



SIGNOS-Investigación en Sistemas de
Gestión

ISSN: 2145-1389

revistasignos@usantotomas.edu.co

Universidad Santo Tomás
Colombia

Vargas Rincón, Astrid; Rodríguez Bernal, Fabiola
Barreras culturales organizacionales en la implementación de sistemas de gestión de
calidad en las entidades del sector público en Colombia
SIGNOS-Investigación en Sistemas de Gestión, vol. 3, núm. 1, 2011, pp. 71-91
Universidad Santo Tomás
Bogotá D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560458739005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Barreras culturales organizacionales en la implementación de sistemas de gestión de calidad en las entidades del sector público en Colombia*

Organizational cultural barriers in implementing quality management systems in public sector entities in Colombia

Recibido: 10 de agosto de 2011
Revisado: 13 de septiembre de 2011
Aceptado: 20 de octubre de 2011

*Astrid Vargas Rincón***

Dirección de Inteligencia-Policía Nacional de Colombia

*Fabiola Rodríguez Bernal****

Fondo Nacional del Ahorro

RESUMEN

Las transformaciones económicas y políticas de las últimas décadas han impulsado cambios importantes

en la gestión gubernamental, que se reflejan en el uso de técnicas de calidad basadas en modelos normativos estandarizados como las normas ISO 9000 y la NTCGP: 1000 exclusivas para el sector público

* Artículo de Investigación. Trabajo de grado para optar al título de magíster en Calidad y Gestión Integral.

** Psicóloga de la Universidad Santo Tomás, especialista en Gerencia de Recursos Humanos de la Escuela de Administración de Negocios, asesora del sector Defensa perteneciente a la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional. Líder del grupo de investigación del Centro de Inteligencia Prospectiva, reconocido por Colciencias. Correo electrónico: aztridvargas@yahoo.com

*** Trabajadora social del Colegio Mayor de Cundinamarca, especialista en Gerencia de Recursos Humanos de la Escuela de Administración de Negocios, profesional del área de Desarrollo Organizacional del Fondo Nacional del Ahorro, con experiencia en el mejoramiento de procesos operativos y misionales de la entidad. Correo electrónico: fabiolarodriguezbernal@yahoo.es

colombiano. Teniendo en cuenta que han transcurrido más de siete años desde la implementación obligatoria de esta norma de calidad en las entidades del Estado del país, este artículo aborda cuáles han sido las principales barreras culturales organizacionales identificadas en la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad - SGC en este sector, y establece algunas evidencias de las prácticas de calidad en el interior de las entidades, además propone recomendaciones y un renovado modelo para mejorar su implementación en el ámbito estatal.

El método general empleado parte de un estudio descriptivo, escogiendo una muestra representativa de la población correspondiente a 13 entidades estatales del orden nacional, para lo cual se tomó como fuentes de información la consulta documental sobre el tema, las encuestas a funcionarios y directivos de las entidades públicas, la consulta a expertos así como el análisis estructural a partir de la matriz de impactos cruzados (MICMAC), técnicas que permitieron profundizar en el análisis de las barreras culturales organizacionales identificadas.

Los principales hallazgos se circunscriben a las cinco barreras encontradas en el sector público colombiano, que son: el compromiso y participación de los funcionarios públicos, la comunicación interna, el estilo de dirección, la toma de decisiones y la estructura orgánica.

Palabras clave: barreras, calidad, cultura organizacional, NTCGP 1000:2004, Sistema de Gestión de Calidad.

ABSTRACT

Economic and political transformations of recent decades have prompted major changes in governance, as reflected in the use of quality techniques based on standard regulatory models such as ISO 9000 and

NTCGP: 1000 exclusively for the Colombian public sector. Taking into account that more than 7 years have passed since the mandatory implementation of this standard of quality in the state institutions of the country, this article addresses, which have been the major organizational and cultural barriers identified in the implementation of quality management systems in this sector, and provides evidence of quality practices within the institutions, it also proposes a new model and recommendations to improve the implementation of the SGC at state level.

The general method employed works on a descriptive study taking a representative sample of the population for 13 entities, for which I took as a source of information, consultation document on the issue, surveys of officers and directors of public entities, consultation with experts, as well as structural analysis from the cross-impact matrix (MICMAC), and techniques to deepen the analysis of organizational cultural barriers identified. The main findings are limited to 5 barriers found in the Colombian public sector such as: the commitment and participation of public officials, internal communication, leadership style decision-making and organizational structure.

Keywords: Barriers, quality, organizational culture, NTCGP 1000: 2004, Quality Management System.

I. INTRODUCCIÓN

Los cambios presentados en la última década en la gestión pública han llevado a las entidades estatales a iniciar procesos de modernización y reformas administrativas, encaminadas a armonizar las prácticas gerenciales con la meta de lograr gobiernos cada vez más eficientes y efectivos. El enfoque de estos cambios

en el mundo¹ está dirigido a que el Estado moderno alcance resultados que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía, soportados en prácticas transparentes y legítimas. Esta nueva dinámica de articulación de intereses entre el Estado moderno y los ciudadanos se materializa entonces en entidades públicas más abiertas a los intereses ciudadanos, gerenciadas con criterios de la empresa privada, de ahí la irrupción del ciudadano como unidad de referencia del servicio público, ubicando el tema en el campo de la gestión de la calidad. Colombia, inmersa en esta dinámica mundial, aprueba para el año 2003 la Ley 872², la cual exige de manera obligatoria a las entidades del sector público establecer un SGC, enfocado en el propósito primordial de mejorar continuamente los productos y servicios bajo la visión de lograr un Estado centrado en la satisfacción de la comunidad, a partir de altos estándares de calidad.

Sin embargo, este propósito primordial tiende a tergiversarse haciendo que la implementación y especialmente la certificación adquieran importancia desde la imagen o la presión, llevando a las entidades a asumirla de manera superficial, para cumplir un mandato legislativo, aspecto que se puede reflejar en la falta de apropiación del modelo como una herramienta efectiva para integrar y fortalecer el desempeño y productividad de las entidades gubernamentales.

De acuerdo con lo anterior, una de las deficiencias en la implementación de sistemas de gestión de la calidad dentro de la administración pública se da en el

enfoque inicial, al considerar la certificación como fin en sí mismo. Esta imprecisión en el planteamiento de origen lleva a confundir el método con la solución; la certificación sirve para tener un reconocimiento exterior e imagen; sin embargo, principalmente debe ser adoptada para otorgarle una mayor eficacia, eficiencia y efectividad a la acción Estatal.

Así, y teniendo en cuenta que desde hace ya más de siete años, las entidades del sector público del país se han visto avocadas a la implementación del SGC, sin que hasta ahora se conozcan estudios o mediciones acerca de la efectividad de su implementación; los resultados de esta investigación, presentados a través de este artículo, cobran relevancia significativa para el país, siempre que se orienten a realizar aportes en cuanto a sistemas de gestión integral y desarrollo sostenible de este tema en el país.

Así, a partir de estos planteamientos, el tema central abordado se refiere a: “cuáles son las barreras culturales organizacionales que han tenido las entidades del sector público en Colombia en la implementación de sus sistemas de gestión de la calidad”. Del cual surgió el objetivo general orientado a identificar las principales barreras culturales organizacionales generadas en la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad bajo la norma NTC GP: 1000 2004, en las entidades del sector público colombiano, con miras a proponer acciones orientadas a mejorar su ejecución.

