

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN COSTA RICA

JORGE ALBERTO VÁSQUEZ RODRÍGUEZ
Escuela de Ciencias de la Administración
Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica
jvasquez@uned.ac.cr

RESUMEN

En la década de los noventa se oficializa en Costa Rica el Sistema Nacional de la Calidad (SNC), en el que se establecen una serie de normas y actores que tendrían a cargo la implementación de la política pública de la calidad, tanto en el ámbito público como en el privado; así como en los servicios y los productos. En esa misma década se oficializan las contralorías de servicio para el Sector Público. En la segunda administración Arias Sánchez (2006-2010), específicamente en el año 2008, nuestro país suscribe la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. Como parte de los compromisos asumidos con la suscripción de la carta se oficializa en esa administración el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública. Con el SNC, la carta, los premios, las contralorías de servicio y otros esfuerzos aislados, se establece una desdibujada y desarticulada política de la calidad para los servicios públicos, que evidencia la existencia de un problema nacional que es la calidad en los servicios públicos, al que hay que brindarle respuesta.

PALABRAS CLAVES: CALIDAD, SERVICIOS PÚBLICOS, GESTIÓN PÚBLICA, POLÍTICA PÚBLICA.

ABSTRACT

The Costa Rica National Quality System (SNC) became official in the 1990's, and it established a set of rules and actors in the field of public quality policies. In the first decade of the XXI Century, Costa Rica supported the Ibero-American Quality Charter in Public Administration, and manages the National Quality Award in public administration. This article makes

reference to the current conditions of the institutional quality of public services.

KEYWORDS: QUALITY, PUBLIC SERVICES, PUBLIC ADMINISTRATION, PUBLIC POLICY.

INTRODUCCIÓN

En Japón, inmediatamente después de concluida la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se establece la política pública de la calidad, que tendría como fin coadyuvar tanto en la reconstrucción del país (el cual había quedado destruido por el evento bélico) como en el desarrollo sostenido de la económica nipona (Evans, Lindsay, 2011).

Tres décadas después, en los años setenta, la penetración de los productos japoneses en occidente fue arrolladora, debido a la calidad de los mismos. Era evidente que la política pública nipona había dado sus frutos.

El éxito japonés, en detrimento de los productos occidentales, provocó que países como los Estados Unidos, en las dos administraciones de Ronald Reagan (1981-1989), formularan e implementaran una política pública de la calidad. A este país le siguieron otros de Europa, Asia y otras latitudes, incluyendo a los países latinoamericanos (Evans, Lindsay, 2011).

En todos estos países, que estaban inmersos desde finales y principios de siglo en los procesos de globalización y, por ende, de apertura de merca-

dos; la calidad fue asociada en forma directa con el desarrollo económico.

En cada uno de estos países en los que se dio una política pública de la calidad, se estableció un marco institucional y actores oficiales, quienes se encargarían de la implementación de la misma (Göther, 2011).

Siguiendo con la coyuntura mundial con respecto a establecer políticas públicas en la calidad, en Costa Rica, en los años noventa, se oficializa el Sistema Nacional de la Calidad (SNC). Este sistema está formado por una serie de normas y de actores, que serían responsables de la implementación de la política pública de la calidad, tanto en el sector privado como en el público.

Posteriormente, en la administración Arias Sánchez (2006-2010), se estableció un marco institucional para implementar la política pública en la gestión pública.

Este estudio hace referencia a las normas y actores de la política pública de la calidad en la gestión pública de Costa Rica, un tema aunque importante por su impacto en el desarrollo económico, no se encontraron evidencias de que haya sido abordado.

Política pública

De conformidad con Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), Mata (2011) e Ishizaka (2009), la expresión "política pública" es de origen reciente, y se introdujo en los años 70 en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas, como una traducción literal del término *public policy*. El objetivo esencial de política pública es la resolución de problemas colectivos: "La noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concreta" (Subirats, Knoepfel, Corinne y Varones, 2008, p. 37).

Aunque existen una serie de teorías de políticas públicas, según, los especialistas (Thoenig, 1985; Mény y Thoenig, 1989; Dye, 1972; Simeon, 1976; Brooks, 1989; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2008) en políticas públicas concuerdan en que se requiere una definición "operacional" para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina; el cual debe considerarse parte del modelo de análisis de las políticas públicas. Desde esa perspectiva, una política pública se define a la forma en que:

...una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008, p.38).

Como se puede observar, esta definición de política pública de Subirats et al. (2008), es analítica y se fundamenta en el neoinstitucionalismo basado en actores; esto por cuanto retoma el papel de los actores y sus reglas, así como los poderes de cada actor.

Esta definición contiene los elementos constitutivos de la política pública, que según Subirats (2008, pp. 40-43) son los siguientes:

1. Solución de un problema público reconocido políticamente como público.
2. La existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, cuya conducta se requiera modificar.

3. Se requiere una cierta base conceptual de partida, lo cual supone, asimismo, que las decisiones y las actividades se encuentren relacionadas y armonizadas entre sí.
4. La existencia de diversas decisiones y actividades, que deben realizarse.
5. Programa de intervenciones.
6. El papel clave de los actores públicos, es decir, se requiere que los actores lleven a cabo actividades y tomen decisiones.
7. Existencia de actos formales, lo cual supone un producto o servicio identificable.
8. Una relativa obligatoriedad de parte de los ciudadanos del cumplir las decisiones de los actores, especialmente de los actores públicos.

