

Calidad del servicio desde la gobernanza en la gestión pública. Una visión reflexiva. Caso de estudio: Centro de Salud Materno Infantil tipo “C” IESS del cantón Bahía de Caráquez

Service quality from governance in public management. A reflective vision. Case study: Maternal and Child Health Center type "C" IESS of the Bahía de Caráquez canton

Erika Vanessa Sánchez-Franco¹
Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Sede Manabí
Portoviejo - Ecuador
esanchez4076@pucesm.edu.ec

Eduardo Geovanny Espinoza-Gálvez²
Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Sede Manabí
Portoviejo - Ecuador
eespinoza@pucesm.edu.ec

doi.org/10.33386/593dp.2022.6-1.1559

V7-N6-1 (nov) 2022, pp. 181-196 | Recibido: 13 de octubre de 2022 - Aceptado: 29 de octubre de 2022 (2 ronda rev.)

1 Estudiante de la Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Sede Manabí
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8140-0337>

2 Maestro de Investigación en Ciencias Sociales con mención en Desarrollo Territorial Rural de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Sede Manabí
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7549-4899>

Cómo citar este artículo en norma APA:

Sánchez-Franco, E., & Espinoza-Gálvez, E., (2022). Calidad del servicio desde la gobernanza en la gestión pública. Una visión reflexiva. Caso de estudio: Centro de Salud Materno Infantil tipo "C" IESS del cantón Bahía de Caráquez. 593 Digital Publisher CEIT, 7(6-1), 181-196 <https://doi.org/10.33386/593dp.2022.6-1.1559>

Descargar para Mendeley y Zotero

RESUMEN

La investigación tuvo como propósito Reflexionar sobre la calidad del servicio desde la gobernanza en la gestión pública, en la que se tomó como caso de estudio al Centro de Salud Materno Infantil tipo "C" IESS del cantón Jama (provincia de Manabí); es una investigación de enfoque cualitativo e inductivo, con una estrategia de revisión documental basada en la triangulación entre las teorías revisadas, los criterios de los investigadores, y lo aportado por los informantes claves en las entrevistas, dando oportunidad a un nuevo constructo el cual se da bajo una propuesta de buena praxis dentro de la institucionalidad pública; a su vez, el nivel de profundidad es de tipo descriptiva; se da un aporte sustantivo por parte de los entrevistados a través de sus comentarios, ampliando la comprensión en materia de gobernanza y sus estrategias de abordaje en para la calidad del servicio a los usuarios en la administración pública, en la que la ciudadanía tiene un rol valioso para fortalecer la gobernanza institucional. La estrategia de análisis se da desde lo propuesto por la Teoría Fundamentada; por otro lado, la posibilidad de tener un valioso discurso suministrado por los entrevistados, ha dado paso a una metódica interpretativa desde la hermenéutica, lo que contribuye al proceso de entender, comprender e interpretar la narrativa de los entrevistados; como hallazgo surgen dos vertientes para una buena praxis en la gestión pública: 1.- Valor público de la calidad en la administración pública, y 2.- Gobernanza para la calidad del servicio público.

Palabras clave: Gobernanza; calidad del servicio; gestión pública

ABSTRACT

The purpose of the research was to reflect on the quality of service from the perspective of governance in public management, in which the Maternal and Child Health Center type "C" IESS in the Jama canton (province of Manabí) was taken as a case study; This is a qualitative and inductive research approach, with a documentary review strategy based on the triangulation between the theories reviewed, the criteria of the researchers, and what was contributed by the key informants in the interviews, giving opportunity to a new construct which is given under a proposal of good praxis within the public institutional; At the same time, the level of depth is descriptive; a substantive contribution is made by the interviewees through their comments, expanding the understanding of governance and their approach strategies for the quality of service to users in public administration, in which citizens play a valuable role in strengthening institutional governance. The analysis strategy is based on the Grounded Theory; on the other hand, the possibility of having a valuable discourse provided by the interviewees, has given way to an interpretative method from the hermeneutic, which contributes to the process of understanding, comprehending and interpreting the narrative of the interviewees; as a finding, two aspects emerge for a good praxis in public management: 1.- Public value of quality in public administration, and 2.- Governance for the quality of public service.

Key words: Governance; quality of service; public management

Introducción

La calidad del servicio es de suma importancia cuando se trata de atender situaciones que son de alta prioridad para los ciudadanos, tales como la educación y la salud, siendo esta última el elemento de interés para la investigación presente; cuyo tratamiento se da desde un enfoque cualitativo dado que se busca encontrar espacio que permitan reflexionar, desde el entendimiento y la comprensión, sobre cuáles son los aspectos que más contribuyen en la calidad del servicio público, en la que la gobernanza viene a ser un instrumento de facilitación para conocer aún más sobre las necesidades del colectivo, y que su aporte es significativo para cualquier sector de la administración pública.

Diversos teóricos e investigadores se han dado la tarea de impulsar propuestas relacionadas con la calidad dentro de la administración pública y sus espacios de gestión como un novedoso instrumento que permite mayor eficacia y eficiencia dentro de las unidades que hacen parte de la propia administración pública, impulsando como competitivas y modernas, cuya intensión final sea el ser reconocido por los usuarios (ciudadanos) como de calidad y confort.

No cabe dudas que los impulso que dio en los años '80 y '90 la propuesta de la Nueva Gestión Pública para Latinoamérica cimentó las bases de lo que se entiende hoy como calidad del servicio en la administración pública; esta propuesta impulsó una serie de directrices que sólo buscaban una transformación que garantizará que los ciudadanos dieran mayor respaldo a la gestión pública, a través de la confianza que se podía tener en ella. A través de la denominada reforma gerencial, se establecieron pautas que hoy día, cada vez mejorada, son el reflejo de esa búsqueda de la confianza ciudadana en sus instituciones públicas.

