

Propuesta de comunicación interna para promocionar la participación en sistemas de gestión de la calidad en el sector público colombiano

ADRIANA DEL PILAR CASAS HENAO*
JOSÉ JORGE ROCA MARTÍNEZ**

Introducción

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, las entidades del sector público colombiano iniciaron un proceso de transformación y consolidación de sus modelos de gestión y gerencia. Al igual que el sector estatal latinoamericano, Colombia tomó como referente las experiencias de países como Japón, Estados Unidos, Inglaterra y España, e incorporó iniciativas y herramientas como la adopción de modelos de calidad total, reingeniería y sistemas de desarrollo administrativo, para mejorar la gestión de las entidades estatales.

* Magíster en Calidad y Gestión Integral, especialista en Gerencia de Procesos y Calidad, comunicadora social y periodista. Profesional especializada de la Procuraduría General de la Nación. Correo electrónico: nanitacasashenao@gmail.com

** Magíster en Calidad y Gestión Integral, especialista en Instituciones Jurídico Políticas y Derecho Público, administrador público. Jefe de la Oficina de Control Interno de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Correo electrónico: jjrocamart@gmail.com

De esta forma, la administración pública de Colombia inició un proceso de modernización, en el que se articuló la calidad como eje para el desarrollo de una gestión ágil, transparente y de cara al ciudadano. También se iniciaron procesos de transformación relacionados con la gestión de la información y del talento humano. En palabras del investigador en comunicación organizacional Jorge Aguilera (2014), estos cambios obedecieron también a la necesidad de modernizar la gestión para centrarse en el uso y manejo de la información.

Otros cambios que han traído los modelos de calidad a la gestión corporativa son los que plantean la información como recurso vital de la organización para adaptarse al mercado y establecen la necesidad de la participación del capital humano, sus conocimientos y sus aportes para generar mejoramiento continuo (Aguilera, 2014).

Así se fortaleció la gestión pública, con herramientas como la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, las cartas de servicios y los premios a la calidad, fundamentadas en modelos como el de Deming, Malcolm Baldrige, EFQM y el Iberoamericano. A la postre, estos permitieron a nuestro país construir un nuevo modelo gerencial para un público internacional, que se ha constituido en un referente para otros países de la región.

Desde la década de los noventa, Colombia comenzó a desarrollar instrumentos legales, como el Sisteda (Sistema de Desarrollo Administrativo), adelantado con la expedición de la Ley 498 de 1998, el MECI (Modelo Estándar de Control Interno), adoptado mediante el Decreto 1599 de 2005 (actualizado en el 2014), y el Sistema de Gestión de la Calidad, a partir de la Ley 872 del 2003 y la NTC-GP (Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública) 1000:2004, y su segunda versión del 2009, con fundamento en criterios de mejoramiento continuo, enfoque por procesos, participación ciudadana y comunicación organizacional.

De manera particular, el MIP (Modelo Integrado de Planeación y Gestión) (2017) precisa el papel de la comunicación interna como parte esencial de una organización. Así, destacan el compromiso de la alta dirección para garantizar la difusión de las políticas institucionales y de la información relevante, a través de canales que resulten eficaces para estos fines.

En concordancia con lo anterior, la Contraloría General de la República, al evaluar la escala, implementación y consolidación de los SGC (sistemas de gestión de la calidad) y del MECI en diferentes entidades estatales, valoró el papel de la comunicación interna y advirtió, en su informe para la vigencia 2013, sobre las debilidades de los sistemas de control de las entidades públicas auditadas, relacionadas con deficiencias en la comunicación interna entre dependencias. Estas conllevan fallas en el debido y oportuno flujo de información, fallas en la documentación que deben reportar las áreas y problemas en la comunicación entre las áreas misionales y las de apoyo, lo cual genera procesos incompletos o inoportunos en el quehacer institucional.

Dichas conclusiones guardan coherencia con los resultados de un estudio sobre el estado de la comunicación interna en las entidades del Distrito Capital, elaborado por la firma Image People, en el 2008. Aquel mostró que el 80 % de las entidades presentaban problemas de gestión relacionados con la comunicación, principalmente en aspectos como la comunicación entre las áreas, dificultades en canales de doble vía, reconocimiento y motivación, distancias geográficas y deficiencias comunicativas por parte del líder del equipo.

Como antecedente del MECI y del SGC en el sector público, en materia de comunicación organizacional, Casals & Asociados Inc. desarrolló, en el 2004, para Colombia el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado, que se centró en la institucionalización de la comunicación en estas organizaciones como un eje estratégico y, por consiguiente, transversal a su estructura organizacional (Usaid-Casals & Associates Inc., 2004). De acuerdo con este modelo, los problemas de comunicación en las entidades públicas se clasifican en dos grupos: el primero agrupa aquellos relacionados con la manera como se articula la comunicación a la cultura organizacional, y el segundo concentra los problemas del manejo de la información y su interacción comunicativa con la sociedad, a través de los medios.

Como lo señalan Vargas y Rodríguez (2011), la comunicación interna, el compromiso y la participación de los funcionarios públicos, entre otros aspectos, generan barreras para la adopción,

implementación y consolidación de un SGC en entidades del sector público colombiano.

En efecto, los bajos niveles de conocimiento sobre el funcionamiento y la eficacia del SGC, sumados a la ausencia de información sobre su gestión y sus resultados, producen falta de compromiso, sentido de pertenencia y, en consecuencia, escasa participación del personal dentro del propio sistema. Esto impide, además, que los servidores comprendan el valor de su aporte a la organización y que retroalimenten el sistema, mediante la identificación de sus inconformidades, sugerencias de mejora y socialización de los problemas que afectan su quehacer institucional.