Los objetivos específicos se centraron en: identificar en primer lugar las principales barreras culturales organizacionales presentes en la implementación de los SGC; en segundo término, establecer los principales factores de fracaso en la implementación de SGC en las entidades del sector público; en tercera instancia, conocer cómo se evidencian las prácticas de calidad y la mejora continua en el interior de las entidades, y,

1 De acuerdo con el licenciado Guillermo A. Malvicino, M.S. Argentina, tales iniciativas de reformas o de modernización estatal en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México) se sustentan en documentos o textos políticos, muchos de los cuales adoptan un nombre simbólico y despliegan en sus textos las características esenciales de la reforma.

2 COLOMBIA, CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 872 (30 de diciembre, 2003). Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.

finalmente, formular recomendaciones a partir de las barreras culturales identificadas en la implementación.

El contexto general en el cual se desarrolló la investigación tiene en cuenta como marco referencial los artículos académicos, y planteamientos teóricos relacionados con el tema de evolución y transformación estatal, barreras culturales, sistemas de calidad, así como cambio organizacional.

Para ello se partió de la evolución en las reformas estatales, convertidas en el tema central de la agenda política mundial; así, el origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado de los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis a finales de los setenta. En un primer momento, la respuesta a la crisis fue la neoliberal conservadora, la cual proponía simplemente la reducción del tamaño del Estado y el predominio total del mercado³.

En Latinoamérica, luego de las reformas de primera generación, apertura, desregulación, privatización y reformas financieras, se avanzó en el campo de la gestión. Para 1998 los 25 países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento “Una nueva gestión pública para América Latina”, en el cual se definió la agenda de la Reforma Gerencial para los países de la región. Tal conjunto de transformaciones confluyen de acuerdo con Moyado⁴, en la llamada nueva gestión pública, concepto cuya aplicación implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de

pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.

Según Owen E. Hugues⁵, este cambio da mayor énfasis a los resultados, mayor responsabilidad y flexibilidad institucional, señalando que el futuro del sector público será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica. Así, después del énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, la utopía del Estado mínimo dio paso a la necesidad del Estado efectivo⁶. Así, de acuerdo con Moyado⁷, la calidad se revela como un activo político impactando directamente en el fortalecimiento de la legitimidad institucional y centrándose en el servicio al ciudadano. Al aplicarse sistemas de calidad dentro de las organizaciones gubernamentales, sostiene Márquez⁸, también se desea certificar las capacidades gerenciales que las soportan. Se aspira a demostrar la excelencia en la gestión pública sustentada en normas internacionales de calidad, siendo la ISO 9001 la más recurrente.

De acuerdo con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, ICONTEC⁹, para el 2007 había aproximadamente 7.500 empresas certificadas, de estas el 95% corresponde al sector privado y 5% al sector público; actualmente sigue existiendo gran

3 UNANUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA AMÉRICA LATINA. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Op. cit., p. 7.

4 MOYADO ESTRADA, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y rediseño de las instituciones del sector público. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, 2002. p. 1.

5 HUGUES Owen, E. La nueva Gestión Pública. Lecturas de Gestión Pública, MAP, España, 1996.

6 VILAS M., Carlos; El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno, Foro Internacional, No. 165, jul-sep, 2001, p. 2.

7 MOYADO ESTRADA, Francisco. Op. cit., p. 4.

8 MÁRQUEZ AGUILAR, Israel, Gestión de la calidad en los municipios mexicanos. Un estudio de caso: Ecatepec de Morelos, Estado de México, 2003-2006. XXI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Calidad y Excelencia en la Gestión Pública”, Caracas, 2008, p. 8.

9 CENTRO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD. Impacto de la certificación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en las empresas colombianas, investigación realizada para ICONTEC, 2007.

interés de las organizaciones por obtenerla. Por su parte, los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP permiten establecer que a junio de 2010 el 91,87% de las entidades del orden nacional contaban con un Sistema de Gestión de Calidad implementado, en la actualidad existen 126 entidades del orden nacional y 167 del orden territorial, para un total de 293 que se encuentran certificadas a 31 de mayo de 2010¹⁰.

A partir de la anterior contextualización, y con el propósito de indagar sobre qué aspectos en la implementación son considerados relevantes, a continuación se plantean algunos estudios y argumentos teóricos, según los cuales se dificulta la interiorización de los principios y prácticas propias de los sistemas de gestión de la calidad en el interior de las entidades.

De acuerdo con Zucker, las organizaciones están influenciadas por prescripciones normativas, en ocasiones derivadas de fuerzas externas, como el Estado y en otras derivadas de la propia organización. Sobre el tema, ICONTEC adelantó una investigación encaminada a establecer el impacto en la implementación de los SGC en la productividad organizacional y el desempeño humano, definiendo que los resultados empresariales alcanzados se dan gracias a un limitado grupo de personas, lo cual no obedece a una sinergia global y denota que las personas diferentes a la alta dirección no participan en el direccionamiento y no obran de manera coherente frente a las directrices de la alta gerencia¹¹.

Por su parte, Sánchez Benito y Jiménez (2006) señalan los posibles errores cometidos en la implantación¹². Presentan tres líneas de explicación, así: la primera, identifica factores de carácter teórico-práctico, que se asume son determinantes en el éxito o fracaso de la implantación; la segunda, a que algunas prácticas de calidad sirven de pretexto al redimensionamiento de las organizaciones, en detrimento del personal y sus funciones; la tercera sugiere la no permanencia de las prácticas de calidad y las ubica en una etapa de su desarrollo en la que habría que definir su futuro¹³.

Gámez, Pinzón y Pulido (2009) en un estudio orientado a identificar y comprender las barreras organizacionales que impiden la mejora continua sostenible, establecen como barreras la falta de: eficacia en la comunicación, participación del personal, liderazgo, innovación y gestión del conocimiento. El análisis concluye que el factor clave para el logro de la gestión sostenible es el trabajo de las competencias y se plantea la necesidad de que los ocupantes de cargos directivos tengan un enfoque más humanista, como pilar de sostenibilidad¹⁴. El estudio de Meizoso Valdés respecto a la implementación de los Sistemas Integrados de Gestión (SIG) evaluó las barreras en la implementación e identificó cuatro tipos de barreras posibles: culturales, tecnológicas normativas y económicas, destacando en lo cultural la deficiencia de liderazgo y capacidad de dirección, el desconocimiento del tema y aspectos técnicos como la resistencia al cambio y la falta de motivación entre el personal para emprender nuevos retos.

10 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (DAFP). Informe de gestión, vigencia 2002-2010.

11 CENTRO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD. Impacto de la certificación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en las empresas colombianas, investigación realizada para ICONTEC, 2007.

12 SÁNCHEZ LARA, Benito y JIMÉNEZ, Jaime. ¿Por qué fallan las prácticas de calidad?, Programa de Posgrado en Ingeniería, UNAM, México D. F., 2006.

13 *Ibíd.*, p. 2.

14 GÁMEZ, Santiago; PULIDO H., Carlos y PINZÓN, José. Desarrollo de un modelo para la mejora continua sostenible en los sistemas de gestión de las organizaciones. Tesis en Maestría. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2009, 333 p.

Martínez¹⁵ encontró sobre aspectos que facilitan la implementación y los obstáculos surgidos durante el mismo, la cultura existente no favorecía el proceso, la falta de preparación y cualificación del personal implicado. La propuesta provenía de la dirección y los empleados la consideraban como algo impuesto, la estructura orgánica existente dificulta el desarrollo del sistema. En suma, las personas tienden a resistirse a los cambios, son felices de continuar con lo que han hecho siempre.