El ciclo de políticas públicas y sus productos

En una política pública se deben distinguir al menos las siguientes variables de análisis (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008, p.115):

- Los fenómenos sociales a explicar constituyen la variable dependiente, en tanto se analiza el alcance y contenido específico de los productos de la política pública.
- Las variables independientes serían los actores y su conducta, los recursos que pueden movilizar y el contexto general.

Para convertir en operativas las variables dependientes, se debe tomar el ciclo de las políticas públicas que propone Subirats et al. (2008, p. 115) que son:

1. La inclusión del problema público a resolver en la agenda gubernamental
2. La programación legislativa y reglamentaria a resolver en la agenda gubernamental

3. La implementación
4. La evaluación de los efectos generados

Para esto, se deben considerar los seis tipos de productos por analizar (Subirats et al., 2008, p. 111), que son:

1. La definición política del problema público
2. El programa de actuación político-administrativo
3. El acuerdo político-administrativo
4. Los planes de acción
5. Los actos formales de implementación
6. Los enunciados evaluativos y los efectos obtenidos

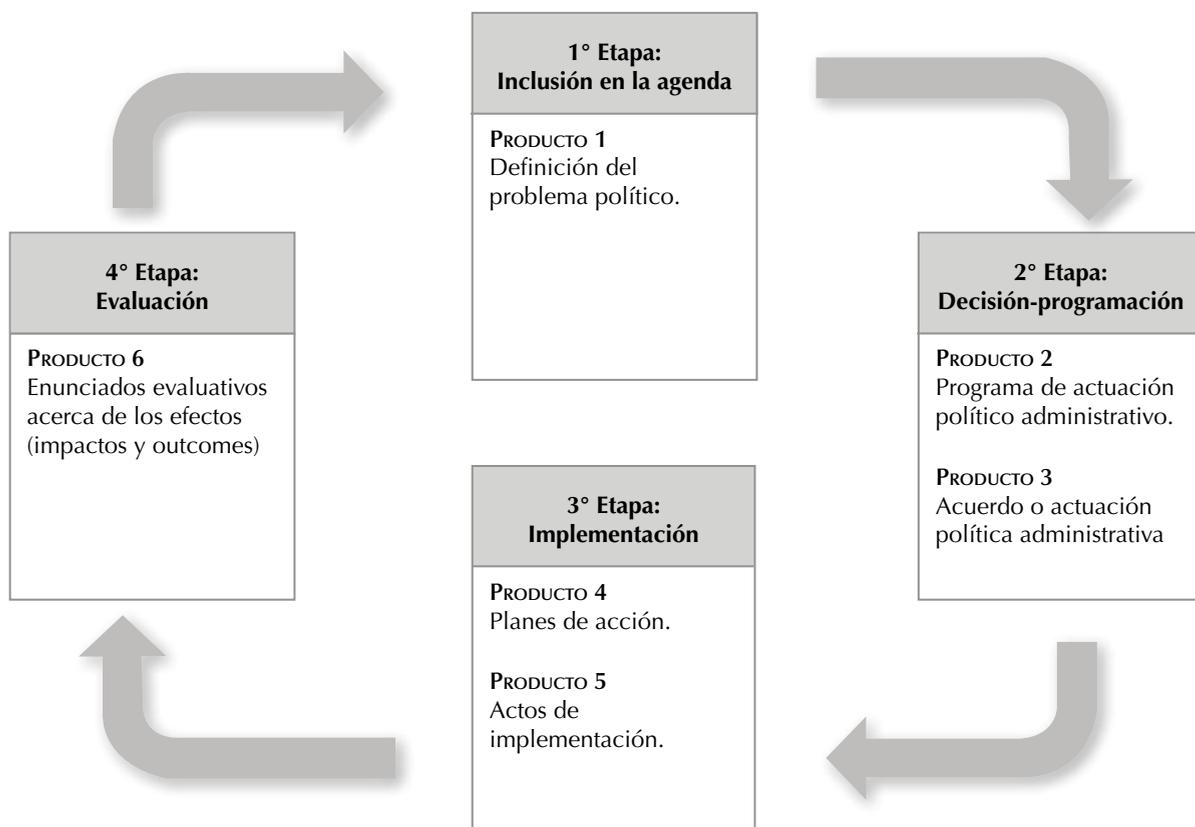
En la figura 1, se observa la relación entre el ciclo de la política pública y los productos por analizar en dicho ciclo.

De conformidad con Subirats et al. (2008), Mata Abdelnour (2011) e Ishizaka (2009), la política pública apunta a la resolución de un problema público, reconocido como tal, en la agenda del gobierno; lo cual es considerado políticamente como inaceptable.

Este artículo se centra en la institucionalidad y los actores entre los cuales tiene lugar la política pública de la calidad de los servicios públicos (etapas 1ºy 2º), lo cual se considera un punto importante y básico para iniciar posteriores investigaciones sobre el tema, por lo que no considera las demás etapas y productos (etapas 3ºy 4º).

Al existir una política pública de la calidad en la gestión pública, se evidencia que existe un problema público nacional que es necesario atender, el cual es precisamente la calidad de la gestión pública y, por ende, la calidad de los servicios públicos (etapa 1º).

FIGURA 1
ETAPAS Y PRODUCTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008).