La revisión de la literatura muestra que, si bien se han establecido y evaluado las limitaciones en los flujos de comunicaciones en las entidades del sector público colombiano, como lo refleja el estudio adelantado por Usaid-Casals & Associates Inc. (2004), aún no se ha indagado acerca de las características de la comunicación interna asociada a los SGC, ni tampoco sobre los aspectos relacionados con la participación de los servidores públicos en estos sistemas, como resultado de los procesos de comunicación interna.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tomaron como referentes de investigación dos entidades de la administración pública colombiana, para analizar el papel que cumple la comunicación interna en el marco de los SGC de estas dos organizaciones, así como para determinar como esta contribuye en la promoción de la participación del personal en dichos sistemas.

En este ámbito, se explora otro aspecto relacionado con la implementación del SGC en el sector público: la comunicación, pues aporta al estudio de la gerencia al servicio del Estado, de las instituciones públicas y de la ciudadanía en general. Plantea una línea de partida para medir la funcionalidad, el uso y el impacto de la comunicación interna como factor determinante en la implementación de un SGC.

El análisis de la comunicación interna y su articulación con los sistemas de calidad contribuye, además, al cumplimiento de las normas ISO 9001:2015 y NTC-GP 1000:2009, que establecen la necesidad de garantizar una comunicación que considere la eficacia y la efectividad

del SGC, de tal forma que este impacte positivamente la gestión de la entidad, y no sea solo una obligación.

Elementos teóricos y conceptuales

La investigación se desarrolla desde tres ámbitos: el primero, asociado a la evolución del concepto de *organizaciones*, entendidas como sistemas sociales complejos (Morin, 1994); el segundo, referido a la *comunicación interna* como proceso de carácter estratégico, capaz de permear la cultura organizacional; y el tercero, que aborda la *participación del personal*, entendida como el objetivo general de la comunicación interna y elemento esencial para implementar y desarrollar un SGC.

Sobre la primera perspectiva, el enfoque sistémico de la complejidad planteado por Morin (citado en De Almeida, 2008) parte de entender las organizaciones como sistemas complejos impactados por su entorno, permeados por la incertidumbre permanente de su contexto y sus propias dinámicas, donde la comunicación es inherente a su naturaleza y existencia. Al respecto, Morin señala: “Hablamos de la comunicación y es evidente que tiene que ver con la organización y la organización con la acción. No se concibe la estrategia como organización de la acción sin la comunicación. Son partes inseparables” (citado en Pérez, 2008, p. 1).

Desde el ámbito de la comunicación interna, el enfoque interpretacionista analiza la comunicación dentro de un contexto social, desde la óptica de los actores que intervienen en ella, y se centra en cómo las personas construyen significados comunes que fundamentan sus acciones dentro de una organización. Esa construcción colectiva de la realidad es lo que da origen a la denominada *cultura organizacional*.

Los sociólogos Berger y Luckmann (1999) plantean, desde el constructivismo social, que la comunicación es realmente significativa para el proceso de construcción social de la realidad. Por un lado, se debe tener en cuenta que la comunicación, inmersa en las relaciones personales, es la base de los consensos y el puente para fijar las pautas de la convivencia y la participación. Por el otro, el uso de los medios de comunicación contribuye a la distribución social del conocimiento y

el reforzamiento del consenso institucional, sobre los cuales se fundamenta una sociedad concreta.

Según este enfoque de constructivismo social, la comunicación —en particular, la comunicación interna— se convierte en la base de la estrategia de una entidad cuando “engloba la comunicación administrativa, flujos, barreras, vehículos, redes formales e informales. Promueve, por lo tanto, la interacción social y fomenta la credibilidad, actuando en el sentido de mantener viva la identidad de una organización” (Marchiori, 2011, p. 51).

Además, el carácter transversal de la comunicación frente a toda la organización y su función integradora hacen que sea una herramienta necesaria para consolidar la gestión de la calidad en el sector público. Como lo señala Abraham Nosnik (citado en Pérez, 2008), la comunicación debe entenderse como un apoyo estratégico en todos los niveles de la organización, o entidad pública, que permita a sus miembros (funcionarios) comprender la importancia de su labor en el desarrollo de la empresa. Vista así, la comunicación estratégica, organizacional o interna, es una forma de pensar sistémicamente dentro de una institución, sea personal o grupal, en el ámbito de lo público o de lo privado, para generar conciencia de todas las partes que la integran.

Lo anterior implica abordar la comunicación interna no solo desde lo estratégico, sino también desde sus otras dimensiones. En ese sentido, el experto en comunicación interna y cultura organizacional Alejandro Formanchuk (2015) plantea un modelo que contempla siete dimensiones, adaptadas a cuatro para los propósitos de esta investigación: 1) estratégica, 2) operativa, 3) cultural y de aprendizaje y 3) retroalimentación.

Finalmente, desde el ámbito de la participación, Jackson y Welch (2007) plantean que la comunicación interna cumple con cuatro objetivos específicos: 1) contribuir a las relaciones internas, caracterizadas por el compromiso de los empleados; 2) promover un sentido positivo de pertenencia; 3) desarrollar su conciencia sobre el cambio del medio ambiente; y 4) desarrollar su comprensión de la necesidad de la organización de evolucionar sus objetivos. Para estos autores, este conjunto de objetivos conlleva un propósito global: la promoción de

la participación de los empleados en sus organizaciones y, en este caso concreto, en sus SGC.

Se advierte una clara coherencia entre los objetivos de la comunicación interna planteados por Jackson y Welch y los requisitos exigidos en la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTC-GP 1000:2009 y en la ISO 9001:2015, en el sentido de garantizar la adecuada implementación, mantenimiento y mejora del SGC.