Para Moyado (2011)

La reforma gerencial comprendió también iniciativas de profesionalización de los servidores públicos; procesos de descentralización de funciones desde

los gobiernos centrales hacia gobiernos regionales y locales; simplificación y mejora del marco regulatorio público; incorporación de la transparencia institucional y fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas. (p. 57)

A lo anterior, se hace necesario referencial lo expresado por Malvicino (2001) quien indica -desde el contexto de la administración pública- que "la calidad adquiere de esta forma una dimensión diferente de las que tradicionalmente ha mostrado, revelándose como un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad institucional". (p. 32)

Dentro de esta legitimidad institucional a la que se refiere Malvicinio (2001), nos encontramos con un componente que comenzaba a surgir con mucha fuerza en esos años '90 y que hoy día se encuentra consolidada como pieza fundamental para el diseño de políticas públicas, y a su vez de espacios para el encuentro ciudadano que le permite contribuir en las decisiones dentro de la agenda pública, además de dar sus puntos de vista en cuanto al seguimiento de los servicios públicos, como principal afectado o beneficiario; este componente se le conoce como gobernanza.

Desde la visión del Banco Mundial (2022), la gobernanza es "el proceso mediante el cual los grupos estatales y no estatales interactúan para diseñar y aplicar políticas, trabajando en el marco de un conjunto de reglas formales e informales que son moldeadas por el poder" (p.19). el mismo Banco Mundial (1992) describe a la gobernanza como una "gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos". (p. 18)

Estos valores deseados por los individuos (ciudadanos) bien pueden estar reflejados en la continua necesidad de ser bien atendidos en los espacios donde se brindan servicios públicos prioritarios, y que esto deben ser de buena calidad, aun cuando pertenezcan al sector público, a los cuales la mayoría de las veces se

les cataloga de baja calidad. En este sentido, y como orientación principal de esta investigación, la atención al usuario es de vital importancia para ganar la confianza de los propios ciudadanos, que son al final de todo el proceso, usuarios.

Se entiende a la atención al usuario como los servicios proporcionados por una organización, empresa, centros de salud u hospital con el fin de satisfacer las necesidades de las personas. Como bien lo establece el título de esta investigación, la misma se focalizó en el Centro de Salud Materno Infantil tipo "C" IESS en el cantón Bahía de Caráquez, provincia de Manabí.

La atención al cliente por parte de centros de salud u hospitales implica que la atención de salud responda a las necesidades y expectativas de los usuarios, aceptando que la satisfacción de las personas es un factor fundamental para la institución (Lin et al., 2021). De acuerdo a lo anterior, el sector de la salud es una de las partes que mayor atención está acaparando actualmente por parte de toda la sociedad debido a la situación de emergencia que el planeta entero se encuentra atravesando debido a los casos de COVID-19 junto con otras enfermedades.

Por lo expuesto anteriormente, toda organización perteneciente a dicho sector se ha visto obligada a enfrentar una situación sin precedentes, tratando de adaptar sus procesos a las nuevas exigencias y priorizando los de mayor relevancia.

En la actualidad existen muchos estudios que buscan comprender de mejor manera dicha variable, entre ellos destacan las afirmaciones realizadas por (Najul, 2011, p. 25), el cual entiende a la atención como "una actividad de gestión dirigida a satisfacer las necesidades de los usuarios, buscando maximizar la productividad y reconocimiento del servicio". En palabras de (Pilco y Fernández, 2019), manifiestan que "la calidad del servicio en salud percibida por el usuario en la actualidad gana más importancia, ya que ofrece un panorama real de las oportunidades de mejoras en la atención a la salud". (p. 1)

Según la Organización Internacional del Trabajo (2020) en Ecuador, la emergencia sanitaria debido al Covid-19 encontró un sistema de salud con condiciones estructurales de fragmentación y segmentación, menores recursos públicos destinados a la salud y condiciones económicas poco favorables que condicionaron la respuesta frente a la crisis social, sanitaria y económica, lo que ocasionó muchos inconvenientes en la prestación de servicios de salud, dando como resultado una mala atención a los usuarios víctimas de ese virus.

La atención en el Centro de Salud Materno Infantil Tipo "C" IESS Bahía de Caráquez, específicamente en el área de emergencias, el malestar frecuente que expresan los usuarios externos por la atención brindada es evidenciada por las malas relaciones interpersonales, falta de recursos asistenciales y administrativo, los largos tiempos de espera por una atención médico paciente, trámites administrativos prolongados y desorientación del paciente.

Actualmente, se atiende a los pacientes en orden de llegada, sin otro criterio de priorización y cuando el servicio está sobresaturado, esto conlleva a que en muchas ocasiones la atención no sea de calidad. Por otro lado, otro de los inconvenientes que se presenta en esta área es la aglomeración de los usuarios que se muestran en ciertas circunstancias, lo cual origina con mayor frecuencia la inconformidad en la atención recibida por dicha dependencia de salud.

Por esta razón, se necesitan políticas específicamente orientadas a mejorar la calidad de los servicios de salud, las cuales están establecidas de manera técnicas generales, pero que no incluye, la percepción general del servicio, dado que, donde hay muchas iniciativas de mejora de la calidad, deben combinarse en un esfuerzo estructurado y simultáneo para mejorar la atención en todo el sistema de salud.

A consecuencia, la mayoría de los gobiernos nacionales deberán tomar medidas para aclarar las estructuras de gobernanza, rendición de cuentas y supervisión en los esfuerzos de mejora de la calidad; debido a que

el desconocimiento por parte del sector público como de la población de la nueva estructura sistema de salud, que si bien es cierto dejo de ser curativa, para convertirse en preventiva, y de esta manera garantice el compromiso con la calidad mediante la construcción de consensos; y dentro de este marco promover un cambio en la cultura en sus sistemas de salud, lo que genera preocupaciones sobre la calidad del servicio tanto por parte de los proveedores como de los usuarios

Partiendo de lo anterior, esta revisión se enmarca en los estudios sobre la calidad de servicio que brindan las instituciones de salud, concretamente el Centro de Salud Materno Infantil tipo "C" IESS Bahía de Caráquez, en el periodo de 2021. La investigación focaliza su atención en la prestación de servicios basada en las políticas gubernamentales de salud pública, en la satisfacción de los clientes, de lo cual permitirá revelar, entre otras cosas, que las políticas gubernamentales de salud pública tienen un fuerte efecto positivo en la prestación de servicios al mejorar la percepción de los usuarios sobre la prestación de servicios y la satisfacción de los mismos.

