



SIGNOS-Investigación en Sistemas de
Gestión
ISSN: 2145-1389
revistasignos@usantotomas.edu.co
Universidad Santo Tomás
Colombia

Sáenz Urquijo, Jesús Guillermo; Serrano Turriago, Iván Ernesto
El Sistema de Gestión de la Calidad como modelo de cambio organizacional en el sector
público colombiano
SIGNOS-Investigación en Sistemas de Gestión, vol. 4, núm. 1, 2012, pp. 15-33
Universidad Santo Tomás
Bogotá D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560458741002>

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

El Sistema de Gestión de la Calidad como modelo de cambio organizacional en el sector público colombiano*

**Quality Management Systems as a model of organizational change
in the Colombian public sector**

Recibido: 30 de noviembre de 2011

Revisado: 14 de marzo de 2012

Aceptado: 03 de mayo de 2012

*Jesús Guillermo Sáenz Urquijo ***

Iván Ernesto Serrano Turriago

Convenio Universidad Santo Tomás e ICONTEC

RESUMEN

El presente estudio analiza el proceso de implementación de un sistema de gestión de la calidad, con el fin de identificar los elementos claves que permitan verificar si este se comporta como un modelo de gestión del cambio organizacional y para examinar su articulación con la preservación del conocimiento.

La metodología empleada se fundamentó en la revisión de documentos durante tres momentos diferentes:

antes, durante y después de la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad; también incluyó una revisión bibliográfica, la aplicación de una encuesta y la realización de entrevistas a profundidad.

La investigación permitió identificar elementos comunes entre los sistemas de gestión de la calidad y los modelos de gestión del cambio organizacional, elementos que pueden mejorar la gestión de las entidades del sector público al facilitar cambios organizacionales ordenados y estables.

* Artículo de investigación.

** Correspondencia: Jesús Guillermo Sáenz Urquijo. S&S Asesores. Mg. Calidad y Gestión Integral. Correo electrónico: inguillenz@hotmail.com
Iván Ernesto Serrano Turriago. S&S Asesores. Mg. Calidad y Gestión Integral. Correo electrónico: iserra79@yahoo.com

Trabajo de Grado para optar al título de Magíster en Calidad y Gestión Integral dirigido por: Mg. Fabio Tejada Losada.

Palabras clave: entidades públicas, gestión de la calidad, gestión del cambio, Sistema de Gestión de la Calidad.

ABSTRACT

This study analyzes the implementation of a quality management system, in order to identify the key elements that can be used to verify if this behaves as a model of change management and to examine its relationship with the preservation of knowledge.

The methodology is based on a review of documents for three different stages: before, during and after the implementation of the quality management system. It also includes a literature review, the application of polls and in-depth interviews.

The investigation identified commonalities between the quality management system and change management models, elements that improve the management of public sector entities to generate ordered and stable organizational changes.

Keywords: public sector, change management, quality management, Quality Management System.

I. INTRODUCCIÓN

Según María Domínguez Serrano:

la administración pública soporta juicios desfavorables debido a la falta de coordinación y existencia de duplicidades en las actividades, exceso de funcionarios y cargos públicos, así como un desequilibrio entre los impuestos pagados y los servicios recibidos y en resumen su ineeficacia en comparación con las entidades del sector privado¹.

1 DOMÍNGUEZSERRANO, María. Calidad Total y Administración Pública. En Auditoria Publica, abril de 2004, No. 32, p. 24.

Por otra parte, los cambios generados en los mercados internacionales por causa de la globalización han conducido a que las organizaciones públicas generen cambios en su administración, ya que a través de ellas se adoptan las políticas gubernamentales y sus decisiones y acciones inciden en temas como la infraestructura, la salud, la educación, el desarrollo económico, la regulación de las actividades empresariales y en general en todos los temas relacionados con el bienestar del país.

El gobierno colombiano a partir de la apertura económica planteó que: “un país no puede ser competitivo con un sector privado fuerte y un Estado débil, la calidad es indispensable para apoyar el desarrollo del país”², esto implica la generación de una nueva gestión pública con menos control jerárquico y mayor participación, como insumo para generar resultados significativos; con mayor análisis estratégico y potenciación de sus capacidades, buscando que en las organizaciones se generen cambios en la cultura de gestión, como lo establece Francisco Moyado Estrada³. Lo anterior lleva a que las organizaciones públicas establezcan estrategias de cambio, con el fin de mejorar la relación con los ciudadanos.

Dentro de las herramientas adoptadas en el sector público se encuentran los sistemas de gestión de la calidad; en el caso colombiano este fue regulado por medio de la Ley 872 del 2003 y reglamentada por el Decreto 4110 de 2004, mediante el cual se exige la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades públicas de acuerdo con los requisitos de la Norma Técnica Colombiana NTC GP1000:2004,

2 TOBÓN, Fabio. Calidad en el sector público, Colombia, ICONTEC, Abril 2009, Memorias. Bogotá, D.C. From: <http://www.ccalidad.org/Publicaciones/Convencion/ICONTEC.pdf>

3 MOYADO ESTRADA, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Oct., 2002, pp. 8-11.

esta norma está basada en la Norma Internacional NTC/ISO 9001.

La entrada en vigencia de esta Norma, la cual tiene por objeto “dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de la calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades”⁴, implica que las entidades públicas se enfoquen en los principios de la gestión y en la mejora de la eficacia, eficiencia y efectividad de los servicios prestados a la sociedad.

La Superintendencia de Sociedades es una entidad de orden nacional adscrita al Ministerio de Industria y Comercio, la cual está obligada al cumplimiento de los requisitos en la ley y en la norma y desde el 2004 ha desarrollado actividades con miras al cumplimiento de la misma.

Ante la ausencia de información sobre el hecho de que la implementación de este modelo normativo implica cambios en la gestión de la entidad objeto de estudio y que dichos cambios por lo general crean resistencia para su aplicación y se convierten en un riesgo para la preservación del conocimiento, esta investigación pretende comprobar ¿de qué manera los modelos certificables de calidad en las organizaciones del Estado colombiano se comportan como modelos de gestión del cambio?

Orientaciones de la calidad en las entidades públicas

En el desarrollo de la investigación lo primero fue establecer cuál era la importancia y el enfoque de los sistemas de gestión de calidad en las entidades públicas,

para lo cual se realizó una revisión bibliográfica. A continuación se presentan los puntos más importantes y los autores.

El Concejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del cual forma parte Colombia estableció la “Carta iberoamericana de la calidad en la gestión pública”, documento que define lineamientos para la gestión de la calidad en las administraciones públicas en Latinoamérica y el concepto de calidad en la gestión pública como: “una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos”⁵.