Adicionalmente, para el desarrollo de esta investigación, se consideró la capacidad de incidencia como otro objetivo de la comunicación interna, es decir, la posibilidad que tienen los miembros de una organización de influir en beneficio de la gestión institucional. En tal sentido, se abordó el modelo de las 4 E (*enable - engage - exemplify - encourage*) (Defra [Department for Environment, Food & Rural Affairs], 2011) que define los elementos que pueden influir en el comportamiento de las personas y, así, favorecer su participación en la implementación y desarrollo del SGC, al propiciar cambios que impacten en el logro de los objetivos fijados.

En este contexto, la noción de *gestión del cambio*, como elemento complementario para la promoción de la participación en el desarrollo de los SGC, y la apropiación de sus contenidos por parte de los integrantes de una organización, revisten una gran importancia. Al respecto, Anderson y Ackerman (2001) hacen referencia al impacto que tienen los cambios en la cultura organizacional: generan una nueva estructura en la organización, fundamentada en nuevos roles y conceptos que modifican, de manera significativa, los modelos de pensamiento, creencias, sentimientos, valores, normas y la forma como se concibe la entidad.

Por su parte, el estudio de Rincón y Bernal (2011) sobre las barreras culturales organizacionales en la implementación de los SGC en entidades públicas en Colombia señala que la gestión del cambio es uno de los principales factores de fracaso en la implementación de estos sistemas de calidad, junto con la motivación de los funcionarios y los estilos de dirección. Por lo tanto, es un elemento clave para entender como se puede propiciar una mejor apropiación de la cultura de la calidad en el ámbito público.

Además, se consideró como elemento propio de la gestión del cambio el aprendizaje organizacional, donde la comunicación interna debe desarrollar un conjunto de estrategias para impactar positivamente a los integrantes de la organización, lo que implica identificar la forma en que sus interlocutores codifican y decodifican la información suministrada. Para ello, se consideró la teoría del sociólogo brasileño Waldemar de Gregori (1999), denominada *cibernética social*, que aborda el proceso de comunicación dentro de las organizaciones, a partir de la identificación de los tipos de inteligencia. De acuerdo con esta teoría, las personas poseen un cerebro central asociado a la inteligencia operativa y pragmática, un cerebro derecho relacionado con la inteligencia emocional y un cerebro izquierdo ligado a la inteligencia lógica. El tipo de cerebro predominante determina, en gran medida, la expresión de las personas, así como su forma de codificar y decodificar la información (Velandia, 2005).

Bajo esta perspectiva teórica y conceptual, la investigación tomó como punto de partida una descripción de la dinámica de la comunicación interna de las dos entidades objeto de estudio y una medición de los aspectos asociados a la participación de sus empleados en sus SGC, para luego proponer una metodología de comunicación interna, validada previamente. El objetivo principal de esta es fortalecer la comunicación interna de las entidades del sector público colombiano, con el fin de promover la participación de sus servidores en el desarrollo de sus SGC, definiendo unos pilares de comunicación. Lo hace a través de la adopción de un esquema basado en siete componentes: análisis de la comunicación; estrategia comunicativa; gobierno de la comunicación; gestión de la comunicación; información; medios y tecnología; y apropiación y relacionamiento.

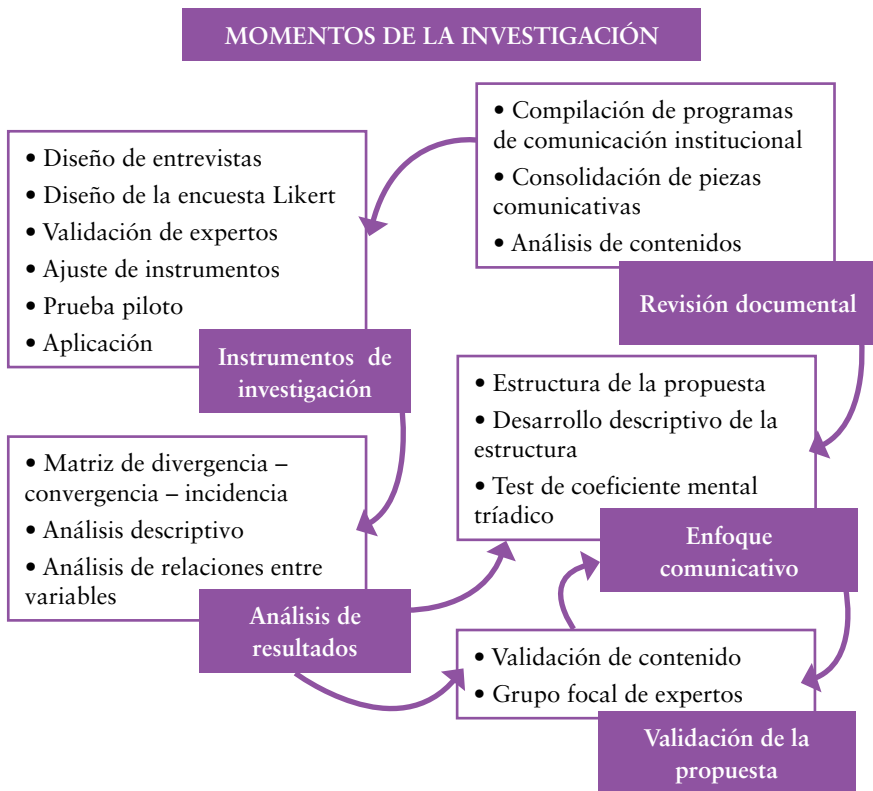
Metodología

Para analizar la comunicación interna de las dos entidades públicas objeto de estudio y de los factores que determinan la participación del personal en sus respectivos SGC, la investigación se fundamentó en el paradigma histórico hermenéutico y se desarrolló bajo una metodología

de tipo exploratorio, con un enfoque mixto que comprendió cinco momentos investigativos. Adicionalmente, se consideraron algunos elementos descriptivos en la medida en que, como resultado de la medición, se describieron las características de las categorías de investigación definidas en cada una de las entidades estudiadas.

