

GESTIÓN

DE LA CALIDAD DE PRODUCTOS Y SERVICIOS COMO POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO LOCAL

MANAGEMENT OF THE QUALITY OF PRODUCTS AND SERVICES AS PUBLIC POLICY OF THE LOCAL GOVERNMENT

José Andrés Zaldívar Chacón^{1*}

E-mail: jazchac@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7541-7754>

Mariluz Llanes Font²

E-mail: mfon@uho.edu.cu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9614-1251>

¹Instituto Nacional de Investigaciones en Metrología, INIMET, Cuba

²Universidad de Holguín, Cuba

*Autor para correspondencia

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Zaldívar Chacón, J. A., & Llanes Font, M. (2025). Gestión de la calidad de productos y servicios como política pública del gobierno local. *Universidad y Sociedad*, 17(6). e5666.

RESUMEN

En el modelo económico y social cubano, la administración pública local adquiere un rol protagónico. El objetivo de este trabajo es identificar los componentes de la política pública de la calidad de productos y servicios de los gobiernos locales y el método para su despliegue. Se utilizaron el análisis y síntesis para identificar las interacciones entre política de la calidad y política pública, la inducción-deducción para definir la política pública de la calidad de los gobiernos locales y el análisis cuantitativo para analizar la conformidad de productos y servicios para el periodo 2010 al 2021. Los resultados se dirigen a estructurar los elementos de la política pública de la calidad de productos y servicios de los gobiernos locales y el método para su despliegue, la cual tendrá un carácter transversal, sistémica y multicéntrica, lo que le aporta una visión holística que permite catalizar los resultados del desarrollo sostenible y mejorar el bienestar de la sociedad. Destaca en las conclusiones que ello constituye una propuesta de solución con la cual se logra mayor eficacia en la gestión pública en ese nivel de gobierno y tributa a su vez a la mejora de la gobernanza territorial.

Palabras clave: Política de la calidad, Política pública, Gobiernos locales.

ABSTRACT

In the Cuban economic and social model, the local public administration acquires a leading role. The objective of this work is to identify the components of the public policy of the quality of products and services of local governments and the method for its deployment. Analysis and synthesis were used to identify the interactions between quality policy and public policy, induction-deduction to define the quality public policy of local governments and quantitative analysis to analyze the conformity of products and services for the period 2010 to 2021. The results are aimed at structuring the elements of the public policy of the quality of products and services of local governments and the method for its deployment, which will have a transversal, systemic and multicentric character, which gives it a holistic vision that allows to catalyze the results of sustainable development and improve the well-being of society. It highlights in the conclusions that this constitutes a solution proposal with which greater efficiency is achieved in public management at that level of government and in turn contributes to the improvement of territorial governance.

Keywords: Quality politic, Quality public politic, Local governments.



INTRODUCCIÓN

El reto de la calidad en la gestión pública es su orientación al servicio de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su compromiso en alcanzar una sociedad de bienestar. La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales permitirá a la administración pública incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre las diversas prestaciones y variados servicios que suministra (CLAD, 2008). En el perfeccionamiento del modelo de desarrollo económico y social, la administración pública cubana asume la innovación como consustancial a los procesos de desarrollo, así el proceso mismo de transformación de la gestión gubernamental basada en ciencia e innovación se caracteriza por la conexión recíproca entre investigación y práctica transformadora (Díaz-Canel Bermúdez, 2022).

La infraestructura de la calidad de las naciones está constituida por el conjunto de instituciones y la base documental de normas técnicas y legales necesarias para codificar, analizar, normalizar, medir y evaluar diferentes aspectos de un producto, servicio o sus interfaces. Forman parte de ella la metrología, la normalización, la evaluación de la conformidad y la acreditación, además de la reglamentación técnica desarrolladas por las autoridades nacionales con especial énfasis en las autoridades regulatorias. El grado de desarrollo de los países está muy estrechamente relacionado con el nivel de organización de la infraestructura de la calidad. Esta no solo es fundamental para poder competir e insertarse en las cadenas globales de valor, sino también para asegurar determinados estándares de calidad a la población que consume o utiliza los diversos bienes y servicios.