La política pública de la calidad

Problema público por resolver: la calidad nacional

En la administración Figueres Olsen (1994-1998), se establece el Sistema Nacional para la Calidad (SNC), mediante decreto ejecutivo n.º 24662-MEIC-S-MAG-MIRENEM-MOPT-PLAN, del 27 de setiembre de 1995 (publicado en *La Gaceta* n.º 191 del 9 de octubre de 1995). Posteriormente, el 26 de febrero de 1998, el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo un proyecto de ley que recoge la experiencia de casi tres años de operación del SNC, el cual es discutido y aprobado en la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) y sancionado el 2 de mayo de 2002, por la administración Pacheco (2002-

2006) como Ley número 8279 denominada: "El Sistema Nacional para la Calidad", y que fue publicada en *La Gaceta* 96 del 21 de mayo de 2002.

El SNC se crea con el propósito de responder a los desafíos de la inserción del país en los mercados internacionales, ya que los estándares de calidad representan un elemento clave en el valor añadido y en la competitividad de los productos y servicios nacionales, y en ese sentido, de la competitividad de las organizaciones radicadas en el territorio nacional. Lo anterior a fin de contribuir al bienestar de las personas a nivel nacional y, en particular, en lo concerniente a la salud, el medioambiente y la seguridad, al considerarse la calidad como un factor básico para el aseguramiento de ese bienestar general.

En el escenario mundial, Costa Rica había adquirido compromisos en materia de calidad en la Ronda de Uruguay y en el Tratado de Libre Comercio suscrito con México; compromisos que debían cumplirse, según constan en la Ley 7474 "Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos" y en la Ley N° 7473 "Ejecución de los acuerdos de la Ronda de Uruguay y de negociaciones comerciales multilaterales", ambas del 20 de diciembre de 1994.

Según la Ley N° 8279, el fin del SNC:

Artículo 3

...será ofrecer un marco estable e integral de confianza que, por medio del fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, propicie el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, contribuya a elevar el grado de bienestar general y facilite el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por Costa Rica.

En ese sentido, se trata de un marco estructural creado para propiciar la competitividad del país, mediante el fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios.

El SNC es una articulación público-privada que integra las organizaciones que ofrecen o coordinan servicios relacionados con la calidad.

Los actores y sus competencias

El SNC, según lo establecido en la Ley 7474, está formado por los siguientes entes¹:

1. *Consejo Nacional para la Calidad (CONAC)*: es el responsable de fijar los lineamientos generales del SNC, de conformidad con las necesi-

1. La caracterización que se hace de estos actores es prácticamente literal de la Ley 7474.

dades nacionales y las prácticas internacionales. Realiza una labor de coordinación interorganizacional (público-privado), pues está conformado por determinados ministros, presidentes, vicepresidentes o representantes de cámaras empresariales, y autoridades del Ente Costarricense de Acreditación (ECA), del Ente Nacional de Normalización (ENN) y del Laboratorio Costarricense de Metrología.

2. *Laboratorio Costarricense de Metrología (Lacomet)*: es un órgano de desconcentración máxima, con personería jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Es la autoridad técnica máxima en materia de metrología y, a su vez, el laboratorio nacional en dicha área; por este motivo, le corresponde regular y vigilar las características de los instrumentos de medición, brindar asesoría en metrología, y participar en foros, comisiones y reuniones, en el área de la metrología.

A lo interno de Lacomet existe la *Comisión de Metrología*, que es el máximo órgano técnico del laboratorio.

3. *Ente Costarricense de Acreditación (ECA)*: es una entidad pública de carácter no estatal, con personería jurídica y patrimonio propios, que le corresponde la acreditación nacional, entendida como el procedimiento mediante el cual se reconoce formalmente a una entidad como competente para ejecutar tareas específicas, según los requisitos de las normas internacionales.

En el ECA existe una *Comisión de Acreditación* encargada de acreditar a las organizaciones, públicas o privadas, en las áreas de competencia del ente.

4. *Órgano de Reglamentación Técnica (ORT)*: es una comisión interinstitucional cuya misión es contribuir a la elaboración de los reglamentos técnicos.

5. *Ente Nacional de Normalización (ENN)*: Por recomendación del Consejo Nacional para la Calidad, el Poder Ejecutivo, desde la emisión de la ley, ratificó el reconocimiento del Inteco² (Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica). Esto dado que mediante decreto ejecutivo n.º 22970-MEIC, del 20 de febrero de 1994 –publicado en *La Gaceta* n.º 49 del 10 de marzo de 1994, se había reconocido oficialmente a Inteco como la entidad encargada de desarrollar actividades de normalización técnica en Costa Rica. El instituto tiene como fin contribuir, mediante el desarrollo de las actividades de normalización, certificación y otras afines, a asegurar y mejorar la calidad y la productividad de las empresas y entidades públicas y privadas, sus productos y servicios, así como proteger el medio ambiente y, con todo ello, elevar el nivel de bienestar de la sociedad. Su ámbito de actuación abarca todos los sectores económicos. Su máxima autoridad es el consejo directivo, formado por 15 miembros, de los que 11 se eligen en asamblea de socios y 4, el Poder Ejecutivo.
6. *Laboratorios*: El ECA ha acreditado desde su creación varios laboratorios y, por ello, se encuentran autorizados para rendir en el territorio nacional certificaciones sobre las pruebas que realizan.

En la tabla 1 se puede observar los actores clave formalizados por la Ley 8279, del Sistema Nacional para la Calidad. En cuanto a los actores privados, siguiendo a Subirats et al. (2008), los dividimos en grupos objetivos y beneficiarios finales. Los primeros están compuestos por:

...personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la

2. Cédula jurídica n.º 3-002-087432-24. Es una asociación de carácter privado, inscrita en el Registro de Asociaciones bajo el expediente n.º 2565. El fin apuntado es copia fiel de lo indicado en sus estatutos.

causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver”, y los beneficiarios finales “comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos (pp. 63-64).