La atención al usuario de calidad en el área de emergencia del Centro de Salud Materno Infantil tipo "C" IESS Bahía de Caráquez garantiza a las personas una atención integral de calidad desde la promoción, la prevención hasta el tratamiento, la rehabilitación de enfermedades y la mejora en la calidad de vida de las personas dando una satisfacción en los usuarios de los servicios y atención que reciben.

Por otro lado, se ha dado la identificación de problemas que pueden ocurrir por la mala gestión administrativa que se presentan en el área de emergencia, problemas como, por ejemplo: a) demora en turnos de atención; b) falta de exámenes complementarios; c) falta de medicamentos de primera línea, por tal motivo se generan malestar de parte de los usuarios que denotan una mala atención por falta de situaciones de orden administrativo. En tal virtud, la situación expuesta, amerita investigar para determinar las causas que generan problemas dentro de la gestión administrativa y a su vez son determinantes

ante la perspectiva del usuario que buscan ser atendido en dicho centro, esto con el fin de establecer hojas de rutas que ayuden a la mejora continua institucional. Finalmente, se conseguirá mediante esta investigación que el Centro de Salud Materno Infantil Tipo "C" IESS Bahía de Caráquez, brinde una mejor calidad y satisfacción a los usuarios del Cantón y sectores aledaños.

A lo largo del recorrido de indagación, los investigadores se encontraron con una interrogante muy incesante: ¿Cuáles son los aspectos que más contribuyen en la calidad del servicio público?

Con el objeto de contribuir con la respuesta a la interrogante del párrafo anterior, la investigación se estableció como propósito: Reflexionar sobre la calidad del servicio desde la gobernanza en la gestión pública, permitiéndose en dicho proceso establecer dos directrices que bien le contribuyen al mismo propósito. Una directriz basada en conocer los principales aportes de sobre la calidad en la administración pública; la otra en identificar los componentes del servicio público desde una perspectiva global.

Teorías de soporte

Las teorías convocadas en este apartado no buscan ser enfrentadas entre sí, ni menos ser criticadas o ser puestas en resalte por parte de los investigadores; sólo intentan mostrar la sostenibilidad del discurso desde los dogmas que dan origen a las definiciones. Su selección se da desde la base del aporte que suministran al constructo de este trabajo.

Gobernanza

Desde la postura de Levi-Faur (2012) "el modelo de gobernanza hace referencia a las formas o modos de gobernar que involucran a actores no estatales" (p. 9), Para Kooiman (2019) "cada modelo de gobernanza demanda un tipo específico de administración pública que se consolida a través de cambios enmarcados en una política de modernización de la administración pública" (p. 11); agregando Kooiman (2019) que "este proceso demanda una gobernanza jerárquica que somete a los actores a la voluntad

del gobierno, garantizando la autoridad del Estado" (p. 14). Además, Mayntz (2005) agrega que "las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas". (p. 3)

Desde la perspectiva de Vegas (2017) este señala que:

Es una estrategia de acercamiento que permite incorporar diversos actores e instituciones gubernamentales o no en la construcción de modelos autóctonos que permiten visualizar lo local desde la base social partiendo del consenso/acuerdo; lo que conlleva elaborar una agenda validada por los involucrados en términos de una gestión de políticas públicas sustentables y de servicios públicos pensados en la ciudadanía, así como también propiciar el cuidado o rescate del sentido de identidad de una localidad con ventajas competitivas. (p. 27)

Como se notará se referencia un número corto de autores sobre gobernanza. El motivo es porque se procura mayor importancia al tema de la calidad del servicio al usuario en las instituciones públicas; sin embargo, se puede comentar desde la investigación que la gobernanza representa el espacio ideal para que la ciudadanía y sus grupos de interés participen de manera activa en los asuntos públicos, sobre todo en el cómo son atendidos por los funcionarios, sus procesos, y por la capacidad de respuesta institucional

Calidad

Hablar de calidad dentro de las organizaciones, es en ocasiones una referencia a W. Deming, quien estableció 14 principios de la calidad, y además de dejar de manera casi perenne el denominado ciclo: Planificar, Desarrollar, Comprobar, Actuar. Las definiciones sobre la calidad son múltiples, y varían según los diferentes contextos o situaciones. Se puede indicar que es "un grado predecible de uniformidad y fiabilidad

a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado" (Deming, 1982, p. 229), además de que puede "desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener el producto (...) que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor" (Ishikawa, 1986, p. 40), quien popularizó el círculo de la calidad.

