de la competencia e idoneidad del recurso humano.

### **Bibliografía**

Carta de Compromiso al Ciudadano, ONAPI.

Memoria Institucional 2004-2008.

Relatorio del Premio Iberoamericano a la Calidad (Fundibeq), ONAPI, 2010 ◇

# Experiencias de Gestión de Calidad en Salud y Seguridad Social de República Dominicana

SeNaSa\*, TSS\*\*

Roberto Cerda T.\*\*\*

Juliana Fajardo G.\*\*\*\*

PRESENTA TRES EXPERIENCIAS DOCUMENTADAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE CALIDAD, EN EL ÁMBITO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS, IDENTIFICANDO SUS BENEFICIOS Y RECONOCIMIENTOS, ASÍ COMO SU PARTICIPACIÓN AL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD Y RECONOCIMIENTO A LAS PRÁCTICAS PROMISORIAS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DOMINICANA: SEGURO NACIONAL DE SALUD, SeNaSa; TESORERÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, TSS, Y EL HOSPITAL GENERAL REGIONAL DR. MARCELINO VÉLEZ SANTANA, MARVESA; Y HOSPITAL TRAUMATOLÓGICO Y QUIRÚRGICO "PROF. JUAN BOSCH".

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; SECTOR PÚBLICO; FUNCIÓN PÚBLICA; CALIDAD TOTAL; PREMIO; SENASA; TSS; HOSPITAL GENERAL REGIONAL "DR. MARCELINO VÉLEZ SANTANA"; MARVESA; HOSPITAL TRAUMATOLÓGICO Y QUIRÚRGICO "PROF. JUAN BOSCH"; REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SECTOR; OVERALL QUALITY; AWARD; SENASA; TSS; HOSPITAL GENERAL REGIONAL "DR. MARCELINO VÉLEZ SANTANA"; MARVESA; HOSPITAL TRAUMATOLÓGICO Y QUIRÚRGICO "PROF. JUAN BOSCH"; DOMINICAN REPUBLIC

## IMPACTO INSTITUCIONAL DEL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD Y RECONOCIMIENTO A LAS PRÁCTICAS PROMISORIAS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DOMINICANA. EL CASO DEL SEGURO NACIONAL DE SALUD, SeNaSa

87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social como una institución estatal, cuya función principal es la de administrar los riesgos de salud de los afiliados de los regímenes subsidiado (población pobre),

### Introducción

El Seguro Nacional de Salud, SeNaSa, nace al amparo de la Ley

\*\* Tesorería de la Seguridad Social de República Dominicana.

\*\*\* Director de Planificación, Información y Conocimiento del Hospital General "Dr. Marcelino Vélez Santana" de República Dominicana.

\*\*\*\* Asesora Técnica Hospital Traumatológico y Quirúrgico "Prof. Juan Bosch" de República Dominicana.

\* Seguro Nacional de Salud de República Dominicana.

Recibido: 6 de abril del 2011.  
Aceptado: 20 de junio del 2011.

SeNaSa; TSS; Cerda T. Roberto; Fajardo G., Juliana (2011). Experiencias de Gestión de Calidad en Salud y Seguridad Social de República Dominicana.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 281-330, 2011

281

contributivo (empleados públicos y privados que lo seleccionen) y contributivo-subsidiado (trabajadores por cuenta propia y profesionales independientes).<sup>1</sup>

El Artículo 159 de la citada Ley define las siguientes funciones básicas del Seguro Nacional de Salud:

- a) Garantizar a los afiliados servicios de calidad, oportunos y satisfactorios.
- b) Administrar los riesgos de salud con eficiencia, equidad y efectividad.
- c) Organizar una red nacional de prestadores de servicios de salud con criterios de desconcentración/descentralización.
- d) Contratar y pagar a los prestadores de servicios de salud en la forma y condiciones prescritas por la presente Ley para las restantes Administradoras de Riesgos de Salud, ARS.
- e) Rendir informes periódicos al Consejo Nacional de Seguridad Social, CNSS, y a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales sobre la administración de los recursos para garantizar su uso eficiente y transparente.

---

1. Ver Artículos 31 y 159 de Ley 81-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social.

SeNaSa fue acreditado como ARS el 4 de septiembre de 2002, mediante la resolución No. 00052-2002 de la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, SISALRIL. Este proceso culmina en el 2005 con la resolución No. 012-2005 mediante la cual se otorga de manera definitiva la habilitación a la ARS estatal.

Como "bien público", se puede afirmar que SeNaSa es el principal instrumento de protección social en salud del Estado dominicano. A través de esta institución el Estado procura garantizar el acceso a los servicios de salud a la población más pobre del país y de este modo disminuir las inequidades sociales y modular el impacto negativo en la salud de la población generado por las fallas del mercado.

El SeNaSa tiene como misión "*ser la institución responsable del aseguramiento social en salud, garantizando servicios de calidad y trato humano*". Mientras que su visión es "*ser reconocida por la población como la mejor administradora de riesgos de salud, con altos estándares de calidad, transparencia e innovación en su gestión*".

Asimismo, la institución tiene como política de calidad "*garantizar la satisfacción de sus usuarios, respondiendo con eficacia, oportunidad y trato humano a sus requerimientos, desarrollando una cultura de innovación y mejora continua de los procesos*".

Los valores que orientan la cultura organizacional de SeNaSa son:

- *Trato humano*: este valor implica brindar servicios de forma personalizada y digna a los usuarios.
- *Equidad*: se orienta a ofrecer servicios a los usuarios sin discriminación.
- *Transparencia*: en este aspecto la institución se sitúa en la necesidad de hacer visible ante los ciudadanos, lo que hacemos.
- *Honestidad*: se concibe en la cultura de SeNaSa como la actuación individual y colectiva coherente con los principios, valores y políticas institucionales.

- 
2. "El Marco Común de Evaluación, (CAF, es una herramienta de gestión de la calidad total, inspirada en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, EFQM, y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer. Está basado en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y en la sociedad se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija la estrategia y la planificación, las personas, las alianzas y recursos y los procesos. El modelo examina la organización desde distintos ángulos a la vez con un enfoque holístico del análisis del rendimiento de la organización". Ministerio de Administraciones Públicas. El Marco Común de Evaluación (CAF). Mejorar una organización por medio de la autoevaluación.-- Ministerio de Administraciones Públicas y Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios: Madrid, 2007.

## Antecedentes

Mediante el Decreto Presidencial No. 516-05, el Poder Ejecutivo en septiembre del 2005 establece el Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público", cuya conducción quedaba bajo la responsabilidad del Ministerio de Administración Pública, MAP.

La primera participación de SeNaSa en este Premio fue en el 2007. Ésta se produce en una circunstancia matizada por la espontaneidad y el posicionamiento público de la institución. En efecto, el MAP convocó a diferentes instituciones a un evento de *benchmarking* para intercambiar algunas experiencias de prácticas promisorias en gestión de calidad. Una de ellas presentada en este evento fue la del SeNaSa. Al finalizar su exposición, la Directora Ejecutiva de SeNaSa, Dra. Altagracia Guzmán Marcelino, fue abordada por técnicos del MAP y del Consejo de la Reforma del Estado, CONARE, en el sentido de que veían en la institución muchas potencialidades y aspectos que exhibir, los que la hacía meritoria para participar en el Premio Nacional a la Calidad, en su versión 2007.

A escaso un mes para cerrar las postulaciones al Premio, la Directora Ejecutiva de SeNaSa conformó un equipo para que trabajara intencionalmente en la aplicación de la autoevaluación a través del Modelo CAF<sup>2</sup> y la preparación de las Memorias de Postulación, el que preparó todos los

insumos necesarios para aplicar en el Premio a la Calidad 2007. El resultado final fue que el SeNaSa en su primera postulación obtuvo dos galardones: “Medalla de Bronce y Premio a las Prácticas Promisorias”.

Los premios a la calidad obtenidos sintetizan la acumulación de los avances institucionales de SeNaSa durante estos cinco años, pero refleja a la vez los saltos cualitativos y ascendentes que ha significado la aplicación de un modelo de autoevaluación.

En efecto, la gestión de SeNaSa ha encontrado una enorme oportunidad de consolidación con la instauración del Premio Nacional a la Calidad y Prácticas Promisorias, auspiciado por el MAP. El Premio a la Calidad ha constituido un instrumento valioso para el estímulo a la mejora de la gestión y de gran utilidad para el intercambio y difusión de las mejores prácticas.

La institución ha asumido con tanta seriedad el Premio a la Calidad, visto como oportunidad para crecer, que con solo tres años participando ha logrado obtener Medallas de Bronce y un Reconocimiento de Prácticas Promisorias (2007), Medalla de Plata (2008) y Medalla de Oro (2009).

Con el Modelo CAF y los premios nacionales a la calidad, SeNaSa ha hecho de la autoevaluación una práctica permanente.

La organización ha ido adoptando gradualmente un nuevo modelo

de gestión que busca afianzar la credibilidad de las instituciones públicas y deje constancia de que es posible, desde lo público, ofrecer servicios con altos estándares de calidad y responder con efectividad a los requerimientos ciudadanos con alto sentido de la equidad.

La autoevaluación para aplicar a este Premio, hecha en base al Modelo CAF, ha significado una experiencia nueva para la institución. Ha ayudado a crecer porque, más que un Premio, fue asumido como una oportunidad para el fortalecimiento institucional. SeNaSa ha hecho de este Modelo una ocasión para consolidar la visión y la direccionalidad estratégica que demanda todo modelo de gestión de calidad.

### **Experiencia o práctica innovadora**

A partir de su participación en el 2007 en el Premio Nacional a la Calidad, el SeNaSa, ha venido aplicando gradualmente el Modelo CAF (Common Assessment Framework), como instrumento de autoevaluación de la gestión de calidad de los servicios que presta, en su condición de administradora estatal de riesgos de salud en la República Dominicana.

Someterse a la autoevaluación y al control social supone una madurez institucional y sentido de responsabilidad política, pero sobre todo, es la valoración de lo público

y del derecho de los ciudadanos a recibir unos servicios públicos excelentes.

Con la asunción del Modelo CAF, la institución ha visto consolidarse la mejora de los procesos de planificación y de gestión de calidad; la gestión de los recursos humanos; la definición de los procesos claves y su articulación coherente con la estructura organizacional; los mecanismos e instrumentos de relacionamiento con los usuarios y la medición de la satisfacción; ha desarrollado políticas dirigidas a consolidar la innovación tecnológica y evaluar la calidad de los sistemas de información, así como el impacto social de sus intervenciones como entidad estatal.

En términos de *gestión de los recursos humanos*, con la aplicación del Modelo CAF SeNaSa ha logrado introducir innovaciones para la cualificación de los procesos de evaluación de desempeño: diseño y aplicación de nuevos planes de capacitación; una mejor integración de los colaboradores internos; el desarrollo de estrategias y políticas de integración de grupos de interés externos e internos; aplicación de instrumentos de medición de la tasa de retorno en las capacitaciones; el fortalecimiento de

---

3. En el caso de SeNaSa, el propósito de los grupos de enfoque es obtener información racional y emocional relacionada con el clima organizacional, creando una atmósfera de intercambio amigable de ideas, de modo que los participantes tengan oportunidad de expresar sus sentimientos y percepciones frente a situaciones vividas o conocidas en sus respectivas áreas de trabajo.

la comunicación interna integrando murales virtuales y grupos de enfoques; la revisión de las políticas y procedimientos de recursos humanos y la implementación de los entrenamientos cruzados.

Con sus colaboradores internos, SeNaSa ha instaurado grupos de enfoques (*focus group* o grupos focales) para la canalización de conflictos y mejora del clima organizacional.<sup>3</sup> Se ha conformado un Comité de Calidad en el que interactúan funcionarios del nivel gerencial y técnico para enfocarse en los procesos de gestión de la calidad y profundizar en las áreas de mejora que resultan de la participación en los premios a la calidad y de la autoevaluación.

Además ha venido a ser una herramienta útil para lograr mayor coherencia en la dirección estratégica de SeNaSa y en la adopción de una visión de mejora continua, colocando a la institución como su propio referente.

Por eso, se ha adoptado el concepto de SER MEJOR QUE SeNaSa, lo que significa superarse a si mismos. Esto ha estado combinado con la práctica de aprender de otras experiencias nacionales e internacionales (*benchmarking*) que han dado resultados positivos.

La participación permanente de SeNaSa en esta premiación nacional ha favorecido que la organización dé continuidad a sus procesos de mejora de la calidad. Esto se expresa en la

decisión de la institución de involucrarse en el diseño e implementación de la Carta Compromiso al Ciudadano y a la Ciudadanía,<sup>4</sup> así como en la realización anual del Premio Interno a la Calidad.<sup>5</sup>

Los atributos que sirven de soporte a la Carta Compromiso están vinculados a la respuesta a tiempo de algunos de los servicios; a la accesibilidad documental y de expedientes para los prestadores de servicios de salud y los propios afiliados; con la responsabilidad en la entrega de informaciones relacionadas con la red de prestadores de servicios de salud; y con la exactitud o fiabilidad de las informaciones ofrecidas al usuario. Al final éstos se resumieron en tres grandes atributos:

- *Respuestas a tiempo:* implica el cumplimiento a tiempo de los plazos y compromisos asumidos con los usuarios de nuestros servicios.
- *Accesibilidad:* se refiere a las facilidades ofrecidas al usuario

---

4. La Carta Compromiso al Ciudadano es un documento público mediante el cual se proporciona de manera clara y sencilla informaciones sobre los estándares de calidad que la organización asume cumplir como respuesta a las necesidades y expectativas ciudadanas, a los fines de contribuir a la mejora continua de los servicios.

5. El Premio Interno a la Calidad es el reconocimiento explícito que tiene SeNaSa cada dos años a las mejores prácticas de los equipos gerenciales. Con este premio se busca consolidar la cultura de la calidad en todas las estructuras de SeNaSa.

para acceder a los servicios ofrecidos por la institución.

- *Fiabilidad:* implica la realización del servicio prometido con formalidad y exactitud.

En la Carta Compromiso al Ciudadano de SeNaSa los servicios establecidos para responder a la ciudadanía se han clasificado en tres categorías: servicios de afiliación, de salud y atención al usuario. Se trata de las tres áreas consideradas misionales por la organización.

Por otro lado, con el Premio Interno a la Calidad SeNaSa busca consolidar la cultura de la calidad en todas las estructuras de SeNaSa, procurando que esto se traduzca en una mejora continua en los servicios que se ofertan a la ciudadanía y por ende en una mayor satisfacción de los usuarios.

Con este Premio también se pretende promover espacios de intercambio de experiencias sobre temas de calidad y aplicación del modelo de gestión.

En el 2010 se reconocieron las prácticas de calidad más relevantes en las gerencias de la sede central y regional. La Gerencia de Atención al Usuario fue la instancia de la sede central ganadora del Premio Interno a la Calidad y en el ámbito regional la Gerencia de la Región III de Salud. Asimismo, la Gerencia de Salud (sede central) y la Regional VI resultaron ganadoras de los premios a las Prácticas Promisorias.

El Jurado Evaluador del Premio estuvo compuesto por un representante de diferentes instituciones:

- Ministerio de Administración Pública, MAP, quien presidió el Jurado.
- Consejo del Seguro Nacional de Salud, COSENASA.
- De la sociedad civil.
- De organismos internacionales.
- De las instituciones del sistema dominicano de seguridad social.
- Del sector empresarial.

Además, ha permitido un mayor cohesionamiento institucional y el fortalecimiento de la credibilidad de los ciudadanos, traducido en la mejora de las prestaciones de servicios que se ofrecen a los afiliados, comprobables en impactos cuantificables y en encuestas de satisfacción.

Este modelo de autoevaluación ha agregado valor a la práctica institucional, lo que se expresa en cambios evidenciables, tales como:

- Organización de los servicios previendo las medidas necesarias para evitar o minimizar los perjuicios que pudieran ocasionarle al ciudadano.
- Desarrollo de políticas de calidad para optimizar los recur-

sos, garantizando a la vez la entrega de servicios por encima de lo estipulado en el Plan de Servicios de Salud, PDSS, establecido por las instancias rectoras del Sistema.

- Propender cada vez más al uso racional de los recursos.
- Definición e implementación de una política de participación que integra la rendición de cuentas y el control social como parte de una gestión pública con responsabilidad social.
- Hacer de la planificación y la evaluación interna y externa, actividades permanentes vinculadas a la gestión cotidiana.
- Aplicar con prontitud y coherencia mecanismos para garantizar el acceso de los ciudadanos a la información pública disponible en SeNaSa.
- Definir y adoptar una estructura organizacional coherente con los objetivos estratégicos de la institución.
- Hacer de la sistematización y organización documental una cultura, enfocando la generación de informes con las evidencias que le sustenten.
- Integrar cada vez más la auditoría de calidad de los procesos y la tecnología.

- Fortalecer las capacidades y actitudes en los colaboradores internos para ofrecer una buena atención a los usuarios de los servicios.
- Readequación de las normativas y procesos internos, adecuándolas a la madurez y el desarrollo organizacional.

Finalmente, la conformación del Comité de Calidad<sup>6</sup> para la mejora continua ha sido una oportunidad para el empoderamiento sobre una herramienta que da coherencia y visión crítica al quehacer institucional.

Este Comité ha actuado de manera proactiva y ha concretado los resultados de las autoevaluaciones y las evaluaciones externas en planes de mejora de la calidad.

Uno de los nudos más críticos en este proceso ha sido el establecimiento de los estándares de calidad y los cambios requeridos en la plataforma tecnológica de la institución, dado que esto en ocasiones implica inversiones no contempladas en el presupuesto. A esto se agrega la asunción de indicadores de calidad que demandan una reorganización de áreas y del fortalecimiento de los recursos humanos.

Por eso, una lección aprendida es que la lectura del entorno micro institucional y de las capacidades internas deben pasar por un análisis de los recursos humanos y las capacidades tecnológicas y financieras para lograr implantar las estrategias y el impacto organizacional que tienen los hitos que se desprenden de los estándares y compromisos de mejora de la calidad.

Otro elemento de tensión crítica es la vinculación de los indicadores de calidad, con el Plan Estratégico y los planes operativos de las gerencias, sin que se tradujera en un paralelismo y una dispersión de esfuerzos.

Finalmente, la racionalidad técnica que demandan los procesos de gestión de calidad es un escenario favorable para el aprendizaje y el cambio, pero también para que se generen resistencias. Existe la tendencia en parte de los equipos a considerar que estos procesos son una carga adicional a las tareas cotidianas y por ende se resisten a incorporarlos en sus prácticas.

Para la adopción de modelos de gestión de calidad y el desarrollo de capacidades para la autoevaluación en las instituciones públicas, es necesario contar con un liderazgo público comprometido con esta nueva cultura; que la administración esté abierta a someterse de manera transparente al escrutinio público, tolerante a la crítica y “permeable a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía”;

---

6. Este Comité es un equipo intergerencial responsable de la coordinación y seguimiento de los procesos de autoevaluación, planes de mejora de calidad e implementación de la Carta Compromiso al Ciudadano.

capaz de dotarse de una visión orientada hacia resultados y procesos y gestionar eficazmente la articulación entre lo técnico y político.<sup>7</sup>

Para el caso de la República Dominicana, el liderazgo institucional y motivador asumido por el MAP, reafirma que las políticas y los procesos si no son lideradas por alguien tienden a no ser sostenibles. El rol del MAP ha sido determinante para que un conjunto de instituciones públicas hayan asumido la gestión de la calidad como un desafío y un compromiso.

El MAP ha convocado, motivado y acompañado a los gestores públicos dominicanos a la tarea de desarrollar modelos de autoevaluación institucional que han servido para el fortalecimiento de la función pública en las dependencias del Estado que lo han asumido.

El Premio Nacional a la Calidad y Prácticas Promisorias ha sido la mejor oportunidad que ha tenido la República Dominicana para adoptar el compromiso con una nueva cultura institucional en la gestión pública.

Este Premio ha proporcionado un potente marco para involucrar al SeNaSa en un proceso sin retroceso, hacia la mejora continua de la

gestión, permitiendo hacer más énfasis en las evidencias de lo que se hace, superando el anecdotismo y la cultura de la oralidad.

Este escenario ha propiciado que las instituciones participantes puedan encontrar un medio de coherencia común y una especie de competencia sana por hacerlo mejor.

Los colaboradores internos o empleados han potenciado su entusiasmo con la organización y la meta de lograr subir un escalón más en las premiaciones a la calidad.

También ha sido un medio efectivo de intercambio de buenas prácticas entre diferentes instituciones públicas, con la voluntad común de hacer mejor las cosas y responder con eficacia, eficiencia y oportunidad a los requerimientos de los ciudadanos.

Los premios a la calidad y prácticas promisorias han sido efectivos en facilitar el *benchlearning* entre las organizaciones del sector público de la República Dominicana y de motivación para que cada vez más se integren nuevas instituciones públicas a participar en estos premios.<sup>8</sup>

La participación en sí misma, de estos premios, constituye una ganancia, porque ayuda a identificar las fortalezas y las áreas de mejora institucional. Coloca a las instituciones frente a su propia realidad, a nuevas formas de hacer las cosas y además genera un espíritu de auto-desafío.

---

7. Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, CLAD. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: San Salvador, 2008.

8. Se destaca el intercambio de experiencias entre instituciones ganadoras de medallas en los premios nacionales de la calidad.

En SeNaSa ha sido determinante que el liderazgo institucional se haya alineado en un objetivo común: hacer de la gestión de la calidad un sello de identidad institucional. Un liderazgo capaz de dotarse de una visión orientada hacia resultados y procesos y gestionar eficazmente la articulación entre lo técnico y político.

El éxito de la implementación de un sistema de gestión de calidad en las instituciones públicas demanda del desarrollo obligatorio de un proceso de cambio organizacional y de una cultura que desplaza los viejos paradigmas por nuevos modelos de gestión.

La experiencia de SeNaSa confirma que involucrarse en los procesos de gestión de calidad apalanca el cambio cultural, lográndose una dinámica de reafirmación de los estándares existentes y el impulso de nuevos cambios.

Un factor de que ha facilitado este cambio cultural, es haber integrado al pensamiento institucional la concepción de que los usuarios tienen derecho a recibir servicios de calidad. Se trata de una revaloración de lo público donde se asume que los ciudadanos tienen derecho a recibir servicios de calidad.

En este paradigma de la gestión pública SeNaSa entiende que el servicio atento y amable ofrecido a los usuarios debe ser un sello distintivo de la identidad corporativa, así como la flexibilidad en los horarios de atención, buena señalización, buenos servicios de atención telefónica, prontitud y responsabilidad en las respuestas.

SeNaSa orienta los servicios a las expectativas y requerimientos de sus usuarios, trascendiendo la preocupación por los procedimientos y las normativas propias de un modelo tradicional de gestión pública y se centra en los resultados y los procesos que facilitan las respuestas a los usuarios.

La asunción de la calidad como parte de la visión y la gestión cotidiana de la institución se ha traducido en resultados visibles en la percepción y satisfacción de los usuarios de los servicios.

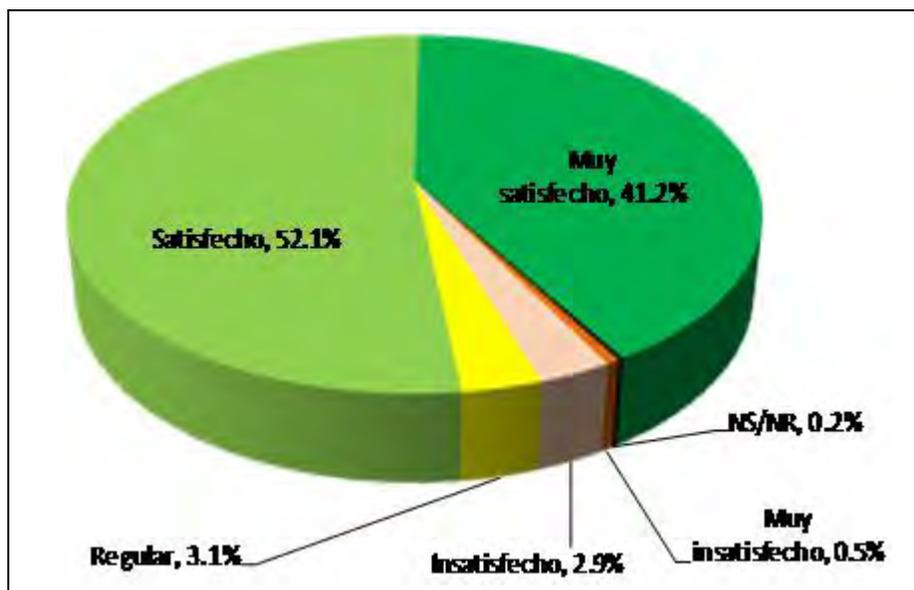
En efecto, en la Encuesta Gallup 2009 para los afiliados del Régimen Contributivo<sup>9</sup> respecto al nivel de satisfacción con los servicios recibidos durante los procesos de solicitudes de afiliación, un 41.2% indicó estar muy satisfecho y 52.1% están satisfechos. Es decir, 93.3% de los entrevistados indicó estar satisfecho.

---

9. Los afiliados al Régimen Contributivo son todas las personas asalariadas que cotizan al Sistema Dominicano de Seguridad Social y han elegido a SeNaSa como su Administradora de Riesgos de Salud.

---

**SEGURO NACIONAL DE SALUD, SeNaSa**  
**ENCUESTA SATISFACCIÓN DE AFILIADOS**  
**AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO**



*Fuente: Gallup, 2009. Encuesta para los afiliados del Régimen Contributivo, 2009.*

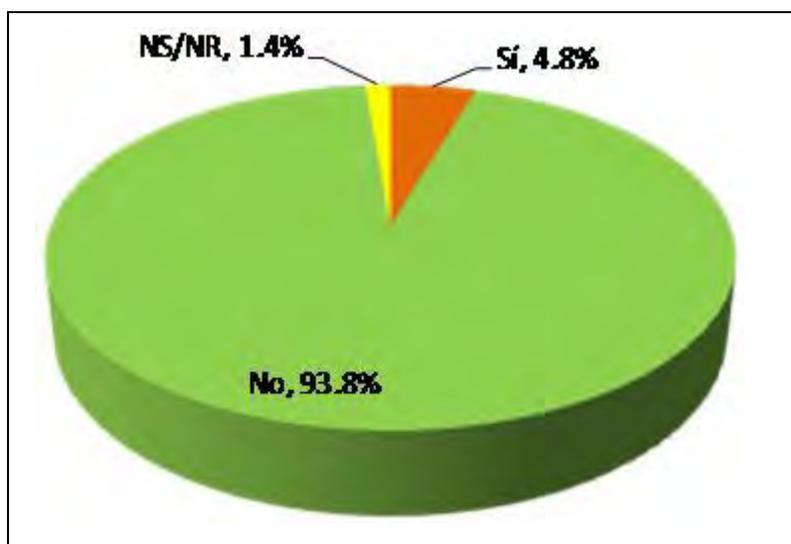
---

Este alto nivel de satisfacción se mantiene, cuando un poco menos de uno por cada veinte entrevistados indica desear cambiar de seguro (4.8%), frente al 93.8% que optaría

por no hacerlo. Esto refleja un alto nivel de fidelización, sentido de identidad y pertenencia al Seguro SeNaSa.

---

**SEGURO NACIONAL DE SALUD, SeNaSa**  
**ENCUESTA SATISFACCIÓN DE AFILIADOS**  
**AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO**



*Fuente: Gallup, 2009. Encuesta para los afiliados del Régimen Contributivo, 2009.*

---

Respecto a la calidad del trato dado por el personal de SeNaSa, el 47.2% de los encuestados afirmó que el mismo fue "Muy bueno" y el 45.7% contestó que fue "Bueno" al momento de hacer una solicitud,

para un total de 92.9%. Es decir, para nueve de cada diez personas que evaluaron los servicios, el personal de SeNaSa les brindó un trato bueno o muy bueno.

**SEGURO NACIONAL DE SALUD, SeNaSa  
ENCUESTA SATISFACCIÓN DE AFILIADOS  
AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO**

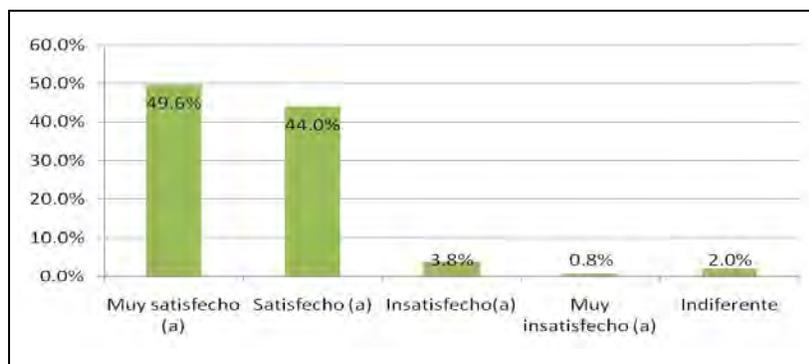
Evaluación del trato recibido	%
Total de Informantes	100.0
Muy malo	1.0
Malo	1.8
Regular	3.7
Bueno	45.7
Muy bueno	47.2
NS/NR	0.6

Fuente: Gallup, 2009. Encuesta para los afiliados del Régimen Contributivo, 2009.

Finalmente, el nivel de satisfacción general de los afiliados con los servicios recibidos de SeNaSa es de 93.6%. Esto coloca a la institu-

ción próxima a la meta de su Plan Estratégico 2008-2012, el que apunta a alcanzar un nivel de satisfacción del 95% de sus usuarios.

**SEGURO NACIONAL DE SALUD, SeNaSa  
ENCUESTA SATISFACCIÓN DE AFILIADOS  
AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO**



Fuente: Gallup, 2009. Encuesta para los afiliados del Régimen Contributivo, 2009.

Un rasgo particular y diferenciador de SeNaSa como entidad estatal es su interacción directa con los usuarios de los servicios. La institución ha procurado establecer una diversidad de puertas para facilitar el relacionamiento y la vinculación con los usuarios.

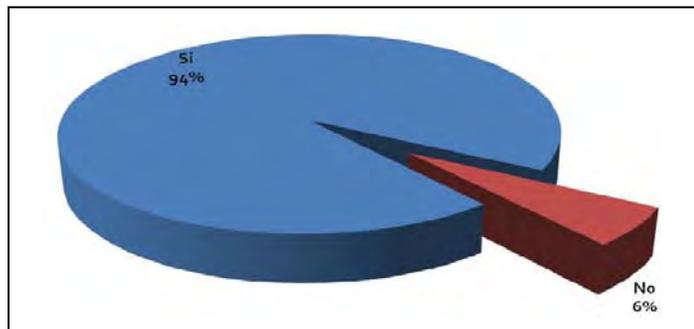
SeNaSa ha establecido como forma de comunicación con la ciudadanía un moderno sistema de atención al usuario compuesto por un centro de llamada, centros de contactos ubicados en una red, catorce oficinas en las diferentes regiones del país y en la sede central, áreas de atención al usuario en los centros

públicos y privados de salud y su página de la Internet.

En el 2009 SeNaSa realizó un “Estudio de medición de satisfacción de usuarios sobre los servicios prestados en las áreas de atención al usuario”, en el que se revelan cambios positivos experimentados por la institución desde que asumió de manera sistémica la gestión de calidad.

En efecto, ese estudio de una muestra de 1,382 personas que hacen uso de los servicios de las Áreas de Atención al Usuario, un 94% manifestó que el tiempo de espera fue adecuado.

### SATISFACCIÓN TIEMPO DE ESPERA

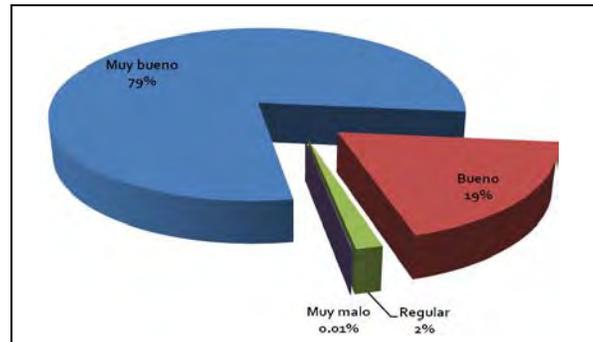


Fuente: SeNaSa, 2009. Estudio de medición de satisfacción de los usuarios sobre los servicios prestados en las áreas de atención al usuario.

Respecto al trato recibido por el personal de las áreas de atención al usuario, el 98% consideró que fue muy bueno (79%) o bueno (19%).

---

## MEDICIÓN TRATO DEL PERSONAL



Fuente: SeNaSa, 2009. Estudio de medición de satisfacción de los usuarios sobre los servicios prestados en las áreas de atención al usuario.

---

### Retos y desafíos institucionales

Los retos y desafíos para la mejora continua para mantener la calidad en la gestión interna de SeNaSa son los siguientes:

- Avanzar en el proceso de definición y operacionalización de un sistema de gestión de calidad para la certificación ISO 2000-9001.
- Garantizar la continuidad de la autoevaluación en los niveles gerenciales y medios.
- Establecer los indicadores de desempeño y vincular con el sistema de evaluación de los recursos humanos y las políticas de incentivos.
- Integrar la auditoría de calidad de los procesos y los sistemas tecnológicos.
- Evaluar el impacto y la tasa de retorno de los programas de capacitación.
- Elaborar guías de uso de todos los sistemas automatizados utilizados en SeNaSa, como forma de garantizar el manejo desconcentrado de los sistemas por parte de sus usuarios.
- Determinar una estructura de relación de costo-efectividad y medición del rendimiento financiero de SeNaSa.
- Hacer un análisis de costos de los procesos de afiliación que incluya costos directos e indirectos.

- Implantar un plan de manejo de los desechos sólidos en las oficinas, el que incorpore una política de gestión y reciclaje de desechos.
- Desarrollar una metodología de validación con población objetivo de material educativo e informativo previo a su publicación.
- Consolidar la generación de estadísticas y la medición del impacto.
- Recomendamos que las organizaciones dispuestas a desarrollar buenas prácticas de gestión institucionalicen a su interior un Comité de Gestión de la Calidad con suficiente autoridad y liderazgo interno para, en alianza con la dirección, trabajar en las áreas de mejora.
- Participar en un premio a la calidad sin que tenga como base la voluntad política de hacer los cambios o las mejoras.

Para poner en práctica estas iniciativas en otras organizaciones se recomienda lo siguiente:

- Es indispensable alinear a todo el liderazgo de la institución en esta cultura de gestión de la calidad. De manera especial, quienes tienen la responsabilidad de la alta gerencia deben convertirse en motorizadores de estos procesos.
- En lugar de caminar al ritmo de la resistencia, es sugerible concentrar las energías en quienes están dispuestos a apostar al cambio y a la transformación en la institución.
- El establecimiento de una cultura de calidad comienza en introducir las maneras diferentes de hacer las cosas. El cambio de paradigma más que un discurso o un modelo abstracto, es una praxis dirigida.

## Bibliografía

Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo, CLAD. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: San Salvador, 2008.

Ministerio de Administración Pública, MAP. Bases del Premio Nacional a la Calidad: Santo Domingo 2006.

\_\_\_\_\_. El Marco Común de Evaluación, CAF. Mejorar una organización por medio de la autoevaluación: Madrid, 2007.

Seguro Nacional de Salud, SeNaSa. Bases del Premio Interno a la Calidad: Santo Domingo, 2010.

## **BUENA PRÁCTICA DE LA TESORERÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL<sup>10</sup>**

### **Introducción**

El 9 de mayo del 2001 fue promulgada la Ley No. 87-01, estableciendo el Sistema Dominicano de Seguridad Social, SDSS, para regular y desarrollar los derechos y deberes recíprocos del Estado y de los ciudadanos en lo concerniente al financiamiento para la protección de la población contra los riesgos de vejez, discapacidad, cesantía por edad avanzada, sobrevivencia, enfermedad, maternidad, infancia y riesgos laborales.

Dentro de esta Ley se instituyeron varias entidades públicas con diversas funciones, que integraron el SDSS. En ese tenor, nos referimos a la Tesorería de la Seguridad Social, TSS, la que forma una de dichas entidades que dan vida a esta Ley.

La TSS inició sus labores el 2 de febrero del 2002, realizando un trabajo ininterrumpido hasta el día de hoy. Es administrada por el Tesorero de la Seguridad Social, quien la representa ante el Consejo Nacional de la Seguridad Social, CNSS.

Tiene a su cargo el Sistema Único de Información y el proceso de recaudo, distribución y pago. Para

asegurar la solidaridad social, evitar la selección adversa, contener los costos y garantizar la credibilidad y eficiencia, cuenta con el apoyo tecnológico y la capacidad gerencial de un personal especializado y con equipos de última tecnología. La TSS administra los fondos que el Gobierno especializa para el Régimen Subsidiado, depurando la Base de Datos suministrada por el SeNaSa, para evitar duplicidades y pagando mensualmente a ésta una cápita por los afiliados, titulares y dependientes directos.

Conforme a la misión y objetivos previstos en la Ley y sus normas complementarias, la TSS tiene la responsabilidad de:

- Administrar el sistema único de información y mantener registros actualizados sobre los empleadores y sus afiliados, y sobre los beneficiarios de los tres regímenes de financiamiento.
- Recaudar, distribuir y asignar los recursos del SDSS.
- Detectar la mora, evasión y elusión, combinando otras fuentes de información gubernamental y privada, y someter a los infractores, cobrar las multas y recargos.

Nuestros servicios van dirigidos al sector empleador, que son nuestros clientes externos. Estos son los empresarios y dueños de

---

10. Tesorería de la Seguridad Social, TSS.

negocios que tienen personal bajo su dependencia. Los departamentos que interactúan con el público son:

- *Centro de Asistencia al Empleador, CAE:* se encarga de dar asistencia directamente al empleador, ya sea de manera personalizada o por vía telefónica a través de su Centro de Llamadas.
- *Supervisión & Control:* es el responsable de realizar auditorías a los empleadores para verificar la veracidad de las informaciones de las nóminas registradas en la TSS.
- *Consultoría Jurídica:* le encomienda efectuar acuerdos de pago y someter a los morosos a los tribunales.
- *Oficinas Regionales:* se le faculta para proporcionar los mismos servicios que se dan en las oficinas principales. Están compuestos con representantes del CAE, Consultoría Jurídica y Auditoría. Actualmente se cuenta con tres oficinas regionales: en Santiago, Puerto Plata y Bávaro.

### **Antecedente**

Desde que la TSS inició sus labores, ha venido modernizando e innovando sus procesos y estructura. Se ha asumido un fuerte compromiso con nuestros ciudada-

nos/clientes, tanto internos como externos. A raíz de eso y basados en las exigencias de los mismos, asumimos una filosofía de cambio constante y de adaptación al mismo. Se ha realizado un proceso de acogimiento y apego a nuestra cultura organizacional, lo que nos ha garantizado contar con un personal más identificado y comprometido con ofrecer un buen servicio.

Para nosotros la satisfacción de nuestros ciudadanos/clientes no es una opción, es una obligación. Una de las características que nos definen como institución pública es el gran empeño que diariamente ponemos en la satisfacción de los usuarios de nuestros servicios. Todo nuestro accionar administrativo y operativo gira en torno al bienestar de nuestros clientes externos.

En el Marco Común de Evaluación CAF vimos una oportunidad para nosotros garantizar que nuestro sistema de gestión tenga la orientación que esperamos. Anticipamos que el trabajar e implementar los criterios y subcriterios del modelo nos permitiría adoptar la filosofía de trabajo en equipo.

A pesar de haber hecho algunos avances, considerábamos que aun debíamos adoptar un enfoque integral mediante el cual los colaboradores participen en la toma de decisiones y elaboración de planes y proyectos. Necesitábamos aplicar con mayor intensidad el Ciclo Deming en los trabajos que realizamos, en el sentido de planear mejor

las actividades y estrategias; desarrollar y llevar a cabo las acciones de lugar; controlar y verificar los resultados obtenidos y aplicar las mejoras con miras a alcanzar los resultados anhelados.

Esas fueron las principales razones que nos movieron a participar en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias. Nuestra primera experiencia fue en el 2006.

### **Descripción general de la iniciativa**

A pesar de que nuestra institución invierte en la satisfacción de nuestros usuarios/clientes, somos conscientes de que siempre existirán áreas de mejora. Hubo un tiempo en que la calidad del servicio se vio empañada por las limitaciones de espacio físico y la poca participación que tenían nuestros clientes externos en el diseño y mejora de los servicios.

Esa fue la razón que nos llevó a profundizar en el conocimiento de los requerimientos y demandas de nuestros clientes externos y satisfacer las necesidades y expectativas de los mismos. En ese sentido, en el primer trimestre del 2008 iniciamos una serie de medidas, las que continuamos aplicando hoy en día. La primera, fue el traslado del Centro de Asistencia al Empleador de la Oficina Principal a un local más amplio, cómodo y con mejor acceso para el

empleador; también se remodeló la oficina de Santiago para ofrecer mayor visibilidad y comodidad a los empleadores y, finalmente, se creó el Centro de Contacto Telefónico de la TSS. Todos estos cambios implicaron el uso de nuevas y más modernas herramientas tecnológicas.