Francisco Moyado⁶ sostiene que la calidad en las organizaciones públicas es un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad institucional, entendiéndose como legítimo la exigencia de los consumidores en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, y que para que la calidad dé un verdadero valor agregado en las organizaciones del Estado, esta debe ser adecuada a los valores propios del sector público tendiente a buscar la máxima calidad posible en el marco de su cultura administrativa, pues la calidad no puede adoptarse en el sector público de la misma manera que en el sector privado.

Juan José Camarasa Castera⁷ sostiene que las administraciones públicas deben centrar su atención en el ciudadano (cliente) y asimismo a sus funcionarios

5 CONCEJO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador", p. 7.

6 Ibíd., p. 3.

7 CAMARASA, Juan José. La Calidad en la Administración Pública. En: Educar en el 2000, abril 2004.

4 INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN. Sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios; requisitos. NTCCP 1000:2004. Bogotá D.C.: El Instituto, 2005, p. 5.

(clientes internos) que son quienes interactúan directamente con el cliente y de ellos dependerá en gran medida el éxito en los servicios prestados.

Considera además que para hablar de calidad en la organización se deben revisar conceptos como aplanamiento de las jerarquías, atención ética, liderazgo, desarrollo de nuevas políticas de personal, gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional, que generen mayor vinculación entre la organización y los empleados, contribuyendo así al mejoramiento en los servicios.

Es evidente que para hablar de calidad en las entidades públicas no solo se deben contemplar en su gestión aspectos como la infraestructura o los recursos financieros y económicos, sino como uno de los puntos más importantes los empleados (funcionarios que trabajan en estas entidades), con el fin de garantizar que la filosofía y principios de los sistemas de gestión de la calidad se reflejen en los servicios prestados a los usuarios para lograr su satisfacción.

Con relación a los sistemas de gestión de calidad en las organizaciones del Estado, Domínguez Serrano⁸ los define como una filosofía para generar cambios organizacionales, que permiten la implementación de principios, la realización de autoevaluaciones y si se tiene como objetivo la evaluación por entidades externas, y a partir de los resultados generar mejora continua en los procesos y por ende en los servicios ofrecidos.

Ahora bien, este mismo autor establece cómo los sistemas de gestión en las entidades públicas representan un papel importante por razones, como:

La incidencia en la economía (representa el 60% de PIB de los países), la escasez de recursos (disminución del déficit público), la reafirmación de valores democráticos (participación del ciudadano en la evaluación

de los programas públicos), legitimación de lo público (eficacia, eficiencia y efectividad de la organización). Serrano evidencia en su artículo cómo el Sistema de Gestión de Calidad se convierte en una herramienta que permite potencializar las organizaciones y atender cada uno de estos requerimientos de la comunidad y los mercados en general.

Por su parte la NTCGP 1000:2004⁹ define el Sistema de Gestión de Calidad en las organizaciones del Estado como una “herramienta de gestión sistemática y transparente que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades. Está enmarcado en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades”.

Revisando estas definiciones con relación al concepto de calidad y de los sistemas de gestión de la calidad, encontramos que todos los autores coinciden en puntos tales como la satisfacción del cliente, pero van más allá en aspectos como la transformación cultural con fines de mejora continua, el liderazgo como factor fundamental para la aplicación de la calidad y el fortalecimiento del enfoque al cliente en los funcionarios.

Gestión del cambio

Asimismo, para el desarrollo de la investigación fue necesario entender qué es la gestión de cambio, así como revisar algunos modelos para la implementación de cambio en las entidades públicas. A continuación se presenta una síntesis sobre el tema.

La gestión del cambio tiene por objeto minimizar la resistencia que obstaculiza la adopción de nuevas

⁹ INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN. Sistema de Gestión de la Calidad para la Rama Ejecutiva del Poder Público y otras entidades prestadoras de servicios. Requisitos. NTCGP 1000:2004, Bogotá, D.C.: El Instituto, 2004.

⁸ Ibíd., 1, p. 24.

prácticas, modelos y herramientas por parte de los individuos, sin que esto signifique una amenaza a su estatus actual o incluso de su medio de subsistencia; implica como factor relevante un estilo de dirección que fomente la comunicación, la participación, el diálogo y el liderazgo en los diferentes niveles, así como la compresión de las acciones tomadas por todas las personas involucradas¹⁰.

Carol Rusaw menciona que los procesos de cambio se distinguen por la definición de objetivos que son más deseables que la situación actual de la organización, esto implica alinear condiciones, objetivos y trabajo. Para esto es necesario que existan cambios mentales que sirvan para desarrollar un mejor futuro en la situación de dichas organizaciones¹¹.

María de la Luz Fernández-Alles & Rocío Llamas-Sánchez en su artículo “The Neoinstitutional Analysis of Change in Public Services”¹² describen cómo el cambio para las entidades públicas actualmente tiende a la homogeneidad, reduciendo la variedad entre ellas y minimizando la adversidad en la gestión pública.

Esta teoría expresa que las entidades inician procesos de cambio bajo la influencia de presiones que ha denominado las 5 “C”, que son:

- **Causa:** se refiere a las razones por las cuales las organizaciones son objeto de presión para que se ajusten a las normas institucionales o a las expectativas. Una de las principales se refiere al interés

10 AMORÓS, Antonio y TIPPELT, Rudolf. Gestión del cambio y la innovación: un reto de las organizaciones modernas. Alemania. InWEnt – Capacity Building International. 2005, p. 8. ISBN 3-937235-52-3.

11 RUSAW, Carol. Changing Public Organizations: Four Approaches. En: International Journal of Public Administration, 2007, 30, pp. 347-361.

12 FERNÁNDEZ-ALLES, María de la Luz y SÁNCHEZ LLAMAS, Rocío. The Neoinstitution Alanalysis of Change. Journal of Change Management. Vol. 8, No. 1, March 2008, pp. 3-20.

de los gobiernos por mostrar una eficiencia en la gestión de sus instituciones que responda a las expectativas.

- **Componentes:** son las diferentes partes que ejercen presión sobre las entidades, el gobierno, los profesionales, los usuarios, entre otros.
- **Contenidos:** se refiere a los requisitos que se derivan de las diferentes presiones institucionales. Se pueden clasificar estas presiones como regulatorias, normativas y miméticas. Las primeras son las que normalmente ejercen las instituciones, pero cada vez hay más análisis del impacto mimético y normativo que ejerce presión sobre los servicios públicos.
- **Control:** este factor describe los mecanismos a través de los cuales se ejerce la presión. En las entidades públicas proviene por lo general de partes interesadas y de la regulación gubernamental. Pero se ha dado gran importancia a la influencia ejercida por las partes no gubernamentales, quienes avalan la gestión social de las entidades.
- **Contexto:** se refiere al entorno dentro del cual las presiones institucionales son ejercidas. Estos entornos son de tipo tecnológico, ambiental, social, entre otros y se evidencia cuando las organizaciones quieren adaptar nuevos procesos, estrategias, etc., lo que implica que se dejen de lado las viejas maneras de hacer las cosas y se adopten nuevas. Estos cambios no se pueden separar de los contextos políticos.