Según Ishikawa (1986) calidad significa:

Calidad del trabajo, calidad del servicio, calidad de las personas, incluyendo trabajadores, ingenieros, gerentes y ejecutivos, calidad de la compañía, calidad de los objetivos; su enfoque básico es controlar la calidad en todas sus manifestaciones. Ishikawa entiende la calidad como el valor percibido por el cliente respecto a las características técnicas, costo y funcionalidad del producto o servicio recibido. (p. 41)

Por su parte, Juran (1954), resaltó la necesidad de lo estadístico, proponiendo el llamado Control Estadístico de la Calidad, siendo vinculado a la alta dirección, además de considerar que "para obtener calidad, es necesario que todos participen desde el principio. Si únicamente se hicieran inspecciones de la calidad, sólo estaríamos impidiendo que salieran productos defectuosos, pero no evitaríamos que se produjeran defectos". (p. 44)

La postura de Ouchi (1982) sobre la calidad es que esta "es la esencia de todas nuestras operaciones. Básicamente se evidencia en los productos, aunque el concepto se aplica también al equipo directivo de la empresa, a sus instalaciones y a su ubicación estratégica" (p. 21); en la misma idea, Falconi (1994) sostiene que "un producto o servicio de calidad es aquel que atiende perfectamente, de manera confiable, de manera accesible, de manera segura y con la programación adecuada para las necesidades del cliente". (p.11)

Otro con un significativo aporte sobre la calidad es el de Crosby (1979); quien plantea

Los cuatro absolutos de la calidad,

cuya filosofía fundamental de fondo de estos absolutos es una mentalidad de conformidad y queda interrumpida si el diseño del producto o servicio es incorrecto o no sirve con eficacia a las necesidades del cliente. Ya que el lenguaje de la dirección es sobre todo el dinero, tiene sentido poner los de no conformidad en estos términos, dando categóricamente la noción de calidad como cumplimiento de requisitos. Ilustra claramente el efecto de la no conformidad y enfoca la atención en temas de prevención. (p. 53-54)

Pero un aporte más relacionado con la función gerencial bien organizada es la propuesta de Feigenbaum (2014) de crear del concepto de Control Total de la Calidad (CTC), definiéndose como:

Un sistema eficaz para integrar los esfuerzos en el desarrollo y mantenimiento de la calidad, realizados por los diversos grupos de la organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos, y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes. (p. 56)

También se encuentra lo expresado por Ávalos (2014), quien sostiene que la definición de la calidad "se relaciona directamente con la satisfacción de las necesidades establecidas e implícitas de los clientes. Por ello, es fundamental identificar cuáles son las necesidades de los clientes para producir o prestar productos o servicios dirigidos a satisfacer dichas necesidades". (p. 56)

Por último, Malvicino (2001) agrega que:

Gestionar la calidad de un servicio, el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo, implica los instrumentos gerenciales correspondientes, para que de una manera organizada y planificada adaptar la organización obtenga resultados esperados o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. (pág. 5)

Estas definiciones sobre la calidad intentan dar una apertura sobre su significación y la importancia desde el espacio organizacional. **Calidad basada en el servicio al usuario / cliente**

Considerar la calidad en el servicio es un avance significativo dentro de las organizaciones, lo cual es una muestra de lo importante que son los clientes o usuarios para los intereses propios de la organización; así como también para los propios clientes o usuarios al sentir que hay una consideración por satisfacer sus necesidades.

Para Garvin (1988), la calidad puede definirse desde cinco ángulos: Producto, producción, valor, trascendental, y el usuario. En el contexto de este último, y en el cual se basa la investigación, se puede decir desde la postura de este Garvin (1988), que la calidad:

Viene determinada por lo que el consumidor desea. En este contexto la calidad se define como "lo que mejor se ajusta al uso que se pretende dar con el producto o servicio". En esta relación entre el propósito del producto o servicio y su calidad, la debilidad reside en que diferentes personas o grupos sociales pueden tener diferentes deseos y necesidades y, por tanto, distintos estándares de calidad. (p. 8)

En un intento de la investigación para dejar en claro ciertas nomenclaturas, se busca la significación de la palabra servicio, el cual para Fuch (1968) "es el acto por el cual se añade valor al producto. Este acto puede ser caracterizado del siguiente modo. El servicio es algo intangible que tiene una aplicación directa sobre el cliente y relaciona estrechamente al productor con el consumidor" (p. 67); en la que, a su vez, Lehtinen (1982) asume que "los servicios son actividades de naturaleza intangible en los que participa un proveedor y un cliente, generando satisfacción para este último". (p. 94); de igual forma Norman (1984) da una aclaratoria al indicar que "el servicio está formado por actos e interacciones, que son contactos sociales. El servicio es algo

más que algo intangible, es una interacción social entre el productor y el cliente". (p. 19)

En cuanto al término cliente o usuario, para Gotlieb (1994) "Es toda persona física o jurídica que compra un producto o recibe un servicio y que mantiene una relación comercial con la empresa". Se sintetiza en clientes internos y externos. En el caso que nos compete en esta investigación, lógicamente se trata de los externos, señalados en la parte introductoria de este mismo trabajo.

Ahora bien, desde las aclaratorias de los significados de servicio y cliente, se puede indicar que el concepto de servicio al cliente desde los espacios de la administración pública para la búsqueda de la satisfacción de necesidades ciudadanas se puede definir como el "conjunto de actividades que desarrolla una entidad frente a una comunidad o una persona –natural o jurídica- para satisfacer necesidades como seguridad, servicios públicos, vivienda, expedición de documentos, salud, etc." (Escuela Superior de Administración Pública ESAP, S.F.); y si afianzamos el término ciudadano, se puede resaltar que "se refiere a personas naturales (niños, mujeres y hombres, jóvenes, adultos, adultos mayores) que acceden a los servicios ofrecidos por la entidad (salud, vivienda, educación, transporte, seguridad, etc.) con el fin de satisfacer necesidades específicas dentro de ciertas condiciones" (Escuela Superior de Administración Pública ESAP, S.F.).

Este ciudadano (cliente / usuario), busca satisfacer sus necesidades a través de la institucionalidad, donde esta le pueda dar respuesta o resolver de manera oportuna y desde sus aspiraciones individuales o colectivas.