A sabiendas de que la implementación de nuevas tecnologías requiere de un personal acorde con las exigencias y requerimientos del nuevo sistema, se contrató los servicios de la Empresa Black Cube Technologies C. por A. (empresa especialista en Call Center) para que midiera los resultados alcanzados por los operadores del nuevo sistema. Se midió y evaluó personalmente a cada colaborador del Centro de Asistencia Telefónico. Se tomaron en consideración criterios como el liderazgo, servicio al cliente, amabilidad, cortesía, profesionalismo, etc., para determinar el nivel de preparación y el grado de efectividad de los colaboradores de esta área.

Para monitorear estos cambios se ha adquirido un moderno sistema automatizado, Automatic Call Director, ACD, el que nos permite conocer en tiempo real el rendimiento y progreso de cada colaborador que entra en contacto con un empleador. De ese modo se ha podido aplicar las medidas de controles necesarias para garantizar que nuestros clientes externos se sientan a gusto con lo que se les ofrece. Con el sistema del Contac Center se puede monitorear personalmente a cada colaborador, determinando las

llamadas atendidas, el tiempo de cada una, efectividad del servicio ofrecido, entre otras cosas.

Para cumplir eficazmente con todo lo antes expuesto, nos hemos valido de una serie de herramientas, a través de las cuales se ha llegado a conocer las expectativas reales y potenciales de nuestros empleadores y rediseñar los procesos con el objetivo de brindar a los mismos un mejor y más eficiente servicio. Estas herramientas, las que en su mayoría son encuestas, han resultado de mucha utilidad para la institución, ya que las informaciones que proveen nos permiten rediseñar y reestructurar nuestra estrategia de servicio al cliente en función de sus requerimientos.

Una de las herramientas que se utiliza para conocer la opinión de nuestros clientes externos es la Encuesta de Calidad en el servicio recibido. El Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional tuvo a su cargo el diseñar, aplicar, procesar e interpretar la misma, con el objetivo de recibir desde nuestros clientes un *feedback* acerca del trabajo que diariamente realizamos con ellos.

Se realiza un procedimiento y el diseño del formulario en abril y la encuesta fue aplicada en los meses

de mayo y junio del 2008, así como el primer y segundo trimestre del 2009. La misma consta de tres partes:

- Tiempo de espera antes de ser atendido.
- Lapso que le tomó al colaborador ofrecer el servicio.
- Aspecto del colaborador que le atendió.

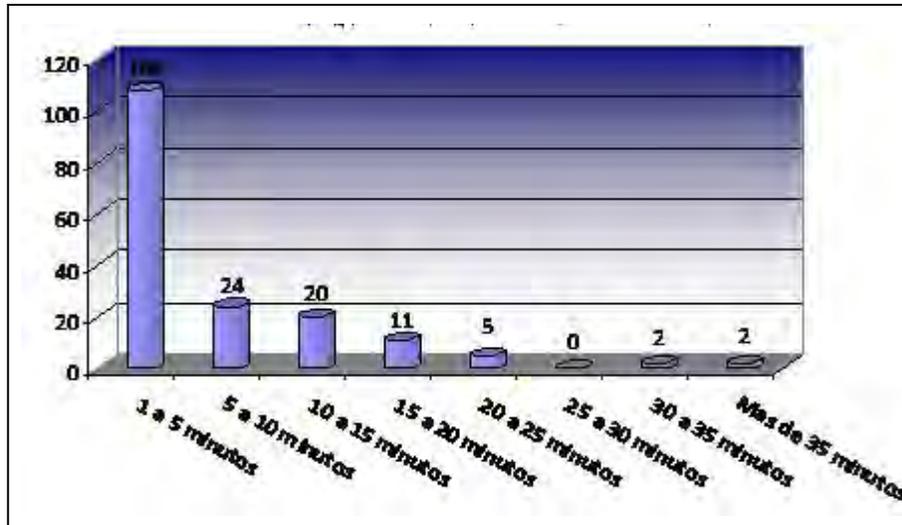
Las encuestas son aplicadas en fechas específicas en todos aquellos departamentos que reciben empleadores; a saber:

- Centro de Asistencia al Empleador, CAE.
- Supervisión y Control.
- Consultoría Jurídica.
- Oficinas Regionales.

Con las informaciones obtenidas se elaboraron informes de resultados, los que están compuestos por gráficos, tablas y comentarios, y luego se le dan a conocer a todo el personal por correo electrónico.

A continuación se presentan algunos resultados de la última encuesta aplicada:

### TIEMPO QUE LE TÓMÓ A LOS EMPLEADORES PARA SER ATENDIDOS



Fuente: TSS. Informe Estadístico Encuesta de Calidad al Empleador, 1er trimestre, 2010.

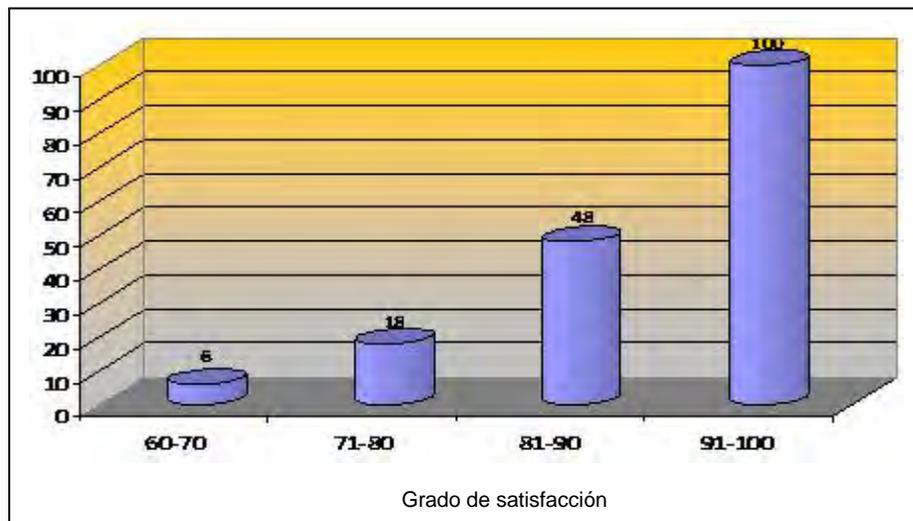
El tiempo es uno de los indicadores principales del nivel de eficiencia que existe en un determinado proceso. Este 62.79% ( $108/172 \cdot 100$ ) equivalente a los empleadores que fueron atendidos en los primeros cinco minutos, nos muestra que se cuenta con un sistema sumamente eficiente, que ha contribuido a lograr los resultados

deseados. Sin duda alguna, la eficiencia es una de las características más sobresalientes.

De los otros empleadores, un 13.95%, fue atendido entre cinco a diez minutos; un 11.63% de diez a quince minutos y solo un 11.63%, fue atendido pasados los 15 minutos.

---

### NIVEL GENERAL DE SATISFACCIÓN DE LOS EMPLEADORES CON EL SERVICIO RECIBIDO EN LA TESORERÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, TSS



Fuente: TSS. Informe Estadístico Encuesta de Calidad al Empleador, 1er trimestre, 2010.

---

Se decidió incluir este criterio en las evaluaciones para poder tener una noción del nivel de satisfacción general de nuestros empleadores. De aquí se deriva el resultado final de todo el esfuerzo que dediquemos al realizar un trabajo. Este renglón nos dirá qué tan eficientes fuimos en la prestación del servicio, ya que todo va en función de estos resultados.

De aquí se deduce que el 58.14% de los encuestados se sienten muy satisfechos con nuestros

servicios. El 27.91% nos otorgan una puntuación entre 81-90 puntos y el 13.95% nos ubican en un rango de 60-80 puntos.

Aunque la calificación más alta fue la que obtuvo mayor cantidad de votos, se toma en cuenta el resto de los valores y se trabaja conforme a los mismos realizando planes de mejora.

Otra medida implementada en lo concerniente al servicio al cliente consistió en la creación del área de

calidad en el 2009, la que se encarga de monitorear el nivel de calidad de la asistencia telefónica que se le brinda a los empleadores que se ponen en contacto con nuestra institución. Este equipo está compuesto por tres Analistas de Calidad.

Para escuchar las opiniones de los empleadores acerca del servicio telefónico, se diseñó y aplicó una encuesta denominada "Encuesta de Satisfacción Telefónica". Esta herramienta, se le aplicó a empleadores que hayan llamado al Centro

de Llamadas en las últimas veinticuatro horas, se monitoreó el desempeño de nuestros operadores y el nivel de satisfacción de nuestros clientes externos. Estas encuestas son aplicadas y procesadas por los Analistas de Calidad, quienes fueron entrenados y habilitados de los conocimientos requeridos para cumplir con esta responsabilidad.

A continuación se presentan algunos resultados de la última encuesta de satisfacción telefónica:

---

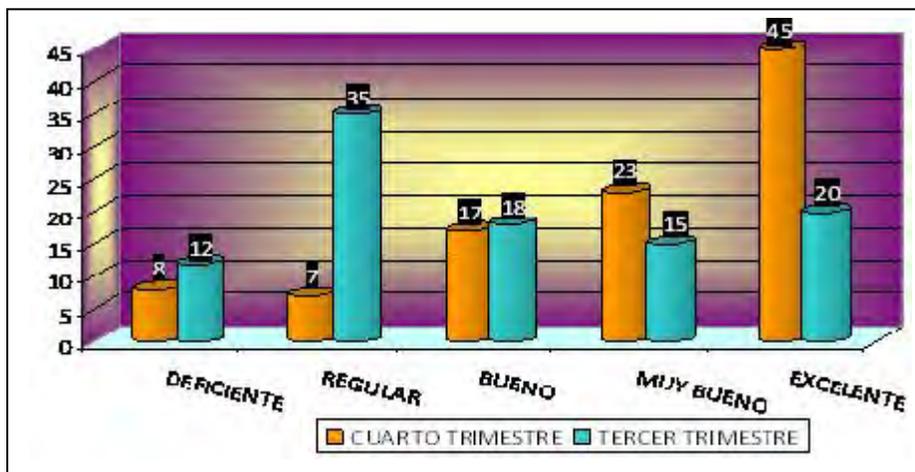
**TESORERÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, TSS**  
**ENCUESTA DE SATISFACCIÓN TELEFÓNICA**  
**ACCESIBILIDAD AL CALL CENTER**

Satisfacción No. de encuestados	Cuarto trimestre	Tercer trimestre
Deficiente	8	12
Regular	7	35
Bueno	17	18
Muy bueno	23	15
Excelente	45	20

*Fuente: TSS. Informe Estadístico. Encuesta de Satisfacción Telefónica, 4 to. trimestre, 2009.*

---

**TESORERÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, TSS  
ENCUESTA DE SATISFACCIÓN TELEFÓNICA  
ACCESIBILIDAD AL CALL CENTER**



Fuente: TSS. Informe Estadístico. Encuesta de Satisfacción Telefónica, 4 to. trimestre, 2009.

En la reseña que se redactó el trimestre anterior, (3er. trimestre) se había dicho que esperábamos que el acceso al Centro de Llamadas mejorara para el próximo trimestre. Como reflejan los gráficos, nuestras expectativas fueron superadas. Casi un 50% de los encuestados ponderan este criterio como excelente, a diferencia del 20% que lo hizo en el trimestre anterior.

La accesibilidad al Centro de Llamadas está relacionada con un alto nivel de servicio, y considera tres factores esenciales:

- La facilidad de contactar al centro y ser atendido, lo que está íntimamente relacionado con la disponibilidad de líneas y de personal en el centro para manejar adecuadamente el volumen de llamadas entrantes.
- Un rápido tiempo de respuesta (el tiempo que toma un contacto en ser atendido a partir del momento que entra en cola).
- Corto tiempo de espera, relacionado al punto anterior, es decir, la demora para ser atendido.

Todos estos factores han sido mejorados notablemente con las medidas que se ha adoptado últimamente.

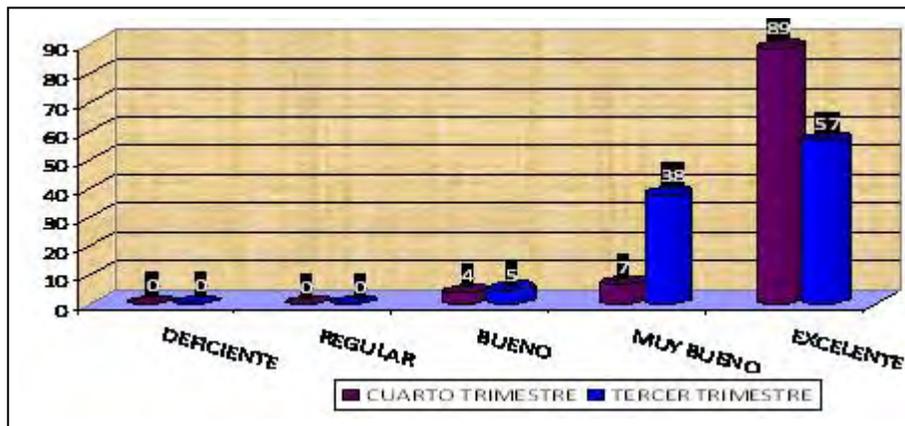
Con relación a esta encuesta el nivel de satisfacción general fue el siguiente:

### SATISFACCIÓN EN SENTIDO GENERAL POR PARTE DEL EMPLEADO

Satisfacción / No. de empleados	Cuarto trimestre	Tercer trimestre
Deficiente	0	0
Regular	0	0
Bueno	4	5
Muy bueno	7	38
Excelente	89	57

Fuente: TSS. Informe Estadístico. Encuesta de Satisfacción Telefónica, 4 to. trimestre, 2009.

### SATISFACCIÓN GENERAL



Fuente: TSS. Informe Estadístico. Encuesta de Satisfacción Telefónica, 4to trimestre, 2009.

Los datos aquí reflejados nos dan una idea de cómo estuvo manejándose el Centro de Llamadas en este último trimestre. La satisfacción general de las personas atendidas tuvo un incremento considerable en comparación con el período anterior. El 38% de los encuestados en el trimestre julio-septiembre había evaluado la satisfacción general como muy buena; no obstante, 32 de los 100 empleadores que llamaron a nuestro centro cambiaron su percepción respecto a la satisfacción general de muy bueno a excelente.

Nos caracterizamos por no dejar empleadores insatisfechos ni medio satisfechos. Procuramos dar lo máximo en cada atención. Ahí radica el éxito de nuestro servicio.

Con todas estas medidas e innovaciones aplicadas se buscaba mejorar los niveles de comunicación con nuestros clientes externos. Así, la estrategia de actuación con los empleadores ha estado enfocada en mantener una relación personalizada, estable y satisfactoria. Se ha aprendido que cualquier tipo de estrategia a llevar a cabo debe estar basada en un flujo de comunicación en dos direcciones. Se ha implantado un diálogo TSS-empleadores como empleadores-TSS. Los empleadores que visitan nuestras oficinas requieren un servicio y atención personalizada, y es lo que se ha logrado gracias al involucramiento de todo el personal.

Como institución pública, reconocemos la importancia que tiene el que nuestros clientes externos (empleadores) conozcan la organización y los servicios que se ofrecen. Movido por esa gran realidad, iniciamos con los trabajos para la elaboración de la “Carta Compromiso TSS”. Estos trabajos fueron iniciados en abril del 2009, lo que nos coloca como una de las principales instituciones del país en trabajar en la elaboración de una carta compromiso. Los mismos fueron realizados con la asesoría de representantes del Ministerio de Administración Pública, MAP.



En esta Carta se presenta una visión global de todos los servicios que se ofrecen, los requerimientos de los mismos, los medios de contactos con la institución, nuestro compromiso y estándares de cali-

dad, así como nuestro pensamiento estratégico.

Su elaboración y publicación es una muestra del gran e importante compromiso de calidad que hemos asumido; y no nos referimos a calidad en el mero contexto semántico de la palabra, sino como calidad de vida, de trabajo, de nuestros colaboradores, de la institución, de sus objetivos, de sus procesos y en general de todos los componentes de la misma. Para nosotros, alcanzar la calidad total ya no es una meta, es un requerimiento.

En la Carta Compromiso especificamos la forma en que procederemos a dar respuesta a las quejas de los clientes. Para esto se han definido políticas, las que se le dieron a conocer al personal, con el propósito de responder a las quejas de los clientes con el mayor estándar de calidad.

Adicional a todo esto y como un requerimiento de la Carta Compromiso TSS, diseñamos con el apoyo del Departamento de Operaciones y Tecnología de nuestra Institución, un sistema de monitoreo y medición de indicadores de calidad automático en tiempo real. Con este sistema se determinará si se está cumpliendo con los estándares de calidad en lo referente a tiempo de entrega, calidad del servicio, etc.

En lo concerniente al personal de servicio al cliente, se ha dispuesto estudiar y darles seguimiento a todos los colaboradores, con el objetivo de contribuir a su crecimiento y desarrollo. En ese sentido, periódicamente se evalúan y monitorean el desempeño, determinando el nivel de preparación y conocimiento que ostenta el empleado en su área de trabajo. Según los resultados que arroje esta evaluación, se solicita capacitación adicional para empleados con deficiencia.

Aquellos que muestren un desempeño deficiente, participan en programas de *coaching*, reentrenamiento y plan de desarrollo. Como método de formación, nos propusimos formar en el puesto de trabajo a cada empleado que va a entrar al Centro de Asistencia al Empleador. Durante este proceso, un empleado activo y capacitado de dicho centro mantiene a su lado, por aproximadamente una semana, un empleado de nuevo ingreso, al que le explica los detalles y pormenores de las labores que se realizan.

El tener un concepto claro de quiénes son nuestros clientes y de cuáles son sus expectativas, nos ha permitido llegar de manera más exitosa a sus necesidades y demandas. Desde el inicio nos hemos estructurado con una visión clara y directa hacia nuestros clientes externos, que son los empleadores, lo que nos

ha permitido forjar una relación permanente y estable con los mismos.

### ***Identificación de los aspectos innovadores de la propuesta***

- Orientación al cliente.
- Mejora continua.
- Fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de nuestro capital humano.
- Servicio de clase mundial.
- Comunicación bilateral (TSS-empleador y empleador-TSS).
- Medición y seguimiento.

### ***Obstáculos durante el proceso de implementación de la iniciativa***

Como es normal en todo proceso de innovación, existen quienes presentan una gran resistencia al cambio. Nuestro personal no escapó a esta realidad durante las fases de implementación de todas las medidas que se aplicaron. El principal obstáculo que se enfrentó durante la implementación de la iniciativa antes citada, fueron las objeciones que en primera instancia pusieron los colaboradores del Centro de Asistencia al Empleador.

No obstante, para manejar esta situación se llevaron a cabo una serie de talleres y charlas informativas, con el objetivo de dar a conocer al personal los cambios implementados. Luego de conocer las nuevas herramientas, políticas y procesos, la actitud de los colaboradores cambió radicalmente, en el sentido de que acogieron la iniciativa y trabajaron como un equipo para que el servicio ofrecido fuese de clase mundial.

### ***Factores críticos de éxito***

- Adopción por parte del personal de las medidas implementadas.
- Trabajo en equipo.
- Capacitación y adiestramiento del capital humano.
- Adquisición de modernas tecnologías.

### ***Resultados obtenidos***

Varios han sido los beneficios que esta iniciativa ha dejado a nuestra institución. Dentro de los más destacados se pueden mencionar:

- Aumento en el nivel de satisfacción de los usuarios/clientes.
- Estadísticas favorables sobre las mediciones realizadas.

- Ampliación del nivel de conocimientos y habilidades del personal de servicio al cliente.
- Incremento de la eficiencia en varios procesos internos relacionados con la atención al cliente.
- Agilización en el proceso de respuesta a los usuarios del servicio.

Todos estos avances representan ventaja para nuestros clientes externos y para la ciudadanía en general. Los empleadores pueden realizar sus trámites en nuestras oficinas con mucho más rapidez y se van a sus hogares con un nivel mayor de satisfacción.

### **Retos y desafíos institucionales**

#### ***Aspectos de mejora continua para mantener la calidad en la gestión interna***

Dicen algunos expertos en el área de administración que lo más difícil de un proyecto no es implementarlo, sino mantenerlo. Creemos que no vamos a escapar de esa gran realidad. Ciertamente la aplicación del CAF nos ha sido de mucha ayuda y son sorprendentes las mejoras que se han logrado. Sin embargo, más allá de las prácticas desa-

rolladas está el seguimiento y monitoreo de las mismas. En ese sentido, existen unos factores que se deben tomar en consideración a los fines de mantener la calidad de la gestión interna.

En ese sentido, podemos referirnos a la proactividad que debe primar en el sistema de gestión, lo que permitirá anticiparse a los cambios y aceptar, de forma positiva, cada oportunidad que se nos presenta, lo que visualizamos como un reto. Los liderazgos no pueden ser estáticos, a medida que cambian las condiciones y las personas, así deben modificarse los estilos de liderazgos.

Para garantizar que el sistema de gestión siga la orientación desarrollada, debe continuar con la filosofía de trabajo en equipo. Todos los departamentos y áreas de la institución se han propuesto adoptar un enfoque integral mediante el que los empleados participen en la toma de decisiones y elaboración de planes y proyectos.

Cada área elabora su plan operativo anual con la participación de todos los empleados. En los trabajos de revisión que se realizan sobre este plan, se aplica el método o ciclo Deming, PDCA. Planeamos las actividades y estrategias; desarrollamos y llevamos a cabo las acciones de lugar; controlamos y verificamos los resultados obtenidos y

aplicamos las mejoras de lugar con miras a alcanzar los resultados anhelados.

Debemos seguir mostrándonos como una institución innovadora; es de suma importancia que nos mantengamos viendo cada queja como una mejora. Aprender acerca de los problemas que como institución tenemos nos ha permitido mejorar considerablemente nuestras operaciones internas y los servicios externos que ofrecemos.

Se ha logrado crear un concepto de mejora continua, lo que nos ha permitido, mediante el trabajo en equipo, planificar las acciones, ejecutarlas con el mayor grado de eficiencia, medir los resultados alcanzados e implementar las actividades de mejora requeridas. En ese mismo orden, una práctica que no se puede discontinuar es la elaboración de planes de mejora, ya que ese mecanismo nos permite identificar oportunidades de mejora, planificarlas y ejecutarlas.

Para mantener la calidad de los servicios y procesos, en agosto del 2009 se inició la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad bajo la Norma ISO 9001 en su versión 2008. Con este nuevo Sistema se ha logrado un nivel de conscientización en la institución ante el compromiso de todos hacia la estandarización de nuestros procesos y la calidad, con la responsabilidad de hacerlo bien desde el principio y cumpliendo con nuestro eslogan de

calidad: Hacia la Excelencia con Credibilidad y Transparencia.

La implementación del Sistema se ha logrado con el trabajo en equipo y la participación de los “dueños de cada proceso”, exponiendo ideas tendientes de mejora en el análisis de cada proceso de la institución.

En un acto celebrado en un hotel de la ciudad de Santo Domingo el 22 de febrero del 2011, se nos hizo entrega formal del certificado que nos acredita como una institución certificada bajo la Norma ISO 9001:2008, a cargo del Instituto de Normas Técnicas, INTECO, de Costa Rica.

La TSS está consciente de que todo el personal afecta la calidad de los servicios y debe ser competente desde cualquiera que sea su función dentro del Sistema de Gestión de Calidad, es por esto que la Gestión de Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional ha realizado un trabajo a raíz de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad que abarca los siguientes aspectos:

- Levantamiento y evaluación de las competencias necesarias en base a educación, formación, habilidades y experiencias para cada posición.
- La creación de un nuevo programa de capacitación para proporcionar las competencias

ausentes en cada uno de nuestro personal, según evaluación aplicada.

De todas estas actividades de formación se mantienen registros de evidencias de la identificación, formación y evaluación en cuanto a las competencias que forman parte del capital humano de la TSS.

Se ha logrado con la implementación del Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma ISO 9001:2008 que nuestro personal sea consciente de la importancia de sus funciones en cuanto al cumplimiento de la Política de Calidad y al logro de los Objetivos de Calidad de la institución.

En el 2010, se implementó otra herramienta para medir el índice de credibilidad y transparencia, con el objetivo de seguir fortaleciendo la transparencia institucional, eje central en nuestra institución. Desde su fundación, la TSS siempre se ha interesado por ser una institución transparente y confiable dentro del Sistema Dominicano de Seguridad Social. En ese sentido, todos nuestros esfuerzos han estado orientados a brindar a nuestros clientes y ciudadanos en general, la seguridad y confianza demandada, de forma tal que se crea y confíe en el trabajo que día a día se realiza.

Para ello se diseñó una encuesta, la que fue aplicada a todas las instituciones, públicas y privadas que entran en contacto con la TSS durante el proceso de recaudación,

dispersión y distribución de los fondos de la seguridad social, estos clientes son los receptores de fondos del SDSS, éstos son:

- Las Administradoras de Riesgos de Salud, ARS's.
- Las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP's.
- Bancos recaudadores.
- Otras entidades del Sistema Dominicano de Seguridad Social, SDSS: Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, SISALRIL, Empresa Procesadora de la Base de Datos del Sistema Dominicano de Seguridad Social, UNIPAGO, Superintendencia de Pensiones, SIPEN y la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados, DIDA.

Según los resultados arrojados en esta primera encuesta, el índice general de credibilidad y transparencia fue de un 90.18. De manera que es un gran logro el que externamente nos vean como una institución dinámica, eficiente, transparente, innovadora y vanguardista.

***Recomendaciones generales para poner en práctica la iniciativa en otras organizaciones.***

El CAF, además de ser una herramienta de fácil aplicación, ga-

rantiza buenos resultados en un tiempo relativamente corto. A todas esas instituciones que desean aplicar este modelo, le animamos a que lo hagan sin más demora. Existen algunas recomendaciones que podrían ayudar cuando se inicie la aplicación. Éstas son:

*Involucrar a todo el personal en los procesos de cambios e innovación que se implementen en sus respectivas organizaciones*

Ese involucramiento generará un nivel mayor de compromiso. Para nosotros el capital no es simplemente un activo más, sino el más importante de los recursos de la institución. Muchas instituciones se ven tentadas a manejar la aplicación y planificación del modelo solo a nivel de la alta gerencia. Cuando esto sucede, los resultados son menos satisfactorios que si se involucrara a todo el personal. Cuando la implementación se hace con el apoyo e involucramiento de cada empleado, todas las fases del proceso son mucho más simples y efectivas.

*Comunicar por todas las vías aquellas noticias que le incumben al personal*

En ese sentido, nosotros aconsejamos el uso de herramientas tecnológicas tales como correos electrónicos internos (*out-look*), *in-*

*tranets*, etc. Además de estos medios, resulta de suma importancia el involucramiento del personal en las reuniones departamentales que se realicen.

*Realizar un análisis interno e intenso en el que se puedan reflejar las fortalezas y debilidades que tiene la organización*

En esta fase es preciso ser bien críticos, no creernos que estamos en la institución perfecta. Mientras más áreas de mejora detectemos, más impresionantes serían los resultados alcanzados. Para la realización de este diagnóstico conviene formar un equipo interno, compuesto por empleados de los diferentes departamentos y áreas de la organización. Éstos tendrán a su cargo el análisis de los diferentes procesos que se efectúan en sus respectivas áreas, a los fines de determinar aspectos de mejora.

*Hacer planes de mejora con miras a superar las deficiencias detectadas*

Una vez que son identificadas las áreas de mejoras, es preciso realizar un plan de acción, el que indicará en qué medida irán implementando estas mejoras. En el caso de la TSS ha sido de mucha ayuda designar una persona como responsable del plan, la que se encarga de darle seguimiento a las diferentes áreas involucradas en el mismo.

## Bibliografía

Carta Compromiso al Ciudadano de la Tesorería de la Seguridad Social, publicada el 8 de diciembre del 2009.

Common Assessment Framework (Marco Común de Evaluación) CAF, impreso en la República Dominicana por el Ministerio de Administración Pública.

Informe Estadístico Encuesta de Calidad Sector Empleador (1er trimestre 2010), elaborado por Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional de la Tesorería de la Seguridad Social.

Informe Estadístico Encuesta de Satisfacción Telefónica (4to trimestre 2009), elaborado por Recursos Humanos y Desarrollo Organizacional de la Tesorería de la Seguridad Social.

Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Editora Centenario, S.A., Santo Domingo, República Dominicana.

## Glosario de términos

**ACD:** Automatic Call Director (ACD), software que nos permite conocer en tiempo real el rendimiento y progreso de cada colaborador que entra en contacto con un empleador (cliente).

**CAE:** Centro de Asistencia al Empleador, es el departamento de servicios al cliente de la Tesorería de la Seguridad Social.

**CAF:** Marco Común de Evaluación, es una herramienta de Gestión de Calidad específicamente desarrollada para introducir la autoevaluación y la gestión de calidad en el sector público.

**CNSS:** Consejo Nacional de Seguridad Social, es el ente rector de todo el Sistema Dominicano de Seguridad Social. Como tal, es responsable de dictaminar las políticas que regirán el sistema.

**SDSS:** Sistema Dominicano de Seguridad Social, creado por la Ley 87-01 en febrero del 2001.

**BANCOS RECAUDADORES:** Son una red de bancos afiliados a la TSS, mediante los cuales los empleadores pueden hacer el pago

de sus notificaciones de pago (facturas).

**DIDA:** Es la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados. Es una dependencia técnica del Consejo Nacional de Seguridad Social, dotada de presupuesto definido y autonomía operativa, responsable de promover el SDSS e informar a los afiliados sobre sus derechos y deberes.

**INTECO:** Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica.

**SENASA:** El Seguro Nacional de Salud es la única ARS pública, la que es manejada con políticas y regulaciones directamente desde el gobierno.

**SISALRIL:** Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, entidad estatal, autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, cuya responsabilidad principal es velar por el adecuado funcionamiento de las Administradoras de Riesgos de Salud y la Administradora de Riesgos Laborales.

**SIPEN:** Superintendencia de Pensiones, la que vela por los derechos previsionales de los afiliados y sus beneficiarios, aplicando las mejores prácticas de regulación y supervisión a los entes del Sistema Dominicano de Pensiones.

**SUIR:** Sistema Único de Información y Recaudo, es una plataforma tecnológica utilizada por la Tesorería de la Seguridad Social para mantener registro de los empleadores, hacer transacciones con las Administradoras de Riesgo de Salud, ARS's, y las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP's.

**TSS:** Tesorería de la Seguridad Social, entidad acreditada por la Ley 87-01 para recaudar los fondos de la Seguridad Social Dominicana.

**UNIPAGO:** Es la Empresa Procesadora de la Base de Datos del Sistema Dominicano de Seguridad Social, referenciada en la Ley 87-01 en su Artículo 86, Párrafo IV.

## HACIENDO OPERATIVO EL CONCEPTO DEL “HOSPITAL DEL FUTURO”<sup>11</sup>

### Introducción

Tradicionalmente las instituciones del sector salud de la República Dominicana inician sus operaciones sin ningún tipo de estructura organizacional definida, por lo que se repiten errores y malas prácticas que por antigüedad, ya han sido institucionalizadas y los gerentes y personal operativo consideran que están haciendo las cosas bien, “porque aquí es así que se hace”, sin detenerse a evaluar hasta qué punto realmente satisfacen la demanda de los usuarios, o si se les están entregando servicios de calidad, o que tan eficientemente son en la producción de los servicios y en la administración de los recursos.

Desde el 2003, con la apertura del Hospital General Dr. Marcelino Vélez Santana, MARVESA, y posteriormente el Hospital Traumatológico y Quirúrgico “Prof. Juan Bosch” se inició la implementación de una forma diferente de organizar y gestionar los hospitales, denominada “Hospital del Futuro” que consiste en hacer operativos los fundamentos establecidos en 1997 por

11. Roberto Cerda T., Director de Planificación, Información y Conocimiento del Hospital General “Dr. Marcelino Vélez Santana” de República Dominicana.  
Juliana Fajardo G., Asesora Técnica Hospital Traumatológico y Quirúrgico “Prof. Juan Bosch” de República Dominicana.

la Organización Mundial de la Salud, OMS, de lo que debía ser un “Hospital Promotor de la Salud”, pero sustentado en una “Gran Fortaleza Institucional” que es lo que lo convertirá en el Hospital del Futuro.

El concepto de Hospital del Futuro, introduce en el entorno hospitalario una cultura de trabajo basada en la estandarización, organización, en el monitoreo y evaluación del cumplimiento de las disposiciones establecidas, valoración y análisis de los resultados, no solo en términos de costo o eficacia de los procedimientos, sino en lo relativo a la mejoría y/o impacto en la prevención y cuidados de la salud y satisfacción de los usuarios.

### Experiencia o práctica innovadora

#### *Descripción general de la iniciativa*

De acuerdo a los planteamientos presentados en las “Cartas de Ottawa y Liubliana” un hospital promotor de salud debe:

- Promover la dignidad humana, igualdad, solidaridad y la ética profesional, reconociendo las diferencias en las necesidades, valores y culturas de diferentes grupos poblacionales.
- Estar orientado hacia el mejoramiento de la calidad, bienestar de los pacientes, de sus parientes y el personal, pro-

tección del medio ambiente y la realización del potencial para concentrarse en una institución de enseñanza.

- Enfocar la salud con una aproximación integral y no solo como servicios curativos.
- Estar centrado en la gente, proveer servicios de salud de la mejor manera posible a los pacientes y familiares, facilitando el proceso de curación y contribuyendo al empoderamiento de los pacientes.
- Usar recursos eficientemente y costo efectivo e identificar recursos en base a contribuciones al mejoramiento de la salud.
- Formar una junta o conexión lo más cercana posible a otros niveles del sistema de cuidado de la salud y la comunidad.

En resumen, que el hospital puede y debe ser un centro de excelencia para el desarrollo de programas concretos enfocados a la mejoría de la calidad asistencial, las condiciones de trabajo, la satisfacción del personal y de los usuarios y la preservación del medio ambiente.

Es así como previo a la apertura del MARVESA, un equipo de técnicos dominicanos, deciden hacer operativa la propuesta de Hospital Promotor de la Salud, tomando en cuenta las características del sistema de salud dominicano, que en ese

entonces se encontraba inmerso en los procesos de cambio estructurales legales producto de la entrada en vigencia de la Ley General de Salud (42-01) y la Ley General de Seguridad Social (87-01).

De igual manera, se decide que el modelo de calidad a utilizar sería el modelo de Malcolm Baldrige por el enfoque integrado para la gestión del desempeño que el mismo ofrecía, así como por las herramientas que proporciona para el desarrollo del aprendizaje, las capacidades y la sostenibilidad de la organización

Con el marco teórico definido, se puso manos a la obra y se elaboraron las estrategias y acciones para la puesta en ejecución del modelo de hospital que se quería desarrollar y es así como se establecieron las líneas estratégicas transversales para el desarrollo del modelo; estas líneas son las siguientes:

- *Organización:* como plataforma de fortaleza institucional y apoyo de la sostenibilidad.
- *Estandarización:* como base de la calidad y en el interés de poseer parámetros pre-establecidos que permitan realizar los monitoreos y las evaluaciones de manera objetiva.
- *Planificación estratégica de desarrollo y producción:* para definir cuáles son las necesidades de nuestros usuarios,

establecer con qué recursos se cuenta y/o necesitamos para dar respuestas a los requerimientos, definir objetivos y metas, asignar responsabilidades y tomar decisiones oportunas.

- *Monitoreo y evaluación:* como mecanismo para la toma de decisiones objetivas, fundamentadas en el análisis de datos.
- *La participación real de la comunidad y los empleados:* lograr el empoderamiento de la comunidad de la institución y hacer partícipe a los trabajadores

#### **Estrategias y acciones desarrolladas para ejecutar los lineamientos del Hospital del Futuro**

Se inició concretizando el marco conceptual y horizonte a seguir de la institución, enfocada a dar respuestas a las necesidades de los usuarios, para lo cual se realizó:

- La definición de la Visión (Dónde queremos llegar), Misión (Acciones del día a día que nos permitirán alcanzar nuestra visión), los Fundamentos y Valores de la institución que deben estar presentes en cada servicio prestado por el personal de la institución.

- Determinación de la estructura orgánico-administrativa (Organigrama) horizontal de la institución, que permita tomar decisiones colegiadas (interrelación) por los mandos superiores e igual para los mandos medios y bajos de la institución, logrando la participación de todos los niveles pero enfocada a dar respuestas a las necesidades de los usuarios.

#### **Organización**

- Definición de todos los cargos que tendría la institución, se crearon los requerimientos técnicos, funciones y responsabilidades de cada cargo.
- Organización individual de cada departamento, servicio y unidad con la definición de la línea de mando (Organigrama), concepto de la unidad, cartera de servicio, cantidad de personal, derechos y deberes de los trabajadores.

#### **Estandarización y seguridad de la atención**

- Elaboración de los protocolos de actuación y de cada procedimiento realizado en las áreas clínicas, (tomando como base las informaciones producidas sobre Medicina Basada

en la Evidencia, MBE)<sup>12</sup> y en las áreas administrativas y servicios de apoyo como forma de garantizar la estandarización, calidad, seguridad de los usuarios, facilitar el cálculo de costos, efectuar evaluaciones objetivas de actuaciones en todas las áreas y sobre todo sentar las bases para crear verdaderas escuelas de formación.

- Creación del manual de procesos de la institución que permite sistematizar en un documento cómo se desarrollan los procesos generales más comunes del día a día de la institución y facilita la capacitación del personal, así como evaluar y mejorar objetivamente cada proceso para hacer continua y sostenible la homogeneidad de la institución, además permite que el usuario conozca los tiempos requeridos para cada actividad que demanda.
- Confección del manual de bioseguridad por cada área del hospital que permite vigilar el cumplimiento de las medidas necesarias que se deben realizar para la seguridad del trabajador y los usuarios.
- Desarrollo de planes de educación continua, ya que como

centro donde se practica la medicina moderna (incluidas la investigación y la docencia) es de suma importancia mantener actualizado al personal y así garantizar la seguridad y calidad de las atenciones, utilizando los más modernos recursos tecnológicos: Sistema informático clínico y financiero, unidad de videoconferencias, biblioteca virtual entre otros.

#### ***Planificación, monitoreo y evaluación***

- Elaboración del plan estratégico de desarrollo y de producción de la institución, que permite conocer las características sociodemográficas y de salud de la población (necesidades de la población), el entorno del mercado de las áreas de salud de la zona donde se instala el hospital, identificación de las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; conocer los recursos que contamos y/o necesitamos, establecimiento de los objetivos y metas de las principales variables de seguimiento en los aspectos de calidad, satisfacción, eficiencia, económicos y de producción del hospital.
- Establecimiento de indicadores y metas para el control de nómina, estancia promedio,

---

12. Las decisiones corresponden a un uso racional, explícito, juicioso y actualizado de los mejores datos objetivos aplicados al tratamiento de cada paciente.

porcentaje de ocupación, manejo de los recursos, cálculo de costos de los procedimientos, formas de compra, implementación de un sistema financiero, monitoreo y evaluación de las metas de producción, contención de costo, entre otras acciones.

- Implementación de planes de incentivos a todo el personal que labora en la institución, tomando como base variables como calidad, satisfacción de usuarios, desempeño técnico y producción.
- “Empoderando” los departamentos y sistemas de generación de datos e información, mediante la creación de la Dirección de Planificación y Conocimientos que incluye los departamentos de informática, estadística, epidemiología, monitoreo y evaluación, e investigaciones clínicas.

### ***Participación de la comunidad y los empleados***

- Realización de encuentros con líderes comunitarios y políticos para que comprendan y apoyen el concepto de

hospital que se desarrollaría en su comunidad.

- Creación de las gerencias de servicio social y de atención al usuario responsables del seguimiento continuo al cumplimiento de los derechos de los usuarios, garantizando la dignidad humana, igualdad, solidaridad y la ética profesional y vinculo directos con la participación comunitaria.
- Ambientación agradable de los espacios del hospital, rompiendo con la tradición de que los hospitales son lugares lúgubres, para de esta manera satisfacer algunas necesidades de los usuarios y trabajadores.
- Sistema de manejo de desechos hospitalarios, como forma de contribuir con la preservación del medio ambiente y el control de infecciones nosocomiales,<sup>13</sup> asimismo, realizamos intervenciones en la comunidad, relacionada a estos temas.
- Establecer vínculos fuertes con la comunidad a través del desarrollo de actividades, programas y ayudas sociales, entre las que se destacan jornadas médico-quirúrgicas, descuentos y exoneraciones, entre otras actividades.

A la fecha en nuestro país existen tres instituciones hospita-

---

13. Del latin *nosocomium*, hospital (de enfermos), es infección contraída por pacientes ingresados en un recinto de atención a la salud.

rias funcionando con el modelo de “Hospital del Futuro”, las que son: Hospital Regional Dr. Marcelino Vélez Santana, pionero en la implementación de la estrategia, Hospital Traumatológico y Quirúrgico Prof. Juan Bosch y el Hospital Traumatológico Dr. Ney Arias Lora, esta última inaugurada el 11 de agosto del 2010.

A continuación presentamos una breve explicación de las dos instituciones ganadoras de Medalla de Oro.