En cuanto a los actores públicos, los dividimos en dos: los públicos estatales y los públicos no estatales.

Se puede observar que en esta tabla cada uno de los actores estratégicos (persona jurídica) tiene una dirección superior conformada por actores, públicos y privados, con lo que se constituye en un entramado de actores en todo el Sistema Nacional para la Calidad. En este sistema, la representación del usuario final no sólo es escasa, sino que la elección de sus representantes se vuelve dudosa, dado que a falta de consenso entre sus iguales, el nombramiento lo realiza el Poder Ejecutivo. A diferencia de esto, la representación de los grupos objetivos no solamente es abundante, sino clara (Vásquez, 2008).

En la tabla 1 se resume la constitución de la dirección superior de los entes que conforman el Sistema Nacional para la Calidad, podemos observar una presencia fuerte y contundente de grupos importantes en el gremio empresarial; tal es el caso de la Cámara de Comercio y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), este último, en particular, es un grupo importante en la política nacional del empresariado (Vásquez, 2008).

Entonces el SNC es un entramado de actores, públicos y privados³, que dirigen la implementación de la política de la calidad, tanto privada como pública.

3. Cuando la dirección superior de un ente público está conformada tanto por representantes del Poder Ejecutivo como por representantes de los gremios empresariales, se considera que existe una “corporatización empresarial de la política pública” (Vásquez, 2008).

TABLA 1
ACTORES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD, ESTABLECIDOS POR LEY 8279

Actores	Ente Costarricense de Acreditación			Laboratorio Costarricense de Metrología	Ente Nacional de Normalización (ENN)	Laboratorios
	Consejo Nacional para la Calidad.	Ente Costarricense de Acreditación	Órgano de Reglamentación Técnica (ORT)			
Actores públicos Estatales	El ministro o viceministro de Economía, Industria y Comercio, quien lo presidirá.	Un representante del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, quien lo presidirá.	Un representante del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, quien lo presidirá.	Los secretaríos de acreditación con que cuente el ECA, según su estructura orgánica.	Tres representantes del Poder Ejecutivo.	
	El ministro o viceministro de Ciencia y Tecnología.	Un representante del Ministerio de Ciencia y Tecnología, quien lo presidirá.	Un representante del Ministerio de Ciencia y Tecnología.			
	El ministro o viceministro de Agricultura y Ganadería.	Un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Un representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Un representante del Ministerio de Salud.		
	El ministro o viceministro de Salud.	Un representante del Ministerio de Salud.	Un representante del Ministerio de Salud.			
	El ministro o viceministro del Ambiente y Energía.	Un representante del Ministerio del Ambiente y Energía.	Un representante del Ministerio del Ambiente y Energía.	Un representante del Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Cuatro representantes del Poder Ejecutivo	
	El ministro o viceministro de Obras Públicas y Transportes.	Un representante del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.	Un representante del Ministerio de Obras Públicas y Transportes			
	El presidente o vicepresidente del Consejo Superior de Educación.	Un representante del Consejo Superior de Educación		Un representante gubernamental.		
	El director del Laboratorio Costarricense de Metrología.	El director del Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET).				
	El ministro o viceministro de Comercio Exterior.		Un representante del Ministerio de Comercio Exterior.	El director del Laboratorio Costarricense de Metrología, quien la presidirá.		
	El ministro o viceministro de Educación Pública					
	El presidente de la Junta Directiva del Ente Costarricense de Acreditación (ECA).					

Actores	Consejo Nacional para la Calidad.	Ente Costarricense de Acreditación			Laboratorio Costarricense de Metrología	Ente Nacional de Normalización (ENN)	Laboratorios
		Ente Costarricense de Acreditación	Órgano de Reglamentación Técnica (ORT)	Comisión de Acreditación			
No Estatal	El presidente o vicepresidente del Consejo Nacional de Rectores.	Un representante del Consejo Nacional de Rectores.			Un representante del Consejo Nacional de Rectores.		
		Un representante de la Federación de Colegios Profesionales.					
	El presidente del Ente Nacional de Normalización (ENN).	Un representante del Ente Nacional de Normalización.		Un representante del sector empresarial.	Un representante del sector privado, propuesto por la Unión Costarricense de Cámaras y Empresas Privadas (UCCAEP).		
		Cuatro representantes del sector privado, designados por la Unión Costarricense de Cámaras y Empresas Privadas (UCCAEP).					
Grupos objetivos	El presidente o vicepresidente de la Cámara de Agricultura y Agroindustria.	Dos representantes de los entes acreditados.				Once representantes de los socios.	Empresas privadas acreditadas ante el ENA
		El presidente o vicepresidente de la Cámara de Comercio.					
	El presidente o vicepresidente de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria.						
Beneficiarios finales	El presidente o vicepresidente de la Cámara de Industrias.						
		Un representante de los consumidores, designado por la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores o por otra organización legalmente constituida.			Un representante de los usuarios de los servicios de metrología.		

Fuente: Elaboración propia.

La institucionalidad de la calidad en la gestión pública en Costa Rica

En el ámbito público, con el propósito de fomentar la calidad en la gestión pública, existen las contralorías de servicios, el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública, el Premio de Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, los contratos y cartas al ciudadano y los laboratorios públicos que se han acreditado ante el ECA (con la norma INTE-ISO/IEC 17025:2005ISO⁴, Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración), y algunos pocos entes públicos que cuentan en el certificado de la norma ISO-9001:2008, Sistema de gestión de calidad.