Según Maslow, las necesidades de las personas están ponderadas en diferentes niveles, "de forma que cuando quedan cubiertas las necesidades de un nivel, se empiezan a sentir las necesidades del siguiente. Es decir, hay que satisfacer las necesidades del primer nivel para poder sentir las del segundo, y así sucesivamente". (p. 54)

Calidad en la gestión pública

En cuanto al tema de la calidad dentro de la gestión pública se puede entender que existen centros y organizaciones internacionales que buscan aportar a través de estudios, diálogos, debates y otras formas de concientización sobre la importancia que tiene que las administraciones públicas desarrollen políticas y estrategias que den soporte a la calidad de la gestión.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), impulsa un documento firmado por las naciones de Iberoamérica denominada Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (adoptada desde octubre de 2008), la cual ha dado oportunidad para la generación de otras iniciativas que sin dudas contribuyen en una mejor administración pública focalizada en el servicio al ciudadano.

En el caso de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2006) se plantean una serie de principios que ayudan a consolidar una administración de calidad, en la que se destaca su punto 4: Las Administraciones Públicas iberoamericanas están al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, darán preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

Además, en su punto 11 resalta: Los servicios públicos se prestarán de manera regular e ininterrumpida, previendo las medidas necesarias para evitar o minimizar los perjuicios que pudieran ocasionarle al ciudadano en las posibles suspensiones del servicio.

Estos elementos, entre otros, establecidos como principios dan un valioso apoyo a la ciudadanía, la cual sólo espera que se adopten con la mayor simplicidad y eficacia posible.

El servicio y la calidad en la administración pública a en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (2018) establece en su Capítulo séptimo: Administración pública, Título IV, sección primera: Sector público, en especial su artículo 227 "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia,

eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

Por su parte la Ley Orgánica del Servicio Público (Última Reforma: Suplemento del Registro Oficial 78, 13-IX-2017) indica en su artículo 1 los principios en las cuales se rigen los servidores públicos, en las que deben actuar para garantizar un servicio de calidad basado en postulados constitucionales:

Principios. - La presente Ley se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

Además, se puede agregar lo indicado en el artículo 22 de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos el cual establece que las entidades públicas deberán implementar mecanismos para que los usuarios califiquen la atención recibida por parte de los servidores públicos, de acuerdo con la normativa expedida por el Ministerio del Trabajo.

Así como, lo pautado en el literal a) del artículo 120 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, indica que la calidad del servicio, atención al usuario y de la gestión institucional, en el ámbito de sus atribuciones y competencias será uno de los procesos que forman parte de la gestión de las Unidades de Administración del Talento Humano – UATH Institucional.

Constructo metodológico de la investigación

Tal como se ha venido dando en su narrativa, la investigación es de enfoque cualitativa, la cual desde la perspectiva de Mejía (2007) el enfoque cualitativo es el “el procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes”.

(p. 146); por su parte Katayama (2014) indica que una investigación cualitativa “busca estudiar de manera científica los imaginarios, las representaciones, las culturas y subculturas humanas. En una palabra, todo aquello que guarda relación con el universo social y el mundo representacional del ser humano”. (p. 30)

En cuanto a Barbour (2013), su postura sobre la investigación cualitativa es que esta:

Recaba información no cuantificable, basada en las observaciones de las conductas para su posterior interpretación. Su propósito es la descripción de las cualidades de hecho o fenómeno. Las investigaciones cualitativas se interesan por acceder a las experiencias, interacciones y documentos en su contexto natural. (p. 23)

Desde estas diferentes posturas, se puede deducir que el enfoque cualitativo ayuda a comprender el aspecto social de los actores mediante los significados desarrollados por sí mismos, contextualizando sus tipologías y facilitando la comprensión de los servicios públicos y su conexión con la calidad requerida para la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Nivel de profundidad investigativa

La investigación tiene un nivel de tipo descriptivo, a la que Ramos-Galarza (2020) indica que “ya se conocen las características del fenómeno y lo que se busca, es exponer su presencia en un determinado grupo humano” (p. 2). Además, es bueno destacar que la investigación es de campo (naturalista), no experimental, y sus análisis cuenta con una estrategia de tipo analítica -interpretativa.

Según Rojas (2013), una investigación de tipo descriptivo “Su objetivo central es obtener un panorama más preciso de la magnitud del problema, jerarquizar los problemas, derivar elementos de juicio para estructurar estrategias operativas y señalar los lineamientos para la prueba de las hipótesis”. (p. 49)

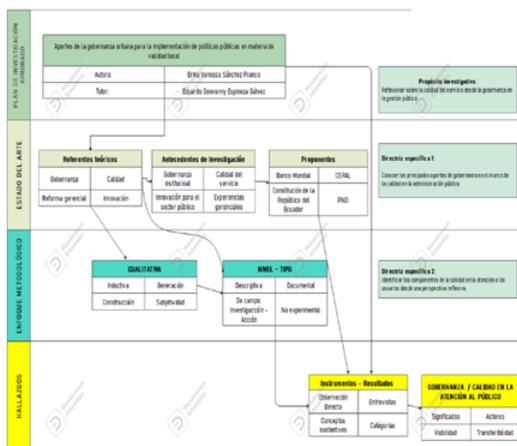
Técnicas de recolección de información

Entre las estrategias de abordaje para la recolección de información está la documental, esta con el objetivo de encontrar posturas definidas sobre las temáticas abordadas (calidad, gobernanza, servicio), así como contradicciones entre sí. Esto conlleva a revisar y analizar textos, documentos, páginas webs, y redes sociales; así como el contexto en la que se ha dado cada definición o interpretación, dando paso a la oportunidad de pensar en una buena praxis para la prestación de un servicio de calidad.

La figura 1 muestra la ruta metodológica propuesta que permitió un recorrido ajustado al enfoque cualitativo.

Figura 1

Constructo metodológico



De la misma manera, en la investigación se trabajó con la técnica del mapeo teórico (conceptual), la cual ayudó en la caracterización de la información encontrada, y cuyo objeto ha sido la de contribuir en la priorización de los conceptos, significaciones y contextos, dando oportunidad a la aplicación de pasos cercanos al método hermenéutico (comprensión e interpretación) el cual contribuyó a un acercamiento a la génesis de los conceptos emitidos.