En Colombia la implementación de los sistemas de gestión de la calidad en las entidades públicas fue influenciada por presiones provenientes por las partes interesadas; analizando esto con lo anterior, se podría concluir que la implementación de este sistema es el inicio de un proceso de cambio en las entidades públicas.

Modelos aplicados para generar cambio en las entidades públicas

Carol Rusaw¹³ expone varios tipos de modelos de cambio que se pueden aplicar a las organizaciones públicas, como son:

- **Modelos de final de medio:** son aquellos mediante los cuales se estudian los problemas, buscando las causas que los originan y desarrollando varias soluciones posibles para ellos. Esto implica que se seleccione la mejor alternativa y haciendo una intervención de prueba que permita observar los resultados para compararlos con los resultados inicialmente proyectados y evaluando así la viabilidad de la intervención en términos de alcanzar el resultado.

Este modelo está basado en los principios de administración de Taylor y requiere el pensamiento metódico, los ambientes que tienen la previsibilidad y los instrumentos que lograrán objetivos identificados.

- **Modelo incremental:** este modelo se desarrolla en unidades locales, creando interfaces, opta por generar victorias cortas, busca generar cambios en las tareas inmediatas, son procesos de corto plazo y no necesariamente se relacionan las acciones con las metas estratégicas, da flexibilidad a la organización y requiere pocos recursos para su implementación.

Los usos más comunes de este modelo están relacionados con variedades y nuevas invenciones elab-

oradas de procesos de mejora continua, entendida como un proceso continuo que permite disminuir la variación en las actividades.

- **Modelo pluralista:** se enfoca en la identificación de problemas existentes con el fin de reunir grupos de personas con un interés particular en algún problema para generar nuevos modelos mentales. Se requiere para su aplicación la interacción con los ciudadanos y partes interesadas. Se diferencian de los modelos de final de medio en que obedecen a objetivos basados en la situación económica y de mercado actual, buscan generar políticas de mercado o reformas económicas importantes.

Estos modelos tienen en cuenta varios aspectos para su aplicación, como son: la percepción de los ciudadanos, múltiples mecanismos de recolección y análisis de datos, entre otros.

- **Modelo basado en el individuo:** utiliza el aprendizaje como herramienta clave del cambio, diferenciando entre el aprendizaje individual y el organizacional, que puede ser formal o informal y busca disminuir las brechas en las competencias del personal para solucionar los problemas.

En la tabla 1 se muestra cada uno de los modelos de cambio, su enfoque, el aspecto de cambio que cobija, las características del liderazgo necesarias para su aplicación, los mecanismos de coordinación, los usos más comunes y los principales problemas o desventajas de la implementación de cada modelo.

13 Ibíd., p. 11.

Tabla 1. Enfoque por tipo de modelo

	MEDIO FINAL	INCREMENTAL	PLURALISTA	BASADO EN EL INDIVIDUO
FOCO	Sistemas internos y procesos	Unidades locales, desarrollo de interfaces	Social - económico	Organización vía individual
ÍMPETU PARA EL CAMBIO	Fallas sistemáticas y oportunidades	Oportunidad para crear; ambiente con problemas recurrentes	Crisis o problemas sociales	Roles, trabajo de cambio, crecimiento individual
LIDERAZGO	Estratégico. Con despliegue hacia la operación	Descentralizado	Compartido	Propio e individual
MECANISMO DE COORDINACIÓN	Compleja	Simple	Compleja	Compleja
MECANISMOS	Estructural y procesal	Procesal	Relacionado con participación voluntaria	Uso de vínculos organizacionales y herramientas de recursos humanos
USOS FRECUENTES	Planeación estratégica, calidad total, reingeniería	Victorias cortas, procesos de innovación	Elaboración de políticas compartidas	Entrenamiento y desarrollo, desarrollo de carrera
PROBLEMAS	Largo plazo, recursos	Problemas recurrentes, empoderamiento	Agendas políticas	Transferencia de compromisos organizacionales

Fuente: Changing Public Organizations: Four Approaches. En: International Journal of Public Administration, 2007.

Por su parte, Rhonda K. Reger, John V. Mullane, Loren T. Gustafson y Samuel M. De Marie¹⁴ establecen que los procesos de cambio en cualquier tipo de organización pueden ser de tres clases: modelos incrementales que no fragmentan o remplazan la identidad organizacional, modelos tectónicos que buscan cambios significativos construidos sobre la identidad organizacional actual o modelos revolucionarios que remplazan completamente la identidad de la organización.

La aplicación de estos modelos depende de las condiciones ambientales que rodeen a la organización; los incrementales se aplican en condiciones estables, los tectónicos en condiciones turbulentas y los revolucionarios en condiciones de crisis.

Otro tipo de modelos son aquellos que se experimentan por fases y que buscan una implementación con períodos definidos, donde existe una preparación de la entidad para afrontar el cambio previo a su implementación, como lo expone José Miguel Hartasánchez Garaña¹⁵, quien explica que en las entidades del sector

14 REGER, Rhonda K. et al. Creating earthquakes to change organizational mindsets. En: Academy of Management Executive. 1994, Vol. 8 No. 4, pp. 31-43.

15 HARTASÁNCHEZ GARAÑA, José Miguel. Gestión del cambio en el sector público. En: XIII Congreso Internacional del CLAD

público los cambios son más complejos y de mayor impacto y que es de vital importancia contar con sistemas de gestión del cambio muy bien implementados. Para esto menciona el modelo de Kurt Lewin, que se basa en tres etapas:

- **Descongelamiento:** etapa en donde se prepara la organización para el cambio, en ella se define el objetivo hacia donde se pretende enfocar la organización. Esta etapa es compleja y es en la que se pretende desequilibrar las fuerzas que son la base de la resistencia de las personas a estos procesos. Es durante esta etapa cuando se experimenta el crecimiento de la tensión que rompe el equilibrio, tanto de la tensión natural dentro del sistema como de la tensión inducida de la necesidad del cambio. Los procesos de gestión de cambio pueden fracasar si la implementación de esta etapa no se realiza adecuadamente.
- **Cambio propiamente dicho:** para esta etapa es necesaria la aparición de un líder del cambio, en la cual se redefinen roles de poder, se establecen dependencias nuevas, responsabilidades y autoridades y se busca lograr metas intermedias.
- **Recongelamiento:** en esta etapa se fijan de manera definitiva todos los elementos que han sido consensuados en las etapas anteriores con miras a solidificar y robustecer los factores y cambios en sí, procurando que lo que es nuevo se convierta en el día a día en hábito para las personas.