En la administración Calderón Fournier (1990-1994) fueron creadas las contralorías de servicio, mediante Decreto Ejecutivo 22511-MIDEPLAN del 27 de setiembre de 1993. En la administración Figueres Olsen (1994-1998), se retomó este tema por medio de los decretos ejecutivos: 23721-MIDEPLAN del 6 de octubre de 1994 y el 26025 del 18 de abril de 1997. El decreto original fue posteriormente derogado en la administración Arias Sánchez (2006-2010) y en su lugar se formuló un nuevo reglamento de "Creación, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios" (decreto ejecutivo 34587-PLAN del 2 de julio de 2008). Finalmente en setiembre de 2013 se promulgó la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, Ley n.º 9158.

En su versión original, la contraloría de servicios tenía como objetivo primordial la defensa de los derechos de los ciudadanos y se les vinculaba con la Defensoría de los Habitantes, institución que había sido creada en la administración Calderón Fournier (1990-1994) mediante Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992. Esta última carac-

terística se ha mantenido a pesar de los cambios que ha sufrido la normativa que regulan estas contralorías.

La contraloría de servicios sufre una metamorfosis mediante los decretos mencionados y se va moldeando hacia una unidad en la organización que coadyuva con la calidad del servicio público. Es la unidad responsable de "oír la voz del ciudadano", canalizar sus quejas y contribuir a que se le brinde respuesta a sus solicitudes, lo que es parte fundamental de la calidad.

Al cubrir el SNC a la gestión pública costarricense, varios de los laboratorios de los entes públicos (tal es el caso de las universidades públicas, las instituciones de investigación y los hospitales), se encuentran acreditados por ECA a fin de cumplir con la norma INTE-ISO/IEC 17025:2005, Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración. Algunas instituciones públicas, como es el caso de las entidades financieras, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer), entre otras, se encuentren acreditadas con la norma ISO-9001:2008, Sistema de gestión de calidad (principalmente ante el Inteco).

Los planes de desarrollo de la segunda administración Arias Sánchez (2006-2010) y de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), denominados Jorge Manuel Dengo Obregón y María Teresa Obregón Zamora, comprendieron el impulso de la calidad en la gestión pública, de conformidad con el compromiso adquirido por el país con la firma en el 2008 de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública del Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD).

En la segunda administración Arias Sánchez (2006-2010), en el marco de su plan desarrollo y mediante decreto ejecutivo N° 35925-MP-PLAN del 8 de abril de 2010, se instauró el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reco-

4. En los últimos años hay una tendencia a certificarse en varias normas, que cubren salud ocupacional y ambiente, entre otros.

nocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública. Este premio se entregaría a partir de esa fecha y estaría bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) y de la Dirección General de Servicio Civil.

Según plantean Calderón y Castellón (2011), el Gobierno de la República, con la instauración de este premio, buscaba:

...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 (pp. 365-366).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón, se estableció como parte del mejoramiento de la calidad de la gestión pública, la suscripción de contratos con los ciudadanos mediante los cuales las autoridades públicas se comprometían con un proyecto o servicio específico. Esto se concretó en varios entes públicos, entre ellos el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en cual, en la autoridad de la exministra Karla González, suscribió contratos ciudadanos en los que se comprometía a llevar a cabo varios proyectos de infraestructura vial nacional.

Congruentes con lo planteado durante la segunda administración Arias, y luego en el período de gobierno Chinchilla Miranda (2010-2014), se llevaron a cabo los primeros cuatro procesos para otorgar el Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública.

En la administración Chinchilla se instauraron las cartas al ciudadano como un instrumento para impulsar la calidad: este programa busca suministrar a los ciudadanos de forma clara y sencilla, mediante un documento público, toda la información necesaria para realizar un trámite o solicitar un servicio específico; a su vez, informa sobre los estándares de calidad que las dependencias y entidades se comprometen a cumplir, estableciendo los canales para opinar y evaluar el servicio recibido, en función a las necesidades y expectativas de la ciudadanía (MIDEPLAN, 2012).

En la institucionalidad de la gestión pública, que se conceptualiza como parte del SNC, hay dos actores clave: la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Estos son los responsables del otorgamiento de los premios para el fomento de la calidad, en su versión de gestión pública institucional, así como de prácticas promisorias. Adicionalmente, el MIDEPLAN ha sido el gestor y coordinador de los contratos con el ciudadano, las contralorías de servicio y las cartas al ciudadano, que también tienen como fin el fomento de la calidad en la gestión pública. El SNC tiene incidencia en la gestión pública a través de la acreditación de laboratorios públicos en el ECA (norma INTE-ISO/IEC 17025:2005), y a través del Inteco, con la certificación del Sistema de Gestión de Calidad (norma ISO-9001:2008).

La institucionalidad de la calidad se fundamentó en la premisa de que a mayor calidad, mayor desarrollo económico y competitividad; esto se puede observar en la figura 2.

Existe entonces un vínculo entre calidad, desarrollo económico y competitividad; por ello la importancia de que la calidad en la gestión pública haya sido visualizada como una política pública (Góther, 2011).

FIGURA 2
VINCULACIÓN DE LA CALIDAD, DESARROLLO ECONÓMICO Y COMPETITIVIDAD



Fuente: Elaboración propia.