Las categorías de análisis de esta investigación corresponden a la comunicación interna organizacional y a la participación (objetivo primordial de la comunicación interna) de los servidores públicos de las dos entidades públicas estudiadas en sus SGC. Por su parte, los cinco momentos investigativos abordados (descritos en la figura 2.1) fueron el diseño de instrumentos de investigación, la revisión documental, el análisis de resultados, la estructuración de la propuesta de comunicación interna y, finalmente, la validación de esta.

Figura 2.1. Momentos de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Para efectos de este estudio, se definieron y desarrollaron una serie de instrumentos (tabla 2.1) que facilitaron la descripción inicial del proceso de comunicación interna de las dos instituciones, partiendo de la revisión documental y de los resultados de la encuesta tipo Likert, aplicada a los servidores de las dos entidades. Esta arrojó información acerca del tipo de medios de comunicación empleados y la percepción que poseen los funcionarios sobre la forma en que se gestiona este tipo de comunicación. Además, se diseñaron y aplicaron entrevistas semiestructuradas para reconocer la percepción que tenían los líderes de comunicación, control interno y gestión de la calidad en las entidades sobre la comunicación interna y su articulación con el SGC desde sus dimensiones estratégica, operativa, cultural y de aprendizaje y de retroalimentación.

Entre tanto, la participación se abordó mediante una escala de Likert, que se estructuró en veinticinco afirmaciones distribuidas en diferentes bloques para medir la percepción de los servidores públicos sobre la comprensión del SGC, el grado de conciencia, el compromiso, el sentido de pertenencia con la entidad (Jackson y Welch, 2007) y su incidencia en el destino estratégico de la organización.

Tabla 2.1. Instrumentos y técnicas de investigación

Fases de la investigación	Técnicas o instrumentos de investigación
1. Diseño y aplicación de instrumentos	Diseño y aplicación de tres cuestionarios para entrevistas semiestructuradas dirigidas a los líderes de comunicación interna, SGC y control interno de cada entidad estudiada, para medir su percepción sobre la comunicación y los SGC.
	Diseño y aplicación de una encuesta tipo escala de Likert en la muestra seleccionada de funcionarios de las entidades estudiadas, para medir su percepción sobre la comunicación interna y los SGC.
	Juicio de expertos: diseño de instrumentos aplicados a los instrumentos para medir sus niveles de validez y confiabilidad. Se aplicó por parte de tres expertos en comunicación o en SGC.

Fases de la investigación	Técnicas o instrumentos de investigación
2. Revisión documental	Revisión documental: consecución y revisión de los procesos, procedimientos, documentos y productos de comunicación interna, y de la implementación y estados de los SGC de cada entidad.
3. Análisis de resultados	Matriz de convergencia, divergencia e incidencia: para identificar las orientaciones, lineamientos y características en común o diferencias entre los procesos y acciones de comunicación adoptados por las entidades de estudio. También, aquellos elementos que, sin ser compartidos o implementados, pueden influir de manera positiva en sus SGC.
4. Diseño de la propuesta metodológica	Triangulación de datos para análisis situacional (interpretación de resultados) e identificación de elementos influenciadores de la comunicación interna.
	Revisión de literatura sobre comunicación organizacional, tecnologías de la información y la comunicación, gestión del cambio, teoría cibernética social y modelo 4E.
5. Validación de la propuesta	Cuestionario, criterios e instrumentos de validación para juicios de expertos. Se definieron cuatro criterios de validación y se seleccionaron seis expertos en las mismas entidades objeto de estudio.

Fuente: elaboración propia.

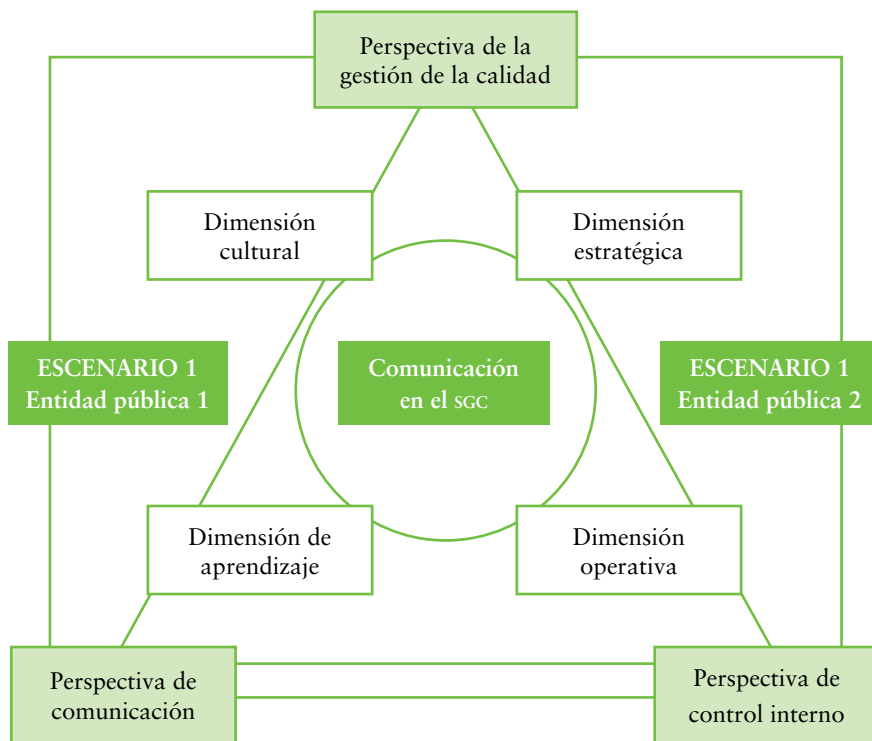
El estudio se desarrolló de forma concurrente, en la medida en que los métodos cuantitativos y cualitativos empleados se aplicaron de forma simultánea, considerando los tiempos programados para su diseño e implementación, así como las condiciones de acceso a los funcionarios de las entidades públicas.