***Identificación de los aspectos innovadores de la propuesta***

En la República Dominicana los siguientes hitos representan aspectos innovadores:

- El desarrollo de planes formales de incentivos al personal en bases a cumplimiento de resultados establecidos.
  - Contratación del personal necesario para el desempeño de las tareas, no más del que se requiere.
  - El alto nivel de satisfacción de los usuarios en estas instituciones.
  - La rendición de cuentas, tanto a las autoridades, como a la comunidad.
  - La descentralización de la gestión eficiente de los recursos económicos y humanos de la institución.
  - Los resultados exitosos con este modelo obtenido en relación a la red tradicional de prestación de servicios de salud público en la República Dominicana.
  - Los bajos índices de mortalidad intrahospitalaria y de infecciones nosocomiales.
  - La forma como se concibió el modelo y la manera de implementarlo permite con mucha facilidad dar cumplimiento a los requerimientos de acreditación de cualquier sistema de calidad (ISO, FQM, CAF, otros) y/o habilitación (MISPA) para la prestación de servicios.
- La organización total de la institución.
  - La estandarización general y específica de todo lo que se realiza en el hospital.
  - La gestión de la institución en base a la planificación.
  - El seguimiento y cumplimiento de metas y los objetivos establecidos.
  - Contratación del personal en base a perfiles técnicos de los cargos.

- Las estrategias y las técnicas utilizadas para la implementación del modelo han demostrado ser adecuadas para el país y que es de fácil reproducción para incorporar el modelo a otras instituciones.
- *La Eficiencia:* obteniendo los mayores resultados con los recursos existentes.
- *La Tecnología:* utilizando tecnologías adecuadas y de seguridad.

### ¿Quiénes somos?

#### **Hospital General Regional Marcelino Vélez Santana, MARVESA**

Es una institución autónoma sin fines de lucro (Decreto del Poder Ejecutivo 148-02) de tercer nivel de atención en salud, está concebida como una empresa social, donde se obtienen beneficios sociales, los que van directamente a la comunidad y personal de salud de la institución.

#### **Fundamentos**

- *La Humanización:* garantizando un trato humano, digno y de respeto a los usuarios/as.
- *La Calidad:* logrando el máximo beneficio para el usuario mediante la aplicación del conocimiento y tecnología adecuada, tomando en cuenta los requerimientos del paciente, así como las capacidades y limitaciones de recurso de la institución, de acuerdo con los valores sociales imperantes.

#### **Misión**

- “El HGR-DMVS es una institución sin fines de lucro que oferta servicios de salud con calidad, humanizados y eficientes, utilizando tecnología adecuada, donde las decisiones estén sustentadas en base al análisis de las informaciones”.

#### **Visión**

- Garantizar la asistencia de la salud como un bien social, brindando el mayor beneficio a los usuarios, manteniendo la calidad, humanización y eficiencia de los servicios ofertados utilizando tecnología adecuada, asegurando la autogestión del centro, contribuyendo con la mejoría de la calidad de vida de los/as miembros de la comunidad.

#### **Hospital Traumatológico y Quirúrgico Prof. Juan Bosch**

Es una institución descentralizada de salud del Estado, de tercer

nivel de atención en salud, dedicado a la atención de usuarios traumatizados y aquellos con patologías ortopédicas y quirúrgicas.

Es un centro de salud público que funciona con un modelo de organización enfocado en brindar servicios con calidad, oportunos y asequibles a toda la población, garantizando la sostenibilidad y el desarrollo de sus recursos humanos, así como la promoción del conocimiento científico a través de la docencia e investigación.

Es una institución descentralizada, perteneciente a la red pública de servicios de salud del Ministerio de Salud Pública.

### **Misión**

- Es una institución de servicios de salud especializada, que brinda atenciones, con calidad y humanizadas, con énfasis en traumatología y cirugía, utilizando procesos asistenciales estandarizados e integrales, apoyados en la utilización eficiente de los recursos y el uso racional de tecnologías, promoviendo el constante desarrollo del conocimiento científico a través de la docencia e investigación.

### **Visión**

- Alcanzar la excelencia en la prestación de los servicios

traumatológicos y quirúrgicos basados en la autogestión y la oferta de servicios de salud, oportunos, accesibles y de calidad, garantizando la sostenibilidad y el desarrollo de nuestros recursos humanos.

### **Valores**

- *Calidad:* trabajando para satisfacer las necesidades y expectativas de nuestros usuarios dentro de un proceso de mejora continua de todas nuestras actividades y procesos, garantizando la equidad en la atención, el uso de la tecnología y conocimientos actualizados en salud.
- *Humanidad:* promoviendo en nuestro personal la sensibilidad y devoción ante sus semejantes, para garantizar un trato digno y de respeto a nuestros usuarios.
- *Educación:* promoviendo las actividades educativas para facilitar la actualización, información e investigación de nuestro personal facilitándoles los recursos y herramientas necesarios para desarrollar intervenciones de promoción de la salud.
- *Responsabilidad social:* garantizando la excelencia en la entrega de servicios, con especial atención en las personas, para poder cumplir con

- nuestro compromiso social, económico y ambiental.
- *Trabajo en equipo:* implementando una serie de estrategias, procedimientos y metodologías para lograr nuestra meta, que es la satisfacción de los usuarios.
  - *Lealtad:* tenemos el firme compromiso de cumplir y defender el derecho de los usuarios a recibir atenciones de calidad.
  - *Honestidad:* actuando con verdad, justicia y coherencia, tomando las decisiones en base al análisis de datos.
  - *Integridad:* nuestro compromiso con la calidad es permanente y presente en cada una de nuestras intervenciones.
- La ineficiencia en el manejo de los recursos de las instituciones de salud.
  - La mala calidad de la atención.
  - El alto grado de insatisfacción de los usuarios.
  - La precaria capacidad técnica del personal de apoyo.
  - Los escasos recursos con que cuentan los centros de salud.
  - La centralización de los recursos económicos y humanos.
  - Los incentivos perversos.
  - Los presupuestos históricos que no obedecen a ningún criterio de gestión y resultados.

Este panorama crítico es el estímulo principal para el desarrollo de un nuevo concepto de organización y gestión hospitalaria, y es así como a partir del 2003, el 12 de enero se inaugura e inicia sus operaciones el Hospital General Regional “Dr. Marcelino Vélez Santana”, el que desde sus inicios y por los resultados obtenidos ha sido merecedor de innumerables reconocimientos nacionales e internacionales como son:

El hospital pionero en la implementación del modelo “Hospital del Futuro”, que ha sido utilizado por otras organizaciones del sector salud pública y privada en nuestro país.

## Antecedentes

### Hospital General Regional “Dr. Marcelino Vélez Santana”

Los antecedentes y justificación del desarrollo de la idea de un nuevo concepto de organización y gestión hospitalaria (El Hospital del Futuro), parte de la situación que caracteriza las instituciones prestadoras de servicios de salud y el sistema general de salud en la República Dominicana, el que se distingue por aspectos, como:

**Reconocimientos  
y participaciones del Hospital  
Dr. Marcelino Vélez Santana**

- Participación en representación de la República Dominicana en el “II Congreso Mundial de Calidad” Hacia la Excelencia en el Servicio Público. Colombia, Bogotá. Junio, 2010, y en la “XI Convención Iberoamericana de la Excelencia de la Gestión”. Colombia, Bogotá. Abril, 2009.
- El modelo Hospitalario del Hospital Dr. Marcelino Vélez Santana, (El Hospital del Futuro) por sus éxitos, es tomado como “Modelo de Estudio” en la Especialización en Administración de Gerencia de Sistemas de la Calidad en la “Universidad Santo Tomás, de Colombia”.
- Medalla de Oro, en el 2007 Premio Nacional de Calidad que organiza el Ministerio de Administración Pública, MAP.
- Resolución del 2 de agosto del 2007 de la Cámara de Diputados, reconociendo el hospital como un modelo a seguir en la prestación de servicios de salud.
- Medalla de Plata, en el 2006 Premio Nacional de Calidad

que organiza el Ministerio de Administración Pública, MAP.

- En el 2004 el hospital fue seleccionado para ser presentado en el 5to. Forum EUROLAC, como una innovación en organización y gestión hospitalaria (Banco Mundial, BM, Organización Mundial de la Salud, OMS, Organización Panamericana de la Salud, OPS, Banco Interamericano de Desarrollo, BID) Recife, Brasil.

**Hospital Traumatológico  
y Quirúrgico “Prof. Juan Bosch”**

Con todo el marco teórico y la experiencia previa del equipo de técnicos en la implementación del modelo de “Hospital del Futuro” en otro centro de salud de nuestro país, (Hospital Dr. Marcelino Vélez), el Hospital Traumatológico y Quirúrgico “Prof. Juan Bosch”, abre sus puertas el 5 de septiembre del 2006.

En el interés de participar en el Premio Nacional de la Calidad y Reconocimiento a las Practicas Promisorias, en el 2008, se presenta la primera postulación al Premio Nacional de la Calidad, obteniendo “Medalla de Bronce”.

En el 2009, se presenta nuevamente la propuesta de postulación y fuimos merecedores de la “Medalla de Oro”. Esta- vez -fueron- identifica-

das algunas áreas de mejora, relacionadas principalmente con la identificación de los grupos de interés y con la implementación del Sistema de Carrera, basado en la Ley 41-08.

La utilización del CAF, nos permitió medir la efectividad del modelo de gestión que implementamos, al mismo tiempo a facilitar la comunicación y el intercambio de información con otras instituciones públicas y privadas no solo del sector salud.

A lo interno, se destaca un aumento de la autoestima del personal en relación a la institución en la que prestan servicios y una motivación y compromiso con el mantenimiento de los estándares de calidad y mejora de otros.

De igual manera, al participar en las actividades de *Benchmarking* organizadas por el MAP, hemos servido de ejemplo a otras instituciones, principalmente del sector salud, en relación a la importancia de contar con instituciones organizadas, con criterios de calidad definidos, con procesos estandarizados y sobre todo con usuarios satisfechos con los servicios de salud que se les brinda en instituciones pertenecientes a la red pública.

### ***Obstáculos durante el proceso de implementación de la iniciativa***

Al principio por tratarse de una propuesta de gestión basada en un

modelo diferente, nuevo, diseñado por técnicos dominicanos, se presentaron grandes resistencias del ministro y técnicos del Ministerio de Salud Pública que no concebían la idea de que la propuesta funcionara en el país, pero con el apoyo decidido del Presidente de la República se logró avanzar y establecer el primer hospital público con el modelo.

La resistencia al cambio del personal de salud, incluyendo algunas autoridades que no visualizan la importancia de introducir una cultura de calidad en la actividad hospitalaria, sin que esto implique necesariamente cambios en la función hospitalaria, sino más bien la adopción de prácticas y metodologías que se traducirán en bienestar para los usuarios, familiares y el propio personal, así como una mejora del medio ambiente y de las condiciones laborales.

La forzosa tarea para que se respeten los lineamientos establecidos y el cumplimiento de los estándares definidos.

### ***Factores críticos de éxito***

Al inicio el apoyo directo del Presidente de la República, lo que dio el espaldarazo político a la iniciativa, facilitando así la descentralización de los fondos económicos y la gestión de los recursos humanos.

Luego por el resultado y reconocimiento ganado por este modelo

las autoridades del Ministerio de Salud Pública de manera tímida inician el apoyo al modelo de gestión descentralizada, con el concepto del Hospital del Futuro.

- La visión, persistencia y capacidad técnica del personal profesional que inició con el desarrollo del modelo de organización del Hospital del Futuro.
- Apoyo de la Dirección Ejecutiva de los hospitales.
- Apoyo del personal operativo a una forma diferente de hacer las cosas dentro del sistema.
- Creación de una cultura de medición de indicadores y rendición de cuentas.
- Seguimiento y cumplimiento de las metas establecidas en

el Plan Estratégico por parte de las autoridades y gerentes.

- La toma de decisiones en base al análisis de las informaciones.

### **Resultados obtenidos**

Parte de los resultados que se presentan en este cuadro de mando de los hospitales que han implementado el modelo desde su inicio, es lo que demuestra el impacto que están teniendo estos hospitales en la salud de los ciudadanos, lo que se evidencia en los bajos niveles de mortalidad, el alto grado de satisfacción de los usuarios, la eficiencia en el uso de los recursos y la producción de estas instituciones, así como el desempeño técnico de su personal.

Estos resultados se han mantenido unos y mejorados otros desde el inicio de la operaciones.

**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**HOSPITAL GENERAL REGIONAL**  
**“DR. MARCELINO VÉLEZ SANTANA”**

Indicadores	Metas 2009	Resultados obtenidos	Nivel Cumplimiento %
Total hospitalización	11.333	11.635	103.1
Total consultas hospital	217.998	192.223	88.2
Total emergencias	90.490	117.416	130.0
Indicadores de eficiencia			
Rendimiento de consulta externa	80%	85%	106.0
Tasa de ocupación hospitalaria	90%	97	108.0
Promedio de estadía	4.5 días	4	111.0
Presión de urgencias	30%	38%	74.0
% Desempeño técnico	90%	82%	91.0
Indicadores de calidad			
Tasa infección intrahospitalaria	5%	0.19%	196.3
Tasa mortalidad general	0.15%	0.10%	131.0
Tasa de mortalidad bruta	3.5%	3%	115.0
Tasa de mortalidad neta	1.50%	1.3%	116.0
Tasa de mortalidad materna directa	50 x 100.000 n.v.	96.7%	93.5
Tasa de mortalidad infantil	15 x 1000 n.v.	13.5	110.0
Indicadores de satisfacción de los usuarios			
% Satisfacción de los usuarios externos	90%	92%	102.0
% Satisfacción de los usuarios internos	80%	86%	107.5

*Fuente: Departamento de Admisión, Archivo y Estadísticas Hospital Regional Dr. Marcelino Vélez Santana.*

**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**HOSPITAL TRAUMATOLÓGICO Y QUIRÚRGICO**  
**“PROF. JUAN BOSCH”**

Indicadores	Metas 2009	Resultados obtenidos	Nivel Cumplimiento %
Indicadores de eficiencia			
Tasa de ocupación hospitalaria	80%	72.6	90.7
Promedio de estadía	5 días	7.5	50.0
Presión de urgencias	12%	15.7%	69.3
Rendimiento de consulta externa	80%	74.5%	93.2
Tasa de utilización del quirófano procedimientos programados	80%	52.3%	65.4
% Cirugías programadas suspendidas	10%	13.7%	62.8
% Desempeño técnico	90%	80%	88.9
Indicadores de calidad			
Tasa mortalidad general hospitalaria	0.90%	0.29%	167.6
Tasa de mortalidad bruta intrahospitalaria	5.0%	3.6%	127.4
Tasa de mortalidad neta intrahospitalaria	3.50%	2.7%	123.4
Tasa infección intrahospitalaria	5%	0.26%	194.9
Indicadores satisfacción			
% Satisfacción de los usuarios externos (Satisfecho a Muy Satisfecho)	90%	79%	88.0
% Satisfacción de los usuarios internos	80%	82%	102.5
Indicadores de producción			
Total hospitalización	6.522	4.009	61.5
Total consultas hospital	53.501	37.703	70.5
Total emergencias	7.300	7.014	96.1
Total cirugías electivas programadas	1.978	2.044	103.3

*Fuente: Departamento de Admisión, Archivo y Estadísticas Hospital Traumatológico y Quirúrgico Prof. “Juan Bosch”.*

## **Retos y desafíos institucionales**

### ***Aspectos de mejora continua para mantener la calidad en la gestión interna***

La organización es la base fundamental para el éxito de las instituciones. En estos tiempos en que el usuario tiene acceso a conocimientos e informaciones, demanda el cumplimiento de sus derechos, como conocedor que es del eje central de la atención en salud.

Esta organización debe contemplar estrategias de desarrollo de sistemas de calidad. En el caso de las instituciones de salud, la estandarización y el uso eficiente de los recursos y de las tecnologías, así como la medicina basada en evidencia contribuyen al interés de garantizar la seguridad y satisfacción de los usuarios.

El compromiso con la calidad no debe ser cosa de un día, ni de una persona, debe ser una actitud de todo el personal que trabaja en las instituciones. Para brindar servicios de calidad en el sector salud, es importante considerar los aspectos que percibe el usuario, (limpieza, señalización, accesibilidad) así como los que no percibe directamente pero que son determinantes de la calidad en el servicio (organización, procesos y protocolos estandarizados, equipamiento, entre otros).

Se debe definir y socializar con todo el personal de la institución estándares de calidad sencillos, que puedan ser medibles objetivamente con un abordaje humano, técnico y del medio, como lo propuso el maestro Avedis Donabedian, tomando en cuenta que cada institución de salud es diferente y que como empresa es una de las más complejas por el tipo de actividades que se desarrollan y los distintos grupos de profesionales que convergen en ella.

El gran reto consiste en que la calidad en las instituciones de salud, no se perciba como una actividad, sino como una manera diferente y nueva de trabajar, y que los directivos comprendan que se requiere de recursos humanos, materiales y financieros, pero sobre todo del liderazgo para apoyar al personal, creando un ambiente que fomente en el personal el interés por involucrarse en el logro de los objetivos y el cumplimiento de metas.

### ***Recomendaciones generales para poner en práctica la iniciativa en otras organizaciones***

- Romper con el paradigma de que los hospitales públicos no pueden brindar servicios de calidad, pues teniendo como base fundamental la organización y con la voluntad del personal, es posible brindar servicios de calidad que puedan

ser evaluados con cualquier metodología.

- Los indicadores de evaluación, deben ser adaptados a las necesidades del sistema de salud, de forma tal que se pueda crear un modelo nacional de buenas prácticas en el sector salud.
- Las instituciones deben diseñar, documentar, implantar, gestionar y mejorar permanentemente, una estructura organizativa, que integre actividades permanentes de mejora de calidad de acuerdo a los objetivos.
- Fomentar a lo interno de los hospitales actividades que impulsen la implementación de conductas de calidad entre to-

do el personal que se traduzcan en una práctica clínica asistencial excelente, segura, basada en lo que es mejor para el paciente, sus familiares y el hospital.

- Definir variables e indicadores que permitan medir periódicamente a todos los niveles de la organización (calidad, satisfacción, desempeño, eficiencia, costos, producción, etc.) como forma de cuantificar el comportamiento de las diferentes unidades de producción de servicios.
- Contar con sistemas de información diseñados de acuerdo a las características y necesidades de la institución que permitan tomar decisiones oportunas, en tiempo real ◇

# Experiencias de República Dominicana sobre gestión de calidad en educación

Quénida A. Lora C.\*  
ITLA\*\*

SISTEMATIZA, TANTO LA PARTICIPACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT COMO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LAS AMÉRICAS, ITLA, AMBAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE REPÚBLICA DOMINICANA, EN EL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD Y RECONOCIMIENTO A LAS PRÁCTICAS PROMISORIAS, DETALLANDO LOS ASPECTOS POSITIVOS, DESAFÍOS Y OBSTÁCULOS, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS PARA OTRAS ORGANIZACIONES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; SECTOR PÚBLICO; CALIDAD TOTAL; REPÚBLICA DOMINICANA; ITLA; CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SECTOR; OVERALL; QUALITY; DOMINICAN REPUBLIC; ITLA; CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT

## Impacto Institucional del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en la Función Pública Dominicana: el caso del Centro Educativo Emiliano Espailat<sup>1</sup>

se caractericen por ofrecer servicios eficientes, eficaces y de calidad a los/as usuarios/as para de esta manera satisfacer las necesidades y expectativas de los/as mismos/as; concomitantemente contribuye a lograr que se tenga un Estado transparente donde las instituciones se manejen con cuentas claras al servicio de los/as ciudadanos/as reduciendo de este modo los niveles de

### Introducción

La administración pública de un país constituye un elemento fundamental para tener instituciones que

1. Detalla de una forma sencilla los aspectos positivos que ha generado la participación del Centro Educativo Emiliano Espailat en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias. Se resaltan las razones por las cuales ha obtenido dos galardones.

\* Directora del Centro Educativo Emiliano Espailat de Fantino de República Dominicana.

\*\* Instituto Tecnológico de las Américas, ITLA, de República Dominicana.

Recibido: 18 de marzo del 2011.  
Aceptado: 10 de junio del 2011.

corrupción administrativa. La Administración Pública debe ser el instrumento estratégico al servicio del desarrollo nacional y del bienestar social”.<sup>2</sup>

El Ministerio de Administración Pública, MAP, en la República Dominicana ha realizado una labor encomiable para dotar al Estado de instituciones eficientes situando al ciudadano como ente principal en la prestación de los servicios. En este sentido se puede citar la promulgación de la Ley de Función Pública 41-08 la que contiene los principios y las definiciones que sirven de marco y orientación al sistema de empleo público y al régimen de carrera administrativa. Otro esfuerzo que ha impactado positivamente en las instituciones públicas ha sido la implementación del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias sobre el cual tratará el contenido de este artículo ya que se plasmará el impacto del mismo en el Centro Educativo Emiliano Espaillat situado en el Municipio de Fantino de la República Dominicana.

Para edificar a nuestros lectores/as se debe abordar algunas informaciones importantes sobre este Premio, el que fue creado mediante el Decreto Presidencial No. 516-05 de fecha 20 de septiembre de 2005,

2. Régimen Jurídico Funcional y Profesionalización de la Función Pública Dominicana. INAP, FIIAPP. 2008. p. 5.
3. Suplemento Especial Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias. ONAP. Junio 2006. p. 2.

es administrado por el MAP y entregado por el Presidente de la República en una ceremonia que se realiza anualmente en el Palacio Nacional.

Este Premio surge por “el interés del gobierno dominicano en lograr una gestión pública más efectiva y transparente; considera una necesidad la implementación de un sistema que reconozca y promueva la calidad de sus organismos y la efectividad de los procesos en que se envuelven cada uno de éstos”.<sup>3</sup>

El objetivo principal del Premio es mejorar la calidad en el servicio público enfocado en el/la ciudadano/a como usuario/a y en la mejora continua del servicio ofrecido; en el mismo se reconocen las iniciativas de Gestión de Calidad en la Administración Pública Dominicana.

Para motivar más a las instituciones, este Premio promueve el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias para destacar aquellas iniciativas que se han ejecutado en un proceso de la institución y que repercute en el mejoramiento de la calidad del servicio prestado a los/as usuarios/as.

Para participar en el Premio se debe asumir el Marco Común de Evaluación, Modelo CAF, como modelo de gestión de calidad, aplicar la autoevaluación a la organización (siguiendo el Modelo CAF), elaborar las memorias de postulación y remitirla al Comité Organizador del Premio.

El Centro Educativo Emiliano Espaillat participó en el 2006 y obtuvo el galardón “Práctica Promisoria”, y “Medalla de Bronce” en el 2008.

El Centro Educativo Emiliano Espaillat<sup>4</sup> es una institución pública, cuya finalidad principal es ofrecer educación a niños/as y adolescentes, pertenecientes a la zona urbana y suburbana del Municipio de Fantino en edades comprendidas entre 5 y 15 años de edad. Está situado en el Municipio de Fantino, perteneciente a la provincia Sánchez Ramírez, en la República Dominicana.

Labora en tandas matutina y vespertina y atiende en la actualidad una población estudiantil de 1100 alumnos diseminados en los niveles Inicial y Básico. Este centro educativo inició sus primeras labores en 1942 y funcionó por primera vez en el patio de la Iglesia Sagrados Corazones de Fantino; en 1970 el Gobierno construyó el edificio que ocupa en la actualidad el que consta de veintiséis aulas para impartir docencia, salón multiuso, oficinas para la dirección, biblioteca, cocina, comedor y cancha mixta, entre otras dependencias.

El objetivo general es formar alumnos/as responsables, críticos, autocríticos, solidarios y democráticos, concientes de sus deberes, de sus derechos y de sus libertades, con un profundo respeto a la digni-

dad humana, que combinen el trabajo productivo y la formación humanística, científica y tecnológica para contribuir al desarrollo personal y social y estar acordes con las demandas del modelo globalizado actual.

Nuestra visión es convertirnos en un modelo de la educación inicial y básica a nivel distrital, regional y nacional.

Su misión es contribuir a la formación de alumnos/as responsables, creativos, críticos, autocríticos, solidarios y democráticos, mediante una práctica pedagógica activa, participativa e innovadora que les garantice una educación de calidad para un desenvolvimiento satisfactorio en la sociedad.

Los valores que orientan el centro educativo son:

- *Recursos Humanos:* constituyen el centro de nuestra organización. Todos los miembros del personal son valiosos, por lo que fomentamos y valoramos su contribución para lograr las metas y propósitos del Centro Educativo.
- *Ética:* nuestra práctica educativa estará apegada a los valores éticos y morales.
- *Imagen en la Comunidad:* este valor nos motiva a realizar una labor con calidad y eficiencia para tener una evaluación positiva en nuestra comunidad.

---

4. Escuela Emiliano Espaillat, Fantino, provincia Sánchez Ramírez, República Dominicana.

- *Ambiente:* asumimos este valor porque consideramos que un ambiente de confianza, estimación y seguridad impacta positivamente en la productividad del personal y garantiza el trabajo en equipo.
- *Seguridad:* fomentamos la seguridad porque trabajamos con una población estudiantil comprendida entre 5 y 15 años de edad y los padres, madres y tutores deben tener confianza en que los/as alumnos/as están bien protegidos/as.
- *Diversidad:* asumimos la diversidad en dos vertientes:
  - Porque se da atención a las diferencias individuales.
  - Porque nos impulsa a incorporar nuevos servicios en la tecnología, el arte, la salud, la prevención de riesgos, etc., tendentes a generar aprendizajes significativos en los/as alumnos/as.
- Promover la actualización, capacitación y desarrollo de los recursos humanos.
- Fomentar un ambiente de respeto a las normas, principios y valores que garanticen el cumplimiento con los deberes, programas y proyectos de la institución educativa.
- Incorporar los avances científicos y tecnológicos en la práctica educativa.
- Impulsar la animación socio-cultural para lograr la interacción escuela-comunidad-escuela.
- Integrar los organismos de participación desde el diagnóstico hasta la solución y evaluación de los problemas educativos.
- Desarrollar una cultura organizacional que permita optimizar la administración y la gestión educativa.

#### **Origen, motivo e interés de participar en el Premio**

Además de los valores, asumimos para guiar nuestra práctica educativa los siguientes principios: calidad, responsabilidad, eficiencia, innovación y respeto a las normas y las políticas del centro educativo.

Para lograr la misión usamos (entre otras) las siguientes estrategias:

Al asumir la dirección del Centro Educativo Emiliano Espaillat en 1995 la Institución carecía de una planificación que orientara el accionar de la misma; como profesional del área educativa y con una experiencia de varios años como maestra, reconocía que la planificación es

fundamental para lograr un buen desenvolvimiento en las instituciones y aún más en las educativas. Es por ello que se elaboró una planificación anual cuyo objetivo fundamental era mejorar la calidad educativa de los/as alumnos/as; ésta contó con el apoyo de todo el personal docente.

En 1998, cursando la licenciatura en Educación Básica en la Universidad Abierta para Adultos, UAPA, se trató el tema de la Calidad Total en la asignatura de Evaluación Educativa; el modelo de gestión de calidad que contenía el material era el Total Quality Management, TQM, al estudiarlo y reflexionar sobre su importancia para lograr los propósitos del centro educativo se realizó un taller para capacitar al personal docente y motivarlo para que asumieramos el TQM como una guía en el desarrollo de los procesos clave de la Institución. Con la aplicación de este modelo se fue mejorando la gestión; luego en el 2002, el Distrito Educativo realizó un taller para los directores de centros educativos sobre Planificación Estratégica; se capacitó al personal del centro educativo, se realizaron varias reuniones de trabajo y se elaboró nuestra Planificación Estratégica 2003-2010 la que nos dotó de la misión, visión, principios y valores que orientan el accionar del Centro Emiliano Espailat.

En el 2006, a raíz de una invitación que nos hiciera el Distrito Educativo de Fantino, participamos en un taller que realizó la Oficina

Nacional de Administración y Personal, ONAP, (actualmente MAP) sobre el Modelo CAF; se realizó una reunión con el personal para analizar el modelo y conocer los propósitos fundamentales del mismo en nuestro país: ser una herramienta para promover la gestión de calidad en las instituciones públicas y motivarlas para que se autoevalúen y participen en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público.

Trabajar teniendo en cuenta los criterios del Modelo CAF: liderazgo, estrategia y planificación, personas, alianzas y recursos, procesos, resultados en las personas, resultados orientados a los ciudadanos/clientes, productos en la sociedad y resultados clave del rendimiento, nos permite eficientizar todos los procesos y concomitantemente crear en la institución una cultura de calidad mediante la mejora continua. Una importancia fundamental del CAF es que es un instrumento para la autoevaluación, lo que nos permite detectar fortalezas y áreas de mejora. Al conocer estas áreas se puede elaborar planes, programas y proyectos para superarlas, lo que nos garantiza convertirnos en instituciones orientadas hacia la excelencia en la gestión.

El haber aplicado un modelo de gestión de calidad y tener un plan estratégico (2003-2010) y planes operativos nos permitió participar en el 2006 en el Premio y obtener el galardón "Práctica Promisoria"; en el

2008 concursamos de nuevo y obtuvimos “Medalla de Bronce”.

Haber logrado estos galardones en el Premio, además de motivarnos a tener como norte la mejora continua de la institución, nos ha abierto muchas puertas para conseguir cooperaciones que han coadyuvado a mejorar y a eficientizar los servicios que prestamos a nuestros usuarios, ya que debemos gestionar los recursos para mantener el centro educativo.

El Premio y el Modelo CAF nos han ayudado a crear una cultura organizacional y una mística de trabajo que orienten hacia el éxito al Centro Educativo Emiliano Espailat.

El motivo principal para participar fue el interés del personal directivo por mejorar la calidad de los servicios que brinda el centro educativo y de esta manera cumplir con nuestra visión “Convertirnos en un modelo de la Educación Inicial y Básica a nivel distrital, regional y nacional”.

Participar en el premio nos permite lograr la visión y la misión porque nos ofrece un conjunto de beneficios entre éstos:

- Identificar nuestros procesos clave y enfocarnos en las áreas de mejora.
- Promover y desarrollar estrategias para alcanzar la satisfacción de los/as usuarios/as ejerciendo un liderazgo eficiente y eficaz.

- Comprometer a todos los actores a trabajar mancomunadamente para cumplir con la filosofía y la política educativa del centro.
- Formar y entrenar el Equipo de Calidad para realizar el auto diagnóstico.

Un beneficio fundamental lo constituye el informe de retorno que envían los evaluadores externos del MAP donde se encuentran los puntos fuertes y áreas de mejora por criterios, lo que nos facilita elaborar planes, programas y proyectos tendientes a superar las debilidades detectadas.

Como planteamos anteriormente el Centro Educativo Emiliano Espailat participó en el 2006 en el “Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias” obteniendo el galardón “Práctica Promisoria”; de acuerdo a la conclusión de los evaluadores externos, quienes visitaron la institución, las razones para obtenerlo fueron: “en primer lugar, la valoración de la visita fue altamente positiva, destacando la atención prestada en todo momento al equipo evaluador. Otro aspecto a destacar es la identificación por parte de la Dirección con los objetivos de la organización, sus relaciones con el nivel político y con otros interesados, la identificación de todos los actores relevantes para la organización, el mantenimiento de órganos colegiados para el desarrollo de las actividades, la descripción clara de las

tareas y responsabilidades de cada puesto de trabajo, la organización de alianzas estratégicas con instituciones para desarrollar proyectos conjuntos, la identificación de los clientes ciudadanos internos y externos de la organización, la capacidad para gestionar recursos, gestionar los edificios y para la innovación.<sup>5</sup>

Motivados por la mejora continua de la institución participamos en el 2008 y obtuvimos “Medalla de Bronce”.

Las razones para obtener este premio están plasmadas en las conclusiones generales de los evaluadores externos del MAP las que citamos a continuación:

Luego de estudiar y analizar la documentación presentada y realizar la visita a las instalaciones del centro, se debe señalar que la valoración ha sido calificada positiva, destacando la atención ofrecida por los directivos y colaboradores, concluimos lo siguiente:

El Centro Educativo Básica Emiliano Espailat tiene como fortaleza principal el liderazgo participativo desarrollado, la motivación interna, la pasión, y la identificación. En éste se destaca el nivel de compromiso y el respeto a la misión, visión y valores; se ofrecen con

transparencia los servicios educativos a los ciudadanos.

El Centro Educativo mantiene alianzas estratégicas con organizaciones y personalidades de la comunidad para el logro de los objetivos, con autoridades públicas, ciudadanos, grupos de interés y organizaciones no gubernamentales, con la finalidad de gestionar recursos económicos, materiales y equipos, apoyo y asesoramiento cultural, donación de becas, entre otras. El Centro Educativo tiene implementado sistemas de enseñanza-aprendizaje innovadores como son: Los Rincones Tecnológicos, que es una herramienta de apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje a través de equipos computacionales y *software* especializados, donde a los niños y niñas del nivel educativo inicial se les inicia a temprana edad en el mundo de la tecnología, ocurriendo esto solo en los centros educativos que reúnan los requerimientos exigidos por la Secretaría de Estado de Educación para la implementación del programa piloto.

El Centro Educativo fue seleccionado como escuela modelo para poner en ejecución el Plan Piloto de la enseñanza del idioma inglés para niños y niñas en el primer ciclo de Básica, ocurriendo esto solo

---

5. Informe de Retorno Centro Educativo Emiliano Espailat. ONAP 2006. p. 31

en centros que reúnan los requerimientos exigidos por la Secretaría de Estado de Educación para la implementación del Programa Piloto.

Evidenciamos que el Centro realiza mediciones periódicas para conocer el nivel de satisfacción de los ciudadanos/clientes en relación con los servicios educativos que ofrece. En cuanto a sus clientes internos y externos, los mismos son consultados a través de buzones de sugerencias y encuestas aplicadas. Finalmente debemos destacar la identificación de los Directivos, Maestros, Maestras y del Personal de Apoyo, sus relaciones con el nivel político, la identificación de todos los interesados relevantes para la organización, el mantenimiento de órganos colegiados para el desarrollo de las actividades, la descripción clara de las responsabilidades de cada área de trabajo, la gestión de alianzas estratégicas con organizaciones para desarrollar proyectos conjuntos, la capacidad para gestionar recursos, gestionar los edificios, la innovación tecnológica. Así como,

el otorgamiento de varios reconocimientos por organizaciones de la sociedad civil, personalidades, y de instituciones públicas y privadas.<sup>6</sup>

La Secretaría de Estado de Administración Públicas, SEAP, entregó el 16-01-2009 un certificado en la ceremonia de entrega del Premio que especifica que el Centro de Educación Básica Emiliano Espailat de Fantino ha participado en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias 2008 y que el Equipo Evaluador Externo ha valorado positivamente su compromiso, destacando lo siguiente:

- Contar con un liderazgo que se ocupa de velar por el desarrollo e implantación de la misión y visión, adecuadas para lograr el éxito de la organización a la vez que muestra un comportamiento coherente con los valores definidos.
- Mostrar resultados relacionados con la satisfacción de los ciudadanos/clientes, con la organización y los servicios prestados.

### **Experiencia o Práctica Innovadora del Premio**

Para el Centro Educativo Emiliano Espailat haber participado y obtenido galardones en este Premio

---

6. Informe de Retorno Centro Educativo Emiliano Espailat. SEAP 2008. pp. 23 y 24.

ha impactado positivamente en todos los procesos de la institución, el que ha traspasado las barreras de la misma.

Al implementar el Marco Común de Evaluación como Modelo de Gestión de Calidad, lo que es un requisito para participar en el Premio, se aprende a ejercer un liderazgo positivo dentro de la institución, cómo se debe actuar para hacer realidad el Plan Estratégico teniendo como norte la misión, visión, principios y valores consensuados por los actores del proceso educativo.

El premio nos ha abierto las puertas a la formación y capacitación continua del Equipo de Calidad, todos los años el MAP nos invita a Seminarios de Benchmarking en los cuales se aprende de las Buenas Prácticas de Instituciones Nacionales e Internacionales. Este Centro Educativo ha tenido la oportunidad de exponer sus buenas prácticas en varias ocasiones invitado también por el MAP.<sup>7</sup>

La capacitación que hemos recibido por el Premio nos ha facilitado efectuar una gestión efectiva de

---

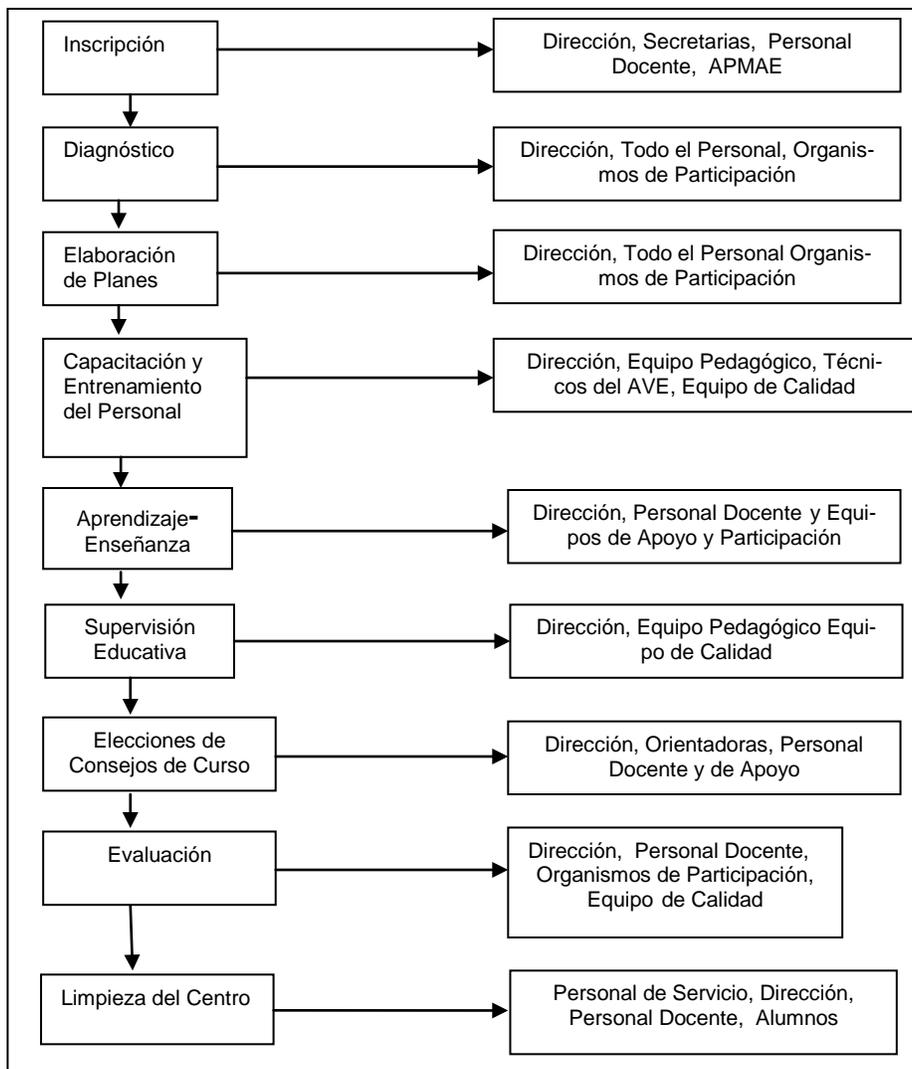
7. La Directora del Centro fue enviada por el Ministerio de Educación al Congreso "Pedagogía 2007" a la Habana, Cuba, en el cual pudimos nutrirnos de las prácticas positivas de varios países durante una semana. Además, el MAP otorgó una beca de maestría sobre "Gestión y Análisis de Políticas Públicas" en la Universidad Carlos III de Madrid, España, así como también un Diplomado en la Universidad Autónoma de Santo Domingo sobre "Gestión de Recursos Humanos y Calidad en los Servicios".

Recursos Humanos, en la que, cada empleado debe colocarse en el cargo donde pueda realizar un mejor trabajo de acuerdo a sus competencias, teniendo en cuenta que cada servidor/a es importante para lograr una gestión eficaz, eficiente y con calidad en el sistema educativo. Si se logra que el personal se empodere de los propósitos de la institución se tienen muchas posibilidades de convertirnos en organizaciones exitosas, logrando la satisfacción de los usuarios internos y externos.

Uno de los criterios del Premio que ha hecho un gran aporte es "Estrategia y Planificación". En este aspecto se elaboró en el 2007 el Flujograma de Procesos clave con responsables, el proyecto curricular del centro educativo, el proyecto de organización y gestión, se actualizó el organigrama y anualmente consensuamos planes de mejora. Además, se elaboró un programa de lectura para el segundo ciclo del nivel básico, programa de seguridad escolar y prevención de riesgos, planificación para los organismos de participación (Asociación de Padres, Madres y Tutores, Escuelas de Padres y Madres, Consejo Estudiantil, Junta Escolar, Comité Tecnológico Comunitario, Grupos Pedagógicos).

Después de haber participado en el Premio no solo hemos identificado los procesos clave, sino que también los hemos documentado y tenemos fichas y/o formularios para dar seguimiento y evaluar los mismos. También se elaboró un catálogo de servicios.