El modelo de calidad en la gestión pública

Como se indicó, en la segunda administración Arias Sánchez (1994-1998), se oficializa el “Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública”, con la publicación del decreto ejecutivo N° 35925-MP-PLAN, el 8 de abril de 2010. Con esto se convierte Costa Rica en el primer país centroamericano en instaurar un premio nacional de la calidad a la gestión pública, lo que ya había hecho República Dominicana en el año 2005. Posteriormente, en el año 2011, se oficializaría un premio similar en Guatemala.

Calderón y Castellón (2011, p. 365-366) plantean que el Gobierno de la República buscaba alcanzar los siguientes objetivos con la instauración del premio:

- Fortalecer la gestión pública costarricense mediante el establecimiento del Premio a la Calidad en la Gestión Pública; lo cual permitiría 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, me-

diante 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.

Las bases del premio nacional constan de siete criterios, que a su vez se dividen en subcriterios, asignándose a cada uno de ellos una puntuación, los cuales son debidamente calificados para el otorgamiento del premio.

Cada criterio y subcriterio cuenta con un puntaje cuya sumatoria constituye una calificación de la calidad en la gestión pública del ente. En la tabla 2 se observan estos criterios y subcriterios, con las definiciones correspondientes.

TABLA 2
CRITERIOS Y SUBCRITERIOS PARA LA CALIFICACIÓN DEL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA

Criterio	Definición ⁵	Subcriterio	Definición ⁶
Liderazgo	El liderazgo aborda la manera en que la alta dirección guía y sostiene a la organización, estableciendo la misión, la visión, los valores y las expectativas de desempeño. La atención se dirige a cómo la alta dirección se comunica con su talento humano, mejora su liderazgo personal, participa en el aprendizaje organizacional y desarrolla futuros líderes, mide el desempeño de la organización y crea un ambiente que propicia un comportamiento ético y un alto desempeño.	Liderazgo organizacional	Este subcriterio analiza los aspectos clave de las responsabilidades de la alta dirección. Examina cómo la alta dirección establece y comunica la visión y los valores de la organización. Se enfoca en las acciones de la alta dirección para crear una organización sustentable, centrada en la ciudadanía.
		Gobierno y responsabilidad social	Este subcriterio analiza los aspectos clave de la organización. Examina cómo cumple con sus responsabilidades sociales, cómo la alta dirección asegura que la organización se desempeña legalmente y en forma ética y cómo la alta dirección y el talento humano incentivan buenas prácticas ciudadanas y se proyectan a la comunidad.
Planificación estratégica	El criterio planificación estratégica examina cómo la organización desarrolla sus objetivos estratégicos y los planes de acción. También examina cómo son desplegados y modificados si las circunstancias lo requieren y cómo se mide el avance de los mismos.	Desarrollo de estrategias	Este subcriterio aborda la estrategia organizacional general de la organización, que puede incluir cambios en la oferta de servicios y los procesos para el compromiso hacia la ciudadanía. El subcriterio no incluye el diseño de servicios o las estrategias para conseguir el compromiso con la ciudadanía.
		Despliegue de estrategias	Describe cómo la organización transforma sus objetivos estratégicos en planes de acción. Resume los planes de acción y los indicadores clave y mediciones de desempeño relacionados. Proyecta el desempeño futuro de la organización en dichas mediciones o indicadores clave.

5. Las definiciones son copia exacta de las incluidas por Mideplan en las bases Premio Nacional a la Calidad 2012.

6. Las definiciones son copia exacta de las incluidas por Mideplan en las bases Premio Nacional a la Calidad 2012.

Criterio	Definición	Subcriterio	Definición
Orientación hacia el talento humano	<p>El criterio orientación hacia el talento humano, examina cómo la organización compromete, administra y desarrolla el talento humano para utilizar su máximo potencial, alineado con la totalidad de su misión, estrategia y planes de acción. El Criterio examina la habilidad para evaluar la idoneidad del talento humano, para construir un ámbito conducente a un desempeño de excelencia.</p>	Compromiso del talento humano	<p>El subcriterio examina cómo los sistemas de la organización consiguen comprometer, desarrollar y evaluar el compromiso del talento humano, con la intención de capacitar y alentar a todos sus miembros a que contribuyan efectivamente y desarrollen lo mejor de sus capacidades.</p>
		Ámbito del talento humano	<p>Este subcriterio examina el ámbito de su talento humano, sus necesidades de capacitación y habilidad y cómo se cumple con aquellas necesidades para ejecutar el trabajo de la organización.</p>
Gestión por procesos	<p>El criterio gestión por procesos examina cómo la organización diseña su sistema de trabajo; cómo diseña, gestiona y mejora sus procesos clave, para llevar a cabo un sistema de trabajo que permita entregar valor a la ciudadanía y alcanzar el éxito organizacional y sostenible. También examina su preparación ante emergencias.</p>	Sistema de trabajo	<p>Este subcriterio examina el sistema de trabajo de la organización, las competencias esenciales y la decisión sobre los procesos de trabajo, con la intención de crear valor para la ciudadanía, prepararse para emergencias potenciales y alcanzar el éxito de la organización y su desarrollo sostenible.</p>
		Procesos de trabajo	<p>Los procesos de trabajo clave incluyen aquellos procesos organizacionales que no son servicios y que son considerados por la alta dirección, más importantes para el crecimiento y el éxito de la organización. Generalmente están relacionados con los objetivos estratégicos de la organización y los factores críticos de éxito. Deben incluir procesos para la innovación, investigación y desarrollo, adquisición de tecnología, gestión de la información y el conocimiento, gestión de la cadena de suministros, asociación con proveedores, outsourcing, fusiones y adquisiciones, expansión global, gestión de proyectos, ventas y marketing, así como aquellos procesos de apoyo que respaldan día a día la entrega de un servicio. Por lo general no están diseñados de manera detallada, conjuntamente con los servicios.</p>