Puede afirmarse que la implementación de las normas de calidad tiene ligado un fuerte componente cultural, según Ribes¹⁶, esto es aquello que la identifica, le da unidad y constituye el supuesto desde el cual actúa. Por consiguiente, si esta es coherente y consistente (compartida) posibilitará el éxito de la organización, facilitando la consolidación de modelos de calidad. Así, el tema de cultura tiene un alto componente de resistencia natural del ser humano frente a los cambios; de acuerdo con Camisón, Cruz y González, en el proceso de implementación de SGC plantean la necesidad de “identificar cuáles son las principales fuentes de resistencia al cambio para abordar con éxito este tipo de proyectos”¹⁷.

Las principales fuentes de resistencia según Dale y Martínez son “la carencia de capacidades, especialmente, la formación de tipo técnico y la inacción del

liderazgo referido a la falta de compromiso por parte de la alta dirección con los principios y dimensiones claves de la filosofía de calidad hacia la que se pretende dirigir la organización”¹⁸. Según Dale¹⁹, dentro de este grupo están también los asociados a los problemas derivados del descuido de la dimensión social del cambio, particularmente los funcionarios que pierden poder en la toma de decisiones (mandos intermedios).

Así, la implementación de los sistemas de calidad deben estar apoyados en el estudio del cambio; aquí una de las preocupaciones habituales consiste en gestionar las resistencias que aparecen durante el mismo, las cuales son definidas por Ansoff y MC Donnell (1990) como un fenómeno que afecta el proceso del cambio, retrasando su inicio y dificultando su implantación y aumentando su costo y saboteándolo dentro de la confusión de otras prioridades, caracterizado, según Rumelt 1995, por la falta de flexibilidad y ausencia de intención de cambiar²⁰.

Por ello, la primera respuesta a cualquier iniciativa de cambio normalmente es de rechazo u oposición, aún antes de juzgar los méritos de la opción presentada. Según Hartasánchez²¹, en el sector público se hacen cambios más complejos, de mayor trascendencia e impacto y por tanto requieren mayor atención.

15 MARTÍNEZ FUENTES y otros. Diseño e implantación de un enfoque de gestión de la calidad basado en las normas ISO 9000: algunos aspectos relevantes. Departamento de Dirección de Empresas Universidad de Valencia, 2000, p.136.

16 RIBES, Ángel. Modelo antropológico para humanizar las organizaciones, Universidad de Valencia, Papeles de Ética, Economía y Dirección, no. 6, 2001.

*Entendida como todo tipo de agrupación humana –empresa, institución, sociedad, equipo, grupo político, religioso, etc.– con una fórmula de coordinación de las actuaciones individuales y que tiene la pretensión de satisfacer determinadas necesidades propias y de terceros.

17 CAMISÓN, César; CRUZ, Sonia y GONZÁLEZ, Tomás, Op. cit., p. 787.

18 MARTÍNEZ C., Balbastre F. y ESCRIG, A. B. La evaluación del marco de la gestión de la calidad un análisis en función del enfoque utilizado. Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, 2001.

19 DALE B. G., BOADEN, R.J. y LACELLES. Levels of total Quality Mangement Adoption, Prentice Hall, Londres: 1994, p. 117.

20 PEARSON citado por CAMISÓN, César. Gestión de la calidad, conceptos, enfoques, modelos y sistemas, Prentice Hall, 2006, 961p.

21 HARTASÁNCHEZ GARAÑA, José Miguel. Gestión del cambio en el sector público. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov., 2008.

Así, el número de fracasos en la implementación de proyectos y planes, tanto en el sector privado como en el público, hacen obligatorio contar con herramientas que garanticen solidez en la gestión del cambio para la implementación de sistemas de calidad. Sobre este punto, Kurt Lewin²² y su reconocido modelo de las tres etapas (descongelar, cambiar y recongelar) ejerció enorme influencia en esta disciplina. También, entre las teorías de cambio aplicables al sector público hay que destacar el trabajo de Jeffrey Pfeffer, que sostiene: “cómo los objetivos, resultados e impactos de los programas de cambio, se fundamentan mucho más, en la lucha del poder que en los procesos de construcción de consensos o en la toma de decisiones racionales”²³.

Pfeffer, 1998; Barney, 1991; Conner y Ulrich, señalan que se “ha demostrado que no basta con invertir en tecnología, procesos y la estructura organizacional, sino se invierte en el motor de ellas las personas y la cultura organizacional”²⁴. Para Cárdenas, en el sector público cobra mayor validez este postulado, “si la mentalidad no cambia se continuarán replicando las viejas leyes y antiguos procedimientos y trámites; es decir, la vieja manera de administrar”²⁵. Este autor sintetiza administración del talento humano en cuatro problemas puntuales de este tema: el primero, la falta de desarrollo de los directivos, el segundo, relacionado con la obsolescencia del modelo de gestión tradicional, el tercero, es la cultura del funcionario público, pues

según el autor, Colombia carece de orgullo de ser funcionario público²⁶.

A partir de estos planteamientos conceptuales soportados en la revisión bibliográfica, se establece la siguiente definición de barreras culturales organizacionales,

las barreras culturales organizacionales se constituyen en aquellos obstáculos relacionados con los valores y creencias compartidas, la estructura organizacional, la comunicación, el compromiso y participación de las personas, de toma de decisiones y el estilo de dirección que interactúan para producir pautas de comportamiento e impiden la implementación de los sistemas de calidad en una entidad”.

Concepto que se estableció en el hilo conductor para la recolección, análisis, formulación de conclusiones y recomendaciones.

II. METODOLOGÍA

Para dar respuesta a los objetivos de la investigación, la metodología del estudio se basó, en primera medida, en la identificación del estado del arte, a través de un análisis de contenido de documentos académicos publicados sobre el tema objeto de investigación, generados en la implementación de sistemas de calidad en general y en las entidades públicas. El universo poblacional para el desarrollo de la investigación estuvo dado por el conjunto de 126 entidades del sector público que se encuentran certificadas bajo la Norma Técnica de Calidad NTC GP1000 2004, referenciadas por el DAFP.

22 Gestión del cambio en el sector público. Paradigmas gerenciales. Aduanas No. 33 (2000): Santo Domingo: Aduanas, p. 3.

23 *Ibíd.*, p. 3.

24 CALDERÓN HERNÁNDEZ, Gregorio, Gerencia del Talento Humano en el Sector Público: Análisis de las entidades del sector público de Manizales, Pereira y Armenia, 2001, p. 1.

25 CÁRDENAS, M. Gerencia pública en Colombia: alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector colombiano, Bogotá, Editorial Jurídica, 1994.