**GRÁFICO No. 1**  
**CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT**  
**FLUJOGRAMA DE PROCESOS CON RESPONSABLES**



Fuente: *Elaboración propia.*

El premio nos ha permitido desarrollar el criterio "Alianzas y Recursos"; como este centro educativo no tiene asignación presupuestaria del Ministerio, los directivos concitan alianzas y promueven actividades para conseguir diversos recursos para eficientizar los servicios que se ofrecen a nuestros usuarios y por ende mejorar la calidad educativa de los/as alumno/as.

Tenemos alianzas estratégicas con instituciones, organizaciones y personas de la comunidad, entre estas se citan: Cuerpo de Bomberos, Sociedad Ecológica, Cruz Roja, Ayuntamiento Municipal, Movimiento Cultural 4 de Julio, Comité de los Derechos de la Niñez, Clínica Dental Doctora Adria Alba, Licenciado Osval Saldivar, Defensa Civil, Banco Hipotecario Dominicano, Politécnico Industrial Duarte, Escuela de Beisbol Divino Niño, Supermercado Premium y Telecable Central.

En general se realizan alianzas para gestionar recursos económicos para el mantenimiento de la infraestructura física, ejecutar programas que contribuyan a mejorar la calidad educativa de los alumnos, para proveer al centro de material de limpieza y gastable, ofrecer seguridad y medicina preventiva, desarrollar el arte y la cultura, proteger el medio ambiente, adquirir útiles escolares, capacitar recursos humanos, dotar de becas sobre cursos técnicos a algunos alumnos, empleados/as y personas de la comuni-

dad, para pagar la renta del servicio de Internet y apadrinamiento del mérito estudiantil.

Luego de haber participado en el premio recibimos de la Secretaría de Estado de Educación en el 2007 (en la actualidad Ministerio de Educación), un equipo tecnológico (*Data show, laptop* y pantalla) para emplearlo en la práctica educativa y en la capacitación del personal, entre otros usos.

Este mismo año el MAP nos apoyó para obtener un aporte económico con el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME. Este aporte nos permitió acondicionar un aula para el proyector dotándola de seguridad, abanicos y un inversor, el que nos garantiza el uso continuo de los equipos tecnológicos y del trabajo en la oficina de la dirección, ya que este país tiene graves problemas con el suministro de energía eléctrica.

La ayuda del PARME también nos sirvió para comprar un equipo de amplificación de sonido, una computadora para la oficina de la directora y ubicar algunos abanicos en todas las oficinas.

Resultado de la visita del Ministro de Administración Pública y funcionarios del PARME, fue la instalación de un inversor por el Ministerio de Educación en el Aula Virtual

para la Enseñanza, AVE,<sup>8</sup> con lo que podemos ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos y a nuestros alumnos.

Este centro gestionó recursos para tener una red inalámbrica de Internet para que en cada espacio del recinto, los usuarios puedan acceder a este servicio.

Otro impacto fruto del premio y de la aplicación del Modelo CAF ha sido el mejoramiento en la gestión de la información y el conocimiento. Somos una institución abierta a los interesados, por tanto tienen acceso a los documentos de la misma.

Empleamos las reuniones de padres, madres y tutores para, además de capacitarlos sobre temas de interés para la convivencia y el mejoramiento de la calidad educativa de los alumnos, informar sobre los asuntos importantes del centro y dar oportunidad para que realicen sugerencias y participen en la toma de decisiones.

Tenemos en funcionamiento los Comités de Padres y Madres que están formados por tres representantes de cada sección; éstos participan en la elaboración de planes, programas y proyectos junto a los equipos de gestión y calidad.

---

8. El proyecto AVE es un furgón con diez computadores con servicio de Internet el que da servicios variados a los alumnos y a la comunidad en general. Cabe destacar que debemos pagar RD\$2500.00 pesos mensuales por el servicio de Internet porque el ministerio no ha asumido el pago desde el 2008, además nos corresponde el mantenimiento de los equipos.

Después del premio, tenemos como norma aplicar encuestas anualmente a los principales actores del proceso. Los resultados nos permiten evaluar el nivel de satisfacción de nuestros usuarios y tomar medidas para superar las debilidades detectadas, en este sentido se elaboran y ponen en ejecución planes de mejora.

Un aspecto que ha coadyuvado a que se tenga una imagen excelente en la comunidad es el ofrecer el servicio al momento que es solicitado, el tiempo de espera es muy poco, pues tenemos los datos computarizados lo que nos permite dar certificaciones en cinco minutos. Nuestros documentos son fiables, nos manejamos apegados a la ética pública.

Entre las acciones que impactan en la sociedad aumentando el grado de confianza en el Centro Educativo Emiliano Espailat se encuentran: asistencia, puntualidad, dedicación y calidad del trabajo que se realiza, integración de la comunidad al centro educativo, transparencia y confiabilidad en las acciones, preferencia comunitaria hacia la institución, capacitación del personal, buen clima laboral, seguridad para las personas de la institución, incorporación de la tecnología, existencia de programas innovadores, apadrinamiento al mérito estudiantil, gestión descentralizada, higiene y cuidado de la infraestructura, existencia de Batton Ballet, club de baile y de ajedrez, brigadas de seguridad escolar y cumplimiento con las nor-

mas del centro. Nuestros alumnos se forman para que valoren la paz, que aprendan a vivir en armonía con los demás.

El accionar del Centro Educativo Emiliano Espaillat ha motivado que diversas instituciones y organizaciones de la provincia y del país reconozcan a la Directora y al Centro Educativo.

Emiliano Espaillat es llamada Escuela Modelo por la Comunidad. Esta opinión constituye un reto para nosotros ya que nos compromete a esforzarnos para seguir mejorando todos nuestros procesos y el grado de satisfacción de nuestros/as usuarios/as. Somos el único centro educativo de la República Dominicana que ha obtenido galardones en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.<sup>9</sup>

### **Obstáculos durante el proceso de implementación de la iniciativa**

Los obstáculos siempre están presentes en el desarrollo de los procesos, es por ello que se citan algunos que han dificultado nuestro accionar:

---

9. La Directora en nombre del Centro, recibió un reconocimiento de la Rectora del Instituto Tecnológico del Cibao Oriental, ITECO y la Medalla de Bronce de parte del Señor Presidente de la República Dominicana.

- *Nombramiento de personal que no tiene las competencias necesarias.* En nuestro país impera mucho el clientelismo político en la selección del personal, olvidando que las instituciones se desarrollan y pueden dar buen servicio en la medida que sus recursos humanos sean competentes para realizar un trabajo con calidad.
- *Modelo centralizado en la gestión del Distrito Educativo.* Los directores de centros educativos no tienen facultad para elegir o seleccionar empleados, se deben recibir los que nos envía el Distrito Educativo, en la mayoría de los casos sin previa consulta.
- *Ineficiencia de las autoridades educativas en la provisión de materiales, recursos económicos y libros de texto.* El personal directivo junto al equipo de gestión y otros organismos de participación debe emplear tiempo para planificar y ejecutar variadas actividades profundas para conservar el centro educativo: mantenimiento de dos plantas eléctricas, inversores, equipos tecnológicos, Internet, fotocopias, material gastable y de limpieza, reparaciones menores en la infraestructura, etc.; los libros de texto llegan tarde y para algunas asignaturas no son suficientes.
- *Apatía de padres, madres y tutores para apoyar a los*

*alumnos en el proceso de aprendizaje.* Muchos padres, madres y tutores por variadas razones no apoyan a sus hijos en los estudios, teniendo el centro educativo que realizar esfuerzos extraordinarios para que obtengan un rendimiento suficiente que les permita sentirse motivados para que no deserten y conseguir que sean en el futuro ciudadanos útiles a la nación.

- *Resistencia de algunos empleados para empoderarse de los cambios e innovaciones.* Como el proceso de selección de personal no lo realiza el centro educativo, nos envían empleados que no reúnen el perfil que se tiene plasmado en nuestro proyecto curricular, por tal motivo, algunos no están motivados a seguir profesionalizándose, formándose, y por tanto, tienen poca apertura a los cambios y a incorporar los avances tecnológicos en la práctica educativa.
- *Ubicación del personal sin tener en cuenta el perfil del cargo.* Algunas autoridades priorizan el acomodamiento, nombran empleados innecesarios.
- *Ausencia de un centro de Educación Especial en el Municipio.* En la Escuela Emiliano Espailat hay alumnos/as que requieren educación especial, pero en este Municipio no te-

nemos y los padres, en la mayoría de los casos carecen de recursos económicos para enviarlos a otra ciudad.

- *Desintegración familiar.* Esto origina ausentismo en los estudiantes y migración en las familias, lo que ocasiona repitencia o deserción en los alumnos.
- *Asignación de pocos recursos al sector educativo:* En este país se está luchando por la aplicación del 4% del Producto Interno Bruto, PIB, para este sector, pues, la mayoría de las escuelas laboran las tres tandas impidiendo esto que los alumnos reciban una tanda de por lo menos seis horas de clases. Esta modalidad (tanda única) permitiría que los alumnos tengan mejor rendimiento y que los maestros dispongan de tiempo para planificar y preparar materiales didácticos, lo que repercutirá en un mejoramiento de la calidad educativa, lo que conllevará también a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

#### **Factores críticos de éxito**

Entre éstos podemos citar:

- Planificación participativa.
- Mejoramiento de la calidad Educativa de los alumnos.

- Modelo de gestión descentralizado.
- Iniciativas de auto y cogestión.
- Permanencia de los/as alumnos/as y los/as docentes en las aulas.
- Higienización y ornamentación del centro educativo.
- Implementación y seguimiento al Mérito Estudiantil y Magisterial.
- Funcionamiento de Organismos de participación.
- Implementación de la Merienda escolar.
- Capacitación y profesionalización de los docentes.
- Incorporación de la tecnología en la práctica educativa.
- Implementación de Rincones Tecnológicos en el Nivel Inicial.
- Programa de Enseñanza del Inglés en el Primer Ciclo del Nivel Básico.
- Existencia de Internet inalámbrico y de laboratorio de Ciencias Naturales.
- Integración y apoyo de la comunidad a las actividades del centro educativo.
- Implementación del Marco Común de Evaluación como Modelo de Gestión de Calidad.
- Participación en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.

**Resultados Obtenidos en el Centro Educativo Emiliano Espailat**

Entre los productos obtenidos citamos:

- Imagen excelente en la comunidad (de acuerdo a encuestas aplicadas).
- Egresados/as con muy buen rendimiento en el Nivel Medio y Superior.
- Somos muy competitivos: Emiliano Espailat es el centro preferido en la comunidad para los padres inscribir a los hijos.
- Nuestros egresados aprenden artes aplicadas: fabrican collares, pulseras, cuadros, carters, tarjetas, entre otros artículos. Reciclamos materiales en el área de educación artística.
- Cuidado del medio ambiente y buen manejo de los desechos sólidos.
- Cumplimiento con los planes del centro.
- Nuestra promoción es superior al 92% en los últimos dos años; la deserción escolar ha descendido entre 1% y 2%.

- Incremento de las alianzas estratégicas.
- Mantenimiento del centro educativo con recursos gestionados por los actores del proceso educativo.
- Egresados con manejo de la tecnología de la información y la comunicación.
- Adquisición de equipos tecnológicos.
- Instalación de un área de juegos y compra de una nevera para el Nivel Inicial con recursos gestionados por el personal del centro.
- Reconocimiento del centro a nivel nacional.
- Ocho años compitiendo a nivel nacional en la Olimpiada de Matemática (se selecciona uno por cada Regional).
- Dos años ganando las dos categorías de la Olimpiada de Matemática a nivel Distrital (se seleccionan dos por cada Distrito).
- Práctica promisorias en el 2006 y Medalla de Bronce en el 2008 en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público.
- Reconocimiento a la directora y al centro educativo por varias instituciones y organizaciones; entre éstas citamos: Dirección del Distrito Educativo 16-02 de Fantino, Dirección Regional 16 de Cotuí, Asociación Dominicana de Profesores, ADP, Comité de Apoyo a la Policía Nacional, Escuela Técnica Computarizada, ETECOM, Oficina Nacional de Administración y Personal y el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME, Oficina Organizadora de Eventos Cristianos, Politécnico Industrial Duarte, Personal de la Escuela Emiliano Espaillet, Departamento de Orientación del distrito Educativo 16-02 de Fantino, Secretaría de Estado de Educación y Ayuntamiento del Municipio de Fantino.
- El Ministerio de Educación realizó una evaluación en el 2008 a los centros educativos del país y Emiliano Espaillet obtuvo la Calificación de "Destacado".

#### **Resultados de Encuestas aplicadas.**

En la aplicación de la encuesta se empleó la siguiente escala:

Año escolar 2009-2010.

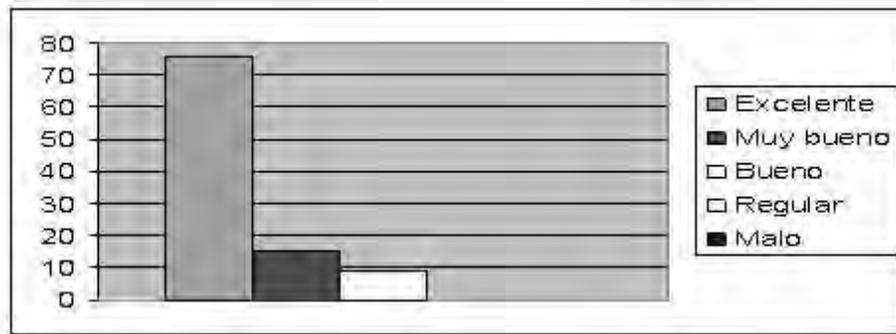
- 1- Excelente (90-100)
- 2- Muy Buena (80-89)
- 3- Bueno (70-79)
- 4- Regular (60-69)
- 5- Malo (50-59)

---

**GRÁFICO No. 2**

**CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT**

**NIVEL GLOBAL DE SATISFACCIÓN DE LOS CLIENTES  
CON EL RENDIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN**

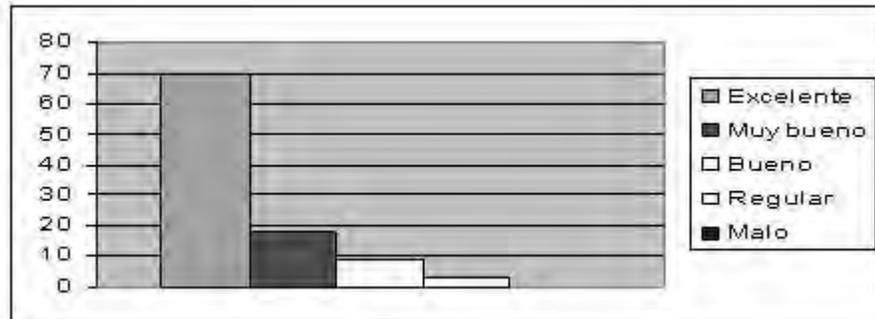


---

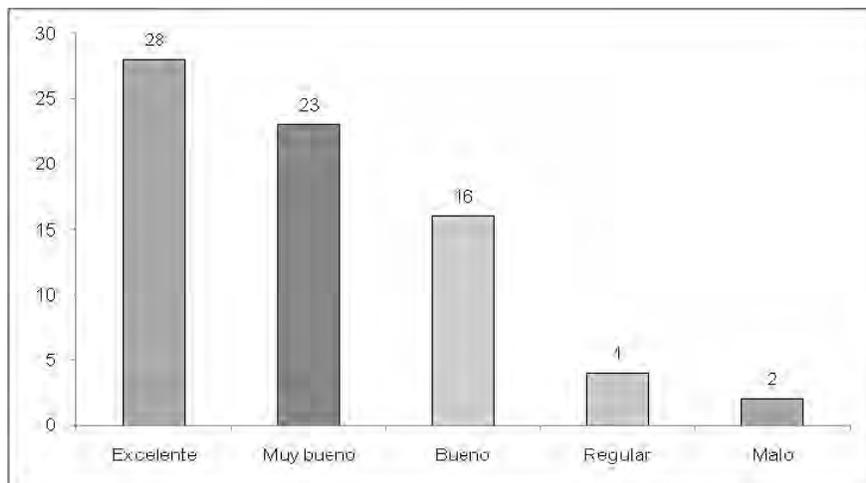
**GRÁFICO No. 3**

**CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT**

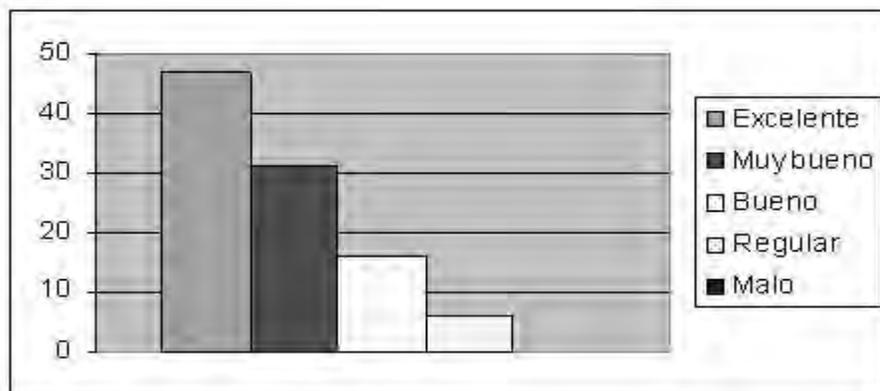
**NIVEL DE SATISFACCIÓN QUE TIENEN LOS CLIENTES  
CON LA SOLICITUD DE SUGERENCIAS Y RECOGIDA DE IDEAS  
PARA MEJORAR LA INSTITUCIÓN**



**GRÁFICO No. 4**  
**CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT**  
**RESULTADOS EN LOS CLIENTES/CIUDADANOS**



**GRÁFICO No. 5**  
**CENTRO EDUCATIVO EMILIANO ESPAILLAT**  
**IMPLICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN CON LOS CLIENTES/CIUDADANOS**



## **Retos y desafíos institucionales**

### ***Aspectos de mejora continua para mantener la calidad en la gestión interna creada***

Nuestro reto principal es mantenernos en el sitio privilegiado que nos ha colocado la sociedad fruto del esfuerzo realizado por todos los actores del proceso educativo.

La Escuela Emiliano Espaillat como parte del sistema educativo dominicano es muy respetuosa de la legislación vigente, por tanto, es prioritario para nosotros seguir cumpliendo con la misma y con las normas y el reglamento consensuado por los actores del proceso educativo en esta institución. Además, son aspectos importantes para mantener la mejora continua:

- Seguir dando participación a todos los actores en los diferentes procesos del centro educativo.
- Motivar la participación de los equipos de trabajo y los organismos que funcionan en el centro para garantizar la ejecución de planes, programas y proyectos consensuados.
- Como el centro se mantiene con aportes de los actores y de algunas personalidades y con la realización de actividades pro-fondos, el Equipo de

Gestión está realizando esfuerzos para conseguir alguna empresa para apadrinar el centro educativo, ya que esto nos permitirá dedicar más tiempo al mejoramiento de la calidad educativa de los alumnos que es nuestro principal propósito.

- Seguir gestionando que el Ministerio de Educación asigne un presupuesto al centro educativo y que asuma el pago mensual de la renta por servicio de Internet.
- Dar seguimiento a la capacitación, profesionalización y actualización de los recursos humanos.
- Continuar la modernización, innovación y eficientización de los procesos.
- Incrementar el uso de la tecnología en las aulas de clases.
- Mantener un clima agradable y motivador para la práctica educativa.
- Incrementar la participación en las olimpiadas, concursos, clubes y consejos de curso ya que repercutirán en la mejora de la calidad educativa.
- Que las autoridades educativas asignen al Centro Educativo Emiliano Espaillat empleados competentes, se-

leccionados de acuerdo al perfil del cargo.

- Promover actividades que incrementen la integración escuela-comunidad.
- Formar alumnos/as que protejan el medio ambiente y los recursos naturales.
- Tener plan de trabajo para cada organismo de participación.
- Mantener activa la página *web* y el *blog* del centro educativo.
- Que el personal docente y administrativo utilicen correos electrónicos para comunicarse.
- Seguir mejorando la calidad educativa de nuestros egresados.
- Influir en los demás centros educativos del Distrito, de la Regional y del país para que utilicen el CAF como Modelo de Gestión de Calidad y se motiven a participar en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.
- Servir de multiplicadores para que otras instituciones de nuestra región (que no sean del sector educativo), como ayuntamientos, hospitales,

Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados, INAPA, Junta Central Electoral) asuman el Modelo CAF para que mejoren los servicios prestados a los usuarios.

- Convertir el Centro Educativo Emiliano Espailat en un referente en el área educativa que sigamos aumentando nuestro servicio a los estudiantes universitarios (pasantes) para convertirnos en un verdadero laboratorio pedagógico en las provincias del Cibao Oriental.
- Motivar para que el Ministerio de Educación implemente algunos incentivos a los centros educativos que obtengan galardones en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.
- Elaborar la Carta Compromiso de la Institución.
- Obtener Medalla de Plata en el Premio en el 2011.

Tenemos un gran compromiso con la nación dominicana, pues, en los centros educativos se forjan los hombres y mujeres capaces de transformar positivamente la realidad, que no teman decir siempre la verdad, con orgullo de ser ciudadanos del país, dispuestos a construir un mundo sin hambre, sin guerra, sin corrupción, sin violencia; un mundo de diálogo, de paz y concordia.

### **Recomendaciones generales para poner en práctica la iniciativa en otras organizaciones**

Se considera que en primer lugar, debe existir en la institución un gerente o líder con deseos de que la misma sea eficiente y tenga calidad en sus productos para que pueda satisfacer las expectativas y necesidades de los usuarios. Para lograr esto debe tener un personal competente, motivado, que se empodere de los objetivos o propósitos de la institución. Debe implementar un Modelo de Gestión de Calidad, para participar en el Premio se requiere el Marco Común de Evaluación o Modelo CAF.

La efectividad de una institución está en función directa de la competencia y actividad de los individuos que forman parte de ella, principalmente del equipo de gestión.

Mejorar la efectividad hace necesario sinergizar, trabajar en equipo; también se requiere aplicar enfoques altamente participativos, practicar la inclusión de todos los integrantes de la organización para minimizar la típica resistencia al cambio y lograr que cada empleado actúe como si fuera un gerente que absorba las funciones de planear, controlar y optimizar constantemente los trabajos que tiene a su cargo o en los que interviene; para lograr estos resultados el personal debe

tener confianza en los directivos de la institución.

En segundo lugar, es fundamental que tenga un plan estratégico que sea elaborado con la participación de todos, ya que esto garantiza que cada uno se sienta comprometido a cumplir con el mismo. Se deben formar equipos de trabajo atendiendo a las necesidades, al contexto de la institución y a las competencias de los empleados. Realizar autodiagnósticos y elaborar planes de mejora para superar fallas y/o debilidades detectadas. Hay que tener claramente identificados los procesos clave y documentarlos; diseñar formularios y/o fichas para llevar control de cada uno de ellos. Debe existir una supervisión continua para detectar fallas en los procesos y corregirlas. Tener presente que la capacitación y la actualización son fundamentales para tener instituciones exitosas.

Tener al personal motivado, reconocer a los que se destaquen en su trabajo, tener presente las fechas de cumpleaños, ser solidarios con ellos en los momentos difíciles, ser justos y equitativos en la gestión del mismo para conseguir un buen clima laboral; y se debe agotar un proceso de inducción con los empleados nuevos.

Se debe lograr la integración de la comunidad en las actividades que se realizan; aplicar encuestas para investigar el nivel de aceptación que tiene la institución en los usuarios internos y externos.

Tener transparencia en el manejo de los recursos y las informaciones, rendir cuentas a los actores del proceso educativo. Para ser exitosos se tiene la obligación de innovar los procesos e incrementar el uso de la tecnología de información y comunicación.

Fomentar el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales. Se debe trabajar para fomentar valores y crear una cultura de paz.

En fin hay que tener una gestión centrada en crear incentivos, estimular la innovación, establecer nuevos parámetros de acción y fomentar la descentralización; es prioritario que los centros educativos pasen de la gestión tradicional a una gestión de Calidad Total.

### Referencias bibliográficas

Centro Educativo Emiliano Espaillat (2003). Plan Estratégico 2003-2010. Fantino, Sánchez Ramírez, República Dominicana.

\_\_\_\_\_. (2007). Proyecto Curricular. Fantino, Sánchez Ramírez, República Dominicana.

\_\_\_\_\_. Proyecto de Organización y Gestión. Fan-

tino, Sánchez Ramírez, República Dominicana.

Material Didáctico MEGAP. Madrid, España.

Montero, Gregorio de Jesús (2008). Régimen Jurídico Funcionario y Profesionalización de la Función Pública Dominicana. FIIAPP, INAP.

ONAP, (2007). Guía del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias. Santo Domingo, República Dominicana.

\_\_\_\_\_. (2006). Informe de Retorno Centro de Básica Emiliano Espaillat.

\_\_\_\_\_. Marco Común de Evaluación (CAF). Santo Domingo, República Dominicana.

\_\_\_\_\_. Suplemento Especial Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias. Santo Domingo, República Dominicana.

Peña García, Dagoberto Santo Domingo, República Dominicana.

SEAP (2008). Informe de Retorno Centro de Básica Emiliano Espaillat. Ángel Jiménez y Wanda Pol. Santo Domingo, República Dominicana.

**Impacto Institucional del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en la función pública en la República Dominicana. El caso del Instituto Tecnológico de las Américas, ITLA<sup>10</sup>**

***Introducción***

El ITLA como institución reconocida, fue establecida el 13 de agosto del 2000, bajo el concepto de entidad de educación técnica, con el propósito de formar los recursos humanos necesarios en las áreas de alta tecnología que permitan desarrollar la industria nacional, fomentar la inversión extranjera y la exportación de productos y servicios tecnológicos, todo esto conceptualizado bajo un modelo de *Technical College*. Sus áreas de especialización o “Centros de Excelencia” son:

---

10. El Instituto Tecnológico de las Américas, una institución técnica de educación superior, especializada en la capacitación técnica-profesional e inglés como segunda lengua; en áreas de altas tecnologías. En el 2006 el ITLA en busca de la excelencia, sentó la necesidad de implantar el Sistema de Gestión de Calidad basado en la norma ISO9001:2000, y con el ánimo de seguir innovando y mejorando en la administración pública a partir de ese mismo año luego de haberse certificado también emprendió el camino de implementar el Marco Común Evaluador, CAF con la asesoría del Ministerio de Administración Pública, para su posterior participación en el Premio Nacional a la Calidad 2006, 2008, 2009, 2010 obteniendo Medalla de Plata en su primer participación y tres Medallas de ORO en los años posteriores.

Tecnología de la Información, Multimedia, Mecatrónica, *Software*, Formación Humanística Integral en Valores y Ética Profesional en Valores, junto a la Escuela de Idiomas (*ITLA Language School – ILS*).

El ITLA persigue la formación de técnicos en un lapso relativamente corto, por medio de programas innovadores y altamente especializados que fomenten el espíritu emprendedor en los mismos. La Organización le otorga una titulación de Tecnólogos (2 años) o una Certificación Internacional avalada por alguna de sus alianzas estratégicas.

Los programas académicos que ofrece, comprenden la docencia a nivel presencial en la forma de materias teórico-prácticas integradas en los laboratorios. De igual forma cuenta con recursos de “*e-learning*” y educación a distancia en ciertos aspectos del programa como recursos adicionales de docencia.

Las ofertas académicas, los instructores certificados internacionalmente, laboratorios de última generación y los servicios de excelencia académica hacen que sus egresados no solamente concluyan bien formados, sino que se perfilen con una excelente acreditación nacional e internacional. Para ello, se han desarrollado alianzas estratégicas con centros que certifican en las áreas de tecnología de la información, avalando los estudiantes, que con sus conocimientos tecnológicos y su estructura profesional, se aseguren mayores oportunidades labo-

rales. Dentro de estas alianzas se cuenta con compañías reconocidas mundialmente, entre las que se destacan: Cisco, Microsoft, Sun Microsystems, CompTIA, Linux Professional Institute, Oracle y Novell.

### **Antecedentes**

El ITLA en el 2006 definió su Plan Estratégico Institucional 2006-2010, el mismo se realizó en función de un análisis FODA interno y del entorno. A partir de este análisis se identificaron cuatro ejes estratégicos, teniendo como primer eje el mejoramiento continuo, trazándose como objetivo adoptar una filosofía de calidad que asegurara la eficiencia y eficacia de nuestros procesos.

A partir de entonces la institución comienza una búsqueda por la excelencia, teniendo la calidad como una de sus principales metas se decidió implantar un sistema de calidad basado en la norma ISO9001:2008. En enero de ese mismo año se comenzó la sensibilización de todo el personal para que todos adoptaran una cultura de calidad, proceso en el que cada uno de los miembros de la institución respondió satisfactoriamente logrando en un plazo de seis meses la implantación y certificación de la norma ISO9001:2000, comenzando así el camino de mejoramiento continuo y de la calidad.

### **Experiencia o práctica innovadora**

El ITLA ya con un Sistema de Calidad avalado por la norma ISO9001:2000, sintió la necesidad de participar en la entrega del Premio Nacional a la Calidad 2006, lo que representaba un reto, porque éste había sido un año de desafíos, primero por la certificación y segundo porque logró ser reconocida como institución de educación superior.

Pero ese mismo año también el MAP, la antigua Oficina Nacional de Administración de Personal, ONAP, le hizo la invitación para participar en el Premio Nacional a la Calidad, invitación que se aceptó.

Para participar en esta entrega del Premio Nacional a la Calidad, el ITLA seleccionó un equipo multifuncional de las diferentes áreas de trabajo de la Institución, que más tarde se les nombró el Comité de Calidad, con la responsabilidad de capacitarse en el Marco Común Evaluador, CAF. Esto representó un reto ya que anteriormente teníamos un sistema, pero ya aceptando la invitación del MAP tendríamos que implantar un Modelo de Excelencia algo más macro, porque se debe trabajar desde el liderazgo hasta el impacto con la sociedad y el ciudadano.

Luego de haberse capacitado el Comité de Calidad, comenzó el

proceso de auto diagnóstico de la institución, un proceso muy rico para la misma porque permitió por cada criterio ver sus fortalezas así como sus áreas de mejoras. En ese proceso la institución creció porque cada oportunidad de mejora se transformaba en un proyecto de avance que diferentes equipos de trabajo lo hacían suyo, con el objetivo de seguir ofreciendo un mejor servicio.

En cuanto al momento que el Comité comenzó el proceso de redacción de las memorias así como la recolección de evidencias, fue para ITLA un incentivo porque sentía que estaba trabajando por el desarrollo del país. En todos estos procesos anteriores la ONAP siempre se mostró abierta, asesorando en cada uno de los criterios y sub criterios que componen el CAF.

En esa primera participación el ITLA logró Medalla de Plata, llenando esto de regocijo a cada miembro de la institución. Este reconocimiento impactó directamente en el clima organizacional, ya que cada uno de ellos lo hacía suyo, pero a la vez colocándose una nueva marca para la próxima participación.

Luego de haber obtenido Plata la institución decidió darse un año para trabajar el informe de Retorno del Premio Nacional a la Calidad, que le permite a la institución ver desde sus fortalezas más fuertes hasta sus oportunidades de mejoras más desafiantes. Ese fue el año que nacieron proyectos como

*mejoracontinua@itla.edu.do*, donde se premia al ciudadano-cliente por identificar esos factores que se deben mejorar, así como también decir cómo ellos consideran que se deben hacer, y qué se tiene bien para seguir afianzando. Este proyecto nos ayudó a mejorar nuestros indicadores de satisfacción al cliente, así como varios de nuestros procesos administrativos.

En el 2008, nuevamente el MAP se acerca a nosotros con algunas mejoras en el modelo de excelencia, propuesta que a la institución le parecieron oportunas para darse una nueva oportunidad de participar en el Premio Nacional a la Calidad. Para esta segunda participación teníamos un mayor reto, pero si bien es cierto que teníamos mayores desafíos también teníamos un modelo más maduro. Así en algunos criterios como el de alianzas y recursos, se había afianzado más haciendo alianza con la comunidad por medio del proyecto e-Caleta, mismo que contribuye a disminuir la brecha digital de la comunidad de la Caleta, así como también extendiéndonos a otros lugares más recónditos de la República Dominicana con el proyecto ITLA, interesando a los jóvenes por la tecnología a seguir reduciendo la brecha digital.

Consciente de lo que se había logrado, y de los retos que nos faltaban por emprender ese año nos capacitamos, auto diagnosticamos, y participamos en el premio obteniendo como reconocimiento la Medalla de Oro, que marcó una ruta que

todavía estamos caminando, ya que a partir de esta medalla, se participó en las dos entregas siguientes manteniendo el mismo reconocimiento.

En este proceso de participación en el Premio, la institución ha aprendido a hacer cada día más transparente, porque se centra cada una de sus operaciones en el ciudadano y la sociedad, donde cada una de las personas que componen la institución están conscientes que el ITLA como institución de educación superior tiene como misión formar capital humano, el que es el mañana de la República Dominicana.

Fruto de estos criterios del CAF como resultados orientados al ciudadano y a la sociedad, hoy tenemos cuarenta y nueve egresados de educación superior y dentro de esos hay jóvenes talentosos que han logrado reconocimientos internacionales en desarrollo de *software*, así como institución, hemos sido reconocida por cada miembro de la comunidad y por cada uno de los ciudadanos que en algún momento le ha tocado interactuar con nosotros.

Esos reconocimientos se traducen en compromiso con el ciudadano y es por esto que en enero del 2010 la institución con el apoyo del MAP decidió también implementar y publicar su primera Carta Compromiso con el Ciudadano, y en adición a esto es importante señalar que la institución ha obtenido los siguientes beneficios:

- Mayor transparencia de la institución.

- Satisfacción total del cliente o ciudadano.
- Establecer vínculos entre estudiante e institución.
- Contribuir al fortalecimiento del país

### **Retos y desafíos institucionales**

- En la actualidad, entre los grandes retos se encuentra el definir una estrategia que vaya acorde a las iniciativas del país y por ende al cumplimiento de los objetivos del Milenio.
- Continuar en el tren de la mejora continua, donde cada ciudadano sea un actor clave para que la institución siga creciendo, que el ciudadano se motive a querer participar en los encuentros, y que continúe la comunicación para ofrecer más sugerencias que nos permitan seguir avanzando.
- Lograr que los egresados en su totalidad puedan desempeñarse en las labores profesionales en las carreras elegidas.
- Motivar a los docentes, estudiantes y egresados a desarrollar patentes, ya que esto incentivaría la investigación en nuestro país.

- Seguir cambiando vidas, cada vez que un egresado del ITLA obtiene éxito, éste se traduce a todo lo que lo rodea, desde su familia, hasta la comunidad en general.
- Certificar los procesos con otras normas adicionales a la ISO: 9001:2008.
- Contribuir a que los colaboradores sigan creciendo en la institución a nivel profesional y personal.
- Implementar un Sistema de Gestión de Medio Ambiente con la colaboración de los estudiantes.

Estos son retos que hemos asumidos y para lograrlo se debe seguir trabajando apoyados en los valores institucionales. Como dice uno de los valores: "hacer lo que hacemos con pasión". Hacer que a la gente le guste el trabajo de la institución, que la comunidad se siga interesando por conocerla, que se tenga el mismo sentir de la excelencia por todos los colaboradores.

Pero tenemos claro para enfrentar esos desafíos debemos continuamente:

Reunirnos constantemente en equipo de trabajo.

- Efectuar reuniones de seguimiento.
- Utilizar intensamente la tecnología.
- Asistir a seminarios *Benchmarking*.
- Escuchar nuestros clientes.
- Realizar auditorías internas de calidad.
- Hacer Auditorías Externas de Calidad
- Implementar un Sistema de Acciones Correctivas y Preventivas.

### Bibliografía

Manual de Calidad ITLA, aprobado por el Rector José Armando Tavarez

Memoria de Postulación 2006, 2008, 2009, 2010 ◇

# **Impulso a la calidad en la gestión pública costarricense: la experiencia de la primera edición del Premio Nacional a la Calidad Costa Rica 2010**

Silvia Calderón Umaña\*

Leonardo Castellón Rodríguez\*\*

---

DESCRIBE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD Y PRÁCTICAS PROMISORIAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA, PRIMERA EDICIÓN, 2010, PRESENTANDO LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN ESA EXPERIENCIA PIONERA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN PÚBLICA; PREMIO; CALIDAD TOTAL; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; AWARD; OVERALL QUALITY; COSTA RICA; PUBLIC MANAGEMENT

**Interés del Gobierno de Costa Rica por iniciar la implementación de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, CICGP**

*ta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en San Salvador, El Salvador, el 26 y 27 de junio*

## **Elementos fundamentales de la Carta**

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, logra que se apruebe la “Car-

---

Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, del Gobierno de Costa Rica.  
\*\* Coordinador del Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, del Gobierno de Costa Rica, y Profesor Adjunto de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

---

\* Funcionaria de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios del Ministerio de Planificación

Recibido: 12 de abril del 2011.  
Aceptado: 20 de junio del 2011.

---

Calderón Umaña, Silvia y Castellón Rodríguez Leonardo (2011). Impulso a la calidad en la gestión pública costarricense: la experiencia de la primera edición del Premio Nacional a la Calidad, Costa Rica 2010.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 359-388, 2011

359

de 2008, siendo ésta la cuarta carta que el CLAD impulsa sobre gestión pública, como órgano especializado de Iberoamérica.

En el preámbulo de la CICGP, se indica que se promueve:

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

Define, además, la calidad en la gestión pública como:

*“Una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos”.*

La Carta va más allá al especificar que dicha calidad:

*“Debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de*

*acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad”* (CLAD, 2008; p. 7).

El enfoque de la definición que el CLAD establece para calidad en la gestión pública está alineado con la definición de Gestión para Resultados, que el Banco Interamericano de Desarrollo BID, y el CLAD han planteado (2007; p. 17):

*“La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.*

El BID y el CLAD (2007; p. 14), en referencia a Michael Moore precisa que:

*“El valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que:*

- *Sean políticamente deseables como conse-*

*cuencia de un proceso de legitimación democrática.*

- *Su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública.*
- *Requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.”*

La posibilidad de que las organizaciones públicas mejoren la generación de valor público, en función de una gestión pública para resultados, aumenta en el tanto exista la implementación de un sistema de gestión de calidad o excelencia, como uno de los componentes importantes, por cuanto este último potencia la satisfacción de necesidades, demandas y expectativas de la población, mediante un conjunto de herramientas, técnicas y métodos para la medición del logro de los objetivos, la generación de resultados y el alcance del impacto esperado.

En esta línea, la CICGP tiene dentro de sus objetivos:

*“Proponer la adopción de instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública, que sean flexibles y adaptables a los diferentes*

*entornos de las Administraciones Públicas iberoamericanas y a sus diversas formas organizativas” (CLAD, 2008; p. 7).*

EL CLAD promueve en la Carta, las siguientes acciones e instrumentos para que los países iberoamericanos se apoyen en la implementación de la calidad en la gestión pública:

- La dirección estratégica y el ciclo de mejora.
- Prospectiva y análisis de la opinión ciudadana.
- Participación ciudadana para la mejora de la calidad.
- Adopción de modelos de excelencia.
- Premios a la calidad o excelencia.
- La gestión por procesos.
- Los equipos y proyectos de mejora.
- Cartas de compromisos o de servicios al ciudadano.
- Mecanismos de difusión de información relevante para el ciudadano.
- La mejora de la normatividad.
- El gobierno electrónico.
- La medición y evaluación.

- Sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos.
- Sistemas de gestión normalizados.
- La gestión del conocimiento.
- Comparación e intercambio de mejores prácticas.
- Aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos.

En ocasión de lo anterior, el Gobierno de la República de Costa Rica ha decidido impulsar la Creación del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y las Cartas de Compromiso al Ciudadano.

***Planes Nacionales de Desarrollo en Costa Rica y la incorporación de la calidad en la gestión pública***

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón” contiene el Capítulo 5 “Eje de Reforma Institucional” (p. 92) dentro del cual se establece que una de las metas sectoriales es agilizar, simplificar y elevar la calidad de servicios públicos críticos, ejecutando reformas organizativas en áreas sensibles y reforzando los mecanismos de evaluación de resultados. Este Plan Nacional de Desarrollo incorporó un instrumento llamado

Contrato con la Ciudadanía, como garantía de las acciones que el gobierno se compromete inequívocamente a realizar frente a la ciudadanía. Dichos Contratos fueron suscritos por el Presidente de la República, y los Ministros Rectores como responsables políticos de las metas sectoriales.

En el caso específico de la meta mencionada en el párrafo anterior, el respectivo Contrato con la Ciudadanía establece como acción estratégica las mejoras en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo para agilizar, simplificar y elevar la calidad de estos servicios.