Por su parte, Walter Mobellán describe en su artículo: “La gestión y el proceso de cambio en la administración pública”¹⁶ cuatro fases para la implementación de procesos de cambio que son:

- **Diagnóstico y análisis:** se evalúan las presiones internas y externas del cambio y su impacto.
- **Selección de estrategias:** se definen los planes de acción para el proceso de cambio.
- **Implantación:** se ejecutan los planes diseñados en la fase anterior.
- **Seguimiento y Evaluación:** se cruza lo planificado con lo ejecutado.

Por otra parte, José Miguel Hartasánchez Garaña¹⁷ expone que la gestión del cambio no solo debe partir de modelos teóricos como el de Lewin, sino que también se pueden generar de modelos empíricos utilizados por los directivos públicos en proyectos exitosos como los estudiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en países como Chile, Venezuela y Perú.

El modelo identificado por el BID establece tres fases que se diferencian entre ellas, por los objetivos, actores, componentes y eventos asociados con cada una. Las fases identificadas y sus respectivos componentes se presentan en la tabla 2.

sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. Noviembre, 2008.

16 MOBELLAN, Walter. La gestión y el proceso de cambio en la administración pública.

17 Ibíd., p. 16.

Tabla 2. Fase del modelo BID

FASE	FACTORES	Oportunidad o urgencia
DE INICIACIÓN	DE CONTEXTO	Régimen fuerte/estable
		Estabilidad macroeconómica
		Burocracia pública competente
		Legitimidad de las instituciones públicas
		Tema central de la agenda gubernamental
	ATRIBUTOS DE LA POLÍTICA	Aceptación ciudadana
		Soporte político
		Cambio incremental
		Económicamente asequible
		Consenso en los objetivos
FASE DE CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDAD	IMPLEMENTADORES	Claridad en los objetivos
		Equipo central nuevo o creado <i>ad hoc</i>
		Habilidad en el área funcional
		Habilidad en la política burocrática
		Motivación/disposición a colaborar
	AGENCIA IMPLEMENTADORA	Cohesión del equipo
		Agencia única
		Autonomía y recursos
		Sistema de entrega simple y gerenciable
FASE DE EJECUCIÓN	ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTACIÓN	Reclutamiento y entrenamiento
		Utilización de recursos privados locales
		Acción rápida para resultados de corto plazo
		Reforzamiento del trabajo en equipo
		Movilización de los involucrados
		Gestión de intereses especiales
		Cumplimientos de normas y resultados
		Retroalimentación y monitoreo
		Planeación adaptación

Fuente: Gestión del cambio en la administración pública. José Miguel Hartasánchez Garaña.

Puntos de coherencia del Sistema de Gestión de la Calidad y los modelos de gestión del cambio

A continuación se presentan las relaciones existentes entre los modelos de gestión del cambio expuestos anteriormente y los sistemas de gestión de calidad. Esta relación se realiza frente a los requisitos establecidos

en la norma NTCGP 1000 y las fases para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades públicas del Estado colombiano.

En la tabla 3 se presenta la relación existente entre los modelos expuestos por Carol Rusawy y los requisitos para el Sistema de Gestión de la Calidad para las entidades públicas establecidas en la NTCGP 1000.

Tabla 3. Relación requisitos del Sistema de Gestión de Calidad con los Modelos

ASPECTOS SGC MODELOS	GENERALIDADES DEL SISTEMA	RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN	RECURSOS (HUMANOS, INFRAESTRUCTURA)	MEJORA CONTINUA
MEDIO FINAL	Este modelo se desarrolla en sistemas que aplican los principios de Deming; puede ser aplicable a Sistemas de Calidad, pues logran generar sensibilización sobre la calidad.	Requiere un liderazgo influyente y con despliegue a toda la organización.	Requiere asignaciones de recursos importantes y busca la creación de la cultura de calidad.	Se basa en la investigación de las causas de los problemas.
INCREMENTAL	Puede relacionarse en las etapas iniciales, donde se hace necesario que las áreas interactúen para determinar procesos.	En el Sistema de Gestión de Calidad los procesos deben tener líderes que generen gestión, lo cual descentraliza el poder.	Requiere participación y creatividad del personal para generar procesos de innovación.	Ataca problemas recurrentes, los cuales también son tomados en cuenta en los Sistemas de Gestión de Calidad como el caso de productos no conformes.
PLURALISTA	Está basado en la planeación estratégica y condiciones sociales y de mercado, los Sistemas de Gestión de Calidad implican el estudio de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de las organizaciones para que generen ventajas en los mercados y frente a la sociedad.	Requiere de líderes que sean capaces de interactuar de manera que se profieran políticas y reformas compartidas.	La participación del personal es necesaria y de carácter voluntario.	Se basan en la información que se recoge de los ciudadanos, los Sistemas de Gestión de Calidad tienen por objetivo la satisfacción de los usuarios, para lo cual se hace necesario fortalecer la comunicación con ellos.
BASADO EN EL INDIVIDUO	Se apoya en las competencias individuales para asignación de roles.	Requiere liderazgo propio y capacidad individual, los Sistemas de Gestión de Calidad en la organización pública buscan cultura de auto control.	Es necesario conocer y determinar las competencias del personal para proporcionar desarrollo y crecimiento a los servidores.	Procesos de mejoramiento continuo de la competencia del personal, relacionado con el proporcionar formación como lo establecen los Sistemas de Gestión de Calidad certificables.

Fuente: Los autores.

En la figura 1 se muestra la coherencia existente entre las etapas de implementación definidas en la guía de implementación del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, donde plantea cinco etapas

secuenciales y sistemáticas para la puesta en marcha del Sistema de Gestión de la Calidad en las organizaciones del Estado con las fases para la gestión del cambio expuestas por el modelo del BID.