La validez de contenido de los instrumentos de medición empleados y de la propuesta metodológica planteada (escala de Likert y tres cuestionarios de preguntas para aplicar en entrevistas semiestructuradas) se hizo mediante la metodología de juicio de expertos y una prueba piloto, en el caso de la escala de Likert. En el análisis de los resultados derivados de la aplicación de entrevistas, se utilizó un método de

triangulación de datos, bajo parámetros de comparación e inferencias cualitativas (Hernández, Fernández y Baptista, 2014), que comprende la recolección, revisión, organización, definición de unidades de análisis, codificación y descripción.

Se utilizaron tres niveles de análisis de la información para las dos entidades definidas (figura 2.2). El primer nivel abarcó las dimensiones de la comunicación interna (estratégica, operativa, cultural y de aprendizaje y retroalimentación); el segundo nivel comprendió las perspectivas de los entrevistados (representante de la alta dirección, comunicación y control interno); y el tercer nivel corresponde a la información resultante de la comparación de los dos primeros niveles, que fue codificada con el propósito de identificar y agrupar aquellos aspectos relevantes de la comunicación interna señalados por los entrevistados frente a cada una de las cuatro dimensiones.

Figura 2.2. Modelo de triangulación de datos



Fuente: elaboración propia.

Los hallazgos y las conclusiones de esta investigación fundamentaron el desarrollo de una propuesta metodológica de comunicación interna planteada para las dos organizaciones.

Resultados

Sobre el diseño de instrumentos de investigación

Partiendo de la definición de la justificación de proyectos de investigación, se tuvieron en cuenta los criterios definidos por Hernández *et al.* (2014). En el ámbito metodológico, esta investigación brinda una serie de instrumentos y herramientas para medir la comunicación interna y su contribución al desarrollo de un SGC en el sector público, la cultura del control y la participación de los servidores en la gestión de la calidad, que antes no se tenían o no eran conocidos en el ámbito de las entidades públicas en Colombia.

En efecto, la encuesta tipo escala de Likert, los cuestionarios para las entrevistas semiestructuradas a los líderes de comunicación, control interno y SGC y la matriz de triangulación de datos para determinar convergencias, divergencias e incidencias son instrumentos que las entidades públicas y privadas pueden aplicar, no solo para desarrollar diagnósticos de comunicación interna, sino también para otras dimensiones de la gestión organizacional.

Sobre la revisión documental

La dinámica de la comunicación interna en cada una de las entidades públicas analizadas se abordó mediante una revisión documental sobre los desarrollos en comunicación organizacional, con énfasis en comunicación institucional. Se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con los representantes de la alta dirección, líderes de comunicación organizacional y responsables de las oficinas de control interno. Además, una encuesta tipo Likert (también empleada para medir la variable de participación), que permitió conocer la percepción de los servidores públicos sobre la comunicación interna y sobre

el uso que ellos hacen de los canales de comunicación existentes en sus instituciones.

Los resultados de la revisión documental, del análisis de la información obtenida mediante las entrevistas y de la encuesta de percepción advierten una desarticulación de la comunicación interna con las políticas y los objetivos estratégicos de las entidades, y con las políticas y los objetivos de calidad. Se observa que la comunicación se ha centrado en la difusión de información sobre los resultados de la gestión y se ha dirigido fundamentalmente al público externo. No obstante, se reconoce la necesidad de alcanzar esta integración.

La revisión documental se abordó bajo cinco aspectos, que comprenden los más relevantes del desarrollo de la comunicación interna. Estos se pueden observar a través de la información documentada, recopilada y revisada en las dos entidades estudiadas: 1) el modelo de operación, 2) la estructura orgánica, 3) la comunicación organizacional, 4) la gestión de la comunicación y 5) su evaluación. Se encontró que en las dos entidades existen diferencias sobre la concepción y la organización del proceso de comunicación interna, tanto en los modelos de operación por procesos, como en sus estructuras orgánicas. Difieren, además, en su formalización como elementos estratégicos, pues una de ellas la concibe como un subproceso de apoyo, mientras que la otra la concibe como parte de los procesos estratégicos. A su vez, se advierte que las políticas de comunicación interna no se han desarrollado a cabalidad en ninguna de las dos entidades.

Se observó que la planeación, seguimiento y evaluación de la gestión de la comunicación interna es limitada y se circunscribe a la verificación de la ejecución de actividades y uso de canales de información. Es necesario que el compromiso de la alta dirección se refleje también en la asignación planificada de recursos (financieros, tecnológicos y de talento humano), de tal manera que responda a las necesidades reales de la institución, lo cual no se observó como política institucional, sino más bien como práctica coyuntural en las entidades.

Por otra parte, con la información derivada de las entrevistas semiestructuradas a los líderes de gestión de la calidad, comunicación interna y control interno, se identificaron y codificaron veinticuatro elementos denominados *atributos* (tabla 2.2), los cuales son

objeto de un tercer nivel de análisis. Posteriormente, se establecieron las convergencias, divergencias e incidencias existentes entre estos atributos.