En atención a la medición requerida para verificar el cumplimiento de la meta sectorial mencionada y como un primer aporte en la línea de la implementación de instrumentos para el impulso de la calidad en la gestión pública, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con el apoyo financiero de la Agencia de Cooperación Alemana, desarrolló un proyecto de “Estudios de percepción de la calidad en los servicios públicos”, bajo la ejecución técnica de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, UCR,<sup>1</sup> el que consistió en la aplicación de encuestas anuales entre el 2009 y el 2010 a los usuarios de los servicios de Consultas y Entrega de Certificaciones del Sistema Automatizado (Plataforma de Servicios) del Registro Nacional, la emisión de licencias de con-

1. En la persona del Investigador MSc. Johnny Madrigal Pana.

ducir (primera vez) del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT, la emisión de pasaportes de la Dirección General de Migración y Extranjería, el reclutamiento y selección de personal de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y la aprobación de estudios de impacto ambiental de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, SETENA. Para estos estudios se partió del siguiente enfoque conceptual (MIDEPLAN, 2010; p. 11):

*“El ámbito de la satisfacción de las necesidades de los usuarios incluye los siguientes aspectos:*

- *Servicios proporcionados. Determina si los servicios que proporciona la institución satisfacen las necesidades generales de los usuarios y la percepción de la capacidad institucional para satisfacer las necesidades que lo llevaron a solicitar el servicio.*
- *Accesibilidad. Mide el grado de facilidad o dificultad para tener acceso y hacer uso efectivo de los bienes o servicios ofrecidos por la institución de acuerdo con la ubicación geográfica, los servicios de transporte disponibles o el servicio de transporte utilizado por el usuario.*
- *Costo de los servicios. Permite conocer la opinión*

*sobre el costo de los servicios: si es demasiado elevado o si es muy alto en relación con la calidad del servicio ofrecido.*

- *Instalaciones físicas. Evalúa la adecuación de las instalaciones físicas en aspectos como comodidad para la afluencia y permanencia dentro del lugar, seguridad contra el hampa en cuanto a robos o estafas y señalización adecuada, así como lo dispuesto en la Ley 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.*

*El ámbito de la calidad de la atención incluye lo siguiente:*

- *Calidad de la información entregada. Determina si la información entregada por la institución es completa, fácil de comprender y si es transmitida por medios de comunicación que garantizan la cobertura geográfica y accesibilidad para todos los usuarios.*
- *Actitud de los funcionarios. Mide la percepción que tienen los usuarios sobre la disposición de los funcionarios para brindar un trato amable, respetuoso y, principalmente, su grado de compromiso para solventar las necesidades de los usuarios.*

- *Capacidad técnica de funcionarios. Evalúa la percepción de la capacidad y formación técnico profesional que poseen los funcionarios encargados de brindar la atención a los usuarios.*
- *Procedimientos apropiados. Determina si los usuarios consideran que los procedimientos y actividades que desarrolla la institución son adecuados. Cobra especial importancia que estos procedimientos se adapten a los criterios establecidos por la ley N° 8220, Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.*

*Finalmente, el ámbito de duración del servicio toma en cuenta los siguientes factores:*

- *Tiempo de espera. Mide la percepción de los usuarios sobre el tiempo que deben esperar para acceder a los servicios.*
- *Tiempo durante la atención. Valora la duración del tiempo para que el funcionario lleve a cabo los trámites o servicios solicitados por el usuario.*
- *Horarios de atención. Determina si los usuarios se encuentran satisfechos o*

*insatisfechos con los días en que se prestan los servicios y las horas de atención.”*

Esta fue la innovación base en cuanto a definición de dimensiones a ser consideradas para el estudio de percepción de calidad de los usuarios. Los resultados de los estudios significaron insumos valiosos para las instituciones involucradas, de tal suerte que se generaron planes de mejora en estos servicios.

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora” contempla dentro de la visión de la Costa Rica del 2014 la procura de:

*“Mejorar la eficiencia de los servicios públicos e incrementar el acceso de los ciudadanos a éstos” y “fomentar una participación cada vez mayor de la ciudadanía en la solución de los problemas nacionales, mediante la construcción de agendas de desarrollo basadas en el diálogo y la integración” (MIDEPLAN, 2010b; p. 41).*

Dentro de los lineamientos de Política Sectorial referida a la Modernización del Estado, se establece el:

*“Mejorar la gestión pública, la calidad de los servicios que presta el Estado y la participación ciudadana en el accionar público” (MIDEPLAN, 2010b; p. 219).*

Esto se planteó como meta sectorial para el 2014 alcanzar un incremento del 25% en el Índice de Gestión para resultados de Desarrollo del BID. Para el cumplimiento del lineamiento, se ha incorporado como meta que el 10% de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio cuenten al menos con una Carta de Compromiso al Ciudadano al finalizar el período.

De esta manera, el Gobierno de la República ha manifestado su compromiso con la calidad en la gestión pública al incorporar en este Plan Nacional de Desarrollo vigente uno de los instrumentos impulsados por el CLAD, las Cartas de Compromiso al Ciudadano, y para lo que la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, ubicada en el Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN, ha trabajado en los últimos tres años.

### ***Premio Nacional a la Calidad***

Tomando en cuenta las experiencias de Premios Nacionales e Iberoamericano de Calidad, el MIDEPLAN presentó ante el CLAD una solicitud de apoyo técnico para el 2009, el que busca como objetivo general promover la innovación y el mejoramiento de la gestión integral, mediante el establecimiento de un Premio a la Calidad en la Gestión Pública, que propicie el reconocimiento de instituciones públicas destacadas por contar con sistemas de

gestión avanzados, el intercambio y aprendizaje de experiencias exitosas y la utilización de los criterios del modelo del Premio como una guía fundamental en el desarrollo de la gestión hacia la calidad, la productividad y la mejora en la prestación de los servicios públicos.

De igual forma se busca alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Fortalecer la Gestión Pública costarricense mediante el establecimiento de un Premio a la Calidad en la Gestión Pública que permita el intercambio de experiencias exitosas para la mejora sustancial en la entrega de los servicios públicos costarricenses.
- Fortalecer la capacidad de gestión estatal en la prestación de los servicios públicos, mediante la formación de funcionarios públicos en la aplicación de métodos y técnicas modernas que permitan la implementación de un modelo de excelencia en la calidad en la gestión pública costarricense.

Promover el desarrollo y la difusión de procesos, acciones, esfuerzos, prácticas y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en la prestación de los servicios públicos que se originan en el sector público costarricense, con el propósito de satisfacer las necesidades y

expectativas de sus usuarios y beneficiarios, con la finalidad de apoyar la modernización y competitividad de las instituciones que la conforman, apoyándose en el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios.

La solicitud fue acogida por la Secretaría Técnica del CLAD<sup>2</sup> para el desarrollo de la Primera Edición del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias Costa Rica – 2010. Concluido el Taller de Retroalimentación sobre aprendizajes de la primera versión de este Premio, el Dr. Tenorio indica en su informe final (p. 4) que:

*“4.1 El compromiso y la decisión política del Gobierno de implantar el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y el Reconocimiento a Prácticas Promisorias, con el objeto de promover la mejora de la calidad de la gestión pública, se han visto claramente reflejados en la exitosa culminación del primer proceso y en la ceremonia de premiación con la participación de la Presidenta de la República.*

*4.2 Destaca la continuidad de una iniciativa desarrollada a lo largo de dos administraciones*

*diferentes (resultado del cambio de gobierno), que en ambos casos evidenciaron su determinación de respaldarla.*

*4.3 La Secretaría del Premio, los evaluadores, el jurado y los representantes de las organizaciones involucradas, han realizado un trabajo profesional con alto grado de compromiso y adecuado manejo técnico.*

*4.4 Con la experiencia lograda se ha iniciado la construcción de capacidades prácticas que deben consolidarse y fortalecerse.”*

***Promulgación del Decreto Ejecutivo N° 35925 -MP-PLAN Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública***

El Gobierno de la República de Costa Rica, emitió en el 2010 el Decreto que regula el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, demostrando su real interés de promover este instrumento para el impulso de la calidad en la gestión pública.

En los considerandos para la promulgación del Decreto se indica que para el Gobierno de la República resulta de vital importancia

2. Se recibió la asesoría del Dr. Luis Tenorio Puente, asesor en calidad de la Gestión Pública del CLAD, y cuyo trabajo fue fundamental.

estimular la excelencia como proceso que busca el mejoramiento de la productividad nacional, promoviendo la mejora y el progreso continuos del sector público y de los servicios que brinda a las y los ciudadanos; que el Gobierno de la República tiene entre sus principales funciones fomentar todas las actividades que apoyen el proceso de innovación tecnológica, tales como: la transferencia de tecnología, la consultoría e ingeniería, la normalización, la metrología, el control de calidad y otros servicios científicos y tecnológicos.

Además recalca el Decreto, que la excelencia en la gestión pública constituye un mecanismo para propiciar una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, tomando en cuenta que uno de los principales retos que enfrentan las administraciones públicas es que la prestación de los servicios públicos sea consecuente con las necesidades y expectativas de las y los ciudadanos, para el cumplimiento de compromisos sobre calidad en el marco de las oportunidades que ofrece la transición de la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento. El Decreto estipula que es necesario mejorar la relación con los ciudadanos, aumentando su nivel de satisfacción, de manera que la imagen que perciban de las instituciones públicas sea valorada en forma adecuada y conforme los esfuerzos que realiza el Gobierno de la República.

En concordancia con el espíritu de lo resaltado del Plan Nacional

de Desarrollo 2011-2014, el Decreto puntualiza que dentro del marco de la Reforma y Modernización del Estado es necesario promover procesos de modernización administrativa encaminados a adaptar la estructura y el funcionamiento de los servicios públicos a los nuevos estándares de calidad que demandan los ciudadanos; y que la creación y otorgamiento del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública son incentivos honoríficos para impulsar y promover mejoras en la calidad de los servicios públicos.

Mediante el Artículo 2 del Decreto, se crea el:

*“Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública” con el objeto de promover la calidad de los productos y servicios que ofrecen las instituciones del Estado y el “Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública” con el objeto de destacar las experiencias promisorias, las habilidades sobresalientes y los avances importantes en la prestación de servicios públicos.*

*El PREMIO y el RECONOCIMIENTO promoverán una gestión pública enfocada a favorecer la condición de usuarios de las y los ciudadanos y que esté dirigida a la mejora continua de los servicios ofrecidos mediante la uti-*

*lización del “Modelo de Excelencia en la Gestión Pública de Costa Rica”, desarrollado para que las instituciones del Estado realicen su autoevaluación y establezcan planes de mejora en su gestión. Complementariamente se utilizó la guía de “Premiación a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública” desarrollada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el propósito de reconocer las mejores prácticas en el ámbito de los servicios públicos.”*

El Artículo 3 del Decreto, conceptualiza el Premio como un galardón a las instituciones públicas que demuestren desempeños sobresalientes en la implementación integral de los modelos de excelencia en su gestión; y al reconocimiento como un galardón a las instituciones públicas que desarrollan iniciativas innovadoras mediante procesos y procedimientos de generación de productos y servicios que ocasionan un incremento en la calidad del servicio ofrecido a los ciudadanos.

De acuerdo con los Artículos 1º y 9, la Secretaría del Premio y Reconocimiento recaen sobre la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, ubicada en el Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN.

## **Primera Edición del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, Costa Rica – 2010**

### ***Principios fundamentales del Modelo de Excelencia en la Gestión del Premio***

Para la Primera Edición del Premio, los principios básicos del Modelo de Excelencia en la Gestión fueron conceptualizados de la siguiente manera y son la base que le da soporte y que debe quedar reflejada en los informes de postulación que las instituciones presenten en sus candidaturas.

#### *Liderazgo y compromiso de la alta dirección*

La principal fuerza impulsora de la excelencia organizacional está basada en la capacidad y compromiso de la alta dirección para desarrollar un sistema de gestión eficaz; en ese sentido, es importante que aquella conduzca al talento humano hacia un propósito común y duradero por medio del establecimiento de valores, orientaciones y políticas; además debe crear un enfoque hacia el ciudadano, otorgar facultades al talento humano, impulsar la innovación permanente y el aprendizaje, promoviendo altas expectativas de desempeño

La alta dirección debe servir como ejemplo, con el propósito de construir un sistema de liderazgo institucional orientado hacia la calidad y el servicio al ciudadano.

#### *Gestión orientada a la satisfacción del ciudadano*

El conocimiento de las necesidades actuales y futuras de los ciudadanos es el punto de partida en la búsqueda de la excelencia organizacional. Tales necesidades deben estar claras para todos los miembros de la organización. La percepción de la calidad juzgada por el ciudadano, se centra en aquellas características o atributos, del bien o servicio, que agregan valor para los ciudadanos, elevan su satisfacción y determinan sus preferencias.

La gestión orientada a la satisfacción del ciudadano requiere estar al tanto del desarrollo tecnológico, conocer los requerimientos de los ciudadanos y responder de manera rápida y flexible a sus necesidades y expectativas.

#### *Aprendizaje personal y organizacional*

El aprendizaje debe estar integrado al funcionamiento de la organización, es decir, ser parte del trabajo diario, practicarse en todo nivel, orientarse a la solución de problemas en sus orígenes y a las oportunidades que producen cam-

bios significativos que permiten mejorar.

El aprendizaje organizacional es un proceso sistemático, relacionado con la mejora continua e innovación permanente de los servicios, procesos productivos y de gestión. Produce diversidad de ventajas y beneficios para la organización: mejores servicios, elevación de la satisfacción del ciudadano y aliados estratégicos, desarrollo de nuevas oportunidades, del tiempo de respuesta y de los tiempos de ciclo e incremento de la productividad y mejora del desempeño de la organización en el cumplimiento de sus responsabilidades públicas.

El aprendizaje es un proceso que desarrolla a las personas y a la organización, contribuyendo al liderazgo de la organización en su sector.

#### *Valoración del talento humano y de aliados estratégicos*

El éxito de una organización depende cada vez más del conocimiento, las habilidades, la creatividad innovadora y la motivación de su talento humano y de los aliados estratégicos de la organización. Valorar el talento humano significa que la alta dirección esté comprometida con su satisfacción, desarrollo y bienestar. Ello implica prácticas laborales de alto rendimiento y flexibilidad, que contribuyan a la obtención de un elevado desempeño.

### *Agilidad y flexibilidad*

La respuesta rápida y flexible se ha convertido en un factor clave, en un entorno global y competitivo que hace uso del gobierno electrónico y toma decisiones apoyándose en modernas tecnologías de la información, lo que requiere constante simplificación y modernización de las unidades de trabajo y de los procesos sumados al desarrollo de la polivalencia del talento humano.

### *Orientación hacia el futuro*

La búsqueda del crecimiento sostenido y del liderazgo en su sector requiere una sólida orientación hacia el futuro y una voluntad para realizar compromisos a largo plazo con las partes interesadas (ciudadanos, talento humano, proveedores, organizaciones no gubernamentales, Estado y comunidad). La organización debería incluir en el proceso de planificación estratégica, factores de éxito como son: las expectativas de los ciudadanos, la identificación de nuevos servicios y de formación de asociaciones/alianzas, el desarrollo tecnológico, los cambiantes requerimientos legales, las expectativas del Estado y la comunidad y los cambios estratégicos derivados del entorno.

### *Innovación permanente*

La innovación está fomentando cambios significativos para mejorar servicios y procesos de la organización y para crear valor para las partes interesadas de la organización.

La innovación debe servir para conducir a la organización hacia nuevas dimensiones de desempeño, aquella ya no es exclusivamente campo de acción de los departamentos de investigación y desarrollo, es importante para los procesos de los servicios clave y para los de apoyo. Las organizaciones deberían ser estructuradas de tal manera que la innovación se convierta en parte de la cultura y del trabajo cotidiano.

### *Gestión basada en hechos*

Las organizaciones dependen de mediciones y del análisis del desempeño. Las áreas de medición del desempeño incluyen: ciudadanos, servicios, operaciones, entorno y comparaciones entre organizaciones del mismo sector, proveedores, talento humano, costos y finanzas.

Una consideración principal en la mejora del desempeño implica la selección y utilización de mediciones o indicadores, los seleccionados y que deben representar los factores que conducen a obtener mejores resultados de los servicios hacia los ciudadanos. El conjunto de mediciones o indicadores utilizados deberían representar una base clara para alinear todas las actividades con los objetivos de la organización.

### *Responsabilidad social*

La alta dirección requiere acentuar su responsabilidad con la sociedad y lograr una buena práctica

ciudadana en la organización. Las responsabilidades se refieren a las expectativas básicas de la organización, prácticas éticas, protección de la salud, seguridad y medio ambiente.

Practicar una buena ciudadanía consiste en ejercer liderazgo en el cumplimiento de los requerimientos legales y normativos (dentro de los límites de los recursos de la organización) e incluye el hecho de influir en otras organizaciones, privadas y públicas, para que participen de estos propósitos. Las actividades que podrían realizar la organización en este sentido pueden incluir mejoras en educación, salud, medio ambiente, conservación de recursos, servicio a la comunidad, desarrollo de prácticas organizacionales y compartir información no confidencial.

#### *Servicio público*

La administración pública está al servicio de los ciudadanos y en consecuencia, dará preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor públi-

co, para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad, de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua.

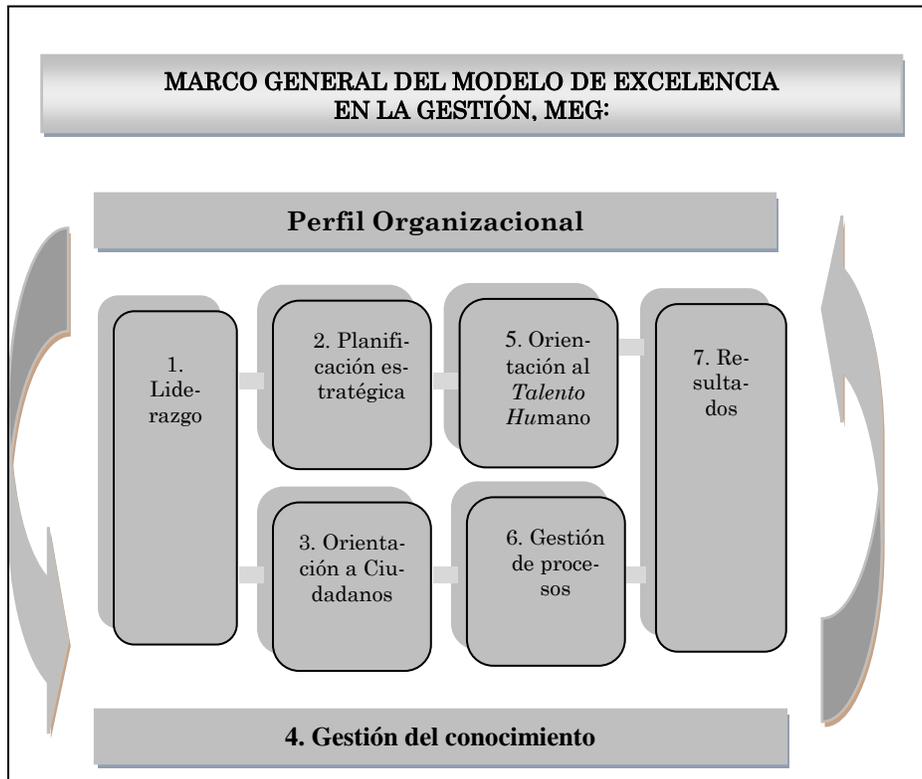
#### *Perspectiva de sistema*

El Modelo de Excelencia en la Gestión, MEG, proporciona una perspectiva de sistema para conseguir un alto desempeño en la organización. Los principios inspiradores y los siete criterios constituyen los bloques estructurales del sistema. Una gestión exitosa requiere además síntesis y alineamiento.

En este contexto, síntesis significa observar a la organización como un todo y orientarse hacia los requerimientos clave, incluyendo los objetivos estratégicos y planes de acción. Alineamiento, significa vincular estrategias y procesos clave y orientar los recursos para mejorar el desempeño y la satisfacción de los ciudadanos; implica que la alta dirección esté enfocada en orientaciones estratégicas y en los ciudadanos y además que, responda y administre el desempeño con base en los resultados.

#### ***Descripción del Modelo de Excelencia en la Gestión***

La estructura sistémica del Modelo de Excelencia en la Gestión se muestra en el siguiente Gráfico (MIDEPLAN/DGSC, 2010b; p. 25):



Fuente: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, Dirección General del Servicio Civil, DGSC, Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública: bases del premio, 2010.

### *Perfil de la organización*

En la parte exterior del gráfico se incluye el Perfil Organizacional, el que establece el contexto en el que opera la organización y sus relaciones clave de trabajo; además define cómo los retos estratégicos son tomados como guía para el desempeño organizacional del Sistema de Gestión.

### *Sistema*

El sistema, representado en la parte central del gráfico, está conformado por seis de los siete Criterios del Modelo y describen la organización, sus operaciones y los resultados. El Liderazgo (criterio 1), la Planificación Estratégica (criterio 2) y la Orientación hacia el Ciudadano/a (criterio 3), constituyen la triada del Liderazgo; la misma que enfatiza la importancia del liderazgo sobre las estrategias y ciudadanos y cómo la dirección debe identificar oportunidades futuras para la organización.

La Orientación hacia el Talento Humano (criterio 5), la Gestión de Procesos (criterio 6) y los Resultados (criterio 7), definen la triada de los resultados. El talento humano de la organización y los procesos clave llevan a cabo el trabajo de la organización que genera los resultados de desempeño.

Todas las acciones que se tomen se reflejan en los resultados de la gestión: el conjunto de resultados de desempeño, así como tam-

bién los resultados del talento humano y aquello relacionado con la responsabilidad pública.

### ***Descripción del Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública***

En las bases del Reconocimiento se define práctica promisorias como la implementación exitosa de propuestas, contenidas en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, por medio de un conjunto de actividades adecuadamente planificadas y ejecutadas, que garanticen su sostenibilidad, de manera que, cuando los criterios hacen referencia a proyectos de mejora, significa aquellos proyectos realizados que han tenido un efecto positivo en la mejora de los procesos, procedimientos, productos o servicios en un área determinada de la organización. (MIDEPLAN/DGSC, 2010: p. 14)

Los lineamientos que los postulantes deben observar en cuanto a la Premiación de Prácticas Promisorias en la Gestión Pública son:

- *Liderazgo participativo*

Puesta en práctica de estrategias y metodologías para que todos sus integrantes se identifiquen con los objetivos de la organización y se involucren efectivamente en las actividades, opinando, participando en las decisiones, en la ejecución y el control.

- *Alineamiento*

Grado en el cual los objetivos inicialmente planteados y los logros alcanzados guardan coherencia y son consistentes con los propósitos y prioridades de la organización. El alineamiento presupone el conocimiento detallado de los objetivos y prioridades de la organización.

- *Apertura a lo nuevo*

Actitud que se traduce en comportamientos y que implica una visión positiva del ensayo o error y aprendizaje. Debe reflejarse en iniciativa y creatividad orientada a la innovación y mejora de procesos y servicios.

- *Trabajo en equipo*

El balance adecuado entre intereses individuales y grupales, las habilidades para interactuar positivamente generando sinergias y el logro de resultados superiores a los que se consiguen individualmente, son beneficios del trabajo en equipo, el que requiere el uso de técnicas y herramientas, además de la creación de un ambiente de confianza y cooperación.

- *Orientación al ciudadano*

El ciudadano es el titular y beneficiario de la cosa pública, constituye la razón de ser de todo organismo público. La vocación fundamental de servirlo debe manifestarse en las actividades y proyectos que busquen mejorar la calidad

de la gestión pública beneficiando al ciudadano.

- *Aprendizaje personal y organizacional*

El aprendizaje integrado a la estructura, a los procesos y al funcionamiento de la organización, como parte del trabajo diario y a la mejora continua, cuando va paralelo al cambio de comportamientos resultado de la capacitación y la generación de oportunidades para el crecimiento y el desarrollo personal, armonizan el aprendizaje personal y organizacional.

- *Orientación a resultados y a la creación de valor público*

Los resultados constituyen la meta de toda actividad, deben medir la eficacia, eficiencia, efectividad y su contribución a los fines y propósitos con los que la organización contribuye a crear valor público, deben ser, además, consecuencia de planes y metas adecuadamente ejecutados.

- *Gestión basada en hechos*

Para la gestión de un proyecto de mejora de la calidad es necesario definir medidas o indicadores y verificar sus valores antes y después de su ejecución. El conjunto de medidas e indicadores de desempeño seleccionados debe ser representativo de las áreas y procesos principales de la organización y de las partes interesadas o vinculadas a la gestión.

- *Orientación a procesos*

Los resultados son consecuencia de una serie de procesos interrelacionados, su comprensión y documentación son claves para la sostenibilidad y la mejora. Un análisis objetivo de causa-efecto para el logro de metas, se logra con la comprensión del proceso.

**Conformación del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública**

Para el adecuado funcionamiento del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública se conformaron diferentes equipos de trabajo, que se encargan de dar soporte según las responsabilidades y funciones asignadas, de manera que todas las etapas que se desarrollan durante el proceso, llevan inmersa la participación de un equipo específico sobre el que recae el desempeño de las tareas a realizar.

En este sentido, se pueden citar tres actores que se ven involucrados en este Programa:

- *Comité Técnico:* constituye el órgano responsable de coordinar y dar seguimiento a las diversas acciones que se deben desarrollar a lo largo de todo el proceso de premia-

ción, sirviendo de enlace entre los equipos evaluadores, la organización postulante y el jurado.

Su conformación está dada por cinco funcionarios representantes de ambas instituciones organizadoras, designados por el jerarca institucional con carácter honorífico, lo que implica que no se otorga ninguna retribución especial por las labores que desempeña en este sentido.

El Comité Técnico, por tanto, tiene a cargo las siguientes funciones:

- Planear, organizar, dirigir, ejecutar y dar seguimiento al proceso anual del otorgamiento del Premio y del Reconocimiento.
- Confeccionar y aprobar las bases para el otorgamiento del Premio y del Reconocimiento, mismas que serán revisadas anualmente.
- Integrar los equipos evaluadores, a partir del registro de evaluadores.
- Nombrar el jurado evaluador, con inclusión de los suplentes en casos de conflictos de intereses.

- Convocar al jurado evaluador una vez que los equipos evaluadores hayan presentado sus “informes de evaluación”.
- Asesorar a los equipos evaluadores, al jurado evaluador y a las organizaciones participantes.
- Designar un miembro para que participe en las sesiones deliberativas del jurado evaluador, con derecho a voz pero sin voto.
- Distribuir entre las y los miembros del jurado evaluador los “informes de evaluación” correspondientes de las organizaciones postulantes. El número de informes asignados a cada miembro del jurado evaluador dependerá de la cantidad de organizaciones postulantes que hayan superado las etapas previas.
- Anunciar los fallos sobre el otorgamiento del premio y del reconocimiento.
- *Evaluadores:* se creó un registro de evaluadores integrado por personas del ámbito público y privado, con profesiones de diversas índoles lo que enriquece el resultado de las evaluaciones por el intercam-

bio de conocimientos y criterios. Asimismo, cumplen con los requisitos generales y de formación establecidos en el Perfil del Evaluador, entre los que se encuentran experiencia, conocimiento en el tema, disponibilidad, preparación académica, así como cualidades personales tales como ética, capacidad de crítica, análisis y síntesis.

Su labor consiste, como la palabra lo dice, en realizar la evaluación del informe de postulación entregado por la organización postulante y asignado al evaluador por el Comité Técnico, evaluación de carácter individual en primera instancia, pero que posteriormente se efectuará en consenso junto a otras dos personas de las que integran el registro y que evaluaron la misma organización en la primera etapa de evaluación.

Específicamente les competen las siguientes funciones:

- Revisar, analizar y evaluar los “Informes de Postulación” presentados por las instituciones públicas postulantes.
- Elaborar informes individuales sobre las fortalezas y oportunidades de mejora demostradas por las instituciones públicas postulantes se-

- gún los “Informes de Postulación”.
- Calificar las instituciones públicas postulantes de manera individual, según las fortalezas y oportunidades de mejora demostradas en los “Informes de Postulación”.
  - Evaluar de manera consensuada en equipos a las instituciones públicas postulantes.
  - Realizar visitas de verificación sobre las fortalezas y oportunidades de mejora de las instituciones públicas postulantes.
  - Elaborar “Informes de Retroalimentación”, los que serán enviados a las organizaciones postulantes.
  - Ampliar la información que sea necesaria, a partir de solicitudes del jurado evaluador.
- *Jurado evaluador:* lo integran personas de amplia credibilidad por sus conocimientos y experiencia, representantes del sector público o privado, responsables de revisar los informes presentados por los equipos evaluadores y seleccionar a los ganadores, tomando en consideración, además, el contexto de la realidad nacional para su deliberación y fallo correspondiente.
- Le corresponde al jurado evaluador desempeñar las siguientes funciones:
- Deliberar para el otorgamiento del Premio y del Reconocimiento. Para ello podrán requerir del comité técnico las aclaraciones o explicaciones que consideren oportunas relacionadas con los procesos de evaluación. Las deliberaciones y votaciones serán efectuadas de manera privada.
  - No podrá relacionarse con las instituciones públicas postulantes, salvo autorización expresa del comité técnico.
  - Otorgar el premio y el reconocimiento con la presencia de todos los miembros, razonando los motivos de las decisiones adoptadas.
  - Declarar desierto el premio o el reconocimiento cuando las circunstancias así lo determinen, justificando las razones de tales decisiones.
- No obstante, el diseño de dicha estructura de trabajo requirió de meses de preparación y coordina-

ción por parte de funcionarios del Área de Modernización del Estado del MIDEPLAN, en conjunto con el equipo designado por la DGSC.

La primera fase consistió en la definición, más de carácter empírico, de tareas y requerimientos para poner en marcha el programa, incluyendo la búsqueda e investigación de modelos de excelencia utilizados en el ámbito internacional para la promoción de la calidad en la gestión institucional.

Surge en este lapso la opción de recibir orientación y asesoría en la materia, al disponer de un experto en este tema, quien incluye en su *expertise* la preparación a otros países para el establecimiento de Premios Nacionales a la Calidad. En este sentido, se instruyó al equipo de trabajo y a los jefes de ambas instituciones sobre los requerimientos para el éxito de la implementación del Premio, la definición del modelo a adoptar y las tareas pendientes a desarrollar por el equipo.

El equipo se dio a la tarea de preparar y dar forma a los documentos oficiales del Premio y las Prácticas Promisorias, entendidos éstos como las bases donde se detalla las reglas y el Modelo que se aplicarían en cada modalidad de premiación según corresponda.

Se realizó el primer entrenamiento de evaluadores-gestores, donde se capacitaron un total de treinta y un personas, que incluyó los miembros del Comité Técnico

debido a la importancia de que los integrantes de este órgano conocieran en detalle en qué consiste la labor de un evaluador. Esta capacitación contempló aspectos tales como, la calidad: conceptos y principales exponentes, el Modelo de Excelencia seleccionado para el caso costarricense e inclusive la motivación para el desempeño del rol de gestor a lo interno de sus respectivas instituciones.

Se inició a partir de este momento los preparativos para poner en marcha de manera oficial, el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, siendo el 15 de abril del 2010 su presentación en el “XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Compromiso con la Innovación y la Calidad en la Gestión Pública”, realizado en San José, Costa Rica y organizado por la DGSC conjuntamente con el ICAP.

De forma paralela al Foro, se realizó el segundo entrenamiento de evaluadores-gestores, en el que se capacitó a un total de dieciocho representantes de instituciones del sector público y privado, completándose así un total de cuarenta y nueve evaluadores que conforman actualmente el registro.

Al ser presentado este programa con carácter oficial, el Comité Técnico tiene la libertad de iniciar la inscripción para la primera edición, de manera que las organizaciones interesadas tuvieron la oportunidad

de presentar su ficha de inscripción desde el 24 de mayo al 30 de junio del 2010. Para esta convocatoria se obtuvo una respuesta de dieciocho participantes, cinco para postular al Premio Nacional y trece proyectos y programas que presentaron su inscripción en la modalidad de las Prácticas Promisorias.

No obstante, culminaron el proceso de manera completa siete postulantes, de los cuales tres corresponden al Premio y cuatro para las Prácticas Promisorias. Esto significa que todas ellas presentaron su respectivo informe de postulación, para ser analizados en las etapas de evaluación individual, evaluación de consenso, visita en el campo y posteriormente la deliberación y fallo del jurado.

En el transcurso del proceso de evaluación supracitado, el Comité Técnico se dio a la tarea de dar seguimiento al mismo, así como desarrollar las acciones de logística necesarias para la designación y premiación de los ganadores, lo que implica, entre otras cosas, la definición de unos parámetros de puntuación mínima obtenida como requerimiento para postular a un premio por categoría. Para tal efecto, se tomó en consideración las recomendaciones sugeridas, para la primera edición se aplicará una premiación con cierto grado de flexibilidad con el propósito de motivar a las organizaciones a participar en este programa, sin crear una imagen de que el mismo es inalcanzable.

Asimismo, se dispuso de la colaboración de la Cámara de Industrias de Costa Rica como los encargados del Premio a la Excelencia, que es el responsable de otorgar un reconocimiento a las empresas que participan y demuestran los logros alcanzados en la incorporación de la excelencia en su gestión. Este Premio tiene una orientación hacia el sector privado, pero por su experiencia resultó de gran apoyo para el Comité Técnico en la definición de los puntajes mínimos.

Se establecen, por tanto, las categorías bajo las cuales se estarán entregando los reconocimientos, según las dos modalidades que contempla el programa, éstas son:

- Premio Nacional a la Calidad
  - Galardón Principal Premio Nacional a la Calidad
  - Mención Categoría Oro
  - Mención Categoría Plata
  - Mención Categoría Bronce
  - Mención Honorífica
- Reconocimiento a Prácticas Promisorias
  - Mención Categoría Oro
  - Mención Categoría Plata
  - Mención Categoría Bronce

Una vez que se llega a la etapa final de determinación de ganadores por parte del jurado, se presenta ante este órgano los resultados obtenidos en la etapa de evaluación, es decir, las organizaciones o proyectos que por el puntaje obtenido se hacen

meritorias para un reconocimiento de acuerdo con las categorías establecidas por modalidad de premiación. Es con esta información y tomando en consideración el contexto nacional en el que se desenvuelve el postulante, que los miembros del jurado proceden a deliberar y dar su fallo designando así a los ganadores definitivos.

**Ganadores de la Primera Edición del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, 2010**

El análisis de los informes de postulación presentados por las organizaciones durante el proceso desarrollado, permitió determinar un total de cinco ganadores, dos para la modalidad de Premio Nacional y tres en el caso de las Prácticas Promisorias. Resulta importante entonces conocer los avances que cada una de ellas demostraron en cuanto a la incorporación de la calidad en la gestión, no sin antes recalcar que, para Costa Rica, resultó sumamente satisfactorio que en esta primera edición se realizara la entrega del máximo galardón, entendido como el Premio Nacional a la Calidad, lo que hace evidente que en el sector público costarricense se han dado avances importantes en la materia.

Se presenta a continuación una breve reseña de los avances y buenas prácticas que permitieron a las organizaciones ser reconocidas, según la modalidad en la que participaron.

**Reconocimiento a Prácticas Promisorias**

*Mención Categoría Bronce:*  
*“Programa Gusano Barrenador Vigilancia Epidemiológica del Servicio Nacional de Salud Animal”, SENASA*

- *Misión:* el Programa como parte integral del SENASA y mediante un convenio internacional con los Estados Unidos de América, tiene como misión, realizar vigilancia de las gusaneras en los animales de sangre caliente, incluyendo al hombre, para descartar la presencia del gusano barrenador del ganado, así como vigilar las enfermedades acordadas por ambos gobiernos, que afectan la salud pública y animal, causando innumerables pérdidas comerciales, socioeconómicas y del medio ambiente.
- *Visión:* el Programa será reconocido nacional e internacionalmente por su eficiencia y eficacia bajo un sistema de gestión de calidad, brindando confianza y credibilidad, ofreciendo capacidad de organización, gestión y trabajo en equipo, contando con una infraestructura administrativa sólida y soporte legal; todo dentro del ámbito de la vigilancia, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas más importantes en los animales para el

comercio, la economía y el medio ambiente.

Esta institución ofrece servicios a la salud pública y animal, enfocados en las enfermedades de vigilancia de interés para Costa Rica y los Estados Unidos de América, que se consideran de mayor importancia social, económica, comercial y del medio ambiente. Durante una larga historia se han compartido esfuerzos cooperativos entre países en todos los campos, siendo una de las principales preocupaciones, salvaguardar la industria ganadera de las enfermedades y plagas que causan pérdidas comerciales, sanitarias, del medio ambiente y socioeconómicas millonarias en el mundo. Un ejemplo de una de las pocas plagas que ha logrado ser erradicada por el hombre, es el gusano barrenador del ganado, alcanzando su erradicación en Norte y Centroamérica, gracias al esfuerzo cooperativo entre los países involucrados y los Estados Unidos de América. Es así como a partir del 2001 se estableció este Programa, que actualmente forma parte de los Programas Nacionales del SENASA y que continúa operando bajo un convenio con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América, incorporándose las enfermedades exóticas (que no se ha demostrado que existen en el país) y endémicas (que se encuentran en el país) de interés para ambas naciones, tales como: las encefalitis equinas, la rabia paralítica bovina, la peste porcina, la influenza aviar, entre otras. Este Programa mantiene el compromiso de conti-

nuar con la vigilancia epidemiológica activa y pasiva de las enfermedades mencionadas, logrando alcanzar en la actualidad, metas anuales de hasta 8300 visitas a fincas ganaderas, y 360 a establecimientos agropecuarios, cumpliendo con el muestreo de cerdos y aves de traspatio establecido por el Departamento de Epidemiología del SENASA y como prioridad atendiendo todas las denuncias recibidas principalmente por teléfono relacionadas con animales con síntomas sospechosos de las enfermedades de vigilancia.

Los resultados del Programa permiten al SENASA, elevar el nivel de satisfacción de los ciudadanos por haber erradicado el gusano barrenador del ganado y mantener la vigilancia de las principales enfermedades exóticas y endémicas que afectan la economía, el comercio y la salud pública y animal. Desde que se erradicó esta enfermedad, todos los ganaderos que se visitan empezaron a manifestar su gratitud y credibilidad por haber eliminado esta plaga, que anteriormente se presentaba en muchas de las fincas, según la información de los propietarios y el registro de muestras del Centro de Identificación Nacional para larvas de gusaneras, causando muchas pérdidas en sus animales; además, se ha tratado de mantener la percepción activa del ciudadano mediante estrategias de divulgación, atención de denuncias, charlas, etc; asimismo, la visión del programa en relación a las percepciones de los diferentes segmentos de la ciudadanía, es de involucrarlos en la educación de estas enfermedades.

*Mención Categoría Plata:  
"Proyecto Sistema de Filas:  
Adquisición de una Solución  
Administradora de Filas  
para la Gestión del Servicio  
al Cliente" – del Banco  
de Costa Rica*

- *Misión:* mejorar la calidad de vida de nuestros clientes.
- *Visión:* ser la primera opción de servicios bancarios en Costa Rica.

Esta es una institución autónoma, fundada el 20 de abril de 1877 con el nombre de Banco de la Unión, el que mantuvo hasta 1890 cuando lo varió por el actual. Nació con el propósito de ser una nueva opción bancaria entre las ya existentes y tuvo como funciones iniciales el prestar dinero, llevar cuentas corrientes, recibir depósitos y efectuar cobranzas, entre otras. A solo siete años de su fundación, se convirtió en el único emisor de dinero y el primer administrador de las rentas públicas. Durante los últimos años esta institución se ha preocupado adicionalmente, por modernizar e innovar sus servicios y atención al público procurando mayor agilidad y comodidad, mediante el uso y aplicación de su moderna tecnología.

Para la estimación del impacto de las posibles mejoras a los problemas existentes, se realizó una prueba piloto con un sistema administrador de filas similar al adquirido, del 27 de junio de 2007 al 31 de diciembre de 2008, en la oficina de Alajuela, logrando mejorar significa-

tivamente la atención del cliente y el tiempo de espera en filas (un 80% de los clientes en cajas esperaron menos de diez minutos para ser atendidos y solo un 16% más de doce minutos).

Se dio prioridad a este proyecto ya que abordó lo siguiente, constituyéndose en una herramienta de gran impacto en el servicio al cliente:

- Falta de una herramienta para determinar la necesidad de recurso humano requerido para la atención satisfactoria de los clientes.
- Omisión de una metodología confiable para la medición de tiempos de espera y de atención de los clientes.
- Escasez de una herramienta que permitiera la focalización en la mejora de procesos que impactan el servicio al cliente.
- Carecer de control interno en la operativa de las oficinas comerciales.

El sistema implementado con el proyecto, mejora la administración de las oficinas y el servicio, reduciendo así en beneficio del ciudadano ya que:

- Reduce los tiempos de espera en fila.
- Permite obtener información necesaria para administrar mejor la atención del cliente.

- Proporciona información de la duración de cada colaborador en la atención de cada cliente, entre otros.

*Mención Categoría Oro:  
Proyecto del Nuevo Sistema  
Informático del Subproceso  
de Placas - del Registro Nacional*

- *Misión:* en el Registro Nacional de Costa Rica protegemos los derechos inscritos, ofreciendo seguridad jurídica prestando servicios de calidad, con recurso humano calificado y tecnología idónea.
- *Visión:* seremos una institución competitiva a nivel mundial en la prestación de servicios registrales de calidad por medios digitales.