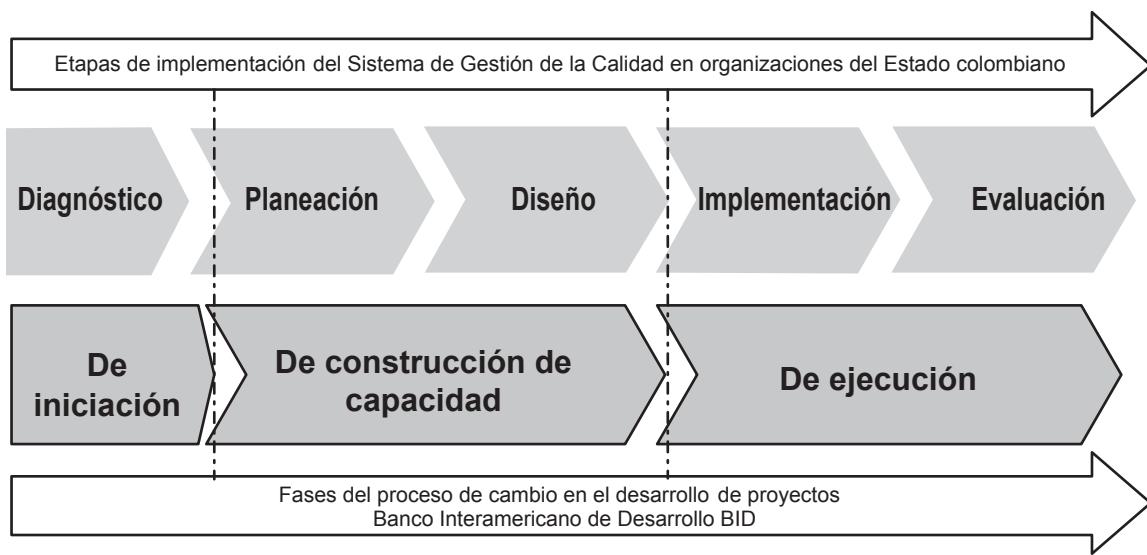


Figura 1. Etapas de implementación SGC entidades públicas

Fuente: Los autores, basados en las fases de implementación de la Guía de Implementación de DAFFP y el modelo del BID.

Cada una de las fases para la puesta en marcha del Sistema de Gestión tiene un objetivo, asimismo de cada una de las etapas existen unos productos resultantes de la ejecución de las actividades. La relación entre los objetivos con las fases, los factores y los componentes se presentan en la tabla 4.

Estas etapas definidas en la Guía de Implementación también se pueden relacionar con el modelo de las tres etapas de Kurt Lewin de la siguiente manera: descongelamiento (diagnóstico y planeación), cambio

propriamente dicho (diseño e implementación) y re-congelamiento (evaluación).

Por su parte, las fases para la implementación de procesos de cambio descritas por Walter Mobellán, **diagnóstico y análisis, selección de estrategias, implantación, seguimiento y evaluación**, son similares al modelo de mejoramiento de Deming PHVA (Planear - Hacer - Verificar - Actuar) descrito para la implementación de los sistemas de gestión en general, incluyendo los sistemas de gestión de calidad.

Tabla 4. Relación entre el desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad y el modelo de factores de cambio del BID

ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN SGC	OBJETIVO	PRODUCTOS RESULTANTES	OPORTUNIDAD O URGENCIA	FACTORES
1. Diagnóstico	Identificar el estado inicial de la organización frente a los requisitos de la Norma NTC GP1000:2004.	Informe de resultados de cumplimiento de la Norma, conocimiento del contexto de la organización como requisitos legales, entorno organizacional.	Régimen fuerte/estable Estabilidad macroeconómica Burocracia pública competente Legitimidad de las instituciones públicas Tema central de la agenda gubernamental Aceptación ciudadana	De contexto
2. Planificación	Determinar las actividades por efectuar para subsanar las diferencias entre lo que tiene la entidad y lo que debe tener según la norma NTCGP1000/2004.	Plan detallado de actividades, funcionarios que participarán en la ejecución, cronograma de actividades, plan de comunicaciones, recursos para el proyecto.	Soporte político Cambio incremental Económico/asequible Consenso en los objetivos Claridad en los objetivos	Atributos de la política
3. Diseño	Definición de soluciones y puesta en marcha de metodologías para implementar un SGC coherente con el estándar nacional NTC GP1000:2004 y garantizar el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios propios de las entidades del Estado.	Mapa de procesos, descripción de procesos, caracterizaciones de procesos, declaraciones documentadas de política y objetivos de calidad, procedimientos, instructivos, manuales, formatos, etc., manual de calidad, fichas de indicadores, mapa de riesgos de la entidad.	Equipo central nuevo o creado <i>ad hoc</i> Habilidad en el área funcional Habilidad en la política burocrática Motivación/disposición a colaborar	Cohesión del equipo
4. Implementación	Ejecución de todo lo planeado en la fase de diseño, monitorear resultados y efectuar acciones de retroalimentación.	Evidencia de la actividad de divulgación y socialización (actas, listados de asistencia, videos, entre otros), evidencias de implementación del ISGC. (Control de riesgos, resultados de indicadores, entre otros).	Reclutamiento y encajeamiento	Utilización de recursos privados locales Acción rápida para resultados de corto plazo
5. Evaluación		Esta fase permite conocer con exactitud cómo estamos frente al cumplimiento de cada requisito, dado el tiempo y las etapas que han transcurrido, es decir, se verifica si se ha ejecutado lo planeado considerando el seguimiento al cumplimiento de los objetivos institucionales y de calidad.	Documentos de análisis de indicadores, documento de seguimiento al plan de objetivos de la calidad, documento de seguimiento al Mapa de Riesgos, Informes de auditoría interna, documento de la revisión por la dirección, Informes de pre-auditoría, Informe de auditoría de certificación, Certificado NTC GP1000/2004, Planes de mejora (acciones correctivas, preventivas y de mejora),	Estrategias de implementación

Fuente: Fuente: Los autores basados en las fases de implementación de la Guía de Implementación de DAFP y el modelo del BID.

Otras de las relaciones identificadas es la de cada uno de los componentes del modelo de factores de cambio desarrollado por el BID y los requisitos establecidos en la Norma NTCGP 1000:2004, para lo cual tendremos

en cuenta el modelo Planear, Hacer, Verificar y Actuar en el que se basan los sistemas de Gestión de la Calidad, esta relación la presentamos en la figura 2:

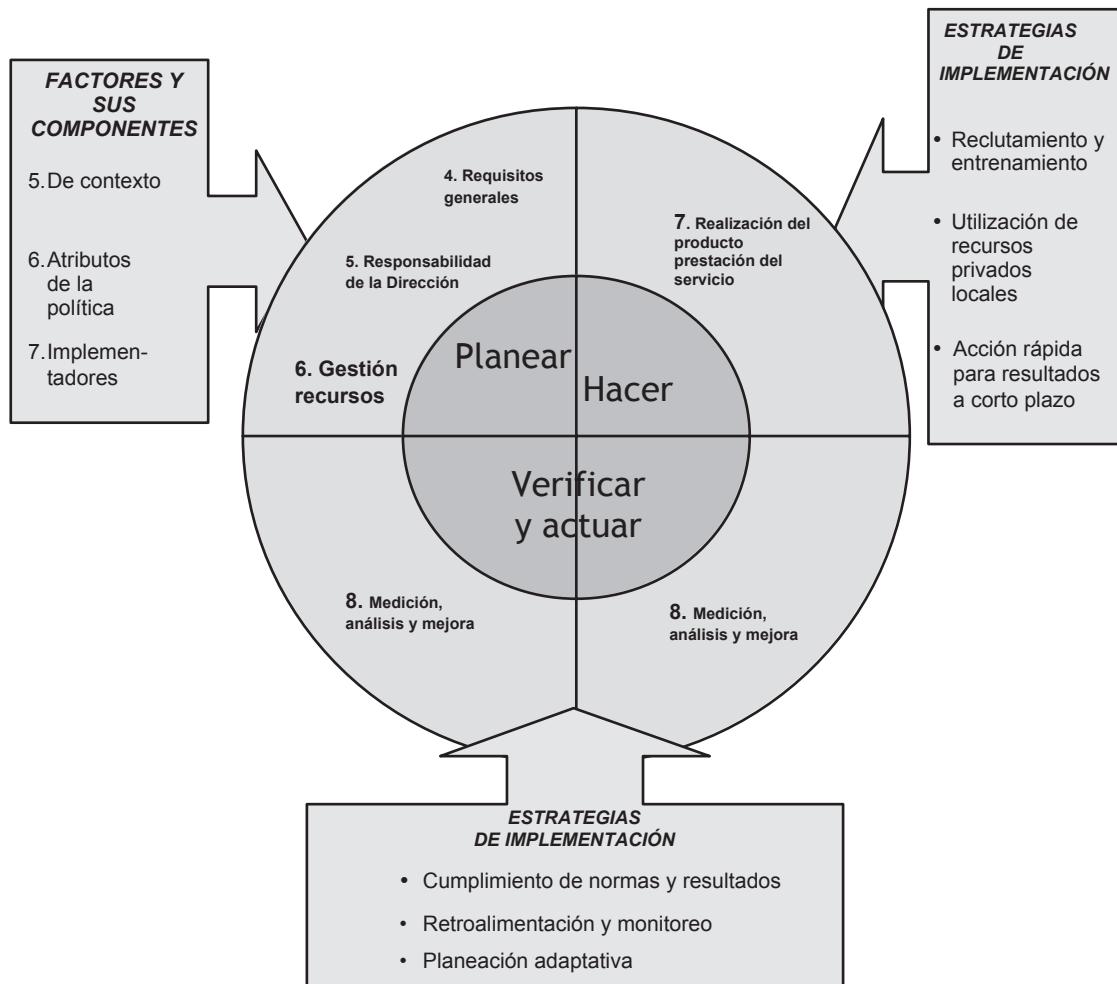


Figura 2. Relación entre los requisitos de la NTC GP1000:2004 y los factores de cambio del BID

Fuente: Los autores, basados en las fases de implementación de la Guía de Implementación de DAEP y el modelo del BID.

Es necesario revisar también los factores críticos para implementar los diferentes modelos anteriormente expuestos o las fases de los procesos de cambio. Observamos que existe uno en común en todos los autores y son los líderes de cambio. Este componente

permite ver otra alineación con los sistemas de gestión de calidad, pues desde el punto de vista normativo para las entidades públicas en Colombia uno de los principios de estos sistemas es el liderazgo.

II. METODOLOGÍA

Para esta investigación se identificaron inicialmente una serie de categorías que tienen como característica ser elementos comunes y factores clave, tanto para los Sistemas de Gestión de Calidad como para los Modelos de Gestión de Cambio, estas categorías son:

- **Personal:** en esta categoría se busca identificar si la implementación del SGC genera cambios en la entidad, teniendo en cuenta las labores que desempeñan los funcionarios para lo cual se revisan subcategorías como: competencia, participación del personal y capacitación.
- **Dirección:** está relacionada como factor clave para el cambio y permite ver cómo la alta dirección de la entidad guía u orienta las acciones de la entidad hacia el cumplimiento de los objetivos. Para su análisis se revisaron subcategorías como: liderazgo, entendiendo que los líderes son agentes de cambio.
- **Enfoque al cliente:** como objetivo y principio fundamental de la Norma ISO 9000:2005 está la satisfacción del usuario; por esto se busca identificar cambios con relación a la satisfacción del cliente; el entendimiento y compromiso de los funcionarios para lograr esta satisfacción. Cabe anotar que en la definición de cliente que contempla la GP 1000 se incluyen como clientes a todos los destinatarios, usuarios o beneficiarios.
- **Mejora continua:** esta categoría es otro de los principios fundamentales establecido en la Norma ISO 9000:2005 y en la GP 1000 y se relaciona con los modelos de cambio expuestos por Carol Rusaw, como se mencionó en la introducción y se estudian subcategorías como el análisis de datos y las acciones correctivas y preventivas.

- **Estructura de implementación del Sistema de Gestión:** con esta categoría se pretende verificar la alineación de las etapas de implementación del Sistema de Gestión de Calidad frente a las etapas de implementación de los modelos de Gestión del Cambio. Para esta verificación se revisan las subcategorías: diagnóstico, planeación, diseño e implementación y evaluación.
- **Barreras de implementación:** se revisan aspectos relacionados con los principales obstáculos para la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, con el fin de verificar su relación con la gestión del cambio.

Cada subcategoría a su vez estaba compuesta por varios temas para los cuales se realizaron una o varias preguntas que permitieron evidenciar comportamientos (tabla 5).

Con estas categorías definidas se procedió a indagar la percepción de los funcionarios, de los directivos y la evidencia a nivel documental existente con el fin de verificar si existe percepción y certeza de que durante y después del proceso de implementación del SGC se presentaron cambios o comportamientos con mayor frecuencia que antes de dicho proceso.

Para lograr obtener esta información se desarrollaron tres instrumentos, que son los siguientes:

- **Encuesta:** se utilizó para conocer la percepción de los funcionarios en su totalidad, a través de una herramienta informática que permitió la tabulación de los datos de forma automática.
- **Entrevista:** se utilizó para conocer la percepción de los miembros de la alta dirección de la entidad, la cual consta de siete funcionarios que son el superintendente, los dos delegados del superintendente, el secretario general, el jefe de Control

Interno, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica y el jefe de Control Interno.

- **Lista de chequeo:** este instrumento se utilizó para desarrollar la revisión de documentos y registros que permitieran dar un sustento evidenciable o no a las percepciones indagadas con los dos anteriores.