Tabla 2.2. Atributos identificados para la comunicación interna

Dimensiones	Código	Atributos
Estratégica	E1	Integración con la estrategia de la entidad
	E2	Roles y funciones
	E3	Políticas y objetivos institucionales
	E4	Articulación con el SGC
	E5	Resultados de la gestión
	E6	Compromiso institucional
Operativa	O1	Gestión de la comunicación
	O2	Competencias comunicativas
	O3	Promoción del compromiso
	O4	Información y contenidos
	O5	Canales y flujos de información
	O6	Eficacia de la comunicación
Cultural	C1	Desempeño laboral
	C2	Sentido de pertenencia
	C3	Cultura de la calidad
	C4	Participación
	C5	Promoción de la conciencia
	C6	Autocontrol
	C7	Manejo del rumor
De aprendizaje	A1	Resultados del seguimiento
	A2	Impacto del SGC
	A3	Mejora del SGC
	A4	Retroalimentación
	A5	Relacionamiento

Fuente: elaboración propia.

Convergencias, divergencias e incidencias

Las divergencias son los postulados u opiniones discrepantes o discordantes. Las convergencias son las tendencias a unirse en un punto, a coincidir o a aproximarse. Las incidencias son la posibilidad de repercutir o causar efecto una cosa sobre otra (Real Academia de la Lengua, 2016). Como resultado del análisis de las convergencias, las divergencias y las incidencias, se obtuvieron inferencias de carácter cualitativo sobre la gestión de la comunicación externa en las dos instituciones públicas estudiadas, las cuales se presentan a continuación.

- En la *dimensión estratégica* de la comunicación interna, se infiere que las dos entidades analizadas reconocen la importancia de articular la comunicación interna con las funciones, políticas y objetivos estratégicos de la entidad, pero no se ha desarrollado dicha integración. Se estableció que en estas organizaciones, la comunicación organizacional está orientada hacia el manejo de medios y hacia la comunicación externa, primordialmente. No obstante, se apalanca la difusión de información de los resultados de la gestión institucional derivada de los procesos misionales y de la gestión del talento humano.

En las dos entidades, no se observó la definición de políticas y planes operativos de comunicación articulados con la estrategia institucional. En ese sentido, la comunicación interna debe integrarse a proyectos de actualización del SGC, a partir de la revisión de cadenas de valor o proyectos de rediseño organizacional, buenas prácticas y acompañamiento de cualquier proceso de cambio en las entidades.

- En la *dimensión operativa*, se encontró que las dependencias responsables de la comunicación organizacional en estas dos empresas dependen jerárquicamente del líder de la alta dirección. Para gestionar este proceso, se emplearon, en los dos casos, canales de comunicación de similares características, sin

diferenciación de públicos ni grupos de interés; tampoco de contenidos específicos para cada parte interesada del SGC. Se advirtió, además, la ausencia de un número suficiente de espacios presenciales de información y consulta. No obstante, existen fortalezas en cuanto al uso de tecnologías de la información y la comunicación en la comunicación interna.

También se observó que los lineamientos y las acciones de comunicación interna (manual o protocolo) no se evalúan. En ese sentido, se llama la atención sobre la necesidad de medir y seguir los impactos de la comunicación interna por parte de las áreas responsables. En cuanto al personal, es preciso ampliar los perfiles profesionales que se vinculan a los equipos de comunicación, para dar a la comunicación interna un enfoque más interdisciplinario.

El desarrollo operativo de la comunicación interna en estas dos entidades también plantea la necesidad de asignar una partida presupuestal para el desarrollo de este proceso y planificar mejor los recursos requeridos para su desarrollo (financieros, tecnológicos y de talento humano).

- En la medición de la *dimensión cultural* de la comunicación interna, el estudio permitió mostrar que este tipo de comunicación no se comprende como promotor de la cultura organizacional, ni como eje, ni elemento fundamental para promover la participación (generación de sentido de pertenencia y conciencia individual y colectiva). Muestra, además, percepciones diferentes acerca de la comunicación interna como agente dinamizador del cambio, diferencias en el manejo del chisme o el rumor dentro de la organización, y advierte la necesidad de detectar y atender los focos de distorsión informativa y las diferencias en la apropiación y comprensión de la información.

En el ámbito organizacional, existe una concepción común del concepto de *calidad en el colectivo*, como un elemento asociado con el cumplimiento de normas y requisitos. No obstante,

la identificación de grupos primarios de comunicación favorece el trabajo en equipo para el SGC.

- En cuanto a las inferencias cualitativas identificadas en la *dimensión de aprendizaje y retroalimentación* de la comunicación interna, se identificaron limitaciones en los mecanismos de medición y seguimiento de la comunicación interna, y pocos escenarios y canales de comunicación interna para facilitar la retroalimentación y la participación del personal.