La infraestructura de la calidad en Cuba, conceptualizada en la política para la normalización, metrología, calidad y acreditación (Fernández, 2021), identifica la participación de los gobiernos locales en la misma, estableciéndose en la política como mandato, definir las funciones e indicadores de la calidad en los gobiernos locales, lo cual es congruente con los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, (PCC, 2021) y la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (PCC, 2021). Es bajo la subordinación directa o indirecta del gobierno local donde se prestan los servicios públicos al ciudadano o donde se produce un grupo importante de productos que son consumidos por este. Sin embargo, ninguno de los 14 gobiernos municipales de la provincia Holguín, aplica el monitoreo y evaluación de la calidad de los productos y servicios y tampoco definen una política pública local al respecto. Lo anterior es una de las causas que provoca la prevalencia de no conformidades en dichos productos y servicios que constituyen un freno al mejor avance de la mejora de la satisfacción de los ciudadanos

y del bienestar de la sociedad. Derivado de los juicios anteriores, se define como objetivo general identificar las interrelaciones de la gestión de la calidad de productos y servicios como política pública del gobierno local.

MATERIALES Y MÉTODOS

Se utilizó para el estudio el análisis cualitativo a partir de la investigación de diferentes conceptos y teorías de las políticas públicas, la gestión pública y la gestión de la calidad publicados por diferentes autores y del estado de la calidad de productos y servicios en la provincia cubana de Holguín, con énfasis en los 2010 al 2021. A partir del análisis y síntesis se identificaron las interacciones entre política de la calidad y política pública, partiendo del análisis de que la política de la calidad forma parte de la política pública. El método inducción-deducción propició definir los elementos de la política pública de la calidad de los gobiernos locales y la hoja de ruta para su despliegue. El análisis cuantitativo permitió analizar la conformidad de los productos y servicios a partir de los resultados de las inspecciones a la calidad realizadas por la Oficina Territorial de Normalización (en lo adelante OTN) para los resultados del periodo 2010 al 2021¹.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La política pública: cimientos de la política de la calidad en el sector público

El concepto de política pública ha sido abordado por muchos autores, definiéndose entre otras como: “Un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (Banco mundial, 2010), “Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002) y “guía de principios para un curso de acciones tomadas de acuerdo con las intenciones y la dirección de un gobierno local, tal como lo expresa formalmente su alta dirección, como respuesta a una necesidad percibida” (ISO, 2019) siendo este último concepto el adoptado en Cuba para implantar la Política para el fortalecimiento de la normalización, metrología, calidad y acreditación (Consejo de Estado, 2020).

En todas ellas existe un denominador común compuesto por: curso de acción, gobierno y necesidad o problema social. Es decir, las políticas públicas se deben orientar a la acción con la finalidad de resolver un problema público,

¹ La inspección estatal a la calidad de productos y servicios es uno de los elementos para analizar la conformidad, pero no es el único, las acciones de la Contraloría General de la República, inspecciones sectoriales, sanitarias de pérdidas y decomisos, y realizadas por otras Autoridades Nacionales Regulatorias, también son elementos de entrada de esta investigación en su desarrollo posterior.

mediante la conducción de los actores del gobierno, siendo este uno de los objetivos de la administración pública, asegurar la satisfacción de las necesidades de la sociedad, (Bormey, 2020). Ello tiene un impacto directo en la gobernanza, es decir en la eficacia directiva del proceso de gobierno y que incluye a la administración pública como su componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial imprescindible, además del componente político-institucional (Aguilar, 2007).

La satisfacción ciudadana se logra a través de los productos y servicios que esta recibe, los cuales deben cumplir requisitos establecidos en los documentos normativos que los definen cualquiera sea su alcance, ya sea por norma internacional, nacional, ramal o de empresa, un reglamento técnico o simplemente un procedimiento o instructivo del sistema de gestión de la organización u otros documentos que les sean aplicables. El cumplimiento de requisitos previamente establecidos, define la calidad de esos productos y servicios y debe ser objetivo de la organización el cumplimiento de los mismos, implementando para ello el sistema de gestión necesario y suficiente. Los gobiernos locales deben realizar el monitoreo sobre el estado de la calidad de productos y servicios, utilizando indicadores para ello, entre los que se pueden encontrar los resultantes de las evaluaciones realizadas por las autoridades regulatorias y otras autoridades competentes, así como de las diferentes actividades que conforman la infraestructura nacional de la calidad, en su dimensión territorial.

En la NC-ISO 18091 se define un conjunto de indicadores como buenas prácticas del gobierno local para la gestión de la calidad, distribuidos en 4 dimensiones: institucional, económica, social y ambiental (ISO, 2019). Adicionalmente, desarrolla un modelo que no solo considera indicadores para su evaluación, sino que abarca diferentes ejes en el gobierno local tales como la igualdad de género, responsabilidad, atraviesa ejes no solo económicos, sino ambientales, sociales, porque la calidad se construye territorialmente en un entorno de integración, y de encadenamiento, con enfoque de riesgos, y esta norma alineada con el esquema de alto nivel de ISO considera la generalidad de estos temas.