26 CALDERÓN. Op. cit., p. 9.

Cuadro 1. Criterios de selección de la muestra

Criterios de Selección	
Ámbito de actuación	Entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional
Sector	Gobierno Nacional –Sector Central: instituciones que producen o suministran servicios colectivos, como educación, agricultura, defensa, entre otros.
Ubicación	Sede Central ubicada en Bogotá
Norma Implementada	NTC GP 1000:2004
Tiempo de Certificación	Certificadas entre el enero 2005 y diciembre 2007.
Madurez en la implementación	Mínimo 3 años de madurez en la implementación de sistema, considerando los criterios de la norma ISO/IEC 17021 (Requisitos para los organismos que realizan auditoría y la verificación de sistemas de gestión) que establece que el ciclo de certificación debe ser de máximo 3 años.
Importancia estratégica para la investigación en sector público	Ente rector del sector público colombiano Encargado de establecer y aplicar directrices para desarrollar organizaciones acordes a las necesidades de los clientes, las exigencias del buen servicio, así como de promover la cultura de mejoramiento sostenible y la innovación en las instituciones públicas en busca de mejores prácticas de gestión.
Importancia dentro del Plan nacional de desarrollo 2010-2014	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas.(IPSE) Considerando que el plan nacional de desarrollo 2010 2014 presenta las potencialidades minero-energéticas del país, en tres sectores (eléctrico, hidrocarburos y minería) con altas expectativas económicas para el desarrollo del país.

Para ello se tomó el total de las entidades públicas certificadas a 2007 que corresponde a un total de 25; de estas, 13 entidades cumplieron con los criterios de selección, se buscó entonces, a partir de estas 13 entidades certificadas, constituidas en la población objeto, trabajar con un margen de error del 5% con un nivel de confianza del 95%.

De esta manera las entidades participantes fueron un total de 13. El estudio fue de tipo “descriptivo”, pues su objetivo se dirigió a identificar las barreras culturales presentadas en las entidades públicas, a través de una descripción de los procesos, actividades, estructura, liderazgo y personas, entre otros aspectos, que pueden afectar la implementación de SGC. La definición de los instrumentos contempló técnicas de carácter cuantitativo, como la encuesta y entrevista semiestructurada, soportada en variables y factores de

evaluación registrados, para lo cual se consideró la información sobre barreras culturales abordada desde los planteamientos del marco referencial, tomado como fundamento el concepto de barreras culturales organizacionales planteado para este estudio; ellos conformaron los cuestionarios de recolección de información para directivos, funcionarios y expertos. La encuesta para funcionarios incluyó 12 preguntas cerradas de selección múltiple, esta se aplicó a los funcionarios de las entidades, teniendo en cuenta los diferentes procesos del sistema a nivel gerencial, misional, soporte, evaluación, así como los niveles jerárquicos, profesional, técnico, asistencial, para poder contemplar las diferentes subculturas y lograr una visión global de la organización; para la calificación de las respuestas se empleó la escala *Likert*.

La encuesta a directivos se aplicó a jefes de las organizaciones, entre ellos: el representante de la Alta Dirección, los responsables de Calidad, en los procesos de evaluación el líder de Control Interno, personas del nivel asesor y jefes de Talento Humano, entre otros, el instrumento incluyó 11 puntos relacionados con: beneficios y barreras de la implementación del SGC, factores generadores de fracaso, resistencia al cambio y comportamientos que evidencian prácticas de calidad. La entrevista a expertos, en la que participaron personas con una amplia trayectoria profesional o académica, contó con docentes a nivel de especialización y maestría en el tema de gestión de la calidad; consultores y asesores que hubieran apoyado la implementación de estos modelos con experiencia en el sector público.

Para realizar el tratamiento y análisis de la información se desarrolló un *software*, orientado a la sistematización de los datos, tanto de las preguntas abiertas como cerradas de cada uno de los tres instrumentos aplicados. Se empleó una técnica para el análisis estructural (MICMAC) de las barreras identificadas a partir de la encuesta a funcionarios, basada en el establecimiento de las relaciones de causalidad entre las diferentes variables, a partir de la calificación de un grupo de expertos, los cuales estuvieron constituidos por tres personas. El diligenciamiento se realizó a través de un *software* que permitió confirmar la importancia de ciertas variables bajo la siguiente matriz. La motricidad identifica la influencia que el indicador de una variable ejerce sobre las demás, mientras que la dependencia, representa la influencia de los diferentes indicadores sobre uno particular.

(-) Motricidad (+)	(+ -) Zona de Poder (Variables de entrada)	(+ +) Zona de Conflicto (variables de enlace)
	(- -) Zona de Variables Autónomas	(- +) Zona de Salida (variables de salida)
(-) Dependencia (+)		

Figura 1. Plano de la matriz de influencia directa

Fuente: autoras.

De manera general cada uno de los cuadrantes se interpreta así: primer cuadrante, corresponde a la zona de poder, a los indicadores de las variables que influyen mucho sobre las demás y a la vez son poco afectados por otras, en el segundo cuadrante, considerado como la zona de conflicto, se ubican los indicadores de las variables muy motrices y la vez muy dependientes. Estos representan las variables estratégicas, es decir,

aquellas variables claves para intervenir un fenómeno. Tercer cuadrante, corresponde a la zona de salida o resultados, incluye factores más dependientes y menos influyentes, y, en el cuarto cuadrante, denominado “Zona de variables autónomas o falsos problemas”, enmarca variables de muy débil motricidad y muy poca dependencia. De esta forma se obtiene un orden jerárquico; en primer lugar se ubican los indicadores

de las variables con mayor influencia y dependencia, las cuales se consideran las *variables estratégicas*, marco de referencia para la formulación de recomendaciones

y estrategias de intervención sobre el tema objeto de estudio.

Las principales barreras culturales organizacionales en la implementación de SGC se reflejan la tabla 1:

Barreras culturales organizacionales

Tabla 1. Barreras culturales directivos

CATEGORIA	FRECUENCIA ABSOLUTA	% FRECUENCIA
TOMA DECISIONES	3	4%
COMUNICACIÓN INTERNA	3	4%
COMPROMISO FUNCIONARIOS	15	19%
ESTRUCTURA ORGANICA	7	9%
RESISTENCIA AL CAMBIO	29	36%
ESTILO DIRECCIÓN	5	6%
GESTIÓN CONOCIMIENTO	6	7%
GESTIÓN DEL CAMBIO	9	11%
OTRAS	4	5%

Quienes señalan la resistencia al cambio 36%, manifestando que ello se da por el desconocimiento de los objetivos, sumado a la falta de apropiación del modelo, y también porque genera mayor carga laboral sin aumentar el número de personal.

III. RESULTADOS

Los resultados se trabajaron a partir de la información aportada del total de las 13 entidades, y 187 participantes, distribuidos así: 140 funcionarios y 38 directivos de entidades públicas y 9 expertos que permitieron profundizar en su análisis.

También falta de preparación de las personas para el cambio, generada en parte por el temor a adoptar nuevos esquemas organizacionales, que ponen en peligro la continuidad laboral, ello por la concepción de los servidores públicos del concepto de calidad, pues lo asocian erróneamente con procesos de re-estructuración organizacional. La *resistencia al cambio* se refleja como una doble carga laboral, difícil de asumir cuando las entidades están apagando incendios y no se dedican a pensar en cómo mejorar. Por lo tanto reaccionan a la estructuración de la documentación, constituyéndose en una de las primeras causas de rechazo de quienes se niegan a abandonar su situación de comodidad.

Otra barrera es *falta de conciencia sobre la labor que debe adelantar un servidor público*, ya que no se considera al usuario, beneficiario o ciudadano y la *delegación de la responsabilidad y autoridad se da desde las funciones y no desde los procesos*, de allí puede derivar la idea de la doble carga laboral con respecto a las variables establecidas por los funcionarios. La tabla 2 presenta los resultados de este nivel, en el cual se destaca con porcentajes más representativos: el compromiso de los funcionarios, la comunicación y la estructura orgánica. También la tabla presenta los resultados de directivos y funcionarios.