Todos se analizaron con base en una escala de frecuencia tipo *likert*, que permite observar la periodicidad con que se perciben diferentes comportamientos, siendo el más bajo “nunca” y la calificación más alta “siempre”. Es muy importante aclarar que la encuesta se aplicó al 100% de la población, lo cual permitió un alto grado de confianza sobre los resultados obtenidos.

- Se considera como posición de la alta dirección cuando cuatro o más respuestas obtenidas sean positivas y convergentes; en caso de que la convergencia se dé con respuestas negativas se considera que no existe cambio.
- Si se encuentran cuatro respuestas divergentes, se considera que se están presentando algunas tendencias de cambio, pero no se puede afirmar que existe de manera definitiva.
- En caso de que cuatro o más de las respuestas sean contrarias se considera que no hay percepción de cambio.

En la tabla 5 se presentan los análisis por tema y subcategoría, resultado por cada uno de los instrumentos y la comparación obtenida de analizarlos en conjunto.

III. RESULTADOS

Para proceder la sistematización de los resultados de la encuesta se definen los siguientes criterios; las preguntas con calificaciones entre 3 y 5 puntos serán consideradas como aspectos en los que se hace evidenciable el cambio, esto por tratarse de una escala de frecuencia donde estas puntuaciones hacen referencia al desarrollo repetitivo de ciertas actividades que permiten demostrar cambio; el total de funcionarios que respondan la pregunta en las escalas mencionadas anteriormente debe ser superior al 65%, esto considerando el porcentaje real de funcionarios que contestaron las preguntas y entendiendo que este porcentaje corresponde a rangos entre el 45% y el 50% del total de funcionarios de la entidad, lo cual es un porcentaje significativo que permite afirmar la presencia de aspectos que indican cambio.

En cuanto a la entrevista se aplicó únicamente a miembros de la alta dirección. Es importante considerar los siguientes factores para el análisis, que se utilizan como criterios para la determinación sobre la percepción de cambio:

IV. DISCUSIÓN

De la investigación

Para establecer las conclusiones del trabajo se tomó como base la tabla 5 y se determinaron tres aspectos, que son:

A. Generación de cambios organizacionales en la Superintendencia de Sociedades con la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad

Para este punto se concluyó frente a cada una de las categorías establecidas:

- **Personal:** competencia, capacitación y participación del personal. En esta categoría se identifica cambio, se puede concluir que en lo relacionado con competencia del personal, en los planes,

ejecución y retroalimentación de las capacitaciones y en la participación que el personal tuvo con el proceso de implementación y las etapas posteriores a esta.

Es importante mencionar que este aspecto es fundamental para los procesos de gestión de cambio, se observan en este caso puntos comunes generados a raíz de la implementación del Sistema de Gestión de Calidad.

- **Dirección:** esta categoría se centra en el liderazgo, y se estableció que se presentan cambios en todos los temas analizados tanto a nivel de funcionarios como de alta dirección; sin embargo, no se puede omitir el hecho de que en esta entidad la alta dirección gestiona las actividades por un periodo máximo de cuatro años. Para los periodos analizados durante y después de la implementación la alta dirección eran las mismas personas, razón por la que se da esta conclusión.
- **Enfoque al usuario:** aunque en este aspecto la entidad tiene avances importantes, se ha determinado que hubo un cambio en la percepción de los funcionarios y del personal frente a la importancia que se le ha dado de conocer los requisitos del usuario y la preocupación que existe por satisfacerlos.

El Sistema de Gestión de Calidad ha propiciado cambios también en la alta dirección, pues los canales de comunicación con el cliente se han aprovechado y se han establecido mecanismos con ayuda tecnológica que han permitido obtener la percepción de cambio que se obtuvo.

- **Mejora continua:** en esta categoría se presentan cambios, esto es percibido por funcionarios y por la alta dirección, existen mejoras en la selección de datos para medir y el análisis que se realiza sobre los mismos, es evidente que han disminuido los

problemas reiterativos que a la fecha del estudio se habían detectado en la organización. La alta dirección toma las decisiones basadas en los datos analizados.

- **Estructura del Sistema de Gestión de Calidad:** en esta categoría se determina que se aplicaron las etapas definidas en el marco teórico y que son comunes a las seguidas en varios modelos de gestión de cambio. Se observa una implementación siguiendo el modelo de Planear - Hacer - Verificar y Actuar, y cambios en los mecanismos de evaluación utilizados y que hacen parte del SGC.
- **Barreras de implementación:** la rotación de personal y la resistencia al cambio, como tal, son las dos principales barreras que tuvo la implementación del Sistema de Gestión de Calidad según la información recopilada con los diferentes instrumentos aplicados, aspectos que son comunes con los establecidos por los diferentes autores en los esquemas de gestión de cambio que se definieron en el marco teórico.

Después de hacer la revisión de la información presentada concluimos que sí se presentaron cambios organizacionales en todas las categorías analizadas, el Sistema de Gestión de la Calidad en la Superintendencia de Sociedades muestra claros cambios que son identificables, tanto para la alta dirección como para el resto de los funcionarios y existe evidencia documentada de dicho comportamiento.

B. La implementación del Sistema de Gestión de la Calidad genera cambios sin aplicar necesariamente un modelo de gestión de cambio específico

Según los resultados obtenidos se concluye que sí se presentan cambios con la implementación del SGC sin necesidad de realizar un modelo de gestión de cambio;

el análisis hecho a los diferentes resultados muestra que existen puntos comunes que permiten que no sea necesario adoptar un modelo de gestión de cambio, puntos como la participación del personal; la mejora continua y el liderazgo son fundamentales para que se pueda hacer esta afirmación.

C. Análisis de los indicadores organizacionales

- **Indicadores de eficacia:** se revisaron los indicadores de eficacia de los procesos y se observa que los resultados obtenidos a lo largo de los períodos analizados han mejorado. Se evidenciaron situaciones en que los indicadores se han modificado varias veces por problemas en su formulación; sin embargo, actualmente la entidad cuenta con 27 indicadores de eficacia distribuidos en los diferentes procesos identificados, durante la implementación se tenían 39 indicadores de eficacia; aunque se ha disminuido el número se evidencian análisis profundos para seleccionar lo que realmente es necesario medir para la organización.
- **Control de documentos y registros:** se permite este control y se aplica por parte de los servidores, también existen herramientas tecnológicas como el Sistema de Gestión Documental, la cual es la base para controlar la documentación en general. Se han dispuesto políticas de preservación de la información para garantizar la seguridad de la misma.
- **Satisfacción del cliente:** según la información recopilada se observa una mejora en los niveles de satisfacción, lo cual es coherente con los resultados obtenidos en la categoría de enfoque al usuario, donde se evidencia un mayor conocimiento por parte del personal sobre los requisitos del cliente.