Mediante Ley No. 4384, Ley de Bases del Registro Nacional, publicada el 28 de agosto de 1969, se crea el Registro Nacional como dependencia del Ministerio de Gobernación. En 1975 a partir de la promulgación de la Ley de Creación del Registro Nacional No. 5695 de 28 de mayo de 1975, se deroga la ley anterior en su totalidad y se define el ordenamiento jurídico básico que permite enfocar la actividad registral del país de una manera integral, y además, se establece que el Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa, la que tendrá personalidad jurídica. Es en 1978, con la separación de Justicia

del Ministerio de Gobernación, que el Registro Nacional pasa a formar parte del Ministerio de Justicia y Gracia, actualmente Ministerio de Justicia y Paz. Se puede afirmar que en el período comprendido entre 1979 y 1980, se alcanzó un objetivo trascendental en la historia registral costarricense, ya que a partir de mayo de 1979 empieza a funcionar el nuevo sistema de inscripción registral denominado “Folio Real”, colocándose así el sistema registral costarricense como el más avanzado.

El Subproceso de Placas pertenece a la Coordinación General de Servicios Digitalizados de la Dirección de Servicios Registrales; la que está conformada además por otras dos Coordinaciones Generales, la de Servicios Complementarios y la de Recepción y Entrega. El objetivo general de este proyecto, es: diseñar, construir y poner en operación un sistema de información exclusivo para el Departamento de Placas del Registro Nacional, que le permita realizar la totalidad de las labores diarias en un único ambiente transaccional y de una forma eficiente y segura.

Desde la creación de la Dirección de Servicios en el 2005, se lleva un control estadístico de la producción de todas las áreas de servicios, involucrándose al Subproceso de Placas, teniendo así que desde la puesta en marcha del nuevo sistema de placas, se ha dado una reducción en los tiempos para la confección de

éstas, de manera que en el 2005 se tardaba veinticuatro horas para la entrega de una placa metálica, en el 2006 se duraba ocho horas, en el 2007 se logró disminuir a tres horas, en el 2008 a una hora y con el nuevo sistema informático se logró que la confección de una placa, desde que se presenta la solicitud en ventanilla hasta que la misma es confeccionada, es de media hora, siendo ésta una de las metas definidas por la Alta Gerencia, la que fue cumplida. Además, este sistema ha propiciado grandes mejoras en los tiempos en filas, en los tiempos de respuesta al cliente, además de que consintió nuevas mediciones tales como: permite llevar una estadística de placas solicitadas por las oficinas regionales del Registro Nacional, autorizó realizar consultas por placa y por solicitud, cuenta con un módulo de entrega de placas, para llevar un control de salidas, entre otras. Asimismo, la intención de crear ese sistema propio para este Subproceso, fue la de combatir las actuaciones ilícitas de los notarios y usuarios, así como agilizar los trámites al cliente.

El resultado del proyecto fue un sistema acorde con la Ley de Simplificación de Trámites, ya que gracias a las conexiones *web services* se eliminaron requisitos tales como la presentación del derecho de circulación del Instituto Nacional de Seguros, INS, las constancias del Consejo de Seguridad Vial, COSEVI, las copias de traspasos de bienes muebles, etc.

### **Premio Nacional a la Calidad**

*Mención Categoría Bronce:*  
*Banco Central de Costa Rica*  
*BCCR*

- *Misión:* mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas.
- *Visión:* ser un banco central reconocido por la sociedad costarricense y la comunidad internacional, por su eficiencia, transparencia y credibilidad en mantener una inflación baja y estable.

De conformidad con la Ley No. 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica del 3 de noviembre de 1995, esta es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que forma parte del Sistema Bancario Nacional. Es una institución de gran importancia para la organización del sistema financiero nacional, ya que define y dicta en apego al principio de legalidad, la normativa con base en el que interactúan las instituciones financieras, con el propósito de lograr determinados objetivos de carácter económico. Para la distribución de los diferentes servicios que atiende, la institución ha trabajado en la implementación de mecanismos modernos y efectivos que permitan entregar a los ciudadanos y partes

interesadas, servicios de alta calidad, siendo algunos de esos mecanismos: el Sistema de Información Económica, el Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, SINPE, Grupo Financiero MONEX, Firma Digital, entre otros.

Esta institución se proyecta a la población de todo el territorio nacional y mediante diagnósticos, encuestas y otros instrumentos tiene los mecanismos para indagar e incorporar las necesidades e intereses de la población en su quehacer diario; utilizando para medir los niveles de satisfacción de los clientes, un modelo para la calidad del servicio. Por su parte, la medición de la calidad de los servicios que brinda la institución con respecto a los temas económicos, es relevante dado que le permite saber si los productos y servicios que ofrece a sus clientes llenan las expectativas de éstos y además, al conocer la percepción que los clientes tienen sobre las características del servicio evaluadas, hace posible identificar oportunidades de mejora que eleven la calidad y satisfagan los requerimientos de los usuarios.

**Premio Nacional a la Calidad  
en la Gestión Pública:  
la Superintendencia de Pensiones  
SUPEN<sup>3</sup>**

- *Misión:* la SUPEN regula y supervisa el Sistema Costarri-

3. En el caso de las Menciones Categorías Plata y Oro de esta modalidad, las mismas fueron declaradas desiertas.

cense de Pensiones basada en estándares internacionales que propicien la eficiente administración de los regímenes. Asimismo, desarrolla una comunicación efectiva que fomenta la cultura previsional en la sociedad. Para ello, se apoya en recursos humanos competentes y comprometidos con los valores de la entidad y el uso de la tecnología idónea.

- *Visión:* ser un referente internacional en materia de supervisión de los sistemas de pensiones.

Esta institución fue creada mediante Ley No. 7523 de 7 de julio de 1995, Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio. Posteriormente, según la Ley No. 7983 de 16 de febrero de 2000, se modifica la citada Ley No. 7523, y se fortalece la regulación y supervisión del sistema de pensiones de Costa Rica. La SUPEN es un órgano de máxima desconcentración adscrito al Banco Central de Costa Rica, que funciona bajo la dirección del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, CONASSIF. Es la institución encargada de supervisar el Sistema Nacional de Pensiones, SNP; tiene la función social de vigilar por el desempeño de este sistema, con el propósito de resguardar los intereses de los afiliados, quienes dan en administración sus recursos a los gestores de pensiones que participan en éste. La SUPEN es la entidad responsable de

la regulación, fiscalización y supervisión de los regímenes básicos de pensiones y los complementarios, se incluyen, tanto los fondos administrados por las Operadoras de Pensiones Complementarias, OPC, como los fondos creados por leyes especiales o convenciones colectivas; además la SUPEN debe supervisar los fondos de capitalización laboral.

Inició desde el 2002 la implantación de un modelo de supervisión basado en riesgos, colocándose así como pionera en este tema en el mercado local y aún en las instancias latinoamericanas, creándose el marco normativo necesario y la organización interna de la Superintendencia.

Desde sus inicios, la SUPEN tuvo como objetivo ser una oficina automatizada para trabajar en armonía con el ambiente; en ese sentido, el trasiego documental a lo interno de la organización se realiza con un sistema de trámites automatizado y la misma comunicación y flujo de información con los regulados es de esa manera. Para ello se requiere tecnología idónea, desarrollo de aplicaciones y personal capacitado; se han desarrollado así, aplicaciones que autorizan el flujo diario de información para realizar la supervisión, un sistema de actas electrónico que permite ver en tiempo real las decisiones de los comités técnicos de los regulados y actualmente se está finalizando un proyecto de compensación y liquidación de movimientos de recursos que utiliza la plataforma del SINPE para la li-

quidación multilateral de la libre transferencia.

El Manual de Calidad de la SUPEN, contiene un mapa de procesos donde se determina la secuencia e interacción de los procesos de la institución, basados en un Sistema de Gestión de Calidad, SGC.

Al incorporar el SGC desde el 2005, la institución ha establecido un sistema de gestión que fomenta la mejora continua, tanto profesional como personal. La Dirección ha orientado la organización hacia un sistema de gestión de calidad, para lograr un enfoque de medición de los resultados, de mejora continua brindando así buen servicio al afiliado.

### ***Ceremonia de Entrega de los Premios y Reconocimiento***

Los reconocimientos otorgados a cada organización fueron entregados el 14 de diciembre de 2010 en el Teatro Nacional de Costa Rica.

Este evento se efectuó en conjunto con la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora", lo que permitió contar con la presencia de la Presidenta de la República, quien entregó los reconocimientos acompañada por la Ministra de Planificación y el Director General de Servicio Civil.

Asimismo, asistieron a esta actividad jefes institucionales del

Gobierno Central y descentralizado y otras personalidades del ámbito político, que tuvieron la oportunidad de conocer los alcances de la primera edición del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública. Con esto se espera haber generado un interés por sumarse a esta iniciativa y poder así fomentar poco a poco un mayor involucramiento de las diferentes entidades públicas al desarrollar buenas prácticas en su gestión, orientadas hacia la calidad y la mejora continua.

La ceremonia fue transmitida por el canal estatal que tiene una cobertura nacional, lo que hizo posible dar a conocer al público en general que existen instituciones que han logrado avances hacia una gestión de calidad, además del interés que presenta el gobierno costarricense por desarrollar acciones que fomenten en las instituciones del sector público un interés por mejorar la calidad en los servicios que brinda a la ciudadanía, reconociendo mediante el Programa del Premio y las Prácticas Promisorias la labor de aquellas que han demostrado avances significativos.

### ***Preparación para la segunda edición 2011***

La implementación del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública para el 2010 tuvo resultados satisfactorios, que sin embargo, no empañan la realidad de

que, como todo programa que se ejecuta por primera vez, presenta oportunidades de mejora para corregir de cara a la segunda edición a desarrollarse en el 2011.

En razón de lo anterior, el Comité Técnico se dio a la tarea de programar para el 15 de diciembre del 2010, un taller para la retroalimentación del Comité Técnico, en el que participaron los evaluadores activos en el proceso anterior y un representante del jurado. Se dispuso, además, de una metodología que permitió identificar las diferentes áreas en las que se debería de aplicar mejoras, así como las posibles soluciones que aportaron los mismos participantes del taller.

Con la información generada en este taller y las recomendaciones brindadas por las organizaciones participantes de la primera edición, se han venido aplicando las mejoras necesarias para esta segunda edición, la que se encuentra en período de inscripción desde el 28 de marzo hasta el 8 de abril del 2011 y se espera obtenga mejores resultados a los del proceso pasado.

### **Bibliografía**

Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Venezuela: BID CLAD.

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Recuperada en [www.clad.org](http://www.clad.org)

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Dirección General del Servicio Civil, (2010a). *Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública: bases del reconocimiento*. Recuperado en: <http://documentos.mideplan.go.cr:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e74306db-cfad-4700-b839-1ba0f37a261d/bases-reconocimiento-practicas-promisorias-gestion-publica.pdf>

\_\_\_\_\_. Recuperado en: <http://documentos.mideplan.go.cr:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9a418087-5248-43dc-9804-a422e8b0b3e3/bases-premio-nacional-calidad-gestion-publica.pdf>

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2007). *Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón": 2006-2010*. San José: MIDEPLAN, 2007.

\_\_\_\_\_. (2010a). *Percepción de la calidad en los ser-*

*vicios públicos. Informe de la segunda ronda con resultados generales para 2009 y 2010*. Recuperado en: [http://documentos.mideplan.go.cr:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2869a4d7-6af1-4e66-ba19-60581d09c8a5/II\\_Estudio\\_Percepcion\\_Calidad\\_Servicios\\_Publicos.pdf](http://documentos.mideplan.go.cr:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2869a4d7-6af1-4e66-ba19-60581d09c8a5/II_Estudio_Percepcion_Calidad_Servicios_Publicos.pdf)

\_\_\_\_\_. (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: "María Teresa Obregón Zamora"*. San José: MIDEPLAN, 2010.

Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N° 35925 -MP-PLAN. Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública*. Vigente desde 27 de abril de 2010. Recuperado en: [http://www.pgr.go.cr/Scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67780&nValor3=80440&strTipM=TC](http://www.pgr.go.cr/Scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67780&nValor3=80440&strTipM=TC)

Tenorio, L. (2010). *Informe final de consultoría. Taller de Retroalimentación sobre aprendizajes de la primera versión del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en la Gestión Pública y Participación en la Ceremonia de Premiación. Diciembre 2010*. San José, Costa Rica ◇

# Experiencias de gestión de calidad en Costa Rica: El caso de la Superintendencia de Pensiones, SUPEN

Mauricio Ávila Valverde\*

Ana P. Méndez Zúñiga\*\*

DOCUMENTA LA EXPERIENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, SUPEN, DE COSTA RICA CONCERNIENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD, PERMITIÉNDOLE PARTICIPAR POSTERIORMENTE EN LA PRIMERA EDICIÓN DEL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN DICIEMBRE DEL 2010, OBTENIENDO EL GALARDÓN ALUDIDO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CALIDAD TOTAL; PREMIO; SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; OVERALL QUALITY; AWARD; SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES; COSTA RICA

## Introducción

La Superintendencia de Pensiones, SUPEN, de Costa Rica, es la encargada de autorizar, regular, supervisar y fiscalizar los planes, fondos, gestores y regímenes contemplados en el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Pensiones. Inició en el 2005 un camino para la instalación de un Sis-

tema de Gestión de Calidad, SGC. Para el 2007 se enfrentó al proceso de auditorías para la certificación y en febrero del 2008 el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO, le otorgó la certificación al Sistema de Gestión de Calidad de la SUPEN, conforme con las exigencias de la norma INTE-ISO 9001-2008 Sistemas de Gestión de Calidad – Requisitos.

Para la SUPEN ha sido un reto el desarrollo de un SGC, por ser una institución pública y de servicios. A pesar de diferentes obstáculos enfrentados, el SGC de la SUPEN ha tenido éxito, tanto así que desde el 2008 ha mantenido la certificación bajo la norma de calidad (INTE/ISO

---

\* **Intendente de Pensiones, Superintendencia de Pensiones, SUPEN, Costa Rica.**

\*\* **Gestora de Calidad, Superintendencia de Pensiones, SUPEN, Costa Rica.**

Recibido: 12 de abril del 2011.

Aceptado: 12 de mayo del 2011.

9001-2008) y también fue la primera organización en obtener el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública en diciembre de 2010.

Al analizar el éxito del SGC se encuentran elementos clave como el liderazgo, la participación y los resultados obtenidos; entre otros, la incorporación de la cultura de medición, el mejor aprovechamiento de los recursos asignados, la retroalimentación de sus partes interesadas y el reconocimiento de la institución por su profesionalismo.

La experiencia de la SUPEN en el SGC ha sido consultada por diversas entidades públicas nacionales, para ayudarse en el desarrollo de sus sistemas de calidad, entre ellas, la Dirección General del Servicio Civil, DGSC, Sistema Centralizado de Recaudación, SICERE, de la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS, y el Consejo Nacional de Vialidad, CONAVI, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT.

A nivel internacional, la SUPEN también es reconocida por supervisar el Sistema de Pensiones con un modelo basado en riesgos, con características preventivas y prudenciales. El éxito del modelo de supervisión implantado ha motivado que países como Chile, El Salvador, Panamá, Ecuador, y República Dominicana soliciten pasantías o visitas para conocer la forma de trabajo de la SUPEN.

## **Antecedentes**

La Superintendencia de Pensiones, SUPEN, fue creada mediante la Ley No. 7523 del 7 de julio de 1995, Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio. Posteriormente, según la Ley No. 7983 del 16 de febrero del 2000, Ley de Protección al Trabajador, se modifica la Ley No. 7523 precitada y se fortalece la regulación y supervisión del sistema de pensiones en Costa Rica. Así las cosas, la SUPEN es la encargada de autorizar, regular, supervisar y fiscalizar los planes, fondos, gestores y regímenes contemplados en el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Pensiones, SNP. En este último caso, se incluyen, tanto los fondos administrados por las Operadoras de Pensiones Complementarias, OPC, como los creados por leyes especiales o convenciones colectivas. Además, la SUPEN debe supervisar los fondos de capitalización laboral.

Es un órgano de máxima desconcentración adscrito al Banco Central de Costa Rica, BCCR, que funciona bajo la dirección del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, CONASSIF. Es la encargada de supervisar el SNP, específicamente tiene la función social de vigilar el desempeño de este sistema, con el propósito de

resguardar los intereses de los afiliados, quienes dan en administración sus recursos a los gestores de pensiones que en él participan.

La visión de la superintendencia es: “*Ser la institución reconocida por vigilar que el Sistema Nacional de Pensiones otorgue la mejor prestación conforme las regulaciones de los regímenes*”, mientras que la misión se definió como “*Regular y supervisar el Sistema Nacional de Pensiones, apoyados en estándares internacionales, para proteger los derechos y fomentar la cultura previsional de los afiliados y pensionados*”. Los valores que se han declarado en la institución son:

- Trabajo en equipo
- Enfoque al cliente
- Personal comprometido
- Servicio de calidad
- Credibilidad
- Probidad

Para marzo de 2011, la SUPEN cuenta con ochenta y seis funcionarios y tres plazas vacantes, en proceso de contratación, todos de categoría profesional, a excepción de nueve técnicos en el área de Comunicación y Servicios.

La SUPEN ha establecido tres productos en los que concentra su accionar:

- *Normativa*: representa el marco de acción sobre el cual deben conducirse los participantes en el SNP.

- *Supervisión*: es la evaluación de los diferentes riesgos a que se pueden ver expuestos los recursos de los afiliados y la revisión de su correcta gestión por parte de los gestores.

- *Comunicación*: consiste en producir, dar a conocer y promover el entendimiento en los afiliados de la información del SNP, de manera que le permita a los afiliados la correcta toma de decisiones respecto a sus recursos previsionales.

Para entregar el producto normativa y el producto supervisión, la SUPEN interactúa con los gestores de fondos de pensiones, a efecto de que estos beneficios puedan ser percibidos por los usuarios finales, en este caso los afiliados al SNP. Cuenta con las siguientes dependencias:

- Despacho.
- División de Supervisión de Regímenes de Capitalización Individual.
- División de Supervisión de Regímenes Colectivos.
- División de Planificación y Normativa.
- División Asesoría Jurídica.
- Departamento de Tecnologías de Información.
- Área de Comunicación y Servicios.

La SUPEN inició en el 2005 un camino para la instalación de un SGC. Para el 2007 se enfrentó al proceso de auditorías para la certificación y en febrero del 2008 el INTECO le otorgó la certificación a la SUPEN, concerniente a que el SGC de la Superintendencia es conforme con las exigencias de la norma INTE-ISO 9001-2008 Sistemas de Gestión de Calidad – Requisitos.

Ha mantenido su SGC que contempla normas de calidad internacionales y normas de control interno (dictadas por la Contraloría General de la República, CGR). Entre las principales actividades destacan el control documental, gestión de registros, reuniones de revisión, identificación y atención de oportunidades de mejora y auditorías de calidad.

Como una institución con un SGC consolidado, durante el 2009, la SUPEN fue una de las referencias presentadas al señor Luis Tenorio, experto internacional que asesoró al Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN y la DGSC en el proceso de creación del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública, junto al Banco Central de Costa Rica.

Considerando el proceso llevado a cabo en la institución desde el 2005 para orientarse hacia la calidad y la mejora continua, el Superintendente acoge la sugerencia de la Gestora de Calidad y decide que la SUPEN participe en el Premio Na-

cional a la Calidad en la Gestión Pública durante el 2010, para evaluar el SGC bajo el Modelo de Excelencia en la Gestión Pública promovido por el MIDEPLAN y la DGSC. De esta manera, pretende fortalecer el SGC y también, obtener reconocimiento para los colaboradores y la Superintendencia por su esfuerzo para mantener el SGC y lograr la mejora continua en los servicios prestados.

Para la elaboración del Informe de Postulación se contó con la coordinación de la Gestora de Calidad y la participación de todos los encargados de proceso de la institución, como evidencia de su compromiso con la calidad.

### **Experiencia o práctica innovadora: Sistema de Gestión de Calidad**

#### ***Descripción general***

El proceso iniciado en el 2005 por la SUPEN para la instalación de un SGC estuvo apoyado en dos empresas consultoras. Las primeras actividades consistieron en brindar capacitación al personal sobre la calidad y el levantamiento de los documentos de trabajo (manual de calidad, procedimientos, instrucciones de trabajo, entre otros).

De manera paralela, se coordinó una reestructuración para orien-

tar la estructura de la institución hacia la mejora continua y el servicio al cliente. En esa misma línea, se creó dos plazas nuevas, Gestor de Calidad y Gestor de Comunicación Institucional, adscritos al Área de Comunicación y Servicios.

Durante los años 2005 y 2006 se trabajó en el levantamiento, revisión y mejora de los documentos de trabajo, poco a poco la SUPEN asumió su SGC de manera que no requirió de apoyo de consultores, únicamente se ha contratado expertos para labores específicas de capacitación y revisión del sistema. De esta forma, se incorporó el SGC al trabajo diario como un sistema que ordena las labores y facilita la trazabilidad de las actividades.

Para el 2007 se contrató al INTECO para que evaluara el SGC y valorara el cumplimiento de la norma INTE-ISO 9001-2008 Sistemas de Gestión de Calidad – Requisitos. Luego de las auditorías desarrolladas para evaluar el sistema, a inicios del 2008 INTECO otorgó la certificación que el SGC de la SUPEN es conforme con las exigencias de la norma en referencia. Anualmente, INTECO efectúa auditorías de seguimiento y cada tres años se coordina una auditoría de renovación, para asegurar que el SGC sigue cumpliendo los lineamientos de la norma de calidad.

A raíz de las auditorías efectuadas por INTECO, y las auditorías de calidad realizadas por el equipo de auditores internos de calidad de

la SUPEN y las reuniones periódicas de revisión de la gestión, se detectan oportunidades de mejora que se aplican dentro de la institución para que día a día se trabaje de manera más ágil y profesional, y se ofrezca un mejor servicio a los afiliados al SNP.

El desarrollo del SGC ha sido posible gracias al liderazgo de los jefes de la institución y el compromiso de todos los colaboradores con la calidad.

### ***Identificación de los aspectos innovadores***

Para la SUPEN ha sido un reto la instalación de un SGC, por ser una institución pública y de servicios. Pero cabe destacar que la aplicación de la norma de calidad fue una decisión estratégica por la que apostó la institución desde hace más de cinco años y le ha deparado beneficios como facilitar el control interno y la incorporación de la cultura de medición en la gestión. Para una entidad supervisora que debe generar credibilidad entre la ciudadanía, el desarrollo del SGC respalda la imagen de una organización profesional orientada en el servicio a los clientes, es decir, enfocada en resguardar los intereses de los afiliados al SNP.

Como una recomendación recibida en 1996 por parte de funcionarios del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, encargados del control interno que impartieron una charla en la SUPEN, se tomó la

decisión que el SGC (voluntario) sea la estrategia de la institución para cumplir con la Ley de Control Interno (obligatoria). Esto porque es un sistema de gestión bien estructurado y con enfoque basado en procesos, está apoyado en un sólido sistema documental. Ambos sistemas de control están orientados a la autoevaluación y al mejoramiento continuo e involucran a toda la organización.

Además, la SUPEN ha agregado a su SGC aspectos como la valoración de riesgos institucional, para que el sistema cumpla todo lo requerido en la Ley de Control Interno.

#### ***Obstáculos durante el proceso de implementación de la iniciativa***

La norma ISO 9001 nació en 1987 como una norma enfocada principalmente en la industria. Con el paso de los años se ha aplicado en todo tipo de entidades, tanto públicas como privadas, de bienes como de servicios, que buscan mejorar su forma de trabajar y elevar la satisfacción de sus clientes. Por lo tanto, su correcta aplicación en entidades de servicios conlleva una serie de interpretaciones y ajustes que no facilitan la implementación del SGC.

La SUPEN es una institución con raíces financieras, por lo tanto, la documentación inicial que se le-

vantó del sistema era muy amplia y detallada, pero con el paso de los años y su utilización diaria, se ha simplificado para facilitar su aplicación. Adicionalmente, esta documentación fue preparada por las empresas consultoras mediante entrevistas al personal responsable, pero al efectuar las primeras auditorías de calidad, se detectó una serie de oportunidades de mejora que se convirtieron en nuevas versiones de los procedimientos e instructivos de trabajo, para que éstos estuvieran acorde a la operativa diaria.

Otro de los dilemas que enfrentó la SUPEN al inicio de su SGC fue la definición del cliente. Se encontraron ideas que sugerían que los clientes eran las entidades supervisadas, pero al analizar con detalle las funciones de la superintendencia, se concluyó que los usuarios son los afiliados al SNP y los potenciales miembros también, porque la SUPEN trabaja en procura de proteger sus derechos y que el SNP les otorgue la mejor prestación conforme las regulaciones de los regímenes.

El SGC exige escuchar al cliente y buscar su satisfacción, pero cuando se define al público como todos los afiliados y hasta los potenciales afiliados al SNP, y aunado a eso, la población costarricense tiene un alto desconocimiento de la legislación relacionada con el SNP, la satisfacción del cliente es un tema complicado, por lo que no puede estar medida solamente por sus requerimientos, si no que la SUPEN

debe actuar bajo el marco de la legislación vigente y las mejores prácticas internacionales, por lo tanto, muchas de las respuestas enviadas a los afiliados no los satisfacen porque no reciben las prestaciones en las condiciones que ellos esperan, sino bajo lo que señala la ley.

El trabajo en todas las instituciones estatales, y muchas privadas, históricamente ha estado orientado de manera funcional, es decir, cada área se enfoca en cumplir sus funciones sin analizar las interacciones con otras dependencias y el impacto que tengan sus actividades en los resultados generales. El SGC introduce el tema de “trabajo por procesos” que viene a cambiar los paradigmas de la labor de muchas instituciones. Este nuevo concepto revolucionó la manera de trabajar de la Superintendencia y ha logrado integrar las actividades de manera que se enfocan en la entrega del producto final al cliente y lograr su satisfacción. Este cambio no ha sido fácil ni rápido, porque antes de lograrlo se debe alcanzar un cambio en la manera de pensar. De hecho, una de las dificultades que se ha presentado a la hora de preparar las fichas de procesos es con respecto a los productos entregados, los que tienen participación de diversas dependencias, porque se debe comprender que el resultado o servicio brindado es de todos los involucrados y no de una dependencia en particular.

Uno de los principios de calidad que todo sistema debe tener es

el enfoque al cliente, de ahí, que la SUPEN ha dedicado esfuerzos importantes por conocer el parecer de los afiliados ante los servicios prestados y mejorar su gestión a raíz de los resultados obtenidos. Pero más allá de este lineamiento, para ser eficientes ante el cliente externo, es claro que se debe mejorar también el servicio al cliente interno. Por lo tanto, se han declarado acuerdos de servicio entre las dependencias de la SUPEN, buscando que el intercambio de información y servicios sea el óptimo. En el 2010, se empezó a evaluar el servicio brindado por las áreas definidas como de apoyo (Servicios institucionales, Asesoría jurídica y Tecnologías de información) para identificar oportunidades de mejora y atenderlas de manera pronta.

Cuando la SUPEN decidió que el SGC sería su estrategia para el cumplimiento de la Ley de Control Interno, la Auditoría Interna de SUPEN no estaba muy convencida de la estrategia. Por lo tanto, la Gestora de Calidad revisó junto al sub auditor las Guías de Control Interno de la CGR y verificaron que el SGC de la SUPEN satisfacía cada uno de los requerimientos de la Ley de Control Interno.

Como se ha descrito, los cambios que ha implicado la instalación del SGC han requerido una transformación de actitud en los colaboradores de la Superintendencia, y como todo cambio de este tipo, ha necesitado mucho diálogo, capacitación, procesos de convencimiento y tiempo para la asimilación.

### **Factores críticos de éxito**

A pesar de los obstáculos mencionados, el SGC de la SUPEN ha tenido éxito, tanto así que desde el 2008 ha mantenido la certificación bajo la norma de calidad (INTE/ISO 9001-2008) y también fue la primera organización en obtener el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública en diciembre de 2010.

La experiencia de la SUPEN ha sido consultada por diversas entidades públicas nacionales, para apoyar el desarrollo de sus sistemas de calidad, entre ellas, la Dirección General del Servicio Civil, DGSC, Sistema Centralizado de Recaudación, SICERE, de la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS, y el Consejo Nacional de Vialidad, CONAVI, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT. También se compartió la experiencia de la superintendencia en la Semana de la Calidad de la DGSC en el 2009. Al analizar el éxito del SGC, se encuentran elementos clave como el liderazgo, la participación y los resultados obtenidos.

La alta Dirección de la SUPEN, denominada Comité Ejecutivo, está conformada por el Superintendente, Intendente, los Encargados de todos los procesos (Directores y Jefes), la Gestora de Calidad y el Representante de la Dirección. Esta instancia desde el inicio del sistema ha sido su principal impulsor y promotor. Por lo tanto, ha otorgado los recursos necesarios

para desarrollar las actividades de revisión, evaluación y de mejora continua que requiere el Sistema de Calidad.

Por ejemplo, la ejecución de las auditorías internas de calidad requieren la dedicación previa del equipo de auditores de calidad (conformado por veinticinco colaboradores de todas las dependencias) para la planeación de la auditoría y revisión documental, la dedicación de dos días para las entrevistas a los Encargados de Proceso y otros compañeros y la semana siguiente, la elaboración del informe final con los resultados obtenidos.

Tanto en las auditorías, como en las reuniones de revisión periódicas y del trabajo diario, se detectan oportunidades de mejora que son vistas así por los Encargados de Proceso, por lo tanto, dedican tiempo para el análisis de causas y definir un plan de acción para que el incumplimiento detectado no vuelva a ocurrir. Por la naturaleza del trabajo realizado en la Superintendencia, la trazabilidad de las actividades que exige un SGC, facilita la consulta y el seguimiento de las operaciones. Así como el análisis por parte de entidades como la Auditoría Interna del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, CONASSIF, la CGR, y entidades certificadoras. Además, el "Sistema de trámites" utilizado como sistema base para la gestión documental y la asignación de las tareas, ha sido fundamental en el cumplimiento de los requerimientos de la norma.

Como último factor de éxito, pero el más importante, ha sido la participación e involucramiento de todo el personal desde el inicio del SGC. Todos los colaboradores, unos en mayor medida que otros, como es de esperarse, trabajan con el Sistema de Calidad y lo consideran parte de su trabajo diario. Cabe destacar que regularmente sugieren a sus jefes mejoras a sus procedimientos de trabajo, lo que demuestra su enfoque crítico y compromiso con la mejora continua.

Se cuenta con un equipo de auditores de calidad de veintiséis personas (un 30% del total de colaboradores), todos han sido calificados muy bien por los Encargados de Proceso en su desempeño y se considera que mantienen un enfoque muy profesional en su trabajo.

### **Resultados obtenidos**

Las mejoras que se han logrado en la Superintendencia se pueden resumir en un enfoque de la filosofía institucional hacia la mejora continua y al servicio al cliente. Se puede enumerar los siguientes resultados:

- *Cultura de medición*

Al incorporar la cultura de medición en la operativa diaria, se ha logrado identificar las actividades críticas y medirlas, para lograr mejoras en su desempeño, por ejemplo, los documentos que ingresan a la

institución son asignados al responsable el mismo día que se reciben y también se ha mejorado en los plazos de respuesta de consultas y denuncias a afiliados y entidades que requieren información de la SUPEN. Así como el plazo de envío de informes a las entidades supervisadas y reguladas.

El Departamento de Tecnologías de Información ha identificado los servicios críticos para el trabajo de la Superintendencia, para enfocar sus esfuerzos en estos sistemas. Se controla trimestralmente la ejecución del presupuesto y de los planes de capacitación, también la gestión de proyectos procura el cumplimiento de los cronogramas de trabajo, para así aprovechar de la mejor forma los recursos de la institución.

- *Aprovechamiento de los recursos*

- Inducción

El proceso de inducción a la institución es revisado continuamente y se le ha incorporado cambios, en busca que los nuevos colaboradores se integren rápidamente y facilitar la curva de aprendizaje.

- Enfoque preventivo

El SGC de la SUPEN tiene como premisa simplificar el trabajo y lograr que las “cosas se hagan bien desde la primera vez”, por lo

tanto, al reforzar la capacitación, hacer una revisión periódica de los resultados y el uso de la documentación, se busca “prevenir antes que corregir”.

- *Retroalimentación de partes interesadas*

Anualmente, la Superintendencia contrata estudios de partes interesadas para recibir retroalimentación de grupos como los afiliados, los periodistas y de las entidades supervisadas. A partir de esos estudios, se ha incorporado diferentes cambios en la institución para mejorar la gestión y también la percepción que se tiene de la misma.

Entre los incorporados está el lanzamiento de la nueva página *web* a finales del 2010, con una plataforma más amigable con el público. También el desarrollo de la Ventanilla Electrónica de Servicios, VES, para facilitar el envío de información de los supervisados. A finales del 2010 se remodeló las instalaciones de la SUPEN y se contrató dos personas adicionales para mejorar la atención al público.

Adicionalmente, en los años 2008 y 2010 se contrató encuestas a nivel nacional para identificar el conocimiento que tiene la población en general de la SUPEN, sus funciones y del SNP. A partir de los resultados obtenidos se ha logrado direccionar los esfuerzos a los públicos que más desconocen sobre este sistema. Además, la SUPEN incursionó en las

redes sociales (*Facebook* y *Twitter*) para ampliar el contacto con las personas más jóvenes, generalmente, menos interesadas en el tema de las pensiones.

- *Reconocimiento de la institución*

El trabajo principal de la Superintendencia es supervisar el SNP y a nivel nacional, es reconocida como una institución profesional y con alta credibilidad. Lo que genera confianza en los afiliados es la excelencia del equipo de trabajo quien está velando por su pensión. A nivel internacional, la SUPEN también es reconocida por supervisar el Sistema de Pensiones con un modelo basado en riesgos, con características preventivas y prudenciales.

El modelo considera los principios de supervisión internacionales que establecen la necesidad de que la supervisión determinara los riesgos que enfrentan los supervisados en el ejercicio de sus funciones, y el impacto de esos riesgos en los recursos y administración de los regímenes. Basados en estos resultados, los esfuerzos de supervisión se dirigen hacia aquellos riesgos determinados como “altos” por las consecuencias que tendrían sobre los recursos y administración de los regímenes, en caso de materializarse. El éxito del modelo de supervisión implantado, ha motivado que países como Chile, El Salvador, Panamá, Ecuador, y República Dominicana, soliciten pasantías o visitas para conocer la forma de trabajo de la SUPEN.

## **Retos y desafíos institucionales**

### ***Aspectos de mejora continua para mantener la calidad en la gestión interna creada***

El SGC en la SUPEN requiere mantenimiento diario y participación de todo el personal para lograrlo. Por eso, el hecho de incorporar el sistema al trabajo diario permite mantener el enfoque de mejora continua que la cultura de calidad busca. En esa misma línea, la aplicación del ciclo de mejora continua (planear – hacer – verificar – actuar) en los procedimientos de trabajo, ha permitido dirigir los esfuerzos para mantener la calidad en la gestión.

### ***Recomendaciones generales para poner en práctica la iniciativa en otras organizaciones (mejores prácticas)***

Para que otras instituciones incorporen sistemas de calidad, es necesario que cuenten con el apoyo de los altos jefes y el convencimiento que el Sistema les va a ayudar en su gestión a mediano y largo plazo. Se requiere involucrar a todo el personal, para esto es necesario

un período de capacitación y entrenamiento adecuado, que logre que los colaboradores creen en el Sistema de Calidad y colaboren con su desarrollo.

El enfoque al cliente, tanto interno como externo, es primordial, en primera instancia a nivel interno se debe conocer a los usuarios, sus funciones y sus necesidades, para definir y respetar acuerdos de servicio que permitan el trabajo por procesos, el que debe orientarse para satisfacer al cliente externo y sus requerimientos.

La cultura de medición es muy importante porque “lo que no se mide no se mejora” pero a la vez, requiere mucha madurez por parte de todos los colaboradores, entonces se debe llegar a un nivel donde se comprenda que la identificación de “no conformidades” es realmente la detección de oportunidades de mejora.

Todo el proceso de desarrollo y mantenimiento de un SGC requiere de comunicación y coordinación entre las dependencias. Las reuniones, registros y capacitaciones deben fortalecer el flujo de información, tanto vertical como horizontalmente, porque de manera transparente todos los involucrados deben conocer el desempeño de la institución y así enfocarse en mejorar la gestión ◇

# **“Cuando la iniciativa se convierte en oro”. El caso de la Dirección de Servicios Registrales del Registro Nacional de Costa Rica**

Kattia Salazar Villalobos\*

---

RESEÑA LOS BENEFICIOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SUBPROCESO DE PLACAS DE LA DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES DEL REGISTRO NACIONAL, UNA VEZ APLICADO UN NUEVO SISTEMA INFORMÁTICO, LO QUE LE VALIÓ OBTENER EL PRIMER LUGAR EN EL CONCURSO PRÁCTICAS PROMISORIAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN PÚBLICA; CALIDAD TOTAL; REGISTRO NACIONAL; COSTA RICA; 2010; PREMIO

KEY WORD. PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC MANAGEMENT; COSTA RICA; 2010; AWARD; OVERALL QUALITY

## **Introducción**

El 14 de diciembre del 2010 la Dirección de Servicios Registrales del Registro Nacional, fue galardonada con el primer lugar en el concurso “Prácticas Promisorias en la Gestión Pública”, gracias a la implementación del nuevo sistema informático en el Subproceso de Placas.

Con la implantación del nuevo sistema acorde a las políticas de aseguramiento de la información de la institución (mayo de 2009), se obtuvo como resultado, un sistema acorde con la Ley de Simplificación de Trámites, gracias a las conexiones *web services* interinstitucionales, por las cuales se eliminaron varios requisitos.

El análisis costo beneficio, dio como resultado una mejora sustancial en los tiempos de entrega, en la calidad del servicio, en los controles de seguridad y en economía de insumos.

De esta forma, este servicio se descentraliza de la sede central,

---

\* **Directora de Servicios Registrales del Registro Nacional de Costa Rica.**

Recibido: 18 de marzo del 2011.  
Aceptado: 20 de mayo del 2011.

---

Salazar Villalobos, Kattia (2011). “Cuando la iniciativa se convierte en oro”. El caso de la Dirección de Servicios Registrales del Registro Nacional de Costa Rica.

**ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 401-417, 2011** 401

con el propósito de favorecer a los usuarios de zonas alejadas del Valle Central.

### **Breve reseña del Registro Nacional**

La Ley Hipotecaria Española sirvió como base para que en 1865 se creara el Registro Público, que inicia sus funciones el 2 de septiembre de 1867, día en que recibe el primer testimonio de escritura pública, que sería inscrito dos días después. Las funciones y responsabilidades registrales quedaron establecidas el 4 de enero de 1878, con la publicación del Decreto N° 5 en La Gaceta.

La Ley de Bases del Registro Nacional N° 4384, firmada por el Presidente de la República José Joaquín Trejos Fernández el 25 de agosto de 1969 y publicada en La Gaceta N° 194 del 28 de agosto del mismo año, creó el Registro Nacional como dependencia del Ministerio de Gobernación. Los siguientes años definirían el accionar del recién creado Registro Nacional, permitiéndole cimentarse como la institución que reúne la actividad registral del país de forma integral y segura.

En 1978 el Registro Nacional pasa a formar parte del Ministerio de Justicia y Gracia. En mayo de 1979 empieza a funcionar el nuevo sistema de inscripción registral, denominado "Folio Real", basado en el trípede creado por la memoria de un

computador, la microfilmación y la representación gráfica del folio real, lo que, sin duda alguna, colocó al sistema registral costarricense como el más avanzado. Aunado a ello, se inició para esa época la construcción del nuevo edificio que hoy día alberga a todas las dependencias del Registro Nacional.

El propósito fundamental del Registro Nacional es registrar, en forma eficaz y eficiente, los documentos que se presenten ante el Registro Nacional, para su inscripción, así como garantizar y asegurar a los ciudadanos los derechos con respecto a terceros. Se incluye además, custodiar y suministrar a la colectividad la información correspondiente a bienes y derechos inscritos o en proceso de inscripción, mediante el uso eficiente y efectivo de tecnología y de personal idóneo, con la finalidad de facilitar el tráfico jurídico de bienes y de esta forma contribuir a fomentar el desarrollo social y económico del país.

### ***La Dirección de Servicios Registrales***

Esta dependencia del Registro Nacional, se creó el 1° de diciembre del 2005 con el propósito de unificar los servicios que cada uno de los Registros ofrecían, y evaluar los procedimientos para poder simplificar y maximizar el aprovechamiento de los recursos humanos y económicos.

La creación de esta Dirección permitió una nueva perspectiva en el modelo de atención al cliente, basada en una filosofía de unificación y agilización de procesos y de acercamiento al público con información oportuna, brindando un servicio expedito, de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato a los clientes.

El objetivo de la Dirección de Servicios Registrales es planear, programar, dirigir, unificar, evaluar, integrar y supervisar todas aquellas acciones para garantizar a los clientes la prestación de los servicios, de manera ágil y eficiente. En esta Dirección, el usuario podrá acceder a los servicios digitalizados que se refieren a la consulta y certificación de información y documentos que se encuentran en las bases de datos del Registro Nacional; la recepción y entrega de documentos, actividad de vital importancia para los diferentes Registros, ya que son el inicio y fin del proceso de registración de derechos. Estos trámites buscan facilitar al usuario el ingreso y retiro de la documentación que se procesa en la institución y los servicios complementarios que se refieren a aquellos servicios no incluidos en las categorías anteriores, ya que no se encuentran digitalizados o que requieren de estudios pormenorizados. Los servicios se brindan a la ciudadanía en general en las sedes del Registro Nacional y por medio del sitio *web*, *www.mpdigital.com*, a nivel internacional a los cibernautas que deseen consultar la información.