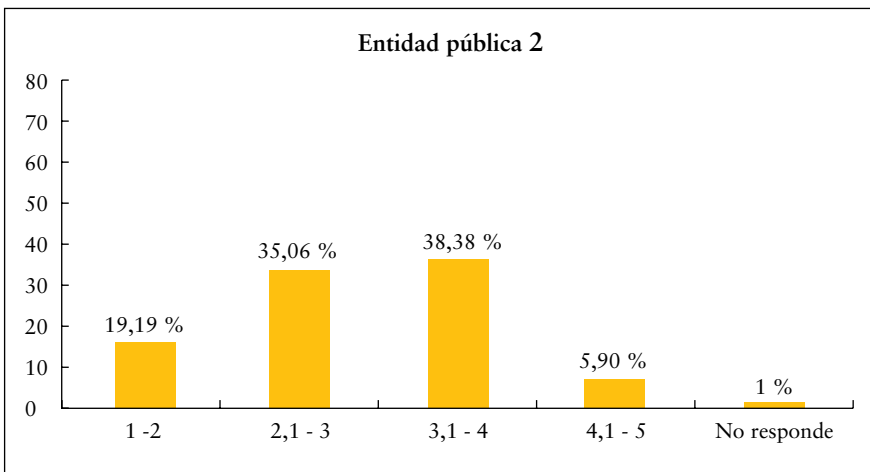
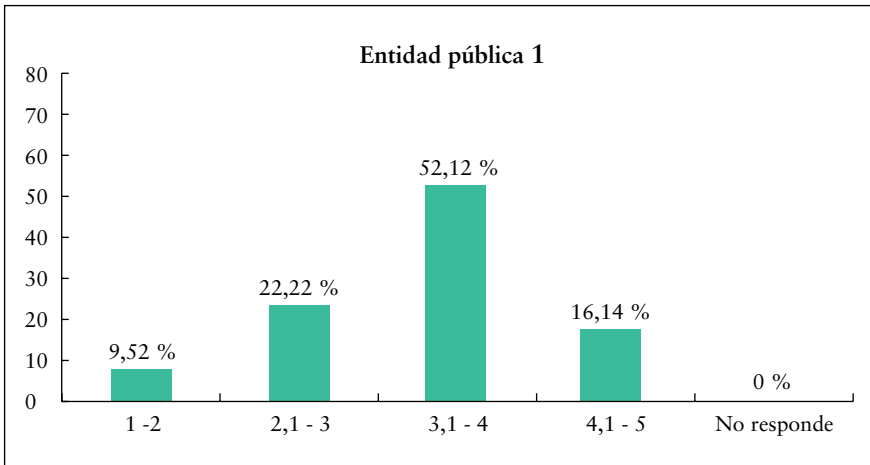
En ese sentido, en las dos entidades, se identificó un predominio de flujos de información de carácter vertical descendente o en cascada, que responden al orden jerárquico establecido, y este afecta la retroalimentación de la información. Además, en las organizaciones analizadas, existe poca información y difusión de los resultados del SGC a través de los medios de comunicación interna existentes.

El seguimiento a la gestión de la comunicación interna se realiza a través de auditorías internas (incipientes en una organización y moderadas en la otra), cuyos resultados presentan un bajo impacto de las acciones de mejora.

Análisis de la percepción de los servidores sobre la comunicación interna

De manera complementaria a la revisión documental y a la realización de las entrevistas a los líderes de los SGC, de comunicación organizacional y de control interno, se aplicó un encuesta sobre el modelo de escala tipo Likert (que también mide aspectos asociados con la participación de los servidores en su SGC) para medir el uso de los medios de comunicación por parte de los servidores, su percepción sobre la comunicación interna y su contribución en el desarrollo e implementación del SGC (figura 2.3).

Figura 2.3. Percepción sobre la comunicación interna



Actitud de los encuestados en los cuatro intervalos establecidos para el análisis, que oscilan entre 1 y 5: actitud muy desfavorable (1-2); actitud desfavorable (2,1-3); actitud favorable (3,1-4) y actitud muy favorable (4,1-5).

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la medición de la percepción de los servidores de las dos entidades sobre la comunicación interna muestran que en la entidad 1, el 68,26 % de la población tiene una percepción positiva sobre la comunicación interna (52,12 % favorable y 16,14 % muy favorable). Es decir, que los contenidos resultan de interés para los

destinatarios y, en términos generales, estos consideran que la comunicación es efectiva en su organización. No obstante, el 31,74 % de servidores tiene una opinión negativa sobre la forma en que se gestiona la comunicación interna.

Por su parte, en la entidad número 2, más de la mitad de los encuestados (54,25 %) inclina negativamente la balanza, con el 19,19 % de percepción muy desfavorable, y el 35,06 % desfavorable. Esto demuestra la escala de insatisfacción de estos servidores con el tipo de información emitida. Se advierte además que, a juicio de los encuestados, los mensajes recibidos a través de los diferentes canales de comunicación no proporcionan información suficiente sobre el SGC y que la comunicación interna no ha contribuido a la mejora de este.

La percepción de los servidores de las dos organizaciones respecto a su comunicación interna, y específicamente a su papel como dinamizadores de la información del SGC, muestran la necesidad de que los responsables de su planeación y ejecución implementen mecanismos de seguimiento, medición y evaluación de la comunicación interna, así como de su relación con los públicos internos. De esta manera, será posible identificar las necesidades y expectativas de los servidores, además de su nivel de satisfacción con los contenidos, e implementar acciones de mejora orientadas a adecuar la comunicación a las necesidades de la organización.

Ahora bien, las dinámicas de los servidores frente al uso de los medios de comunicación empleados en las instituciones estudiadas son similares. Las dos entidades gestionan su comunicación interna a través de la intranet, la página web, el correo electrónico, un sistema de carteleras, publicaciones en formato digital y reuniones de las dependencias y áreas de trabajo.

Los resultados de la aplicación de este instrumento de medición indican que el correo electrónico registra el más alto nivel de uso, representado por el 95,98 % (actitudes favorables y muy favorables) en la entidad 1, y por el 69,74 %, en la entidad 2, seguido de la página web, que en la entidad 1 registra el 85,19 % de opiniones positivas, y de las reuniones de grupo, que en la entidad 2 tienen un impacto favorable y muy favorable del 53,19 %. La intranet es el tercer canal de comunicación más empleado en la entidad 1, con el 81,49 % (actitudes

favorables y muy favorables), mientras que en la entidad 2, su uso registra uno de los niveles más bajos, con solo el 35,42 % de actitudes favorables y muy favorables.