- **Indicadores de competencia del personal y programas de capacitación:** se revisaron las actividades de selección, reinducción y capacitación, se evidenció un ajuste al Manual de Funciones con el fin de asegurar la competencia del personal.

Se crearon planes de mejoramiento individual para los funcionarios; es importante tener en cuenta que la generación de las actividades mencionadas y los temas analizados que están establecidos en la tabla categorial son requisitos de ley para la organización; aun así el sistema ha permitido generar cambios importantes en estos temas.

- **Indicadores identificación de controles y mecanismos de medición y control:** se presentaron disminuciones en los radicados vencidos (datos confidenciales de la entidad) y en el número de quejas y reclamos propuestos a lo largo del periodo, lo cual permitió concluir que se ha dado cambio en este indicador.

Los modelos certificables de calidad en las organizaciones del Estado colombiano sí se comportan como modelos de gestión del cambio, según lo demuestran los resultados obtenidos en esta investigación, teniendo en cuenta los procesos de implementación con que se llevan a cabo, debido a que estos modelos siguen una estructura de Planear- Hacer- Verificar y Actuar, al igual que varios modelos de gestión de cambio.

Impactan aspectos comunes en los modelos certificables y en los de gestión de cambio que para efectos de esta investigación se denominaron categorías, porque según los resultados obtenidos en los diferentes instrumentos en todas las categorías analizadas se evidenció cambio.

V. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos en el desarrollo de la investigación, se puede concluir de manera general que el modelo certificable de gestión de la calidad para las entidades públicas bajo los requisitos NTCGP 1000:2009 e ISO 9001:2008 en la Superintendencia de Sociedades, se comporta como modelo de gestión de cambio, esto sustentado en las evidencias obtenidas para los aspectos relacionados con el personal, dirección, enfoque al usuario, mejora continua y barreras que se presentan.

Lo anterior permite inferir que en otras entidades de constitución similar se presente el mismo efecto; teniendo en cuenta que legalmente se den condiciones similares, es viable pensar que los modelos certificables deben generar cambios en los aspectos generales de las categorías analizadas.

VI. RECOMENDACIONES

Después de realizada la investigación se proponen algunas recomendaciones para la entidad y el fortalecimiento del cambio que se ha logrado generar con la implementación del SGC.

- Es importante robustecer los procedimientos de entrega de puestos, ya que la entidad presenta altos índices de rotación de personal, esto puede impactar la gestión de cambio y el fortalecimiento cultural que se ha logrado.
- Es conveniente contemplar alternativas de inducción para los altos directivos en los casos en que se presenten cambios de gobierno, no se debe olvidar que el compromiso de la alta dirección es de vital importancia para el Sistema de Gestión y para no retroceder en lo ya logrado.
- Realizar mediciones continuas sobre la percepción del personal sobre el Sistema de Gestión de Calidad en el que se relacione el mismo con los procesos de cambio para poder ver las tendencias que se presentan en este sentido.
- Aplicar técnicas de implementación similares a la utilizada para el Sistema de Gestión de Calidad para futuros proyectos que se tengan previstos frente a la incorporación de nuevos sistemas de gestión.
- Continuar aplicando técnicas que permitan una documentación práctica y sencilla para la entidad, sin la generación de registros innecesarios, pues esto puede resultar en una percepción positiva por parte de los funcionarios.
- Fortalecer el liderazgo de los mandos altos y medios con el fin de garantizar éxito en procesos futuros que estén asociados con la gestión de cambio.
- Aprovechar actividades como la rendición de cuentas o la aplicación de la encuesta de satisfacción al usuario para conocer la percepción de estos frente a los servicios generados, teniendo en cuenta que el Sistema de Gestión genera mejora continua, por ende estos cambios se deben mantener en el tiempo.
- Divulgar los resultados exitosos que ha logrado la entidad con la implementación del Sistema de Gestión de Calidad para reforzar en los funcionarios la importancia de este.
- Sería interesante analizar si las percepciones de los funcionarios y de la alta dirección son similares con los nuevos directivos, pues se pueden ver afectados temas importantes como el estilo de la dirección y los tipos de líderes.

BIBLIOGRAFÍA

- AMORÓS, Antonio y TIPPELT, Rudolf. Gestión del cambio y la innovación: un reto de las organizaciones modernas. Alemania. In WEnt - Capacity Building International. 2005, p. 8. ISBN 3-937235-52-3.
- BID - CONFECÁMARAS. Manual para la implementación de responsabilidad social. Bogotá: Edición Ramón Morales, 2008.
- CAMARASA, Juan José. La Calidad en la Administración Pública. En: Educar en el 2000, Bogotá, abril, 2004.
- CONCEJO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Resolución No. 25 del “Plan de Acción de San Salvador”, p. 7.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA - DAFP, Entidades certificadas a 05 de abril de 2009.
- DOMÍNGUEZ SERRANO, María. Calidad Total y Administración Pública. En: Auditoria Pública. Abril, 2004, No. 32.
- FERNÁNDEZ-ALLES, María de la Luz y SÁNCHEZ LLAMAS, Rocío. The neoinstitutional analysis of change. En: Journal of Change Management, March 2008, Vol. 8, No. 1, pp. 3-20.
- GIBBONS, Michael. La nueva producción de conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1997. ISBN 84-87682-28-6.
- HARTASÁNCHEZ GARAÑA, José Miguel. Gestión del cambio en la administración pública. En: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires Argentina, noviembre de 2008.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN. Sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios. Requisitos. NTCGP 1000:2004. Bogotá D.C.: El Instituto, 2005, p. 5.
- MOYADO ESTRADA, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. En: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Oct. 2002, pp. 8-11.
- REGER, Rhonda K. et al. Creating earthquakes to change organizational mindsets. En: Academy of Management Executive, 1994. Vol. 8 no. 4, pp. 31-43.
- RUSAU, Carol. Changing Public Organizations: Four Approaches. En: International Journal of Public Administration, 2007, Vol. 30, pp. 347-361.
- RUSAU, Carol. Administrative Leadership in the Public Sector. En: Book Reviews. 2008, 449 pp. ISBN 9780765613493.
- TOBÓN, Fabio. Calidad en el sector público Colombia. Memorias. ICONTEC, abril 2009, Bogotá, D.C.
- VINCE, Russ. Leaning in public organizations. En: Public Money & Management. January - March, 2000.
- VINZANT, J. C.; VINZANT, D. H. Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices. Public Administration Quarterly. 1996, 20(2), pp. 201-219.