Tabla 2. Barreras culturales en cada una de las categorías evaluadas

No	DIRECTIVOS	%	FUNCIONARIOS	%	EXPERTOS
1	Resistencia al cambio	36%	Compromiso de los funcionarios Motivación a involucrase	80.7%	Inadecuado liderazgo y compromiso del nivel directivo (Estilo de dirección)
2	Falta de compromiso de los funcionarios	19%	Comunicación Informalidad en la comunicación	71.4%	Inadecuada preparación para el cambio (Gestión del Cambio)
3	Inadecuada gestión del cambio	11%	Estructura Organica Bajo nivel de cooperación y coordinación entre dependencias	71.4%	Falta de compromiso de los funcionarios frente al servicio público
4	Inadecuada Estructura organica	9%	Participación del personal Motivación al personal	70.0%	Resistencia al cambio
5	Fallas en trasferencia de conocimiento (Gestión del conocimiento)	7%	Estilo de dirección Deficit de tiempo dedicado a las actividades del sistema	67.1%	Delegación de la responsabilidad y autoridad se da desde la funciones y no desde los procesos. (Estructura organica)
6	Inadecuado estilo de dirección	6%	Compromiso de los funcionarios Las personas sienten que es impuesto	64.4%	Falta de asesoría y orientación externa apropiada (Consultoría)
7	Fallas en la comunicación interna	4%	Estilo de dirección Coherencia entre el discurso y la practica	64.3%	Desconocimiento de los beneficios del sistema (Comunicación)
8	Fallas en la toma de decisiones	3%	Toma de decisiones Demora en los tiempos de reacción	63.6%	
9			Compromiso de los funcionarios Carencia de un modelo de competencias	63.6%	
#			Compromiso de los funcionarios Carencia de metodologías de enseñanza practica	62.1%	
#			Estructura organica Inadecuada formalización de responsabilidades	60.7%	

Fuente: autoras.

Factores de fracaso identificados en la implementación de SGC

Esta pregunta fue contestada por los directivos, los resultados más representativos frente a esta pregunta se encuentran en la tabla 3.

Tabla 3. Factores de fracaso en la implementación de SGC

CATEGORIA	FRECUENCIA ABSOLUTA	% FRECUENCIA
RESISTENCIA AL CAMBIO	10	14%
CONSULTORÍA EXTERNA	4	5%
GESTIÓN DEL CAMBIO	15	20%
MOTIVACIÓN DEL PERSONAL	11	15%
GERENCIAMIENTO ALTA DIRECCIÓN (ESTILO DE LIDERAZGO)	11	15%
SISTEMAS DE CALIDAD DE PAPEL	7	9%
OTROS	16	22%

Los principales factores están referidos a la gestión del cambio, le siguen en su orden la motivación del personal y el gerenciamiento de la alta dirección, también se destaca un porcentaje significativo de respuestas (22%) que establece que no se dieron factores de fracaso en la implementación. Al tomar los resultados de las tres categorías se puede establecer que parte de esta resistencia al cambio está argumentada en que las prácticas de calidad quitan tiempo a las actividades misionales de la entidad, se establece que no identifican el Sistema como una herramienta para optimizar la

gestión misional de la entidad. Con respecto a dónde se dan los mayores niveles de resistencia en las entidades del sector público, los consultados señalan que en todos los niveles de la organización desde el directivo, pasando por el asesor, profesional, técnico y asistencial. Con relación a la gestión de cambio se encuentra falta de capacidad para transmitir los beneficios, la ausencia de mecanismos para sensibilizar al ser humano y conscientizarlo de manera que llegue a todas las personas. Los cambios no se interiorizan con facilidad, aducen los directivos y expertos.

Evidencia de las prácticas de calidad

Tabla 4. Evidencia de las prácticas de calidad

CATEGORIA	FRECUENCIA ABSOLUTA	% FRECUENCIA
COMPROMISO PERSONAL	10	13%
DESEMPEÑO INDIVIDUAL	18	24%
ENFOQUE AL CLIENTE	10	13%
MEJORA DE PROCESOS	33	43%
OTRAS	5	7%

Para la gerencia de procesos con un 43% de las respuestas de los funcionarios del nivel directivo, sus principales razones están apoyadas en que las prácticas de calidad se ven en la optimización de la planeación de actividades, mejor manejo de información, la optimización en la administración de recursos y en general en una mayor organización en el trabajo.

Dentro de las prácticas de calidad también se tuvo en cuenta el clima laboral, directamente evaluado por los funcionarios, a través de la encuesta; de manera genérica se percibe una influencia positiva en la implementación del SGC en torno a: consideran que cuentan con los recursos necesarios para realizar el trabajo eficientemente, los procedimientos garantizan la efectividad de las acciones ejecutadas, se encuentran satisfechos

con el trabajo realizado en la entidad. Igualmente, con respecto a la variable de innovación que también evidencia prácticas de calidad, los directivos y funcionarios coinciden en que se han mejorado los productos o servicios, se han realizado cambios innovadores en los procesos preexistentes y se han desarrollado nuevos procesos.

También, las prácticas de calidad, según los directivos, se ven en el desempeño del talento humano, las personas conocen sus clientes, sus necesidades y se enfocan en brindar una buena atención al ciudadano. De otro lado, se resalta que los proyectos de mejora más relevantes están en las tecnologías de información y comunicaciones a través de aplicativos y sistemas integrados de información estratégicos y operacionales.

Recomendaciones para la mejora

A juicio de las personas participantes se establecieron como recomendaciones las siguientes:

Tabla 5. Recomendaciones para la mejora

Directivos	Porcentaje	Funcionarios	Porcentaje
Gestión del Cambio	19%	Persona (Servidor Público)	22%
Compromiso Directivo	17%	Gestión del Cambio	17%
Persona (Servidor Público)	16%	Gestión del Conocimiento	16%
Direccionamiento Estratégico	10%	Compromiso Directivo	16%
Mejoramiento del Proceso	8%	Mejoramiento del Proceso	11%
Gestión del Conocimiento	8%	Comunicación Organizacional	11%

Al comparar estos resultados se encuentra que las recomendaciones para los directivos se centran, en primer lugar, en la gestión del cambio y el compromiso directivo, en tanto que para los funcionarios están enfocadas en las personas y la gestión del cambio; sin embargo, de manera general se observan coincidencias frente a las recomendaciones, de acuerdo con estas categorías de análisis.

Por su parte, los expertos, en cuanto a las estrategias para la mejora continua, establecen que la etapa inicial de implementación exige conocer el estado de la organización, a partir de fuentes de información confiables, también la preparación del personal de la

entidad en procesos de gestión del cambio. Además, proponen avanzar hacia la consolidación de sistemas de información gerencial y operativos, soportado en un tablero de indicadores, un ejercicio permanente de autoevaluación y control y gestión, ello sumado a: la gestión de la innovación, gestión del aprendizaje y del conocimiento, teniendo en cuenta el modelo de competencias; gestión de la mejora continua para mayor competitividad; la capacitación continua, menos magistral y más vivencial, definir procesos de aprendizaje que fortalezcan valores, así como el mejoramiento del clima organizacional y generar estímulos de alto nivel que motiven la cultura de calidad.

IV. DISCUSIÓN



Figura 2. Barreras culturales de las entidades públicas del estudio.