## **Antecedentes**

La creación de la Dirección de Servicios no solo aportó una nueva visión del modelo de negocio para el Registro Nacional, con un enfoque distinto en la atención del cliente, sino que marcó una forma diferente del logro de objetivos. Desde su creación, apostó al seguimiento y control de la ejecución de la estrategia organizacional por medio de la planificación, definición de indicadores de desempeño y un seguimiento mensual de la gestión basado en instrumentos como el Cuadro de Mando Integral, el que monitorea de forma sistemática el avance en la consecución de los objetivos, unido a un estrecho control estadístico de la producción de todas las áreas de servicios, que por supuesto involucra al Subproceso de Placas.

Todos estos datos recopilados, ya sea en los controles estadísticos o por los indicadores de gestión fueron de gran utilidad para el seguimiento y la comprobación que el nuevo sistema informático de placas propiciaba grandes mejoras en los tiempos en filas y en respuesta al cliente. Por ejemplo, en el 2005 se tardaba veinticuatro horas para la entrega de una placa metálica, en el 2006 se duraba ocho horas, en el 2007 se logró disminuir a tres horas, en el 2008 a una hora y gracias a la implementación del nuevo sistema de informático para placas, la confección de la placa, desde que la

solicitud se presenta en ventanilla hasta que esta es confeccionada, se redujo a media hora.

La efectividad del sistema le permitió a la Dirección de Servicios ofrecer al cliente un menor tiempo de respuesta en la confección de su placa, de forma que en treinta minutos puede obtenerla. Esta fue una de las metas definidas por la Alta Gerencia, la que fue cumplida.

De igual forma, los controles de seguridad permitieron que, la presentación de trámites fraudulentos, testimonios donde los notarios dan fe que compareció una persona y que los funcionarios de placas al consultar la información del patrón nacional determinan que la persona estaba fallecida al momento de la comparecencia, pasaran de dieciocho denuncias en el 2007, a dieciséis en el 2008, luego bajó a nueve en el 2009 y ya para el 2010 no se registró ninguna denuncia por comparecencia de persona fallecida. Esta fue una de las metas que la Dirección estableció y que se pudo cumplir a partir de la implementación de este nuevo sistema informático.

Esta innovación y las ventajas evidentes que se le brindó al público usuario motivaron que la Dirección de Servicios decidiera participar por el premio de "Prácticas Promisorias en la Gestión Pública". Ésta tiene como fundamento el orgullo que posee la Alta Dirección de su personal, que gracias al modelo participativo implementado en esta Dirección, el propio personal participa aportan-

do medidas de mejora, las que al plasmarse logran producir productos de excelencia como en este caso.

### **Experiencia o práctica innovadora**

Las necesidades del proyecto eran muy evidentes, se contaba con un sistema en una herramienta tecnológica muy antigua, deficiente y vulnerable a errores humanos, en el que las modificaciones eran engorrosas, ya que se debía solicitar la aprobación a la Dirección de Bienes Muebles, la que establecía sus prioridades, por lo que no se le daba la prontitud adecuada a las modificaciones del módulo de placas. En contraste se ocupaba un sistema que fuera ágil, moderno y seguro, que permitiera simplificar los procesos internos y eliminar algunos requisitos que hacían tediosos los trámites de placas.

El antiguo sistema de placas fue desarrollado en la herramienta *Visual Age*, en la que todas las consultas debían realizarse por medio de pantallas, por ejemplo, para consultar las características de un vehículo era una pantalla, para averiguar el propietario del bien, otra, y para consultar sobre los gravámenes, notarios, infracciones, defunciones, por cada una de estas consultas debía acceder a una pantalla diferente. Esto generó que por cada trámite que recibía el funcionario en ventanilla, tuviera que consultar hasta catorce pantallas diferentes

para poder concluir el trámite. A través de los años, la necesidad por contar con una herramienta más segura, ágil y eficiente para los funcionarios y que a su vez permitiera mayor control sobre los trámites realizados, reportes de diversos tipos y estadísticas para la toma de decisiones y que agilizará la atención a los usuarios, fueron los detonantes para plantear la idea de crear un sistema con tecnología apropiada y que fuera administrado por la Dirección de Servicios para el Subproceso de Placas. Por lo anterior se planteó la idea de desarrollar el sistema con una tecnología de punta *Web Sphere 6.5*, de acuerdo con las políticas de aseguramiento de la información que protegen a la institución.

El costo beneficio fue totalmente favorable para la institución con la nueva herramienta, ya que se logró detectar trámites fraudulentos y cumplir con la simplificación de trámites de este Subproceso, adicionalmente se consiguió economizar en papel, porque se pasó de tamaño carta y tonner de impresoras láser a impresoras de punto de venta, las que vinieron a sustituir las hojas de papel tamaño carta. Otro beneficio fue la asignación automática de las chapas por clase, con lo que se bajaron los errores que se cometían cuando la asignación era manual.

El nuevo sistema permite mayores controles administrativos y de seguridad, tales como: a) los de estadísticas de producción y b) el de entrega de placas. Este sistema

cuenta con una gama de certificaciones propias de placas, que anteriormente debían ser certificadas por medios literales que duraban hasta ocho días naturales. El análisis costo beneficio dio como resultado una mejora sustancial en los tiempos de entrega, en la calidad del servicio, en los controles de seguridad y en la economía de insumos.

Los principales problemas que enfrentó el proyecto se presentaron en la fase de conexión con las otras instituciones, debido a que se dependía de factores externos como la conexión de las líneas que debía realizar el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, los trámites internos en las otras instituciones y las pruebas del sistema que debían realizarse antes de ponerlo en ejecución.

De igual forma, los códigos informáticos que se utilizaban por ejemplo en el Consejo de Seguridad Vial, COSEVI, eran diferentes a los que se utilizaban en Placas, por lo que en COSEVI debieron realizar modificaciones y se dependía de la posibilidad que tuvieran en su equipo de trabajo para asignar recurso a esta tarea. Otro de los problemas encontrados fueron las políticas de seguridad de la información que maneja el Registro Nacional, por la cual se solicitaba que la información viajara encriptada por seguridad en el sistema Hypertext Transfer Protocol Secure, HTTPS, por sus siglas en inglés, y el Instituto Nacional de Seguros, INS, no manejaba su información bajo ese sistema, sino que

por línea dedicada, lo que no fue aceptado en un inicio por la Dirección de Informática del Registro.

Todas estas causas provocaron como efecto, un retraso de cuatro meses ya que las conexiones *Web Service* eran un insumo importante para el sistema de placas. No obstante, esta demora permitió que cuando el sistema fue puesto en ejecución incluyera las conexiones vía *web* con el COSEVI, con el INS, con la Dirección de Notariado y con el Sistema del Registro de Bienes Muebles, además de la consulta que realiza el sistema al padrón electoral para actualizar las defunciones. Finalmente, para mayo de 2009 se inició la puesta en marcha del nuevo sistema informático para el subproceso de placas.

La estrecha relación de los técnicos informáticos del Registro con los técnicos de las otras instituciones fue la clave utilizada para contrarrestar las dificultades presentadas. El seguimiento por parte de la Dirección de Servicios a las gestiones ante el ICE fue vital para que la conexión con el COSEVI se lograra y la labor facilitadora para las distintas reuniones que debieron realizarse

fueron los mecanismos utilizados en la ejecución del proyecto.

El resultado del proyecto fue un sistema acorde con la Ley de Simplificación de Trámites, ya que gracias a las conexiones *web services* se eliminaron varios requisitos como la presentación del derecho de circulación del INS, las constancias del COSEVI, las copias de traspasos de bienes muebles y las personerías jurídicas, entre otros. Lo anterior, con base en la directriz 01- 2010 con lo que se facilitó de forma sustantiva las gestiones a los usuarios de los servicios de placas.

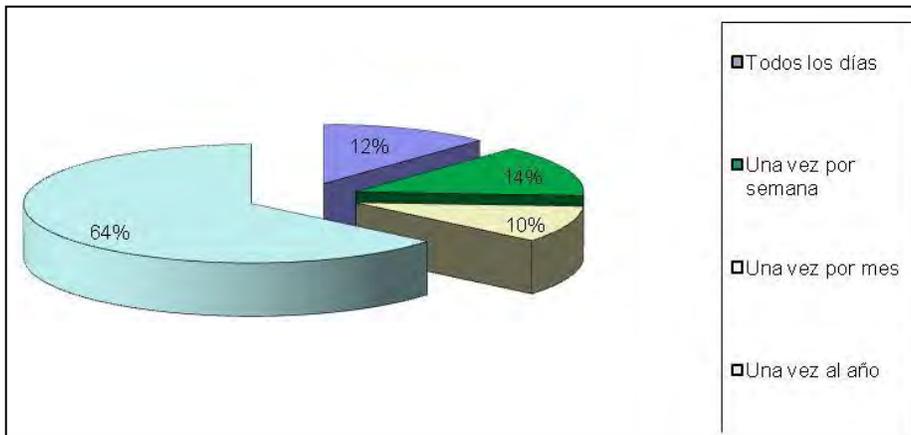
Asimismo, la reducción en los tiempos de confección de una placa es otro de los resultados que incide en forma positiva en la satisfacción final del usuario, la que está debidamente documentada, tanto la Contraloría de Servicios como la propia Dirección de Servicios, ya que en forma periódica se realizan encuestas de percepción de la calidad de los servicios. Por ejemplo, el escrutinio realizado por la Contraloría de Servicios en el II semestre del 2009 al público usuario, aportó los siguientes datos:



**GRÁFICO No. 1**

**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES**

**FRECUENCIA DE LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS  
DEL SUBPROCESO DE PLACAS**



*Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.*



El 64% de los entrevistados pertenecen al segmento de usuarios casuales, quienes acuden al Subproceso a realizar un trámite una vez al año, casi siempre de índole personal. El Subproceso de Placas tiene distintos tipos de usuarios, los ocasionales que realizan gestiones de forma esporádica, casi siempre de índole personal o familiar y el

público frecuente como agencias automotrices y notarios.

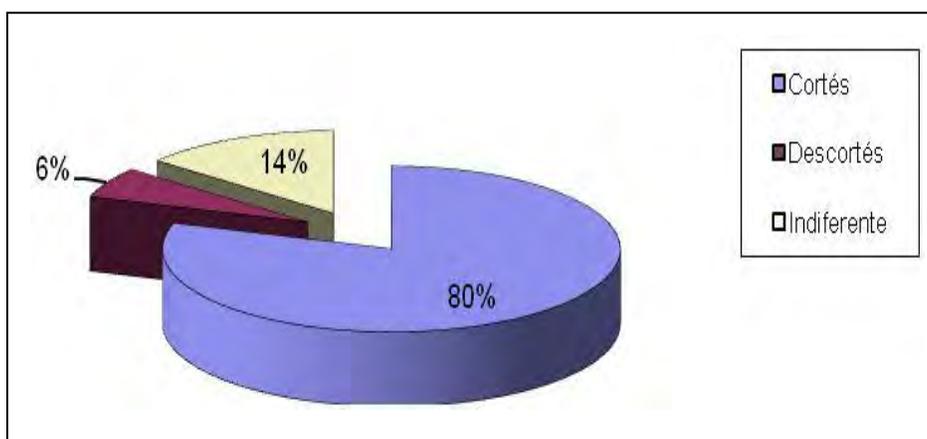
Por otra parte, en el siguiente gráfico, de acuerdo con la percepción del encuestado sobre el trato que el personal del Subproceso de Placas le ofrece, arrojó que en un 80% de la muestra, lo calificó como “cortés”.

---

## GRÁFICO No. 2

### REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES

#### TRATO RECIBIDO POR PARTE DEL PERSONAL DE PLACAS



Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.

---

En otro orden de cosas, el 64% de los encuestados indicaron que tardaron de 1 a 10 minutos en fila hasta llegar a ventanilla, y media hora después podrían retirar su placa, como lo muestra el gráfico No. 3.

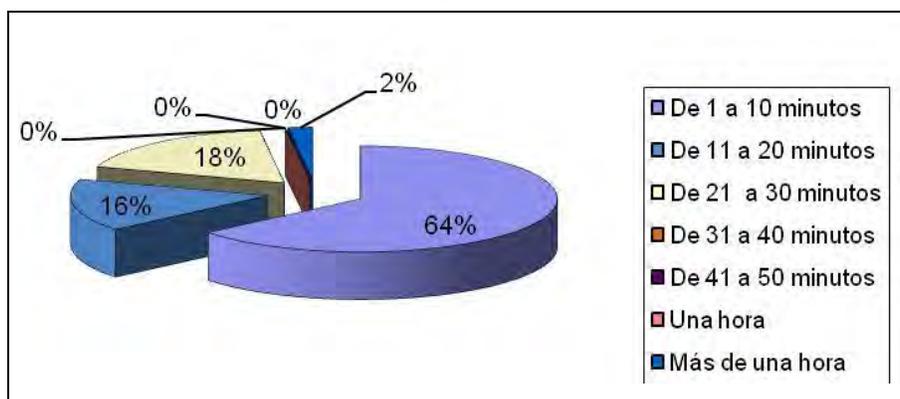
En julio del 2010, la Dirección de Servicios realizó una encuesta de percepción de la calidad de los servicios que se brindan en este Subproceso y se obtuvieron los resulta-

dos que se muestran en el cuadro No. 1.

Como permite apreciar el cuadro No. 1, un 21% de los encuestados duró en fila menos de un minuto para ser atendido en la ventanilla y un 69% de 1 a 5 minutos.

De acuerdo con esta encuesta, el 100% de los encuestados señalaron que el trato recibido por el personal de Placas fue cortés.

**GRÁFICO No. 3**  
**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA**  
**DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES**  
**TIEMPO EN FILA**



Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.

**CUADRO No. 1**  
**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA**  
**DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES**  
**SUBPROCESO DE PLACAS**  
**TIEMPO EN FILA**

Tiempo	Absoluto	Porcentaje
Menos de un minuto	15	21.0
De 1 a 5 minutos	48	68.6
De 6 a 10 minutos	6	8.6
Más de 10 minutos	1	1.4
Total	70	100.0

Fuente: Subproceso de Placas. Encuesta de percepción de los servicios en ventanilla, julio 2010.

**CUADRO No. 2**  
**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA**  
**DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES**  
**SUBPROCESO DE PLACAS**  
**TIEMPO DE VENTANILLA**

Tiempo	Absoluto	Porcentaje
Menos de un minuto	28	40.0
De 1 a 5 minutos	35	50.0
De 6 a 10 minutos	5	7.1
Más de 10 minutos	2	2.9
Total	70	100.0

*Fuente: Subproceso de Placas. Encuesta de percepción de los servicios en ventanilla, julio 2010.*

El cuadro anterior, muestra que un 40% de los entrevistados realizó su gestión en ventanilla en menos de un minuto, otro 50% permaneció en ventanilla de 1 a 5 minutos. Una vez hecho el trámite en ventanilla, tan solo debió esperar 30 minutos para obtener su placa.

El gráfico No. 4, muestra la percepción en cuanto a la calificación del servicio, e indica que para el 96% de los encuestados los servicios que se brindan en este Subproceso, son excelentes o muy buenos.

La Dirección de Servicios ha determinado que las encuestas de percepción de la calidad de los servicios se realicen a todos estos

públicos, con el propósito de determinar un panorama claro de la gestión realizada. Este instrumento de evaluación se aplica a toda la Coordinación de Servicios Digitalizados, a la que pertenece Placas, de esta forma se asegura que la percepción de los servicios es representativa de la ciudadanía y no solamente de un sector.

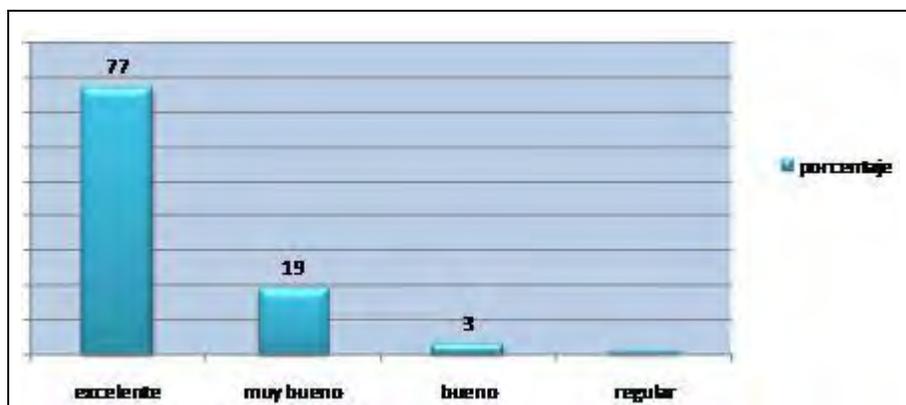
En el caso del Subproceso de Placas y con respecto a las agencias automotrices, su mayor público frecuente, las encuestas se aplicaron por medio del correo electrónico a los administradores de la solicitud de placas por este medio y también a los tramitadores de las agencias,

que visitan la Sede Central de forma que la recopilación de información permite obtener información confiable y diversa. Es de esta manera

como en la encuesta realizada en julio del 2010 a las agencias, mostró los resultados que se muestran en el Cuadro No. 3:

**GRÁFICO No. 4**

**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES  
CALIFICACIÓN DEL SERVICIO EN GENERAL**



Fuente: Subproceso de Placas. Encuesta de percepción de los servicios en ventanilla, julio 2010.

**CUADRO No. 3**

**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES  
SUBPROCESO DE PLACAS  
PERCEPCIÓN ACERCA DE LA RECEPCIÓN DE SOLICITUDES  
DE PLACAS DE AGENCIAS POR CORREO ELECTRÓNICO**

Variable	Total	Porcentaje
Positivo	17	100
Negativo	0	0

Fuente: Subproceso de Placas. Encuesta de percepción de los servicios, julio 2010.

Como se muestra en el cuadro anterior, el 100 % de las agencias creen que el cambio de la recepción de solicitudes de confección de placas por medio de correo electrónico es positivo. Esta innovación fue posible, gracias a la implementación del nuevo sistema.

En los siguientes gráficos se muestra, tanto la aceptación como los beneficios que distinguen las agencias con respecto a la recepción de los listados de solicitud de confección de placas por medio del correo electrónico, con resultados altamente positivos para el producto implementado.

**GRÁFICO No. 5**

**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES**

**CAMBIO EN LA RECEPCIÓN DE PLACAS DE AGENCIA  
POR CORREO ELECTRÓNICO**

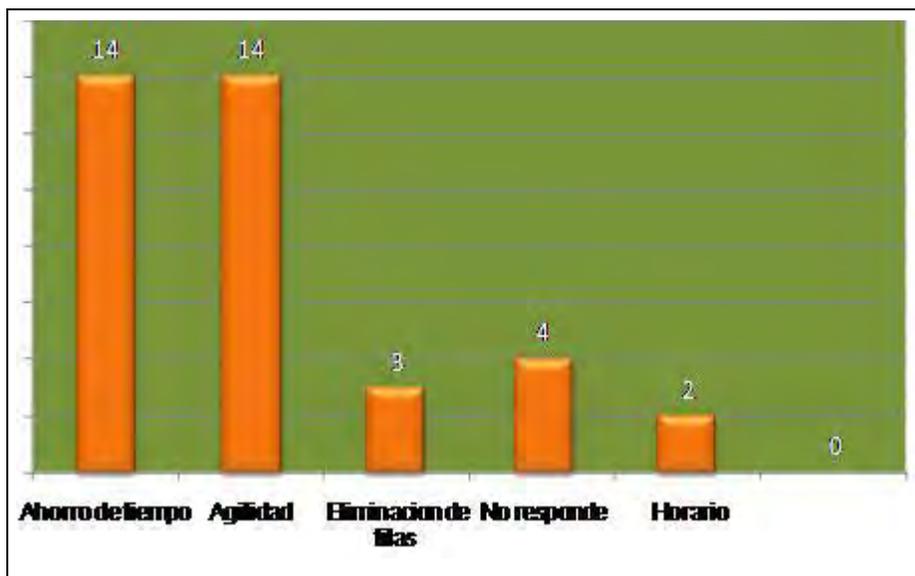


*Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.*

**GRÁFICO No. 6**

**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES**

**BENEFICIOS PARA LAS AGENCIAS**



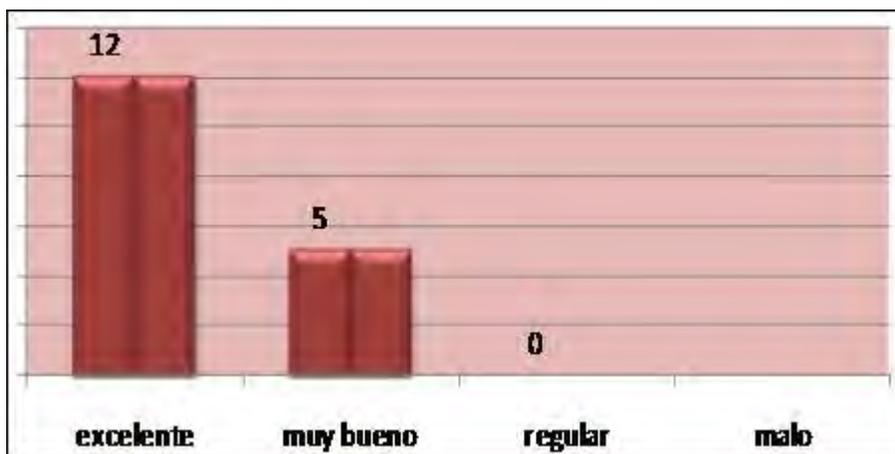
*Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.*

Para la mayoría de agencias, como se denota en la información incluida, el ahorro de tiempo y la agilidad son la mayor fortaleza que le brinda este nuevo sistema de recepción de solicitudes de confección de placas.

Aunado a lo anterior, para la gran mayoría de las agencias, el servicio que se brinda en el Subproceso es excelente o muy bueno, según lo denota el siguiente gráfico sobre la percepción de la calidad del servicio:

---

**GRÁFICO No. 7**  
**REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA**  
**DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES**  
**PERCEPCIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO SEGÚN AGENCIAS**



*Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.*

---

Por otra parte, las sugerencias de grupos profesionales permiten la toma de decisiones oportuna. Tal es el caso de la solicitud de apertura de una ventanilla exclusiva para notarios y ciudadanos de oro, así como autorizar los trámites de las agencias importadoras de vehículos por medio de solicitudes por correo electrónico, de esta forma se logra un balance adecuado de los intereses de sus distintos segmentos de públicos.

Como valor agregado, se ha brindado capacitación al personal de las siete Oficinas Regionales para

atender con mayor eficacia las solicitudes de placas y al personal de Correos de Costa Rica, ya que por medio de estas oficinas en todo el país pueden realizarse las solicitudes de placas. De esta forma, los servicios de solicitudes se descentralizan, con la finalidad de favorecer a los usuarios de zonas alejadas.

Evidentemente, la puesta en marcha del nuevo sistema informático del Subproceso de Placas ha favorecido a los múltiples usuarios ofreciéndoles un servicio expedito y seguro.

Con los resultados del proyecto se contribuyó a mejorar los controles internos, a detectar y reducir la presentación de trámites fraudulentos, a proteger a los funcionarios de autorizar trámites no idóneos por errores humanos y, en general, a cumplir en gran medida con la simplificación de los trámites.

Adicionalmente, como lo muestra el siguiente cuadro, se muestra una importante disminución

de trámites fraudulentos presentados ante el Subproceso de Placas. A partir del 2009 con la implementación del nuevo sistema, los actos ilícitos por parte de usuarios ha tenido una disminución drástica, al punto que en el 2010 solo se presentó un caso por derecho de circulación falso. Los estrictos controles de seguridad del sistema son conocidos por el público usuario, que ya no se expone a presentar documentación falsa.

#### CUADRO No. 4

### REGISTRO NACIONAL DE COSTA RICA DIRECCIÓN DE SERVICIOS REGISTRALES

#### SUBPROCESO DE PLACAS TRÁMITES FRAUDULENTOS DENUNCIADOS

		Fecha				Total
		2007	2008	2009	10-may-2010	
Denuncia	Denuncia por comparecencia de un difunto	18	16	9	0	43
	Denuncia por derecho de circulación falso	4	24	0	1	29
Total		22	40	9	1	72

Fuente: Estadísticas de la Dirección de Servicios. Julio 2010.

Los objetivos del proyecto apuntaban a dar mayor eficiencia al Subproceso, aplicando principios de productividad, mejor atención al usuario así como una estructura interna fortalecida, tanto en el sistema como en el ambiente laboral. Esto significa el alcance de los resultados esperados, entonces, desde el punto de vista de productividad se han eliminado las constancias físicas de COSEVI, ya que una sola pantalla principal despliega toda la información desde el servidor de esta dependencia, así como el Derecho de Circulación del INS y certificaciones de personería jurídica, generando menos gasto de papel tanto sencillo como de seguridad, facilitando las gestiones al usuario al no tener que apersonarse a estas instancias previo a su visita al Subproceso de Placas.

Esta mejora del sistema ha producido un avance en la disminución de tiempos en la atención directa al público, así como una disminución en el tiempo de confección de placas de agencias y, sobre todo, que el sistema se ha llevado a las siete oficinas regionales del Registro, para que los usuarios puedan solicitar y tramitar la placa metálica desde estos lugares.

Con el sistema antiguo, era común o vulnerable que el funcionario de ventanilla se equivocara en el momento de escoger el material que se iba a utilizar para la elaboración de la placa, pues cada uno de ellos tenía una lista con una cantidad determinada de metales consecutivos, lo que generaba exceso en procesos

y facilidad de equivocación. En la actualidad, todos los funcionarios de ventanilla están conectados en red hacia una sola computadora que administra el sistema, la que procesa todas las solicitudes de los colaboradores y le asigna de forma automática, la chapa de acuerdo con el color que le corresponde según la clase de placa solicitada.

El sistema ha disminuido significativamente los costos de operación de las solicitudes de placas. Se cambió la solicitud de cada placa de una hoja tamaño carta por un comprobante de caja, se sustituyó el consumo de tonner de impresora láser por cintas de impresora de punto de venta, se bajaron los errores de chapas o placas nulas con la eliminación de la asignación manual por la asignación automática, con la asignación del número consecutivo del rollo y la imagen dentro del comprobante de la solicitud para el usuario, se logró hacer más expedito la atención en ventanilla, ya que el funcionario ya no tiene que anotar estos datos en el comprobante de retiro de placa, se eliminaron los comprobantes de retiro de placas, los cuales eran en papel de seguridad. Todos estos cambios fueron determinantes para bajar los gastos de operación.

### **Retos y desafíos institucionales**

El proyecto fue incorporado a los sistemas del Registro Nacional y puesto en operación a partir del 11 de mayo del 2009, modificando to-

talmente el flujograma que se tenía con el anterior sistema, agilizando los procesos e interrelacionando el sistema con otros sistemas internos, tales como Personas Jurídicas, Bienes Muebles, Padrón Nacional y con sistemas externos tales como, INS, COSEVI y la Dirección Nacional de Notariado, DNN.

Todos los funcionarios del Subproceso han contribuido con las mejoras del sistema, tanto con observaciones como con ideas de mejora.

Se autorizó la contratación de una empresa externa, para darle mantenimiento correctivo y adaptativo al sistema de placas, con esto se garantiza la perfecta operación del sistema, así como la aplicación de las mejoras indicadas por los funcionarios del Subproceso. De esta forma, se identifican y solucionan los futuros problemas relacionados con el sistema.

Dentro de los beneficios que ha obtenido la organización, en relación con la ejecución del sistema, se pueden citar la simplificación de trámites seguros y ágiles, y la eliminación de requisitos. Se ha creado una atmósfera más tranquila dentro de los colaboradores, ya que no tienen que revisar una gran cantidad de pantallas con la posibilidad de que existan errores humanos. Con el nuevo sistema tienen la facilidad de tener toda la información en una sola pantalla y el sistema alerta sobre posibles situaciones, como por ejemplo si el vehículo tiene infracciones pendientes y si el notario está inhabilitado entre otros.

El objetivo global fue contar con un sistema inteligente, seguro y que simplificara los procesos de placas. Las metas funcionales fueron interconectar el sistema con otras instituciones para eliminar requisitos excesivos. Esta situación generó mayor comunicación entre las instituciones relacionadas con el tema de placas.

Este nuevo sistema permite controles estadísticos exactos que son insumos importantes para la toma de decisiones y la evaluación de la gestión, no solo al interior del propio Subproceso, sino que permite medir la producción por oficina regional, lo que se convierte en una valiosa herramienta para la Dirección de Oficinas Regionales.

Existe un claro compromiso de parte de la Dirección de Servicios Registrales en brindar capacitaciones permanentes de mejora a nivel interno y externo. Las sugerencias del personal son tomadas en cuenta, tanto por la jefatura, la coordinación y la Dirección.

La documentación que generó este proyecto servirá de insumo para próximos proyectos que deseen realizarse en cualquier departamento o dirección del Registro Nacional.

El logro de este proyecto no es solo el éxito de un equipo de proyecto que pudo hacer realidad un diseño; este sistema, es un logro de todo un Subproceso que pudo plasmar sus iniciativas en una realidad y es el logro de toda una Dirección que supo apoyar, incentivar y concretar el sueño de su personal ◇

# Premio Nacional a la Calidad. El caso del Programa Gusano Barrenador\*

Rafael A. Vindas Bolaños\*\*

---

DOCUMENTA EL IMPACTO QUE EL PROGRAMA GUSANO BARRENADOR OBTUVO, UNA VEZ LE FUE OTORGADO LA CATEGORÍA BRONCE DE LA PRIMERA EDICIÓN DEL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD Y LAS PRÁCTICAS PROMISORIAS, REALIZADO EN DICIEMBRE DEL 2010.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA; CALIDAD TOTAL; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; AWARD; MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA; COSTA RICA; OVERALL QUALITY

## Resumen

A finales del 2010 el Programa Gusano Barrenador-Vigilancia Epidemiológica participó en el concurso de Calidad Nacional y Prácticas Promisorias que desarrolló el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, de Costa Rica, conjuntamente con la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, obteniendo la Categoría Bronce.

---

\* **Costa Rica: Impacto institucional del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en la Gestión Pública 2010.**

\*\* **Profesor de la Escuela de Medicina Veterinaria y Vicedecano de la Facultad de Ciencias de la Salud de la Universidad Nacional, UNA, de Costa Rica.**

Recibido: 28 de marzo del 2011.  
Aceptado: 30 de mayo del 2011.

Este premio, coincide con los 15 años que cumplió el Programa de laborar al servicio del sector pecuario del país, como parte del Servicio Nacional de Salud Animal, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG.

En este documento se menciona la importancia que ha tenido el Programa y su impacto a nivel nacional e internacional en la salud pública y animal, así como la motivación y experiencia durante el proceso de participación y premiación lograda.

## Introducción

### ¿Quiénes somos?

El Programa Gusano Barrenador – Vigilancia Epidemiológica,

---

Vindas Bolaños, Rafael Ángel (2011). Premio Nacional a la Calidad. El caso del Programa Gusano Barrenador.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61): 419-427, 2011

419

es uno de los Programas Nacionales del Servicio Nacional de Salud Animal, SENASA, del MAG, fortalecido mediante un acuerdo cooperativo entre los Gobiernos de Costa Rica y los Estados Unidos de América. Éste, se dirige bajo el mando de un Director Nacional representante del SENASA y otro Director Nacional representante del United States Department of Agriculture, USDA, por sus siglas en inglés.

El Programa como parte integral del SENASA y mediante un convenio internacional con EE.UU., tiene como *misión* hacer vigilancia de las gusaneras en los animales de sangre caliente incluyendo al hombre, para descartar la presencia del gusano barrenador del ganado, así como vigilar las enfermedades acordadas por ambos gobiernos, que afectan la salud pública y animal, causando innumerables pérdidas comerciales, socioeconómicas y del medio ambiente.

El Programa, será reconocido nacional e internacionalmente por su eficiencia y eficacia bajo un sistema de gestión de calidad, brindando confianza y credibilidad, ofreciendo capacidad de organización, gestión y trabajo en equipo, contando con una infraestructura administrativa sólida y soporte legal; todo dentro del ámbito de la vigilancia, prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas más importantes en los animales para el comercio, la economía y el ambiente. Ver Anexo.

### **Principales características y logros**

Durante una larga historia se han compartido esfuerzos cooperativos entre países en todos los campos, siendo una de las principales preocupaciones salvaguardar la industria ganadera de las enfermedades y plagas que causan pérdidas multimillonarias en ámbitos comerciales, sanitarios, ambientales y socioeconómicos, en todo el mundo.

El ingreso de una enfermedad exótica y su diseminación podría causar una catástrofe en Centroamérica, dificultándose su control debido a los pocos recursos disponibles para la magnitud de este tipo de eventos. Un ejemplo de una de las pocas plagas que ha logrado ser erradicada por el hombre es precisamente el gusano barrenador del ganado, alcanzando su erradicación en Norte y Centroamérica gracias al esfuerzo cooperativo entre los países involucrados y EE.UU.

El Programa en Costa Rica, además de erradicar la *Cochliomyia hominivorax* (nombre científico del gusano barrenador del ganado), ha logrado un reconocido prestigio con su participación en convenios nacionales e internacionales. Sin embargo, uno de los tesoros más valiosos alcanzados ha sido ganarse la confianza del ganadero, considerando este logro como la clave para el éxito de cualquier trabajo relacionado con la salud pública y animal.

En julio del 2010, el Programa Gusano Barrenador – Vigilancia Epidemiológica de Costa Rica, cumplió 15 años de trabajo cooperativo con EE.UU. El siguiente, es un resumen del perfil evolutivo y los principales logros alcanzados con su implementación:

#### *Fase I de control (1995 – 1997)*

El acuerdo cooperativo fue firmado el 29 de octubre de 1993, pero fue hasta julio de 1995 que inició oficialmente. La dispersión empezó el 7 de abril de 1996 alcanzando una meta de sesenta millones de moscas estériles semanales en todo el país, los vuelos que provenían de la Planta de Nicaragua, fueron dirigidos según el avance de la erradicación, declarando zonas libres mediante el trabajo de campo. Para ello se contó con la contratación de 110 funcionarios que realizaron un diagnóstico de campo por rutas y una exitosa campaña de divulgación y se estableció el Centro de Identificación Nacional para las muestras de larvas de gusaneras.

#### *Fase II de erradicación (1998 – 2000)*

El 1998, se contaba con 156 funcionarios que a finales de 1999, fueron reducidos a un total de 97. La dispersión disminuyó a finales de

---

1. Coumaphos, es un organofosfato (insecticida) usado para controlar una variedad de insectos que afectan el ganado y los animales de granja.

1999 hasta 10,2 millones de moscas semanales, siendo el último vuelo el 29 de febrero del 2000. El número total de muestras colectadas desde el inicio del Programa hasta finales del 2000 sumaron 1970, de las cuales 429 fueron positivas y 1541 negativas. La última muestra positiva de *Cochliomyia hominivorax* fue colectada en la Península de Nicoya el 22 de junio de 1999. El 4 de octubre del 2000, se declaró a Costa Rica libre de gusano barrenador. El costo total de la erradicación se estimó en US\$41.500.000 (cuarenta y un millones quinientos mil de dólares) de los cuales el USDA aportó cerca de un 90% y Costa Rica cerca del 10%. El beneficio al país por estar libre de esta plaga se estimó en unos US\$50.000.000 (cincuenta millones de dólares) anuales. También se realizó un convenio estratégico con la Corporación Nacional de Fomento Ganadero, CORFOGA, que aportó US\$40.000 (cuarenta mil dólares) para la compra de motocicletas nuevas para los técnicos de campo, bajo el acuerdo de actualizar un censo ganadero nacional que se logró concluir a finales del 2000. Durante esta fase se ubicaron en Costa Rica cuatro puestos de inspección de animales que trabajaron las veinticuatro horas durante casi un año, en los que se revisaron 41.838 animales en tránsito, haciendo tratamiento de las heridas con una pasta a base de *coumaphos*.<sup>1</sup> Además, se logró recuperar y remodelar la estación de Salud Animal de Paso Canoas, que había sido invadida, donde posteriormente se trasladaron e instalaron los corrales

móviles donados por el USDA, gracias al aporte del MAG de seis millones de colones, logrando una valiosa contribución para la inspección de animales en la Estación de Cuarentena y Salud Animal, ubicada cerca de la frontera con la República de Panamá.

*Fase III de vigilancia  
(2001 - mayo del 2010)*

En el 2001, los dos gobiernos decidieron continuar el acuerdo para la vigilancia del gusano barrenador y de las principales enfermedades de importancia comercial y socioeconómica de interés para ambos países y el mundo. A partir de esta fecha se estableció el Programa Gusano Barrenador – Vigilancia Epidemiológica que actualmente forma parte de los Programas Nacionales del SENASA y que continúa operando bajo un convenio con el USDA. Se incorporaron entonces las enfermedades exóticas y endémicas de interés para ambos países, tales como las encefalitis equinas, la rabia parálitica bovina, la encefalopatía espongiiforme bovina, la peste porcina, la influenza aviar, la newcastle, la estomatitis vesicular y la fiebre aftosa. Adicional a las rutas de trabajo y división territorial, se incorporó el sistema de cuadrículas de 25 kilómetros cuadrados, que posteriormente fue implementado en todo el SENASA. A finales del 2001, se contaba con cuarenta y dos funcionarios que fueron disminuyendo, aumentando el temor de finalizar el convenio debido a la dificultad de

conseguir los fondos que tenía que aportar el país. En el 2007, se logró la incorporación de la mayoría de funcionarios del Programa a planilla del SENASA con plaza en propiedad, estabilizando nuevamente el convenio ya con un aporte económico nacional cercano al 60%, siendo el otro 40% de su contraparte el USDA. Actualmente, se cuenta con veinte funcionarios bien equipados y de amplia experiencia adquirida para alcanzar las metas de manera ágil y eficiente, en estrecha coordinación con la Dirección del SENASA, maximizando los recursos USDA y del Estado costarricense. También se ha brindado apoyo en emergencias sanitarias y desastres naturales como por ejemplo las emergencias del terremoto de Cinchona (2009) y la erupción del Volcán Turrialba (2010). El trabajo de revisión y actualización de la base de datos de los establecimientos agropecuarios se ha fortalecido con el reciente Proyecto de la Organización Mundial del Comercio STDF-116, donde se recibieron fondos para equipar al SENASA y apoyar al Programa con este fin.

Cuantificar el valor para el país de todo este trabajo es una tarea ardua y se ha logrado gracias a las facilidades que permite el convenio. El Programa se mantiene comprometido a continuar con la vigilancia epidemiológica activa y pasiva de las enfermedades mencionadas, logrando alcanzar en la actualidad metas anuales de hasta 8,300 visitas a fincas ganaderas, 360 visitas a establecimientos agrope-

cuarios, cumpliendo con el muestreo de cerdos y aves de traspatio establecido y como prioridad atendiendo todas las denuncias recibidas de los animales con síntomas sospechosos de las enfermedades de vigilancia.

Se continúa participando en la georeferenciación y codificación de fincas o unidades epidemiológicas y su actualización censal en la base de datos, como apoyo a los proyectos de trazabilidad y movilización de animales, considerando que esta información es indispensable, tanto para el comercio internacional como para enfrentar las emergencias sanitarias.

El cumplimiento de estas actividades mantiene a Costa Rica informado del ingreso de cualquier enfermedad que atente contra la salud pública y/o animal, que pueda desequilibrar la economía y el comercio. Permite mantener la transparencia y la vigilancia establecida por las normas de la Organización Mundial de Sanidad Animal, OIE, para que se pueda participar en las exportaciones e importaciones con los países del mundo.

### **Antecedentes**

El Programa Gusano Barrenador-Vigilancia Epidemiológica fue uno de los modelos elegidos por el SENASA para iniciar e implementar un Sistema de Calidad dentro de la institución. Esta elección se justificó a que para dar un paso adelante en

esta nueva tarea de exigencia mundial, se requería un cambio de actitud y de mentalidad innovadora que no todos estaban preparados en asumir

En el momento que se inició el proceso de invitación y divulgación de los concursos nacionales de calidad para las instituciones públicas que desarrolló el MIDEPLAN durante el 2010, el SENASA decidió buscar posibles candidatos dentro de su institución. Dada la credibilidad, disciplina, grado de avance y motivación en esta línea que el Programa tenía en ese momento, fue invitado por los promotores de Calidad del SENASA, para participar en el Concurso Nacional al Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública.

De los tres órganos que eligió en su momento el SENASA como posibles participantes a esa postulación, durante el proceso solamente el Programa se animó y comprometió en asumir el ofrecimiento. La principal iniciativa e interés que motivó a todos los integrantes para participar, fue el reto y deseo de dar a conocer, tanto interna como externamente, así como nacional e internacionalmente, la cantidad y calidad del trabajo demostrable y cuantificable que se realiza en beneficio de la agricultura y ganadería, así como de la salud pública y animal del país, con muy poco personal. Esto sirvió para unir a todo el grupo en un solo equipo de trabajo, con el propósito de hacer una revisión y actualización de los procedimientos, registros,

instructivos, formularios, y documentos del Programa, dentro de la página electrónica del SENASA, siguiendo las normativas internacionales de calidad, de tal forma que este sacrificio fue un aspecto positivo de mejora continua al sistema, que sirvió de ejemplo y motivación para toda la institución.