Criterio	Definición	Subcriterio	Definición
Resultados	El criterio resultado, examina el desempeño organizacional y las mejoras en todas las áreas clave como: resultados de servicios, de la orientación a la ciudadanía, del desempeño financiero, de la gestión del talento humano, del desempeño operacional y del liderazgo. Los niveles de desempeño de la organización, se examinan en relación con otras organizaciones con ofertas de servicios similares.	Resultados de servicios	Este subcriterio analiza los resultados del desempeño de los servicios clave de la organización, con el objetivo de brindar servicios de calidad para alcanzar satisfacción y compromiso.
		Resultados de orientación hacia la ciudadanía	Este subcriterio examina los resultados de desempeño que se centran en la ciudadanía, con el fin de demostrar de qué manera la organización ha logrado satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía y cómo ha logrado desarrollar su lealtad hacia la organización.
		Resultados financieros del talento humano	Este subcriterio examina los resultados financieros clave de la organización, a fin de comprender la sostenibilidad financiera, los desafíos y las oportunidades en el entorno.
		Resultados de la efectividad de los procesos	Este subcriterio, examina los otros resultados clave de los desempeños organizacionales no reportados en los subcriterios 7.1 (resultados de servicios) y 7.4 (resultados del talento humano), a fin de alcanzar la efectividad y la eficiencia en los procesos de trabajo y en el sistema de trabajo.
		Resultados de liderazgo	Este subcriterio examina los resultados en las áreas de liderazgo, gestión de la organización, cumplimiento del plan estratégico y de responsabilidad social, con el propósito de mantener una organización ética y fiscalmente responsable, que cumpla sus responsabilidades sociales y apoye sus comunidades clave.

Fuente: MIDEPLAN (2012).

FIGURA 3

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.

Los criterios y subcriterios del cuadro anterior, se sintetizan en el modelo indicado en la figura 3, que contiene los principios básicos que se traducen en criterios de evaluación; los cuales se relacionan entre sí y forman el modelo de calidad de la gestión pública (Henderson, 2011, p. 236).

El sistema, representado en la parte central de la figura 3, está conformado por seis de los siete criterios del modelo, y describen la organización, sus operaciones y los resultados. El liderazgo, la planificación estratégica y la orientación hacia el ciudadano, constituyen la tríada de liderazgo. La orientación hacia el talento humano, la gestión por procesos y los resultados, constituyen la tríada 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.

El Modelo de Excelencia en la Gestión -el Modelo-, que respalda el Premio, basa su estructura en

el Premio Malcolm Baldrige de los Estados Unidos de América y ha incorporado información y experiencias de los Premios Nacionales a la Calidad de Latinoamérica, del Premio Iberoamericano a la Calidad y de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. El Modelo está diseñado para ayudar a las organizaciones del sector público costarricense a llevar a cabo procesos de autoevaluación, postular al Premio y para retroalimentar a los postulantes, contribuyendo a fortalecer la calidad de los servicios públicos (MIDEPLAN, 2012, p. 10).

La experiencia internacional muestra que el uso del modelo de excelencia en la gestión y la postulación de un premio de esta naturaleza, proporciona los siguientes beneficios (MIDEPLAN, 2002, p. 12):

1. A las organizaciones participantes: mejora del desempeño integral, identificación de puntos fuertes y áreas de mejora, evaluación a partir de estándares nacionales, inicio de

un proceso de mejora continua, unión de esfuerzos hacia una cultura de excelencia, aumento de la confianza en la ciudadanía.

2. Al país: le permite evaluar sus organizaciones públicas, promover la gestión integral de calidad en las organizaciones públicas, propiciar la autoevaluación en las instituciones públicas, identificar y constituir modelos a seguir en la gestión pública.

En la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), se continuó con el impulso de Nueva Gestión Pública para América Latina, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en su componente calidad. Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo "María Teresa Obregón Zamora", contempló la imperiosa necesidad de "mejorar la eficiencia de los servicios públicos e incrementar el acceso de los ciudadanos a estos".

En esa administración se consideró, al menos a nivel de propuesta, como objetivo "mejorar la gestión pública, la calidad de los servicios que presta el Estado y la participación ciudadana en el accionar público" (MIDEPLAN, 2010, p. 219).

CONSIDERACIONES FINALES

La política pública de la calidad se oficializó con el Sistema Nacional de la Calidad (SNC), inicialmente con la administración Figueres Olsen (1994-1998) y finalmente con la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002).

El problema público a resolver con la denominada política pública, en esas dos administraciones, se circunscribe a las exigencias de la apertura de mercado y el mejoramiento de la productividad nacional.

Es decir, la política pública fue diseñada para el mercado no para la Sociedad Civil ni para el Estado, razón por la cual la calidad de los servicios públicos, es un tema marginal y por ello poco importante en dicha política.

Lo anterior, pese a que el problema de la calidad de esos servicios, era evidente y manifiesto desde las anteriores administraciones, por ello en la administración Calderón Fournier (1990-1994), se había instalado las primeras contralorías de servicio en los entes públicos.