Las barreras culturales organizacionales que en mayor medida afectan las entidades del sector público en Colombia se pueden ver en la figura 2 y están referidas a: compromiso de los funcionarios públicos particularmente por su motivación a involucrarse, pues representa para ellos mayor trabajo; las fallas en la motivación apropiada del talento humano en el tema de calidad, las personas sienten que es una imposición, en parte, porque no participaron en su construcción; se carece de un adecuado modelo de competencias y de metodologías prácticas de enseñanza-aprendizaje. Del mismo modo, la comunicación interna se configura como una barrera en lo atinente a la informalidad en la comunicación que genera murmullos y especulación y al bajo nivel de cooperación y coordinación entre las áreas. El estilo de dirección, especialmente por el déficit de tiempo dedicado a las actividades del SGC por parte de la alta dirección, el desconocimiento de los beneficios de la implementación del SGC y la falta de coherencia entre el discurso y la práctica por parte de la alta dirección. La toma de decisiones especialmente por la demora en los tiempos de reacción y por la alta centralización para la toma de estas. La estructura orgánica a partir de una inadecuada formalización de responsabilidades, y la estructura rígida poco flexible a los cambios internos y del entorno.

A partir de este análisis se establece como un factor estructural el compromiso de los funcionarios públicos en el que juega un papel preponderante la persona con sus actitudes; por ello resulta de especial interés retomar los planteamientos de Benito Sánchez²⁷, quien afirma que una actitud entendida como posición intrínseca de una persona, está relacionada con el cambio de hábitos. Por ello, debe diferenciarse entre entender la bondad de los conceptos y persuadir el cambio de actitud. Frente a este punto De Bono plantea que: “persuadir la personalidad racional y emocional del

trabajador es el dolor de cabeza de quien quiere llevar a cabo una mejora y señala que la lógica no cambia las emociones, pero si la percepción cambia, entonces las emociones pueden cambiar”²⁸.

La no participación en la toma de decisiones referida a que los funcionarios no se sienten partícipes de este proceso, en parte, por las reglas y estructura organizacional, centran las decisiones exclusivamente en los altos directivos (centralización en toma de decisiones), ello refuerza el planteamiento del estudio de Martínez et ál., 1999, según el cual, una de sus conclusiones es que el principal impedimento encontrado es: “la cultura existente en la organización está sustentada en el hecho de que la decisión de implantar el sistema se tome sin la participación de los trabajadores, ello provoca la falta de implicación de los miembros de la organización en el proyecto”²⁹.

De acuerdo con lo señalado por los expertos participantes en el estudio, se establecen ciertos niveles de inercia de las entidades públicas que pueden afectar de forma negativa la adopción de SGC. Por tanto, el enfoque del trabajo por funciones (no habrá cargo sin funciones) se constituye en un planteamiento legal estatal no alineado con el enfoque de procesos del SGC. Expertos y directivos consultados afirman que la gestión por procesos no existe, porque se sigue trabajando por funciones y la mayoría de entidades simplemente homologan los procesos a la estructura funcional. Estos resultados confirman y apoyan la conceptualización de Casadeús y Heras, Martínez et ál., 1999, 2000³⁰, según la cual, los obstáculos presentados hacen referencia a

28 DE BONO citado por SÁNCHEZ LARA, Benito y JIMÉNEZ, Jaime. ¿Por qué fallan las prácticas de calidad?, Programa de Postgrado en Ingeniería, UNAM, México D. F., 2006, p. 4.

29 MARTÍNEZ FUENTES y otros. Diseño e implantación de un enfoque de gestión de la calidad basado en las Normas ISO 9000: Algunos aspectos relevantes 1C. Departamento de Dirección de Empresas, Universidad de Valencia, 2000.

30 MARTÍNEZ COSTA, M. Op. cit., p. 34.

27 SÁNCHEZ LARA, Benito, Op. cit., p. 4.

la existencia de determinados aspectos organizativos como son estructura existente que dificulta el desarrollo del sistema de calidad.

En el primer cuadrante de la figura 3 puede observarse que las variables de poder (alta motricidad y baja dependencia), es decir, las que ejercen mayor influencia en las demás y a la vez no son fácilmente influenciadas, abarca: el alto nivel de improvisación y la marcada centralización en la toma de decisiones; la rigidez en la

estructura orgánica caracterizada por la poca flexibilidad a los cambios internos y del entorno, así como la inadecuada formalización de responsabilidades.

Por su parte, en el segundo cuadrante se encuentra que las variables más preponderantes, identificadas como *Estratégicas*, las cuales resultan de la calificación de la importancia de cada uno de los indicadores de las variables asociadas con las barreras culturales, así:

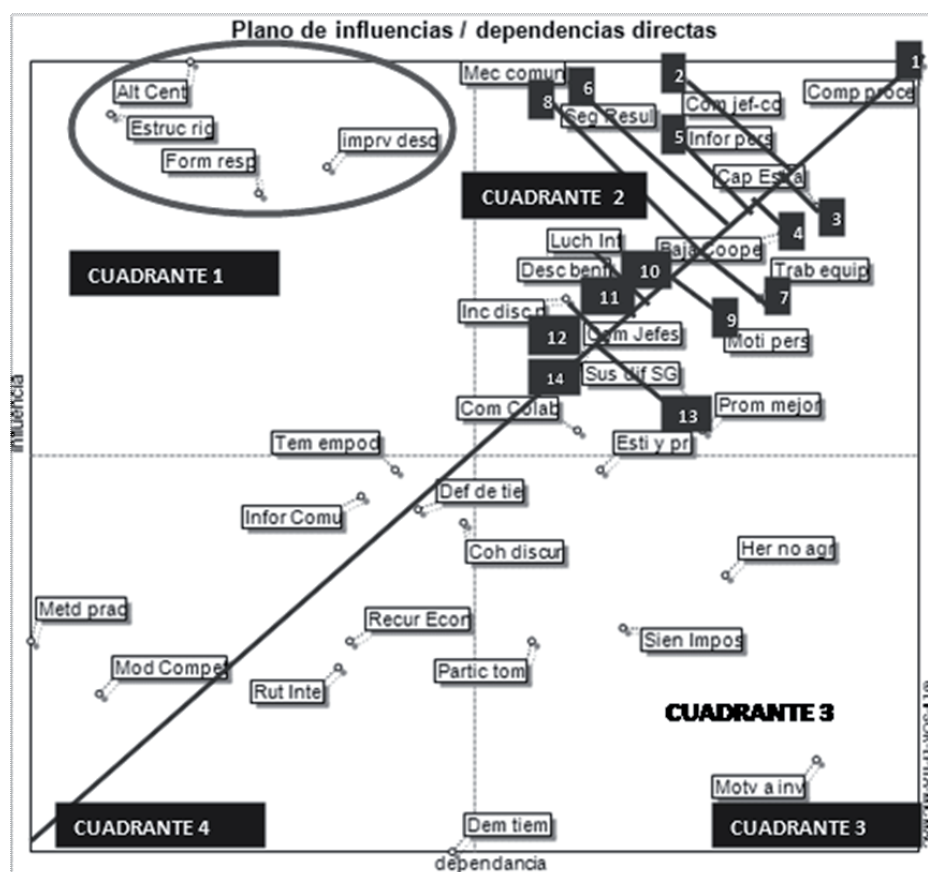


Figura 3. Plano de influencias y dependencias.