### **Experiencia o práctica innovadora**

#### ***Descripción general de la iniciativa***

El Programa se ha caracterizado por el cumplimiento de sus metas en forma responsable, estricta y profesional, con evaluaciones de auditoría internas constantes, por lo que siempre ha existido el deseo de dar a conocer a nivel competitivo lo que se realiza. Este concurso fue la oportunidad para lograr ser evaluados por un ente externo participando en un concurso a nivel nacional, donde se logró demostrar la importancia que representa el Programa para el país y la calidad con que trabaja.

#### ***Identificación de los aspectos innovadores de la propuesta***

El Programa tiene un sistema de calidad que ha venido mejorando desde su inicio en Estados Unidos y Centroamérica, siendo Costa Rica un ejemplo de iniciativa y aprovechamiento máximo de los recursos,

logrando por medio del Programa, poner a funcionar un sistema de cuadrículas en todo el territorio nacional que distribuye estratégicamente el trabajo de campo de forma eficiente y eficaz, apoyado en tecnología de punta de Sistemas de Información Geográfica, para lograr una vigilancia epidemiológica de alta calidad, en las principales enfermedades de importancia socio-económica, comercial, y de salud pública y animal.

La mística de trabajo de los funcionarios y las facilidades con que el Programa cuenta, hace que todos los años se alcancen e incluso se sobrepasen las metas de trabajo, dando incluso apoyo en otras actividades de interés para el SENASA y el gobierno en proyectos claves para el desarrollo de nuestro país en temas tales como atención de emergencias nacionales, sistemas de trazabilidad y censos nacionales.

La capacitación de los técnicos de campo y los sistemas de visitas a fincas establecidos, permite una cobertura de visitas personalizada al productor que pocos países en el mundo pueden lograr en forma permanente y con fines educativos y preventivos.

#### ***Obstáculos durante el proceso de implementación de iniciativa***

Principalmente, al inicio fue mucho trabajo, siendo el principal obstáculo cumplir con la documenta-

ción solicitada en los tiempos establecidos para poder participar en el concurso.

### **Factores críticos de éxito**

El éxito del Programa se debe al trabajo en equipo, a la mística y amor al trabajo, a la credibilidad de lo que se hace y los beneficios que genera para la agricultura y ganadería nacional el hacer las cosas bien.

El hecho de sentirse útil y recibir un agradecimiento constante de los ganaderos por el trabajo que día a día realiza todo el personal del Programa, en especial los técnicos de campo, fortalece el espíritu de lucha y perfección de todos y da confianza para asumir cualquier reto.

### **Resultados obtenidos**

- El hecho de dar el paso y tomar la valiente decisión de competir, le dio una gran madurez y enseñanza al personal del Programa y del SENASA de que "si se puede" y que el trabajo que se realiza en instituciones como éstas debe ser estimulado, valorado, respetado y dado a conocer.
- Se fortaleció la unión del grupo en un solo equipo de trabajo del Programa y del SENASA.
- Se logró obtener mayor confianza y credibilidad del equipo

de trabajo en los valores y utilidad que todos los funcionarios aportan dentro de la institución, para beneficio del país.

- Se aumentó la autoestima de todo el grupo que contagió a toda la institución del SENASA y al MAG, motivando a seguir adelante en los procesos de calidad.
- Se consolidó el Sistema de Calidad del Programa como tal y se puso a prueba durante la auditoría externa realizada por el jurado calificador del MIDEPLAN.
- Se divulgó el Programa en representación del SENASA a nivel político y nacional, como órgano activo de gran beneficio para la salud pública y animal de Costa Rica.
- La emoción llenó de gran orgullo, alegría, satisfacción y energía positiva, al personal del Programa y la institución, al recibir el premio de las manos de la señora Presidenta de la República.
- El Programa y el SENASA ganó mayor credibilidad en los ganaderos y agricultores que de una u otra forma conocieron la noticia y que siempre se han sentido identificados y agradecidos con el servicio y los beneficios que reciben de la institución.
- El prestigio que se logró con este premio en todos los cam-

pos y que fue recibido delante de todas las autoridades que dirigen nuestro país, en una ceremonia de tan alto nivel transmitida por los medios de comunicación más importantes, dejó una huella en la historia inolvidable e invaluable para el Programa, el SENASA y el MAG.

- El Premio Nacional de Prácticas Promisorias, Categoría Bronce, ha sido un gran estímulo de éxito para la institución.

#### **Retos y desafíos institucionales**

#### ***Aspectos de mejora continua para mantener la calidad de gestión interna creada***

El premio le da un compromiso al Programa de mantener una revisión y actualización constante de su sistema de calidad. Durante la auditoría se lograron analizar a profundidad por un ente externo las fortalezas y debilidades del Programa, lo que permite tener un punto de

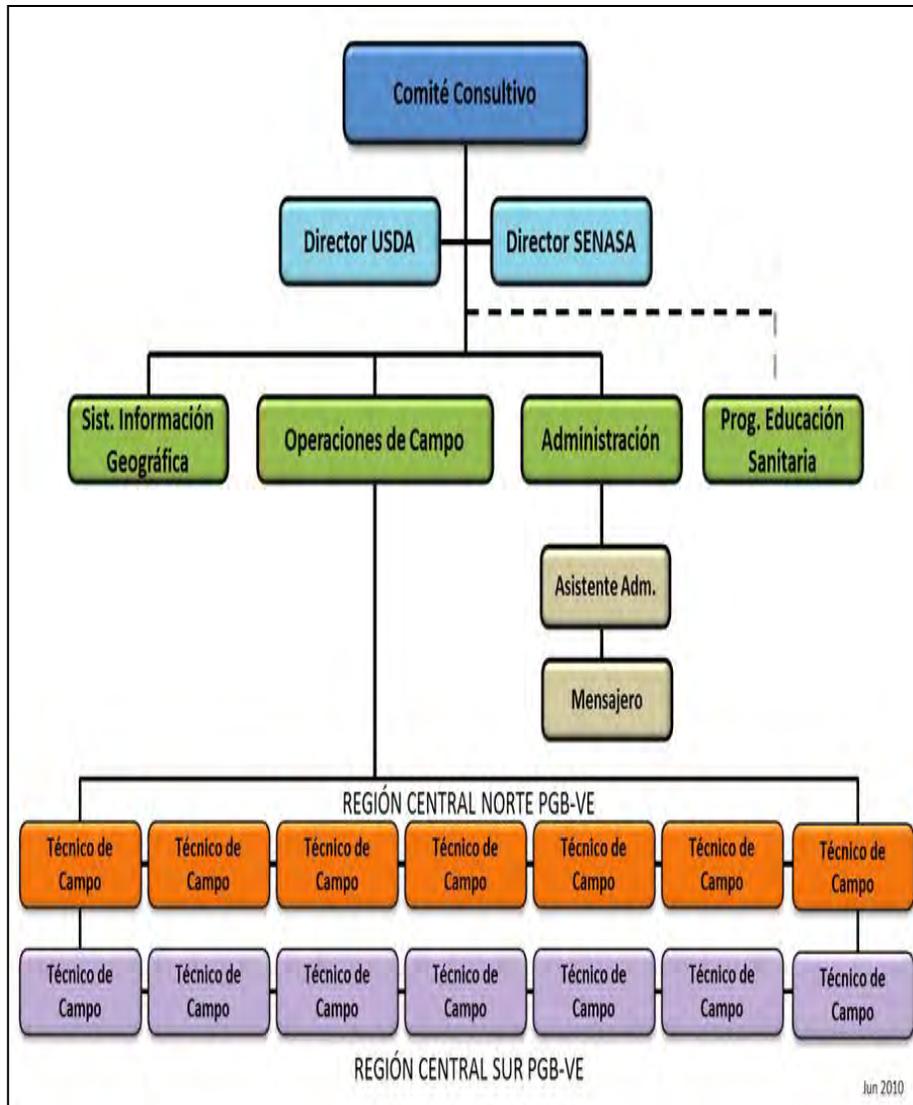
partida de mejora continua. De esta forma el Programa debe asumir en forma responsable el mantenimiento y seguimiento de los procesos de calidad y servir de apoyo y ejemplo para implementarlos en toda la institución.

#### ***Recomendaciones generales para poner en práctica la iniciativa en otras organizaciones***

El participar en este concurso ha sido una experiencia de mucho valor para el Programa y el SENASA, dando la oportunidad de obtener mayor prestigio nacional e internacional de reconocimiento a la calidad de las prácticas promisorias. Es por ello que motivamos la iniciativa de participación de otras instituciones, haciéndoles ver que este concurso abre el camino para la superación institucional y profesional, para dar a conocer lo que se hace y valorarlo aún más, que al final del camino, es el principal estímulo de cualquier ciudadano: sentirse feliz y realizado, haciendo y disfrutando su trabajo en equipo de forma profesional y útil dentro de una institución ◇

ANEXO

ORGANIGRAMA



Fuente: Programa Gusano Barrenador, SENASA, MAG.

# el icap en centroamérica

## **ICAP: Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014**

ICAP\*

---

RESUME EL DOCUMENTO DEL ICAP: ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE LA CALIDAD 2011-2014, LA QUE EXPLICITA LA INTERVENCIÓN DEL ICAP PARA FORTALECER LA CAPACIDAD TÉCNICA INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA, IDENTIFICANDO LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y LAS TÁCTICAS A IMPLEMENTARSE DURANTE ESTE PERÍODO EN MATERIA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN LOS SECTORES PÚBLICOS DEL ÁREA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; ICAP; CALIDAD TOTAL; CENTROAMÉRICA; REPÚBLICA DOMINICANA; PANAMÁ; SECTOR PÚBLICO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; ICAP; OVERALL QUALITY; CENTRAL AMERICA; DOMINICAN REPUBLIC; PANAMA; PUBLIC SECTOR

### **Introducción**

En el marco de la Nueva Gestión Pública, NGP, el ICAP ha visto en la implementación de sistemas de gestión de calidad, una oportunidad para contribuir en el desarrollo de la

capacidad técnica institucional a cargo de la gestión gubernamental, al coadyuvar en el mejoramiento de la productividad, eficiencia y eficacia de la administración pública.

Con la creación de la Maestría en Gerencia de la Calidad, el apoyo y acompañamiento al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, de Costa Rica, y a la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de Guatemala,

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 30 de mayo del 2011.  
Aceptado: 27 de junio del 2011.

durante el “Primer Premio Nacional a la Calidad en la Función Pública”; la solicitud por parte del Foro de la Función Pública para desarrollar un Premio Regional a la Calidad; los avances en investigación sobre el tema de modelos de calidad, así como la creación del programa de capacitación regional “Gestores de la Calidad en la Función Pública”, el ICAP se convierte en eje fundamental del Sistema de Integración Centroamericana en el desarrollo de la NGP, con un enfoque basado en la calidad.

La República Dominicana, era a noviembre del 2010 el único país de la región con una práctica continuada de cinco años en la celebración de un Premio Nacional a la Calidad (en enero 2011 celebró la sexta versión). En segundo término, Costa Rica el 14 diciembre del 2010, hizo efectiva esta práctica al celebrar por primera vez un Premio Nacional a la Calidad, convirtiéndose en el segundo país de la región en implementar este galardón. Por su parte, la República de El Salvador ha iniciado el proceso de lanzamiento oficial del premio (17 de diciembre del 2010) y Guatemala recién inició en enero de 2011 el trabajo interinstitucional para el lanzamiento en mayo del 2011 del Premio a la Calidad en el Sector Público.

Paralelamente, en el marco de premios nacionales o fuera de éstos, cada vez más instituciones del sector público de la región han iniciado un proceso de implementación de Sistemas de Gestión de

Calidad, principalmente basados en la norma internacional ISO9001, procurando un mayor acercamiento y satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

Todo lo anterior ha llevado al ICAP a desarrollar y presentar a la comunidad internacional su “*Estrategia Centroamericana de la Calidad, 2011-2014*”, que se encuentra fundamentada, como se verá en este documento, en la integración y desarrollo de tres grandes ejes estratégicos:

- ICAP: Ruta a la Calidad.
- Calidad en la Nueva Gestión Pública.
- Integración Regional con Calidad.

Para cada uno de ellos se elaboraron una serie de líneas estratégicas, enfocadas principalmente en componentes relacionados con asesorías técnicas en diferentes ámbitos de la calidad, formación académica a nivel de postgrado en Gerencia de la Calidad y capacitación técnica mediante programas de Gestores de Calidad.

El principal objetivo del ICAP, es que para el 2014, las instituciones públicas de la región centroamericana lleven a cabo sus labores, en el marco de una cultura de excelencia en la prestación de servicios, basados en un enfoque de calidad en la administración pública.

### **Breve mirada al contexto centroamericano del enfoque hacia la calidad**

Al igual que en el tema económico y social, la evolución que ha tenido la incorporación del enfoque de calidad en los países de la región, y especialmente en la administración pública, ha sido muy heterogénea. Por ejemplo, según la ISO Survey Tenth Cycle 2001, para 1995 en Centroamérica existían únicamente dos empresas certificadas; ya para el 2000, se registraron 132 de las cuales, el 60,6% estaban en Costa Rica (ochenta) y el restante 39,4% repartido entre los demás países de Centroamérica, incluyendo Panamá con un 6%.

En el sector público la heterogeneidad es aún mayor. Ésta se manifiesta precisamente por el alto nivel de insatisfacción de los ciudadanos con la calidad en los servicios públicos que reciben. Generalmente, en los países de la región las instituciones públicas se han caracterizado por brindar servicios poco eficientes e ineficaces, sin lograr satisfacer en muchas ocasiones, las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Sin embargo, también sobresalen instituciones públicas que han sabido escuchar la voz del cliente e incurrido efectivamente en el enfoque de calidad, convirtiéndose a su vez en claros ejemplos para otras instituciones del mismo sector o incluso de otros sectores en eficiencia, eficacia y satisfacción.

Tal es el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, de Costa Rica, mencionada como referente en esta materia por haberse convertido en el 2000, en la primera institución pública de toda Latinoamérica en recibir la certificación internacional de la calidad bajo los estándares ISO9001. Este ejemplo, fue seguido por otras instituciones del sector público en la región y hoy en día sobresalen meritoriamente en Costa Rica, República Dominicana y El Salvador principalmente, organizaciones del sector público con excelentes sistemas de gestión de calidad implementados, certificadas internacionalmente y ubicadas en diversos campos de la administración pública: salud, educación, banca, telecomunicaciones y aduanas, entre otras.

En los últimos años, el ICAP consciente de la importancia de impulsar el enfoque de calidad en la región, se ha abocado a apoyar a los países desde diversos ámbitos de acción:

- Colaborando en el lanzamiento de Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público.
- Asesorando en la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad en instituciones públicas.
- Fortaleciendo el conocimiento de los profesionales de la región a partir del establecimiento de programas de

maestrías en Gerencia de la Calidad.

- Capacitando mandos medios con el programa regional “Gestores de Calidad en el Sector Público”.
- Liderando y apoyando la creación de redes con el propósito de socializar y multiplicar la gestión del conocimiento generado por las diversas instituciones públicas de Centroamérica.

Considerando el enfoque que plantea la NGP, todas estas iniciativas se desarrollan con el objetivo de tener efectos significativos en la mejora de la administración pública de la región, lograr un impacto relevante en la mejora de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía, y consecuentemente, fortalecer la credibilidad del ciudadano en los estados de derecho y sus instituciones.

### **Marco conceptual de la Estrategia**

Conceptualmente, “calidad” según el diccionario de la Real Academia (2001) es:

*“La propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie”, y*

según la Sociedad Americana para el Control de Calidad es *“la totalidad de los rasgos y características de un producto fabricado o de un servicio prestado de acuerdo con los requisitos, que satisfagan las necesidades y deseos de los clientes en el momento de la compra y durante su uso”.*

Un producto, es el resultado de un proceso de transformación, por lo que es algo concreto y tangible; mientras que un servicio, involucra una marcada interrelación proveedor-cliente, por lo que es algo intangible y generalmente se brinda en presencia del cliente.

La pregunta clave que deben hacerse permanentemente las organizaciones es: ¿estamos dando a nuestros clientes lo que esperan: servicios de calidad? En la mayoría de los casos la respuesta es lamentablemente: NO. Pero, ¿por qué esta situación? Se pueden mencionar algunas debilidades de las organizaciones tradicionales, según su enfoque organizacional de atención:

- Primero la estructura, después los procesos y por último los clientes.
- No se escucha la voz del cliente.
- No se escucha la voz de los procesos.
- No se gerencia la participación del personal.

- Están “gerenciadas” por políticos y no por gerentes.

Muchas de las organizaciones tradicionales no se han dado cuenta, o no quieren darse cuenta que “*el cliente es su razón de ser*”. Por tanto, no han madurado una cultura con filosofía de calidad total, es decir, no han desarrollado la “*capacidad de*

*una organización de producir bienes y servicios que proporcionen a los usuarios el nivel de satisfacción que espera, o de sobrepasarlo*”. Ante este panorama, surge una nueva interrogante: ¿en qué nivel de la pirámide de satisfacción del cliente se encuentra la organización? (ver figura No. 1):

**FIGURA No. 1**

**PIRÁMIDE DE SATISFACCIÓN DEL CLIENTE**



En muchos casos, la honestidad institucional podría permitir reconocer que: “ni siquiera se ubica en el nivel inferior”. La satisfacción del cliente es difícil de lograr, por lo que resulta innegable que una de las principales tareas de toda institución es conseguir que el cliente continúe usando los servicios o productos que se producen.

Ahora bien, en torno a los clientes, generalmente se clasifican en dos tipos: *los internos*, que pertenecen a la organización, y que reciben o utilizan sus *los externos*, productos o servicios. Para ganar la satisfacción de los clientes externos es necesario alcanzar previamente la de los clientes internos, siempre teniendo en consideración las expectativas, inquietudes y necesidades de los clientes internos, ya que éstos facilitan la detección temprana del deterioro de la calidad del servicio que se presta al cliente externo.

Sin embargo, la calidad hoy en día abarca no solo la satisfacción de los clientes, sino también la de los empleados, de los diseñadores del producto o servicio y el interés de los inversionistas. Esto quiere decir que el tema se ha extendido a todos los niveles de la organización. Por tanto, la atención al cliente entonces, conduce a:

- Comprender las necesidades y expectativas del cliente y transmitir las a todos los integrantes de la organización.

- Asegurar que los objetivos de la organización estén vinculados a esas expectativas y necesidades.
- Medir la satisfacción del cliente y actuar en consecuencia.
- Promover un acercamiento entre los clientes satisfechos y el resto de la sociedad.

En atención a ello, una organización debe preguntarse constantemente: ¿qué es lo que espera el cliente?. Como resultado, debe saber que la respuesta se enfoca en que “*el cliente espera lo ideal*”. Esto quiere decir, que un cliente espera:

- Reglas claras y no confusas.
- Reglas objetivas y no discrecionales.
- Reglas sencillas y no complejas.
- Plazos definidos, en lugar de abiertos.
- Pasos y requisitos únicos, no duplicados.
- Transparencia y claridad de la información.
- Que la información esté accesible.
- Que la información esté sistematizada.

No obstante, ¿qué es lo que recibe el cliente? Si se observa con detenimiento la realidad de muchas organizaciones, al cliente:

- Se le solicitan dos o más veces la misma información, para un mismo trámite u otro en la misma institución.
- Se le requiere información que la misma entidad emite o posee.
- Se le cuestiona autorizaciones firmes de otras entidades u órganos.
- Se le solicitan requisitos o información que está en trámite en otra entidad.
- Se agrupan requisitos innecesarios.
- Se le niega información sobre trámites y requisitos realizados en sus oficinas.
- Se le exige presencia física.
- Debe acudir a más de una instancia, para un mismo trámite o requisito con un mismo fin.

A pesar de que se sabe que no se le está dando al cliente lo que él espera, cuando las organizaciones desarrollan procesos de análisis y mejora se dan algunas malas prácticas, entre las cuales se pueden citar:

- Contratación de consultores para que hagan el trabajo.
- Se conforman equipos de trabajo, analizan los problemas, generan soluciones, pero no tienen apoyo de los “de arriba” (alta gerencia).
- No hay seguimiento a las mejoras.
- No hay aprendizaje institucional.

Contrariamente, los procesos de análisis y mejora deberían orientarse por buenas prácticas, como por ejemplo:

- Consultores como facilitadores.
- Participación de los involucrados.
- Liderazgo de la dirección.
- Capacitación en las herramientas de implementación y técnicas de mejora.
- Identificación de procesos clave y prioritarios.

Las instituciones, y con ello se quiere decir, los miembros que la 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 forma actual de globalización, ha obligado a los mer-

cados a adaptarse a los nuevos requisitos que se presentan. Para hablar de calidad, es necesario tener siempre presente que el cliente está en el centro de los objetivos de cualquier organización y que los esfuerzos deben estar enfocados a generar más y mejor (productos o servicios), optimizando los recursos, buscando la mayor eficiencia y eficacia, reafirmando la lealtad y satisfacción del cliente.

Cuando una organización planea la calidad, mejora en forma continua el desempeño de gerentes, empleados, clientes, comunidad y proveedores. Para su desarrollo y evolución, existen las “*normas de calidad*”, que son modelos para implementar sistemas de calidad, que definen la necesidad de establecer y mantener procesos documentados y registrar los resultados de las actividades, el ejemplo más común son las normas internacionales de la familia ISO-9000. Éstas, en su aplicación teórica y práctica, incluyen aspectos como: enfoque al cliente, liderazgo, participación del personal, enfoque basado en procesos, enfoque de sistema para la gestión, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisión y las relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor.

Una organización debe mejorar constantemente la metodología de producción, de modo que pueda incrementar su calidad, su productividad, reducir sus costos y así lograr ser competitiva por medio de la cali-

dad. La implementación de un sistema de calidad genera beneficios, tanto para el cliente como para la organización, por lo que es una inversión, que aunque inicialmente puede ser elevada, permite mejorar los procesos que han mostrado ser deficientes y más bien debería verse como una forma de producir más y mejor con menores gastos.

El objetivo de un sistema de calidad es la satisfacción del usuario eliminando las diferencias entre lo que el usuario pretende y lo que el servicio o producto le brinda, lo que significa alcanzar el valor objetivo de la calidad. Algunos de los beneficios de un sistema de calidad son ahorro, aumento de la productividad, mejora el clima laboral y garantiza la calidad de la información para la toma de decisiones.

El líder de la organización debe explicar las razones y movilizar las personas hacia el cambio, motivando a los empleados en el proceso y utilizando sus capacidades en beneficio de la organización; de esta manera se incrementa el sentido de pertenencia, ya que los empleados se sienten parte de su organización y se orientan a conseguir las metas propuestas. Además se debe capacitar a los empleados para suministrarles el conocimiento y la habilidad para las transformaciones y de esta manera convertirlos en agentes de cambio. El líder debe entender la necesidad del cambio, seleccionar a los individuos que facilitarán el proceso, describir los beneficios del

cambio y debe comprometerse con el cambio cultural, creando un ambiente de confianza donde la gente se sienta con libertad de generar y compartir ideas para la innovación, sin sentirse amenazado por la capacidad de sus integrantes.

Cuando una organización adopta un programa de calidad dirigido a prevenir defectos, mejorar procesos y controlar el desempeño, es probable que el cliente reciba productos y servicios aceptables. El aumento de la calidad y la reducción de los costos son objetivos complementarios, ya que cuando se eliminan las pérdidas por mala calidad se incrementa la productividad; se disminuyen los costos de calidad, se eleva la rentabilidad, se aumenta la satisfacción del cliente, manteniendo una ventaja competitiva, satisfaciendo las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

#### **ICAP: Estrategia Centroamericana de la Calidad, 2011-2014**

La Estrategia Centroamericana de la Calidad, 2011-2014, diseñada y puesta en práctica por el ICAP durante el 2011, ha sido definida en torno a la consecución de dos objetivos generales, que son:

- Posicionar e informar a los públicos meta, el tema de la calidad como un eje

transversal para la búsqueda de la excelencia en las organizaciones, mediante diversas actividades de sensibilización, capacitación y formación académica en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

- Construir una cultura de excelencia basada en una filosofía de calidad en las instituciones públicas de los países de la Región.

Adicionalmente, su implementación tiene como objeto incidir directamente en diversos públicos (públicos metas), entre los que se destacan:

- Funcionarios con cargos políticos dentro de la administración pública.
- Profesionales que desempeñan cargos de jefaturas, dirección, coordinación y toma de decisión clave del sector público de la Región.
- Profesionales de los distintos niveles técnicos de la administración pública de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.
- Profesionales que desean desempeñar cargos de dirección y coordinación del sector público de la Región.

- Funcionarios de los organismos del sistema de integración centroamericana.
- Funcionarios de distintos niveles de instituciones del ámbito empresarial que tienen relación directa con las instituciones de la administración pública del Istmo centroamericano y República Dominicana.
- Personal técnico, académico y administrativo del ICAP.

mejora de la calidad de la nueva gestión pública en cada uno de los países de la Región, y el último dirigido a contribuir en el desarrollo de un proceso para la integración regional con calidad.

*Eje estratégico 1:  
"ICAP: ruta a la calidad"*

Tiene como objetivo estratégico "transformar al ICAP en una institución líder dentro del Sistema de Integración Centroamericana, con una cultura basada en la filosofía de calidad consolidada y un sistema de gestión de calidad implementado, con el fin de satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes y usuarios".

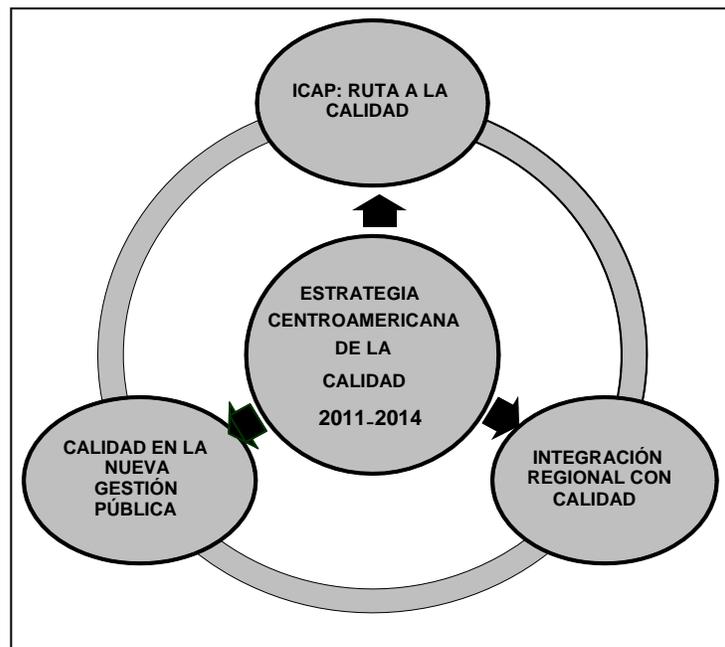
***Ejes estratégicos  
de la Estrategia Centroamericana  
de la Calidad, 2011-2014***

La Estrategia Centroamericana de la Calidad, 2011-2014, se construye a partir de la conjunción de tres grandes ejes estratégicos que se muestran en la figura No. 2: uno orientado hacia el fortalecimiento del concepto de calidad a lo interno del ICAP, otro orientado hacia la

Para el logro de este objetivo, se han establecido tres líneas estratégicas, que se presentan a continuación, así como los objetivos específicos y las tácticas de acción correspondientes para su exitoso cumplimiento:

---

**FIGURA No. 2**  
**EJES ESTRATÉGICOS DE LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE LA CALIDAD**



<b>Línea estratégica 1.1. Implementación de un Sistema de Gestión de Calidad en el ICAP.</b>	
Objetivo específico A1	Implementar un SGC en el ICAP bajo los lineamientos de la Norma ISO 9001-2008 con el propósito de satisfacer las necesidades y expectativas de sus clientes y usuarios.
Tácticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Programa de sensibilización y capacitación en Calidad para funcionarios del ICAP.</li> <li>b) Autoevaluación sobre el SGC.</li> <li>c) Identificación de procesos clave y puntos críticos.</li> <li>d) Elaboración de la política de calidad y de los objetivos de calidad.</li> <li>e) Levantamiento y rediseño de procesos y procedimientos.</li> <li>f) Rediseño de procesos y procedimientos.</li> <li>g) Elaboración del Manual de Calidad.</li> <li>h) Capacitación de auditores internos de calidad.</li> <li>i) Auditorías de calidad y planteamiento de medidas correctivas y preventivas.</li> <li>j) Mantenimiento del SGC.</li> </ul>
<b>Línea estratégica 1.2. La capacitación de un grupo de funcionarios como Gestores de Calidad.</b>	
Objetivo específico A2	Dotar a un grupo de funcionarios del ICAP de los conocimientos, herramientas y destrezas básicos para que asuman la responsabilidad de liderar en sus respectivos servicios una "revolución por la calidad y el mejoramiento continuo".
Tácticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Selección del grupo de funcionarios del ICAP a ser capacitados con el programa.</li> <li>b) Módulo 1: Fundamentos de gestión de calidad y herramientas básicas.</li> <li>c) Módulo 2: Aplicación de la metodología DMAIC (Definir, Medir, Analizar, Mejorar y Controlar).</li> <li>d) Módulo 3: Evaluación de la calidad y mejora continua.</li> <li>e) Aprobación y puesta en marcha de los proyectos de mejora.</li> </ul>
<b>Línea estratégica 1.3. El desarrollo de una campaña orientada a la reducción del consumo de papel.</b>	
Objetivo específico A3	Implementar una campaña de "CERO PAPEL" a lo interno del ICAP mediante la sensibilización al personal, la generación de una política ecoeficiente y el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación para la reducción al máximo del consumo de papel.

Continúa...

...viene

Tácticas	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Sensibilización al personal sobre la responsabilidad ambiental.</li><li>b) Generación de una política ecoeficiente.</li><li>c) Implementación de estrategias para el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación.</li><li>d) Evaluación de resultados de la implementación de estrategias en la reducción del consumo de papel.</li></ul>
----------	---

*Eje estratégico 2:*  
*“Calidad en la Nueva  
Gestión Pública”*

con ello lograr un alto impacto en la mejora de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía”.

Tiene como objetivo estratégico “colaborar con el sector público de la Región (Centroamérica, Panamá y República Dominicana), en el estudio, diseño e implantación de estrategias de calidad para modernizar las administraciones públicas y

Para alcanzar este objetivo, se han establecido tres líneas estratégicas, que se presentan a continuación, así como los objetivos específicos y las tácticas de acción correspondientes para su exitoso cumplimiento:

<b>Línea estratégica 1. Asistencia técnica al sector público de la región en el tema de la calidad</b>	
Objetivo estratégico B1	Colaborar con el sector público de la región en la implementación de SGC en instituciones clave, así como asesorarlos en el diseño y lanzamiento de premios nacionales a la calidad en el sector público basados en los modelos de excelencia, con el propósito de contribuir en la transformación institucional hacia la calidad.
Tácticas	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Apoyo a los gobiernos de la Región Centroamericana en el diseño, implementación y lanzamiento de los Premios Nacionales a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias.</li><li>b) Apoyo a las Oficinas Nacionales y Direcciones de Servicio Civil de Centroamérica, en el diseño e implementación de un SGC.</li></ul>

Continúa...

...viene

<b>Línea estratégica 2. Formación a nivel de postgrado en Gerencia de la Calidad</b>	
Objetivo estratégico B2	Desarrollar en los profesionales de los países de la región (Centroamérica, Panamá y República Dominicana) que desempeñan o desean desempeñar cargos de dirección, la capacidad necesaria para gerenciar estratégicamente los sistemas con eficiencia, eficacia y calidad, con la finalidad de propiciar el mejoramiento de sus organizaciones con responsabilidad social.
Tácticas	a) Creación de programas de formación académica a nivel de Maestría en Gerencia de la Calidad, en diversas instituciones académicas de Centroamérica, República Dominicana y México.
<b>Línea estratégica 3. Capacitación a los funcionarios públicos de la región como Gestores de Calidad</b>	
Objetivo estratégico B3	Dotar a un grupo de funcionarios del sector público centroamericano de los conocimientos, herramientas y destrezas básicos para que asuman la responsabilidad de liderar en sus respectivos servicios una "revolución por la calidad y el mejoramiento continuo".
Tácticas	a) Implementación de diversos programas de Gestores de Calidad en el Sector Público Centroamericano, República Dominicana y México.

*Eje estratégico 3:  
"Integración Regional  
con Calidad"*

Tiene como objetivo estratégico "colaborar con los organismos del Sistema de Integración Centroamericana, en el estudio, diseño e implementación de estrategias de calidad para fortalecer la institucionalidad y con ello alcanzar un alto impacto en la

mejora de los servicios brindados a sus públicos meta".

Para el logro de este objetivo, se han establecido cuatro líneas estratégicas, que se presentan a continuación, así como los objetivos específicos y las tácticas de acción correspondientes para su exitoso cumplimiento:

<b>Línea estratégica 1. Asistencia técnica a los organismos de la integración en el tema de la calidad</b>	
Objetivo específico C.1.	Colaborar con los organismos del sistema de 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.
Tácticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 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.</li> <li>b) Diseño y puesta en marcha del Premio Regional (Centroamérica, Panamá y República Dominicana) a la Calidad en el Sector Público.</li> <li>c) Apoyo en el diseño e implementación del SGC en organismos del Sistema de Integración Centroamericana, SICA.</li> </ul>
<b>Línea estratégica 2. Formación regional a nivel de postgrado en Gerencia de la Calidad</b>	
Objetivo específico C.2.	Desarrollar en los profesionales de la región (Centroamérica, Panamá y República Dominicana) que desempeñan o desean desempeñar cargos de dirección, la capacidad necesaria para gerenciar estratégicamente los sistemas con eficiencia, eficacia y calidad, con la finalidad de propiciar el mejoramiento de sus organizaciones con responsabilidad social
Tácticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Maestría Regional de Gerencia de la Calidad (modalidad en línea).</li> </ul>
<b>Línea estratégica 3. Capacitación a los funcionarios de los organismos de la integración como Gestores de Calidad</b>	
Objetivo específico C.3.	Dotar a un grupo de funcionarios de los organismos del SICA de los conocimientos, herramientas y destrezas básicos para que asuman la responsabilidad de liderar en sus respectivos servicios una "revolución por la calidad y el mejoramiento continuo".
Tácticas	Programa de Gestores de Calidad en Organismos de la Integración.

Continúa...

...viene

<b>Línea estratégica 4. Integración de la Red Centroamericana de Gestores de Calidad</b>	
Objetivo específico C.4.	Integrar y mantener en funcionamiento la Red Centroamericana de Gestores de Calidad en la función pública, integrando mediante una red virtual a todos los funcionarios formados a nivel de maestría en Gerencia de la Calidad o capacitados en el programa de Gestores de Calidad, con el propósito de socializar y hacer gestión del nuevo conocimiento generado por las diversas instituciones públicas de Centroamérica.
Táctica	a) Creación de la Red Centroamericana de Gestores de Calidad. b) Integración de nuevos funcionarios públicos de la Región a la Red Centroamericana de Gestores de Calidad.

## **Bibliografía**

Batten Joe, "Cómo construir una Cultura de Calidad Total", Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1992.

Bulgarelli Bolaños, Iván. Material elaborado para el curso "Seminario I de Calidad y Productividad" de la Maestría en Gerencia de la Calidad impartida conjuntamente entre el Área de Gerencia Social del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Maestría en Sistemas Modernos de Manufactura del Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR. Material inédito, 2010.

Chang, Richard y Niedzwiecki, Matthew. "Las herramientas para la mejora continua de la calidad", Volumen 1 y 2. Ediciones Granica. Barcelona. 1999.

Gilmore, Carol, "Gerencia de la Calidad", Washington, D. F. OPS / OMS, Serie HSP-UNI/ Manuales Operativos Paltex, Vol. III, 1996.

GOAL/QPC. "Manual de Herramientas Básicas para el Análisis de Datos". GOAL/QPC, Massachussets, 1990.

Gutiérrez Pulido, Humberto y De la Vara Salazar, Román. "Control Estadístico de Calidad y Seis Sigma". Capítulo 18. Editorial Mc Graw Hill Interamericana, 2004.

- Henderson, Alan. "Gerencia de Servicio", San José, ICAP, 1999.
- Juran & Gryna, "Análisis y Planeación de la Calidad", Ed. McGraw Hill, México 1994.
- Koehler, Jerry y Pankowski, Joseph. "Mejora Continua en el Gobierno: Herramientas y Métodos". Panorama Editorial. México, 1999.
- Malcom Baldrige Foundation, "Normativa MALCOM BALDRIGE, USA. 1995", Washington D. F.
- Pande, Peter, Neuman Robert, Cavanagh, Roland, Las Claves de Seis Sigma, Mc Graw-Hill, 2002.
- \_\_\_\_\_. Las Claves Prácticas de Seis Sigma, Mc Graw-Hill, 2004.
- Sociedad Latinoamericana para la Calidad. "Herramientas de Calidad". 2000.
- Walton, Mary. "El Método Deming en la Práctica", Ed. Norma, Colombia, 1993 ◇

# referencias

CRIA del ICAP\*

---

LISTA ALGUNAS PUBLICACIONES SOBRE LA TEMÁTICA DE LA CALIDAD Y, PARTICULARMENTE CONCERNIENTE A LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD INSTITUCIONAL, LAS QUE CONSTITUYEN VERDADEROS REFERENTES PARA LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE CALIDAD.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; CALIDAD TOTAL; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; OVERALL QUALITY; MODERNIZATION OF THE STATE

Abarca Meléndez, Javier. (2010). *Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública / Abarca Meléndez, Javier* Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.

Araya Vargas, María Eugenia. (2011). *Evaluación de la calidad de la atención del servicio vespertino de odontología en la sede del Área de Salud de Cariari en el primer trimestre 2011 / Araya Vargas, María Eugenia; Vega Alpízar, Ana Lorena* Costa Rica: San José, Costa Rica : las autoras.

Brenes Bonilla, Marietta. (2010). *Luis Tenorio Puentes: Latinoamérica debe impulsar la innovación y premiar las prácticas promisorias en todas las organizaciones / Brenes Bonilla, Marietta; Vargas López, Alexandra* Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.

Fernández -Toro, Julio César. (2010). *La modernización del Estado y el compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública / Fernández -Toro, Julio César* Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.

González Méndez, Elizabeth. (2008). *Calidad de la atención en el servicio de urgencias del área de salud Heredia Cubujuquí desde la perspectiva del cliente* Costa Rica: ICAP.

---

\* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- Ivancevich, John M. (1996). *Gestión, calidad y competitividad*. México: Irwin.
- Robles Robles, Bernal. (2008). *Experiencias de gestión de calidad: el caso de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC de Costa Rica*. ICAP.
- Sánchez Loría, Victoria. (2009). *Estrategias de mejoramiento de la gestión regional para la atención integral y calidad de servicios de salud, en las comunidades de la Región Pacífico Central*. Costa Rica: ICAP.
- Silva Macher, Juan Pablo. (2008). *Eficiencia y calidad del gasto público en los programas sociales: hacia una gestión por resultados*. *INTELEC: Presupuesto y Gasto Público, enfoque para resultados* (1), 104-110.
- Treminio Galban, Hellen. (2011). *Diseño propuesto para la implementación del sistema de gestión de calidad del Laboratorio Clínico Dr. Clodomiro Picado T., Hospital San Juan de Dios, Caja Costarricense del Seguro Social / Treminio Galban, Hellen; Castillo Gonzalez, Pablo* Costa Rica: San José, Costa Rica : los autores ◇

# **Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP\***

---

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

## **Introducción**

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de libros de reciente aparición en esta materia.

## **Propósito**

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México; la base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés; SIDALC; METABASE y en la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. A partir de los números 32 y 33 estará disponible en versión digital en el sitio *web* del ICAP: [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)

### **Instrucciones para los colaboradores**

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los manuscritos para publicación. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original impreso o vía electrónica a la siguiente dirección: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr) Se reciben trabajos en disquete (programas *Word XP*, *Power Point XP* y *Office 2002* bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales impresos y electrónicos suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre

completo del autor, calidades profesionales, su experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo, su afiliación institucional, y sería conveniente adicionar una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir únicamente las normas APA sobre presentación de informes científicos. Para más información sobre estas normas consultar <http://www.apastyle.org/index.aspx>. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir (5) ejemplares del número de la revista en la cual aparezca su contribución:
  - Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
  - Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
  - Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

### **Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones**

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo ◊

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP  
100 mts. al sur y 50 mts. al oeste de la Heladería POPS,  
Curridabat  
Teléfonos: (506) 2234-1011 – 2225-4616  
Centro de Docencia y Centro de Recursos de Información y  
Aprendizaje, CRIA  
(506) 2253-4059 – 2253-2287  
Fax: (506) 2225-2049  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)  
*Web-site:* [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)  
Apartado postal 10.025-1000, San José, Costa Rica