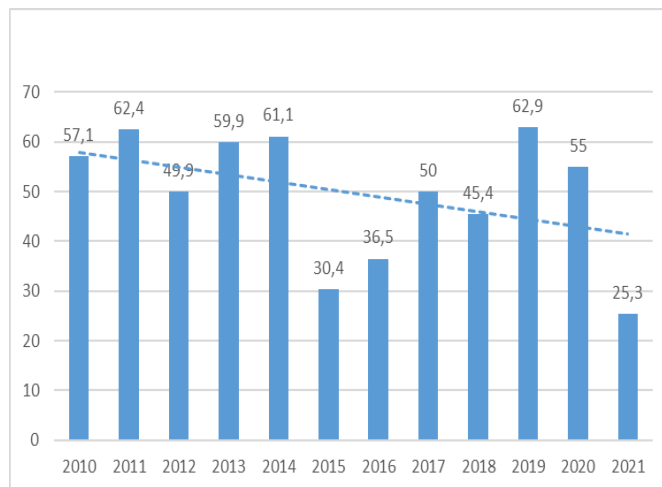
Es significativo considerar en el tema calidad el enfoque de encadenamiento donde sea posible y práctico, es decir el conjunto de acciones que tienen lugar en la cadena de valor y su vinculación con el cumplimiento de los indicadores que la definen.

La OTN en su función como autoridad rectora en la Infraestructura Nacional de la Calidad en el territorio, realiza la evaluación del estado de la calidad de los productos y servicios mediante la realización de inspecciones para determinar la conformidad del cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas cubanas u otras que los definan. A partir de los informes de balance de la

OTN de la provincia cubana de Holguín, el indicador de Conformidad con la calidad de los productos y servicios se evalúa con un valor en los últimos 12 años que varían entre el 25,3 % y el 62,9 % (OTN Holguín, 2021), lo cual muestra que una cantidad significativa de los productos y servicios que recibe el ciudadano no logran satisfacer sus necesidades y expectativas, incumpléndose en algunos casos requisitos establecidos por las Autoridades Nacionales Regulatorias (ANR), tales como los relacionados con actividades que incluyen la seguridad, el comercio, la salud, el medio ambiente o la vida de las personas (Consejo de Estado, 2020).

En el Figura 1 se muestra además del insuficiente valor de la conformidad existente en los últimos doce años, que la tendencia es a un comportamiento que no estimule su crecimiento por encima de los valores máximos alcanzados, ya de por sí insuficientes.

Fig 1: Índice de conformidad de la calidad de productos y servicios en el periodo 2010-2021 en la provincia Holguín, Cuba.



Fuente: tomado de OTN Holguín (2021)

Existe un importante grupo de causas que inciden en el resultado de no calidad, identificándose en un análisis prospectivo entre ellas que la mejora en el seguimiento, medición, análisis y evaluación de la calidad de productos y servicios por los gobiernos locales adquiere un rol importante para lograr el incremento del índice de conformidad, entendido este como la relación con respecto al total de evaluaciones realizadas del cumplimiento de los productos y servicios con los requisitos establecidos en las normas técnicas.

Del universo de entidades que proveen los productos y servicios al territorio, una parte significativa están subordinadas a los gobiernos locales, existiendo otro grupo importante de organizaciones que son supramunicipales (Guzón, et al, 2020) y las del sector no estatal de la economía que no están subordinadas al gobierno municipal,

pero sus producciones están dirigidas a los ciudadanos del territorio y por tanto el gobierno local debe ejercer una función de control al respecto para estimular a estos productores y oferentes de servicios a cumplir con los requisitos de calidad. Este control puede ser abordado a partir de una política pública que parte del problema existente sobre el insuficiente seguimiento, medición, análisis y mejora de la calidad de productos y servicios desde los gobiernos locales y desarrollando su ciclo de gestión. Esto no es independiente de los métodos de dirección del gobierno local, que debe ser de cadena de valor con enfoque a riesgos, disponiendo de estructuras capaces de ejercer la gobernanza local con capacidad integradora y atravesando los cuatro ejes reconocidos para una política pública en el gobierno local, no solo en la calidad, sino también en lo económico, social, ambiental, y de gobernanza administrativa (ISO, 2019).