Frente al compromiso y participación del talento humano, las variables estratégicas son: 1. Compromiso de los funcionarios con los procesos: falta de promoción del trabajo en equipo, falta de información a las personas sobre el sistema, fallas en el seguimiento a los resultados; estilo de dirección: con las siguientes

variables la capacidad estratégica de la alta dirección: el desconocimiento de los beneficios, la falta de promoción de las acciones de mejoramiento alcanzadas y la incoherencia entre el discurso y la práctica; estructura organizacional: el bajo nivel de cooperación entre las áreas, como variable estratégica. En relación con la

toma de decisiones, las variables estratégicas corresponden a las luchas internas de poder. Estas variables, denominadas estratégicas son las más significativas y se constituyen en el soporte para la formulación de las recomendaciones y estrategias de acción.

V. CONCLUSIONES

A partir del marco referencial, la descripción y el análisis de los resultados se concluye que:

- Las *barreras culturales organizacionales* que más afectan al sector público colombiano para la implementación y mantenimiento de los SGC a partir de la NTGP1 1000:2004, son cinco: El compromiso y participación de los funcionarios públicos, La comunicación interna, El estilo de dirección, La toma de decisiones y La estructura orgánica.
- Los *factores de fracaso identificados en la implementación de SGC en las entidades del sector público* están dados por cinco fuentes, primera: la falta de un proceso estructurado de gestión del cambio, segunda: los vacíos para concentrar esfuerzos en una adecuada gestión del conocimiento, tercera: la marcada presión del entorno legal que lleva al cumplimiento normativo por imagen, cuarta: los sistemas de calidad de papel que no se cumplen en la práctica y quinta: el apoyo de consultorías no adaptadas a la cultura de las entidades.
- *Prácticas de calidad en el interior de las entidades públicas*: se ven materializadas especialmente en seis puntos, así: El clima organizacional; Los avances en la materialización del enfoque de procesos, particularmente los que tienen que ver con su estandarización; El seguimiento y control y mejora continua; El avance en los desarrollos tecnológicos asociados al SGC, y Las reestructuraciones de las entidades.
- *Variables estratégicas identificadas frente al tema de barreras*: se establecen 12 variables estratégicas claves para la formulación de estrategias, que a futuro puedan mejorar la implementación y mantenimiento de SGC en el país, se constituyen en los siguientes focos de atención para la formulación de estrategias en cuanto a: El talento humano (compromiso y participación); Estilo de dirección; Comunicación interna, y Estructura orgánica.
- Así, los resultados obtenidos plantean como eje central para la implementación del sistema de calidad al ser humano, quien a partir de su compromiso puede representar o no una barrera cultural, que logra incidir en la mejora continua organizacional del sector público.
- Falta de conciencia sobre la labor que debe adelantar un servidor público como representante del Estado ante la sociedad a la cual se debe, ya que no se considera al usuario beneficiario o ciudadano, como la razón de ser de la entidad.
- Los SGC se han enfocado al cumplimiento de requisitos mínimos, recaen en la responsabilidad de unos pocos encargados, existiendo un bajo nivel de compromiso de cargos directivos y de algunos funcionarios públicos, lo cual lleva a volverlos coyunturales.
- El SGC se enfoca a un nivel operativo generando unos sistemas centrados en la documentación y no en el fortalecimiento de la cultura de la calidad de las personas, contrario a los postulados, principios y filosofía que soportan el sistema de gestión de la calidad.
- Considerando que la resistencia al cambio se encuentra directamente asociada con las personas, su compromiso, participación y motivación frente a los procesos de cambio, puede concluirse que se

trata más de un efecto a partir de la materialización tanto de las barreras como de los factores de fracaso.

- Los sistemas de gestión de calidad no son vistos como una moda por los integrantes de las entidades, se presentan como una forma de dar respuesta a los requerimientos del ciudadano para lograr un Estado más eficiente que consolide su legitimidad y credibilidad.

VI. RECOMENDACIONES

A continuación, se formulan las principales recomendaciones planteadas, considerando las variables estratégicas identificadas a partir de las barreras.

Redimensionamiento del servidor público como eje de la transformación cultural de la calidad en la entidad. Esto se puede materializar en un proceso de implementación y mantenimiento del SGC, basado en la gestión de personas para desarrollar su motivación, compromiso y participación, aquí se proponen tres elementos basados en los planteamientos de Mintzberg (2010)³¹, como son: a. Empoderar la persona, b. Desarrollar la persona, c. Conformar y conservar equipos de trabajo. Esto exige un sólido sistema de reconocimientos y recompensas a los resultados colectivos, con un capítulo estructural respecto a las personas que generen acciones de mejora y propuestas de innovación reales y operacionalizables.

- Una gestión del cambio que renueve realidades organizacionales: “Dame un punto de apoyo y moveré el mundo”. Determinar un perfil cultural de los integrantes de la organización con el propósito de establecer las subculturas organizacionales y seleccionar las metodologías de enseñanza aprendizaje, y programas de comunicación que garanticen

la apropiación de acuerdo con sus particularidades. Tomando a Kurt Lewin quien propone un cambio a partir de las siguientes tres fases: descongelar, cambiar y recongelar, retomadas por John Kotter³², así: primero descongelar el *statu quo*, lo cual requiere crear un sentido de urgencia; segundo, llevar a cabo acciones que provoquen cambios, ello a través de facultar a las personas para actuar y generar conquistas a corto plazo. Tercero, anclar los cambios a la cultura, para lograr que dichos cambios sean permanentes.

- Reorientar el discurso para lograr la motivación, pues no se trata de implantar un SGC o los requisitos de la norma, sino de mejorar continuamente la calidad en los productos y lograr la excelencia en el servicio en pro de los intereses del ciudadano, en el entendido que no hay resistencia a la mejora, pero sí al cambio.
- Creación de un centro integrado de seguimiento a la gestión de las entidades públicas (CISEP). Como estrategia de integración sistémica, su objetivo es realizar un seguimiento y evaluación del impacto de los SGC en los usuarios del país, a partir de la misión de cada entidad, liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Repensar el rol de los organismos de certificación como responsables de verificar la conformidad de los SGC para su mayor sostenibilidad en el sector público. Es decir, superar el énfasis en lo documental y llevar a las entidades a transitar a la evaluación de los deberes centrados en: la gestión de las personas para lograr su compromiso y participación, la gestión de la innovación, la gestión del

31 MINTZBERG, Henry, Managing, Grupo Editorial Norma, 2010.

32 KOTTER, John P. Leading Change. Boston, MA: Harvard Business School, Press, 1996. Why Transformation Efforts Fail".

aprendizaje, la comunicación, el conocimiento, la mejora continua de la competitividad.

- Diseño e implementación de la NTC-GP-CO Norma Técnica de Comunicación para el sector público colombiano. La cual se propone que sea diseñada entre el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), como una herramienta de gestión que contenga los lineamientos y requisitos que aseguren su efectividad.

Propuesta de un modelo de implementación integral del SGC

Tomando como fundamento el análisis de resultados, así como las conclusiones y recomendaciones planteadas en el marco del estudio “Barreras culturales organizacionales para la implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en las entidades del sector

público colombiano”, se plantea un modelo que busca retomar e integrar de una manera holística y sistémica los elementos identificados como debilidades culturales organizacionales, y las variables estratégicas, de manera que se constituya en un aporte a la construcción y fortalecimiento del tema de calidad en el país.

Bajo esta concepción, la estructura del modelo ubica en el centro las personas como protagonistas de los cambios en las organizaciones con sus comportamientos, pensamientos, emociones, valores, creencias y motivaciones.