En todas las administraciones siguientes las contralorías de servicio fueron transformadas, pero no vinculadas al Sistema Nacional de Calidad (SNC).

Aunque el SNC fue oficializado en el inicio de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), no es sino hasta tres administraciones siguientes, durante la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010), que el país asume el compromiso del mejoramiento de los servicios públicos, en el marco de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, firmada en el año 2008.

El compromiso del mejoramiento de la calidad de los servicios públicos en la segunda Administración Arias Sánchez (2006-2010), se concreta al final de dicha administración con la oficialización del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, lo que se complementa con los contratos y cartas al ciudadano en esa administración.

A partir de acciones aisladas, como son la oficialización del Sistema Nacional de Calidad (SNC), las contralorías de servicios, el premio nacional a la calidad, los contratos y cartas al ciudadano, se puede visualizar una desdibujada política pública de la calidad para la gestión de los servicios públicos, con la existencia de una institucionalidad no articulada entre sí, y varios actores claves como son: la Dirección General de Servicio Civil y MIDEPLAN.

Como parte de la institucionalidad de la calidad de la gestión pública se estableció un modelo claro para evaluar la calidad de la gestión pública en los entes públicos y sus prácticas promisorias, que estableció un norte a seguir para el mejoramiento de los servicios públicos, funda-

mentado en una normativa débil como es un decreto ejecutivo, y no con rango de ley.

Del desarrollo tardío del marco institucional de la política pública de la calidad de los servicios públicos, y de que ella se haya establecido fundamentalmente a través de un premio, oficializado con un decreto ejecutivo, y no mediante una ley, como si se hizo con el Sistema Nacional de la Calidad, demuestra que la calidad de los servicios públicos no ha sido una prioridad para las últimas cinco administraciones.

REFERENCIAS

- Araya M. E. y Cerpa, A. (2008). La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena. *Revista de Estudios Políticos*, II. Recuperado de: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n11/n11a03.pdf>
- Asamblea Legislativa. (23 de diciembre 1994). Ley n.º 7474 Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *La Gaceta* n.º 244, Alcance n.º 39.
- Asamblea Legislativa. (27 de diciembre 1994). Ley n.º 7473 Ejecución de los acuerdos de la Ronda de Uruguay y de negociaciones comerciales multilaterales. *La Gaceta* 246.
- Asamblea Legislativa. (21 de mayo 2002). Ley n.º 8279 El Sistema Nacional para la Calidad. *La Gaceta* n.º 96.
- Asamblea Legislativa. (10 de setiembre 2013). Ley n.º 9158. Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. *La Gaceta* n.º 173.
- CLAD. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana. El Salvador, octubre de 2008. Recuperado de: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>.
- Göther, K. (2011). *La infraestructura de la calidad: una breve introducción al tema. Impacto de la Infraestructura de la Calidad en América Latina*. Chile: CEPAL.
- Herderson, A. (2011). Los premios de la calidad en la gestión pública. ICAP. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (60-61): 219-242.
- Evans, J y W. Lindsay. (2011). *Administración y Control de la Calidad*. México: Cengage Learning.
- Poder Ejecutivo. (9 de octubre de 1995). Decreto ejecutivo n.º 24662-MEIC-S-MAG-MIRENEM-MOPT-PLAN, del 27 de setiembre de 1995. El Sistema Nacional para la Calidad. *La Gaceta* n.º 191.
- Poder Ejecutivo. (10 de marzo 1994). Decreto ejecutivo n.º 22970-MEIC, del 20 de febrero de 1994. *La Gaceta* n.º 49.
- Poder Ejecutivo. (1993). *Decreto Ejecutivo 22511-MIDEPLAN* Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema de Contralorías de Servicios del 27 de setiembre de 1993.
- Poder Ejecutivo. (1994). *Decreto Ejecutivo 23721-MIDEPLAN* Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema de Contralorías de Servicios del 27 de setiembre de 1993.
- Poder Ejecutivo. (21 de mayo 1997). *Decreto Ejecutivo 26025-MIDEPLAN* Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema de Contralorías de Servicios del 18 de abril de 1997. *La Gaceta* n.º 96 de 1997.
- Poder Ejecutivo. (02 de julio 2008). Decreto Ejecutivo 34587-MIDEPLAN Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema de Contralorías de Servicios del 02 de julio de 2008. *La Gaceta* n.º 127.
- Poder Ejecutivo. (27 de abril 2010). Decreto Ejecutivo 35925-MP-PLAM Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento de Prácticas Promisorias en la Gestión Pública del 08 de abril de 2010. *La Gaceta* n.º 80.
- Ishizaka, H. (2009). *El estado actual de la política educativa y su perspectiva en Costa Rica y Japón (1994-2007) con énfasis en los problemas crónicos de la educación secundaria*. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- ISO (2008). *Norma Internacional ISO-9001-2008*. ISO. Suiza. Recuperado de: <http://farmacia.unmsm.edu.pe/noticias/2012/documentos/ISO-9001.pdf>
- Mata, E. (2011). *Gestión de la política de concesión de obra pública en infraestructura de transporte para Costa Rica, 1998-2009*. Tesis Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Vásquez, J. (2009). La corporatización empresarial de las políticas públicas. *Anuario Centroamericano*. Universidad de Costa Rica. 2009-2010.
- Subirats, J, Knoepfel, P, Corinne L. y F. Varones. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel.

Recibido: 20 de enero de 2014
Aceptado: 17 de marzo de 2014