La figura 2, da un resumen de la estructura del mapeo teórico desarrollado.

Figura 2

Mapeo teórico



Otra de las técnicas de recolección de información utilizada fue la observación participante, en la que Rodríguez, Gil y García (1996), resaltan “es un método interactivo de recogida de información que requiere de la implicación del observador en los acontecimientos observados, ya que permite obtener percepciones de la realidad estudiada, que difícilmente podríamos lograr sin implicarnos de una manera afectiva”. (p. 207)

Además, se aplicó la denominada entrevista en profundidad, facilitando información de primera mano, proveída por destacados investigadores en el área de la gobernanza y la instrumentación de procesos de calidad. La entrevista es definida por Taylor y Bogdan (1984) como: “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes de sus experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras”. (p. 101)

El tipo de entrevista aplicada ha sido la de en profundidad (semiestructurada), en la que Ibáñez (2016), esta forma de entrevista “está inserta en el campo de la historia oral cuya producción de discurso es generado a través de un proceso comunicativo dentro de un marco social de la situación de la entrevista”. (p. 110)

Para Marc y Picard (2016) indican que la entrevista en profundidad:

Es un proceso de determinación de un texto en un contexto, entendiendo este como entorno de la interacción y como conjunto de circunstancias en las que se inserta, siendo en este sentido un campo social como son las organizaciones públicas y privadas en el cual están implícitos sistemas simbólicos, estructuras institucionales y prácticas culturales. (p. 321)

Esta entrevista ha sido aplicada a los investigadores: Dr. Wladimir Pérez Parra (Universidad Politécnica Estatal del Carchi) y Dr. Hilarión Vegas Meléndez (Pontificia Universidad Católica del Ecuador), destacados investigadores residentes en el Ecuador, ambos Coordinadores de las exitosas Maestrías en Administración Pública en sus respectivas IES, reconocidos por sus investigaciones en temas de gobernanza e innovación en el contexto de la calidad en la gestión pública. Las entrevistas permitieron develar hallazgos no previstos por los investigadores, permitiendo contribuir de manera sustantiva en la propuesta final de buena praxis.

Los aportes de los entrevistados están presentes en la matriz axial original; sin embargo, se muestra una matriz resumen (Tabla 1) cuyo objeto es visibilizar la contribución de los entrevistados.

Tabla 1

Categorías y Descriptores Emergentes de la Entrevista en Profundidad

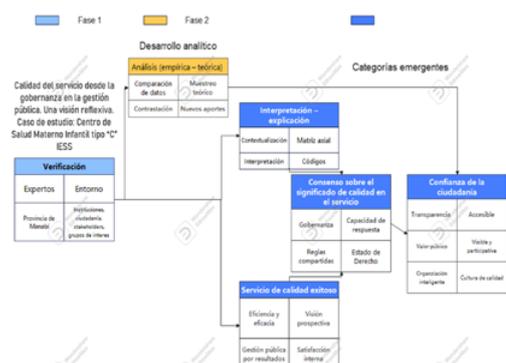
Códigos sustantivos	Códigos axiales	Conceptos sustantivos	Categorías
- Gestión pública competitiva - Calidad equivale a gestión - Gestión orientada a resultados - Gestión pública centrada en el servicio al ciudadano	- Capacidad de respuesta - Estado de Derecho - Cultura de calidad en el sector público	-Consenso sobre el significado de calidad en el servicio -Una fortalecida confianza de la ciudadanía en la gestión pública genera buenas prácticas de gobernanza	-Valor público de la calidad en la administración pública -Gobernanza para la calidad del servicio público
- Confianza pública - Innovación - Satisfacción interna - Gestión pública por resultados	-Transparencia -Eficiencia y eficacia -Rendición de cuentas -Visión prospectiva	-La capacidad de implementar innovación en la gestión pública es clave para un servicio de calidad exitoso	

Fuente: Sánchez & Espinoza (2022) a partir de entrevistas en profundidad

Tal como se observa en las categorías de la tabla 1, en la figura 3, se reflejan las fases del proceso (resumido) de categorización desarrollado por los investigadores partiendo de la propia categorización.

Figura 3

Fases de categorización



Estrategia de análisis - Hallazgos

Para el análisis de los hallazgos, los investigadores dieron paso a la práctica de la estrategia recomendada: Teoría Fundamentada (sugerida su práctica en la Unidad de Titulación), en la que utilizando algunos de sus componentes se puede lograr identificar "códigos in vivo" que bien pueden contribuir en el proceso de categorización. La Teoría Fundamentada, propuesta por Strauss y Corbin (2012), propone la elaboración de una matriz de codificación axial en la que pueden emerger categorías producto de la interpretación por parte de los investigadores. Los mismos Strauss y Corbin (2012), afirman que "una codificación axial es el proceso de relacionar las categorías a sus subcategorías, denominado "axial" porque la codificación ocurre alrededor del eje de una categoría, y enlaza las categorías en cuanto a sus propiedades y dimensiones". (p. 27)

Para Abero, Berardi, Capocasale, García & Rojas (2015), "en la teoría fundamentada el investigador indaga en los datos a fin de descubrir nuevas propiedades que se correspondan con sus categorías teóricas" (p. 109). Se basa en la premisa de que la teoría es necesaria para poder conocer de forma profunda un fenómeno social, y dicha teoría está vinculada con el trabajo de campo y su correspondiente análisis simultáneo. (Kornblit, 2007, p. 65)

Tal como se reveló en la Tabla 1, los hallazgos que se dan en la investigación se encuentran expresados como categorías. Desde su interpretación, se da de manifiesto la aplicación del método hermenéutico, en la que según Vegas (2015) "permite establecer la posibilidad de entender, comprender e interpretar el discurso de los postulados desde su origen" (p. 9), para ello, Gadamer (1998) dictamina que "A fin de tener una ordenación conceptual dentro de los expuesto por los informantes es necesario establecer un recorrido para la comprensión, interpretación y aplicación de lo manifestado". (p. 18)