Primer nivel

Direccionamiento integral, que constituye la plataforma del modelo el cual incluye tres elementos:

Gerencia de las personas, centrado en el esquema de competencias humanas y técnicas con respecto al Ser-Saber – Saber-hacer – Querer-hacer.

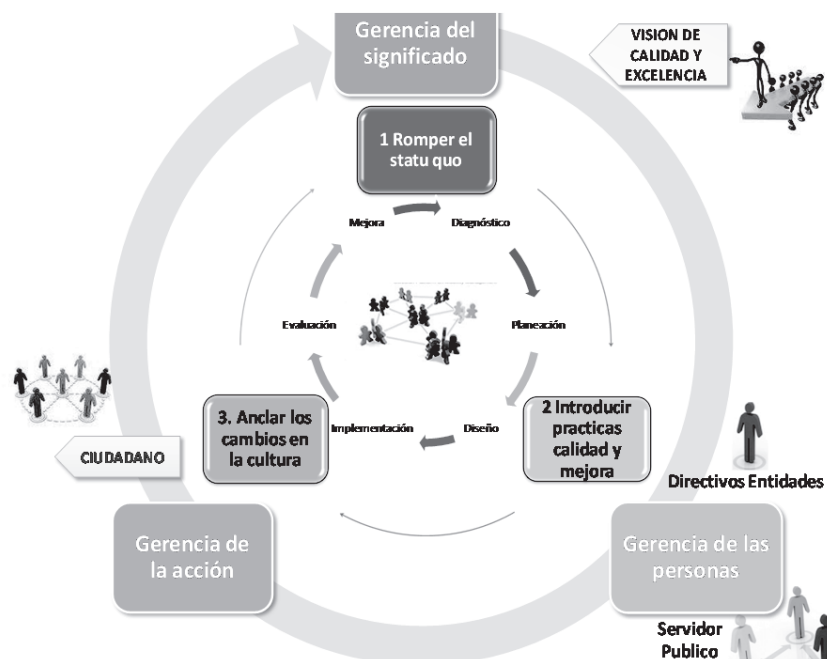


Figura 4. Modelo de implementación integral del SGC.

Competencias que deben responder al perfil del servidor público desde el objeto de su función al servicio estatal, condición que lo hace diferente a otro empleado en el país.

Gerencia de la acción, correspondiente a la actividad cotidiana asociada con los procesos misionales o la razón de ser de las entidades, directamente asociadas con los clientes, ciudadanos y partes interesadas.

Gerencia del significado, aquí se ubica el director o gerente como foco central de la organización, y lo convierte en el arquitecto de la organización, fija su norte y busca dar significado para movilizar las personas hacia la visión y metas, define la orientación estratégica.

Segundo nivel

Transformación organizacional, centrado en la gestión del cambio o de la transformación para la calidad, lo cual implica modificaciones en el ideario, doctrina y roles de los integrantes, un cambio de paradigmas con una dirección comprometida a liderarlo desde las tres fases de Kurt Lewin y los ocho pasos de John Kotter. Sin embargo, antes de abordar cada una de las fases se plantea la necesidad de partir de una planeación del cambio, sustentada en la identificación del perfil cultural de los integrantes de la organización con el propósito de establecer las características de las personas que conforman en AND de la organización. A partir de esto:

Primero: *establecer el sentido de urgencia* que motive el compromiso de todos los integrantes con las nuevas prácticas, para ello deben crearse situaciones de crisis.

Segundo: *contar con un equipo de la entidad* (equipo de coalición) reconocido y respetado en su trayectoria en la entidad y ubicado en cargos de poder y reconocimiento.

Tercero, *una visión clara del director*, más allá de los requisitos de la norma, debe tener en mente su reto para lograr, puede ser una organización altamente competente y efectiva que se mueve bajo estándares de calidad (visión de la transformación).

Cuarto, *capacidad de comunicar estratégicamente* por parte de los directores de entidades, de manera que irradian la visión de la transformación requerida.

Quinto, *facultar a los empleados* para que actúen bajo los nuevos lineamientos, aquí se espera haber alcanzado un nivel de comprensión, que motiva más fácilmente el compromiso frente a las nuevas prácticas.

Sexto, *generar conquistas a corto plazo* para encontrar evidencias tangibles que permitan demostrar la transformación hacia la calidad.

Séptimo, *reforzamiento de los beneficios ya alcanzados*, para mantener el impulso de la transformación, la mejora y la innovación en la organización

Octavo, lograr que la mejora y la innovación a partir de la transformación que implica el SGC se incorporen a la cultura de la entidad, es decir, a las normas de comportamiento y valores de la organización.

Tercer nivel

Implementación del SGC, se plantea que la guía del proceso de implementación de la función pública se centre en primera instancia en las personas, partiendo de un diagnóstico integral organizacional, previo a la planeación y estructuración para la transformación que implican lograr la cultura de la calidad, e introducir los cambios que corresponde a la implementación; luego, realizar la evaluación del nivel de apropiación, la cual no debe estar centrada en lo documental, sino en el impacto sobre usuarios, organización, procesos y agregando la tercera fase, la mejora a partir de la evaluación y el aseguramiento de que la transformación, a partir

de las prácticas de calidad, queda incorporada en la cultura de la entidad.

BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN HERNÁNDEZ, Gregorio. La gestión humana y sus aportes a las organizaciones colombianas, Bogotá, 2006.

CAMISÓN, César; CRUZ, Sonia y GONZÁLEZ, Tomás. Gestión de la calidad, conceptos, enfoques, modelos y sistemas. Madrid España: Prentice Hall, 2007, 1464 p.

CÁRDENAS, M. Gerencia pública en Colombia: alternativas de gerencia de recursos humanos en el sector colombiano, Bogotá, Editorial Jurídica, 1994.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, Una nueva gestión pública para América Latina, p. 7.

DALE, B. G., y LACELLES, D. M. Levels of total Quality Mangement Adoption, Prentice Hall, Londres, 1994, 117 p.

GÁMEZ, Santiago; PULIDO H., Carlos y PINZÓN, José. Desarrollo de un modelo para la mejora continua sostenible en los sistemas de gestión de las organizaciones. Tesis en Maestría. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2009, 333 p.

HUGUES OWEN, E. La nueva gestión pública. Lecturas de gestión pública, España: MAP, 1996.

ICONTEC, Impacto de la certificación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en las empresas colombianas, Investigación realizada por ICONTEC, Centro Nacional de Productividad.

KOTTER, John. LEADING, P., Change: Why Transformation Efforts Fail. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, 1996.

MARTÍNEZ C., BALBASTRE, F. y ESCRIG, A.B., La evaluación del marco de la gestión de la calidad. Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, 2001.

MINTZBERG, Henry, Managing, Grupo Editorial Norma, 2010, Universidad de Chile, 2008, 384 p.

MOYADO ESTRADA, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y rediseño de las instituciones del sector público, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, 2002.

RIBES, Ángel, Modelo antropológico para humanizar las organizaciones, papeles de ética, economía y Dirección, no. 6, Universidad de Valencia, 2001.

SÁNCHEZ LARA, Benito y JIMÉNEZ, Jaime ¿Por qué fallan las prácticas de calidad? Programa de Postgrado en Ingeniería, México, D. F.: UNAM.

VILAS M., Carlos. El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno, Foro Internacional, No. 165, jul-sep., 2000.