La política pública a formular para solucionar este problema sería un curso de acción de los gobiernos locales para atender el problema social de la mejora de la calidad de productos y servicios vinculada, en lo fundamental, al insuficiente desarrollo de la infraestructura de la calidad en el territorio, y de la cultura por la calidad de los actores involucrados (condiciones histórico-concretas que lo generan) en la realización del producto, la prestación del servicio, el seguimiento, medición, análisis y mejora del resultado para la satisfacción progresiva de las necesidades y expectativas de los ciudadanos (intereses sociales predominantes).

En resumen, las medidas que se apliquen como resultado de la política pública de la calidad buscan la mejora de productos y servicios y el incremento de la satisfacción de la ciudadanía, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto. Estas acciones permiten dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución de la República de Cuba que define el derecho de los ciudadanos a recibir productos y servicios de calidad y que no afecten su salud y contribuyen a la mejora de la Infraestructura nacional de la calidad, descrita en el Decreto Ley 8:2020.

Según la norma ISO 9001:2015, la alta dirección de las organizaciones debe establecer, implementar y mantener una política de la calidad que sea apropiada al alcance, propósito y contexto de la organización y apoye a su dirección estratégica, que proporcione un marco de referencia para el establecimiento de los objetivos de la calidad, que incluya el compromiso de cumplir los requisitos aplicables y la mejora continua del sistema de gestión de la calidad. La política de la calidad aplicada al gobierno local es una declaración de compromiso de la gestión de la calidad del gobierno hacia los ciudadanos, la cual debe estar documentada y ser consistente con los requisitos legales y reglamentarios aplicables y otras políticas locales o nacionales (ISO, 2019). Esta mirada debe desplegarse por los funcionarios públicos para los procesos

de toma de decisiones y como marco de referencia para el establecimiento de los objetivos de estas instituciones. Entre los funcionarios públicos adquieren un rol fundamental los intendentes, por su función de liderazgo.

En Cuba existe la política pública de estado para la calidad, la cual tiene un alcance a todos los sectores de la economía y la sociedad y por tanto la política de calidad de los gobiernos locales tiene que ser coherente y estar armonizada con los principios de ese mandato a través de sistemas de gestión eficaces, que incluye la posible integración de varios de ellos, así como planes acción y el monitoreo de los coordinadores del gobierno. Una política pública no es una declaración de compromiso de la organización, es un mandato que se ampara en un recurso legal y es este uno de los puntos diferenciadores entre la política de la calidad del gobierno local y la política pública de la calidad de bienes y servicios.

De acuerdo con lo anterior, los objetivos definidos en la política pública de la calidad de bienes y servicios, son aspectos claves de la gestión de la calidad en el sector público, interpretando que esta política describe: el conjunto coordinado y sistemático de acciones de planificación, operación, análisis y mejora, por los gobiernos locales, dirigidas a establecer la política pública de la calidad y objetivos de la calidad, así como las acciones para realizar el seguimiento, medición, análisis y mejora, todo lo cual, armónicamente integrado se constituye en un sistema de acciones.

Este sistema se centra en las necesidades y expectativas de los ciudadanos, proporcionando regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos legales y reglamentarios aplicables, además de aumentar su satisfacción y los beneficios previstos, con sentido de sostenibilidad, adaptado de (Llanes et al, 2018). Lo anterior debe estar estrechamente relacionado con la Estrategia de desarrollo municipal (EDM), formando parte indisoluble como una de las políticas a esa instancia, con alcance transversal a todos los programas, proyectos y actividades.

Gestionar la calidad es gestionar la satisfacción del ciudadano; la política de la calidad como política pública permite incluir directrices de comportamiento, así como acciones concretas e indicadores para el seguimiento, medición, análisis y mejora de los resultados que inciden directamente en la satisfacción del ciudadano con los productos y servicios que recibe. El enfoque de cadena de valor robustece el análisis porque es en ella donde se materializa la calidad e intervienen muchos factores, teniendo por tanto un carácter multiactoral y multisistémico.

Esta política, en su carácter transversal, atraviesa todo sistema y cada uno de los procesos, de ahí que, además de ser transversal ha de ser integral porque en el fondo de toda evaluación de resultados desde el gobierno

local, han de estar presentes los aspectos relacionados con la eficacia, la eficiencia y la efectividad, así como la calidad, porque expresa el grado alcanzado cualitativamente, en función del objetivo social, en cada uno de los sectores, ramas y esferas de actividad en función del fin último de la sociedad cubana, el bienestar sustentable del ciudadano.