La postura de Gadamer (1998), fue seguida por los autores de este trabajo con el objeto de proceder a triangular entre lo expresado por los referentes teóricos y las investigaciones previas consultadas, así como el

discurso de los investigadores entrevistados (ya señalados anteriormente) y los discernimientos propios de los investigadores que adelantaron este trabajo; el desarrollo hermenéutico logró visualizar dos categorías sustantivas (revisar Tabla 1), con sus correspondientes definiciones:

1.- Valor público de la calidad en la administración pública

Se hace necesario tener una conceptualización de valor público de la calidad en la administración pública, esto como elemento sustantivo del enfoque por resultados que se debe imponer en las instituciones públicas para ser aplicado en cada proceso en la que la ciudadanía requiera de los servicios, además de los usuarios que se encuentran desde lo interno.

Es importante entender varios elementos, entre ellos, la legitimación del valor público, en la cual se reconoce para que se ofrece o establece un servicio; las expectativas del público usuario sobre un servicio, en la que la capacidad de mejora sea una constante; y por último, su medición, esto es un indicativo de haber alcanzado resultados (metas y objetivos) institucionales.

2.- Gobernanza para la calidad del servicio público

Los espacios de gobernanza permiten que la ciudadanía exprese sus necesidades, contrariedades, e incluso haga aportes de una manera organizada y esquematizada, yodo con el objeto de ser valorada cada participación de la manera más adecuada y con la oportunidad de una respuesta que satisfaga las posturas; todo dentro de un marco de consenso y entendimiento.

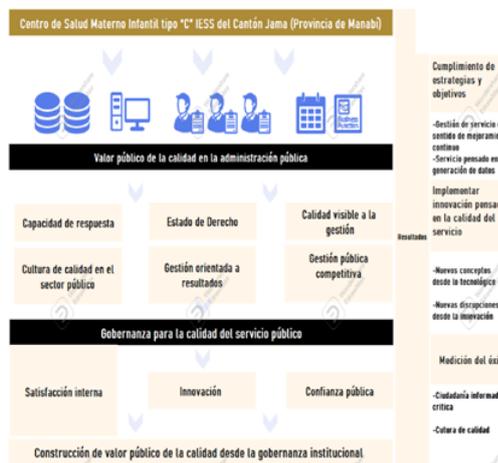
En cuanto a la calidad del servicio público y su vinculación con la gobernanza, los investigadores develan la importancia de los ciudadanos son merecedores de datos o información cuantitativa que les permita juzgar la calidad con la que la administración pública gestiona los trámites, los ciudadanos sólo cuentan con su propia experiencia personal; sin esos datos cuantitativos no tienen posibilidad de comparar con los servicios públicos de otros

países, y de allí entender más de su percepción individual. En este sentido, partiendo de los principios de la gobernanza, esta puede contribuir con la consolidación de esa data que les permita a los ciudadanos ser más críticos y menos vulnerables sobre la calidad del servicio que se presta en las instituciones públicas en el Ecuador.

En la figura 4 se puede observar la propuesta de buena praxis, propuesta por los investigadores.

Figura 4

Categorías emergentes para una buena praxis



Reflexiones finales

La investigación al ser de enfoque cualitativa no hay conclusiones que presentar, sólo reflexiones finales que intentarán describir -en forma breve- sobre los aspectos más relevantes encontrados por los investigadores.

Por un lado, se destaca la importancia de haber contribuido al cumplimiento a la línea de investigación del Programa de Maestría en Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Manabí: Gobernanza; en la que en su recorrido se fortaleció el conocimiento sobre la gobernanza y su vinculación con la calidad del servicio en las instituciones públicas.

Por otro lado, se debe destacar la importancia que tiene la ciudadanía de involucrarse en los asuntos públicos, gracias a la gobernanza con sus métodos y esquemas. Ello puede ayudar

a fortalecer la data de información que se tiene de los servicios al usuario, y su comparación con otras latitudes de similar comportamiento.

Los efectos de la triangulación de la cual se partió en la investigación (revisión teórica, discurso de los entrevistados y postura de los investigadores), contribuyó en la idea de un nuevo constructo referencial a partir de este trabajo. Sin dudas, un buen aporte para la discusión desde lo empírico.

Desde la investigación se considera necesario hacer una socialización de los hallazgos presentes, expresadas como vertientes a seguir por la gestión pública local: **1.- Valor público de la calidad en la administración pública, y 2.- Gobernanza para la calidad del servicio público;** surgen como una posibilidad de ser incorporadas al discurso de las teorías consultadas para continuar con su debate y validación representativa. Y por supuesto, la propuesta: **Construcción de valor público de la calidad desde la gobernanza institucional** (Figura 4).

Para una calidad del servicio al usuario en las instituciones públicas se hace necesario contar con los principios de la gobernanza: Transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, y el consenso para que los esquemas de calidad propuestos tengan la confianza de los ciudadanos, y la legitimidad requerida desde la satisfacción a través de datos cuantitativos (objetivos, metas y resultados).

La investigación ha cumplido su principal propósito: Reflexionar sobre la calidad del servicio desde la gobernanza en la gestión pública, se ha cumplido; esto gracias al soporte dado por sus directrices específicas, ya señaladas al inicio de este trabajo.

Se ha concluido.

Referencias bibliográficas

Avalos, M. I. (2010). La evaluación de la calidad en la atención primaria a la salud. Consideraciones teóricas y metodológicas. Horizonte Sanitario, 9 (1), 9-10.

- Abero, L., Berardi, L., Capocasale, A., García, S., & Rojas, R. (2015). *Investigación Educativa*. Abriendo puertas al conocimiento. CLACSO.
- Banco Mundial (2022). La Práctica Global de Gobernanza. Informe anual. <https://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>
- Barbour, R. (2013). Los grupos de discusión en investigación cualitativa. Madrid: Ediciones Morata.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD; 2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449 de 20-oct-2008 Última modificación: 13-jul-2011 Estado: Vigente. En línea: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Crosby, P.B. (1988). La organización permanece exitosa. México: McGraw-Hill Interamericana S.A. de C.V. <https://www.redalyc.org/pdf/818/81802505.pdf>
- Deming, W. (1989). Calidad, productividad y competitividad. La salida de la crisis. Madrid: Ed. Díaz de Santos.
- Falconi V. (1994). Principios de la calidad. <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225029797010.pdf>
- Feigenbaum, A. V. (1963). Control total de la calidad: ingeniería y administración. México, DF., México: Compañía Editorial Continental. <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225029797010.pdf>
- Funch, V. (1968): "Estrategias de Servicio"; Editorial Trillas, S. A.; México.
- Gadamer, H-G (2000). *El Método Hermenéutico*. <https://www.redalyc.org/pdf/998/99815918009.pdf><http://www.scielo.org.co/pdf/esupb/v29n62/0120-1263-esupb-29-62-17.pdf>
- Garvin, D. A. (1988). What Does "Product Quality" Really Meant? Sloan Management Review. <https://www.redalyc.org/pdf/818/81802505.pdf>
- Gotlieb, J. B., Grewal, D. & Brown, S (1994). Consumer Satisfaction and Perceived Quality: Complementary or Divergent Constructs? *Journal of Applied Psychology*, 79(6):875-885. <https://www.redalyc.org/pdf/4717/471747525008.pdf>
- Ibáñez, J. (2016). *Más allá de la sociología. El grupo de discusión: técnica y crítica*. Ed. Siglo XXI.
- Ishikawa, K. (1990). Práctica de los círculos de calidad (2ª ed). Madrid: Productivity Press
- Juran, J. M. (2002). Jurán y la planificación de la calidad. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
- Katayama-Omura., R. (2014). *Introducción a la Investigación Cualitativa: Fundamentos, métodos, estrategias y técnicas*. Ed. Universidad INCA Garcilaso de la Vega. <http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/559>
- Kornblit, A. (2007). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales: Modelos y procedimientos de análisis*. Ed. Biblos.
- Kooiman (1993). Modelo de gobernanza interactiva. *Revista Territorios y regionalismos*. En línea: <http://revistasacademicas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/1360>
- Levi-Faur(2012). El gran manual de la gobernanza. En línea: [https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=9nAWEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=\(Levi-](https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=9nAWEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=(Levi-)

- Fr+2012)&ots=mgqF7Lwr_A&sig=rf-OP-RThmi0zLYLjFBpx1p5Iq0#v=onepage&q=(Levi-Faur%202012)&f=false
- Lehtinen, J.R. & Lehtinen, O. (1982). Service quality: a study of quality dimensions. Unpublished working paper. Service Management Institute, Helsinki.
- Ley Orgánica del Servicio Público (2017, vigente). <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOSEP.pdf>
- Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (2018, vigente). <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/ley-de-optimizacio%CC%81n-de-tramites-administrativos.pdf>
- Lin, Á., Pérez, M., Rodríguez, J., & Palomino, G. (2021). La Atención al usuario en los sistemas de Salud. *Ciencia Latina, Revista Multidisciplinar*, <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/download/384/490/>
- Malvicino, G. (2001). La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública: potencialidades para un cambio gerencial. <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Maslow, A. (1971). *La personalidad creadora*. Editorial KAIROS [/https://bibliotecaia.ism.edu.ec/Repo-book/a/Abraham-Maslow-La-personalidad-creadora.pdf](https://bibliotecaia.ism.edu.ec/Repo-book/a/Abraham-Maslow-La-personalidad-creadora.pdf)
- Mayntz, R. (2005): «Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza» en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (Cerrillo i Martínez, A., ed.). Madrid. INAP.
- Marc y Picard (2015). *Interacción Social. Cultura, instituciones y comunicación*. Ed. Paidós.
- Mejía N. J (2007). Sobre la investigación cualitativa: nuevos conceptos y campos de desarrollo. Unidad de Postgrado de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Moyado E., F. (2011). gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27 (120),205-223. ISSN: 0123-5923.: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21222706011>
- Najul, J. (2011). El capital humano en la atención al cliente y la calidad de servicio. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 4(8), 23–35.
- <http://servicio.bc.uc.edu.ve/faces/revista/lainet/lainetv4n8/art1.pdf>
- Norman, R. (1984). *Service Management Strategy and Leadership in Service Businesses*. Wiley. https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/71486/414_1.pdf
- Ouchi W. (1982). La calidad. <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225029797010.pdf>
- Pilco, J., & Fernández, M. (2019). Evaluación de la atención de un hospital público del Ecuador.
- Sinergias Educativas*, 1(5). <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/382/3821581007/index.html>
- Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2021). Plan de Creación de Oportunidades. Gobierno del Ecuador. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025-de-ecuador>
- Ramos-Galarza, C. (2020). Los alcances de una investigación. *Revista CienciAmérica* (2020) Vol. 9 (3). ISSN 1390-9592 ISSN-L 1390-681X. <http://dx.doi.org/10.33210/ca.v9i3.33>
- Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1996). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Ediciones Aljibe.

Rojas, R. (2013). Guía para realizar investigaciones sociales. México, D.F.: Plaza y Valdés.

Strauss A, y Corbin J. (2022). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed. Universidad de Antioquia. En línea: <https://diversidadlocal.files.wordpress.com/2012/09/bases-investigacion-cualitativa.pdf>

Taylor y Bogdán (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. PAIDOS.

Vegas-Meléndez H. (2017). Políticas públicas y gobernanza: Articulación para una gestión pública local autónoma. *Revista Polis*. <https://journals.openedition.org/polis/12661>