Para documentar la política pública de la calidad se deberá analizar, entre otros aspectos, los requisitos demandados por los ciudadanos y otras partes interesadas y los resultados de la revisión por parte de los funcionarios públicos de los programas, proyectos y otras actividades desarrolladas por el gobierno local y la administración pública. Según la norma ISO 18091:017, esta política deberá ser aplicable, que no esté ajena a sus funciones y que provea prácticas de actuación, de evaluación y de liderazgo.

CONCLUSIONES

La identificación de los elementos de la política pública para la calidad de productos y servicios al ciudadano, con el carácter transversal, sistémico y multicéntrico de esta política y la pluralidad de actores, aporta a los gobiernos locales una útil herramienta que le permite alcanzar mayor eficacia en la gestión pública e impacta en la calidad de vida del ciudadano.

El seguimiento, medición, análisis y mejora, realizado por los gobiernos locales a la calidad de productos y servicios al ciudadano, como hoja de ruta para el despliegue de dicha política pública, en estrecha interrelación con la EDM, constituye una propuesta de solución que tributa a la mejora de la gobernanza territorial, permitiendo catalizar los resultados del desarrollo sostenible, y los objetivos de los gobiernos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39), 5-32. <http://redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>.
- Banco Mundial. (2010). La formulación de políticas en la OCDE: ideas para américa latina. Informe No. 59207-LAC, 88. España. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/929251468017387470/pdf/592070WP0SPAN101public10BOX358364B.pdf>.
- Bormey, M. (10 de 11 de 2020). Una mirada a la Administración Pública en Cuba. Una mirada a la Administración Pública en Cuba Monografías.com. <https://www.monografias.com/trabajos99/mirada-administracion-publica-cuba/mirada-administracion-publica-cuba>.
- CLAD. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. México: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. https://dnlh.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4866/resource_files/Carta_Iberoamericana_de_2008.pdf?v=63736119332.
- Consejo de estado. (2020). Decreto Ley 10 "De las Autoridades Nacionales Reguladoras". Gaceta oficial GOC-2020-602-O65. La Habana, Cuba. https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o65_0.pdf.
- Consejo de Estado. (2020). Decreto- Ley 8/2020 De Normalización, Metrología, Calidad y Acreditación. Gaceta oficial (GOC-2020-613-O66). La Habana, Cuba. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o66.pdf>.
- Díaz-Canel Bermúdez, M. (2022). Gestión de Gobierno basada en ciencia e innovación: avances y desafíos. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 12(2), 8. <http://scielo.sld.cu/pdf/aacc/v12n2/2304-0106-aacc-12-02-e1235.pdf>.
- Fernández Rodríguez, N. (2021). La calidad: elemento vital para una economía competitiva. *Revista Cubana de Administración Pública y Empresarial*, 5(1), 15. <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.5534385>.
- Guzón Camporedondo, A., Castro Premier, M., Vázquez López, Y., Brito De la Torre, J., Romero Sarduy, M., & Hernández Chávez, C. (2020). Cataurito de herramientas para el desarrollo. 2. La Habana: CEDEL. <http://redciencia.cu/uploads/CEDEL/Cataurito%202.pdf>.
- ISO. (2019). Sistema de gestión de la calidad. Directrices para la aplicación de la norma ISO 9001 en los gobiernos locales: ISO 18091. Suiza: ISO. <https://www.iso.org/standard/72808.html>.
- Lahera Parada, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Chile: Fondo de cultura económica. https://www.u-cursos.cl/inap/2016/2/ELE773/1/material_docente/bajar?id_material=16325_01.
- Llanes Font, M., Moreno Pino, M., & Lorenzo Llanes, L. (2018). Sistema de Gestión de la Calidad Contexto de la Organización y Liderazgo ¿Qué y cómo hacer? Conciencia Ediciones. Holguín, Cuba. <https://isbn.cloud/9789597237099/sistema-de-gestion-de-la-calidad/>.
- OTN Holguín. (2021). Informe de no conformidades de productos y servicios provincia Holguín. Oficina Territorial de Normalización, Holguín.
- PCC. (2021). Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. La Habana: Partido Comunista de Cuba. <https://pcc.cu/conceptualizacion-del-modelo-economico-y-social-cubano-de-desarrollo-socialista>.
- PCC. (2021a). Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución. La Habana. <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3710/lineamientos-politica-economica-social-partido-revolucion-periodo-2021-2026>.