De otra parte, las dos entidades coinciden en que los boletines virtuales y el chisme o rumor son empleados en menor medida para compartir información relacionada con acciones que afectan el entorno laboral. De hecho, el chisme o rumor tiene altos niveles de rechazo, tanto en la entidad 1 como en la entidad 2, con el 67,99 % y el 74,54 % de percepción negativa, respectivamente. Llama la atención que en la entidad n.º 2, el porcentaje negativo supera las opiniones positivas sobre el uso de la mayoría de los canales de comunicación. Un ejemplo de ello son las opiniones desfavorables y muy desfavorables que registran el boletín virtual (65,32 %), la intranet (64,58 %) y las carteleras institucionales (52,03 %).

Estas cifras muestran un bajo nivel de aceptación de un importante número de canales de comunicación, lo que afecta la recepción de la información emitida a través de ellos y la eficacia de la comunicación interna.

Si bien la comunicación organizacional y, por ende, la comunicación interna dependen jerárquicamente de la alta dirección, en ninguna de las dos entidades se ha concebido de manera clara una estructura de gobierno para aquella. Esto se observa en la ausencia de planes o programas de comunicación definidos con objetivos y metas claras, la limitada planificación de recursos, la poca interdisciplinariedad de los perfiles profesionales, la escasa medición de impactos, el predominio de los flujos de información de manera descendente y no transversal, y la concentración de la definición de contenidos comunicativos sin un mayor análisis de los diferentes grupos, de las partes interesadas y de sus requisitos de comunicación.

Análisis sobre la participación de los servidores en los sistemas de gestión de la calidad

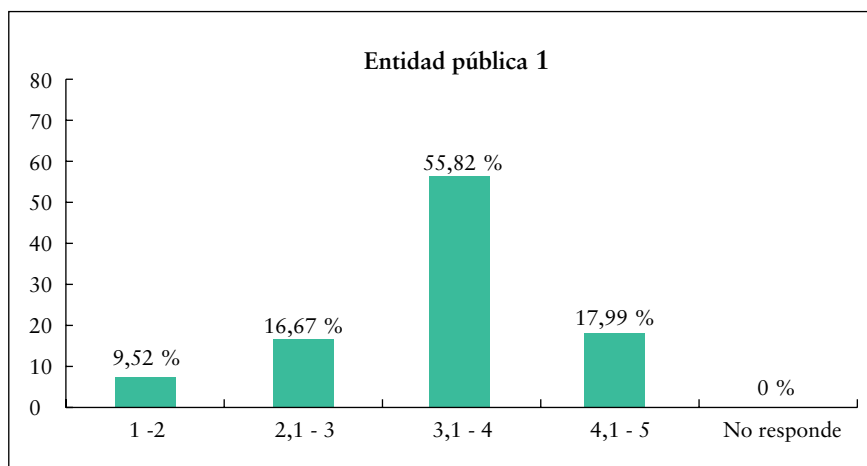
En concordancia con los objetivos de la investigación, se midieron los aspectos que inciden en la participación de los servidores de las dos entidades en la implementación y consolidación de su respectivo SGC.

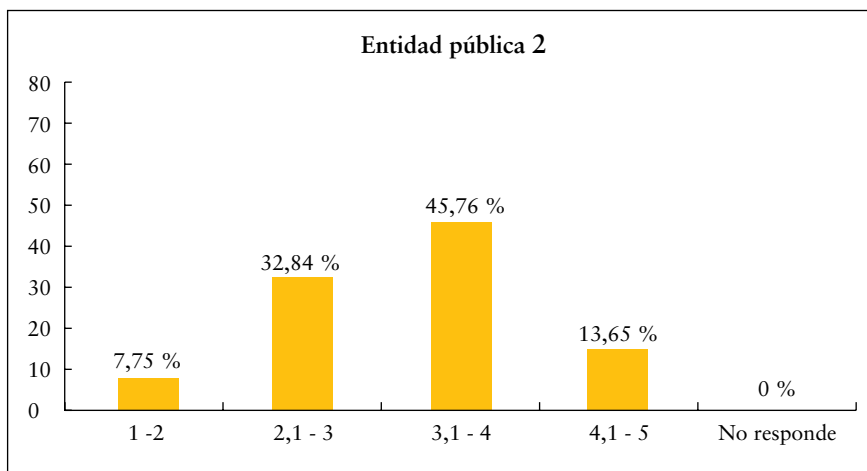
Para ello, se consideraron cinco dimensiones (conciencia de los empleados frente a aspectos concretos; sentido positivo de pertenencia; compromiso con el SGC; comprensión del SGC y destino estratégico de la organización; incidencia en el desarrollo de la gestión de la organización) que propician el objetivo general de la comunicación: la participación de los empleados en sus organizaciones.

En las dos instituciones, las dimensiones asociadas con la comprensión, el sentido de pertenencia e incidencia registran resultados más bajos, pero muy similares entre sí. En el caso de la entidad 1, los resultados de estos tres aspectos oscilan entre el 73 y el 86 %, y en la entidad 2, entre el 56 y el 59 %. Los resultados obtenidos en las dos entidades para la dimensión de *comprensión* (figura 2.4) demandan una revisión de la información emitida, de los canales de comunicación empleados y de los resultados de la implementación del SGC, para identificar las barreras que han impedido que la totalidad de los servidores comprenda la política y los objetivos de calidad, así como la forma de satisfacer las necesidades del cliente y exceder sus expectativas, como lo establece la NTC-GP 1000:2009.

La comprensión se convierte en una exigencia para garantizar una gestión eficaz. El desconocimiento del SGC por parte de los servidores limita sus posibilidades de participación.

Figura 2.4. Comprensión del sistema de gestión de la calidad





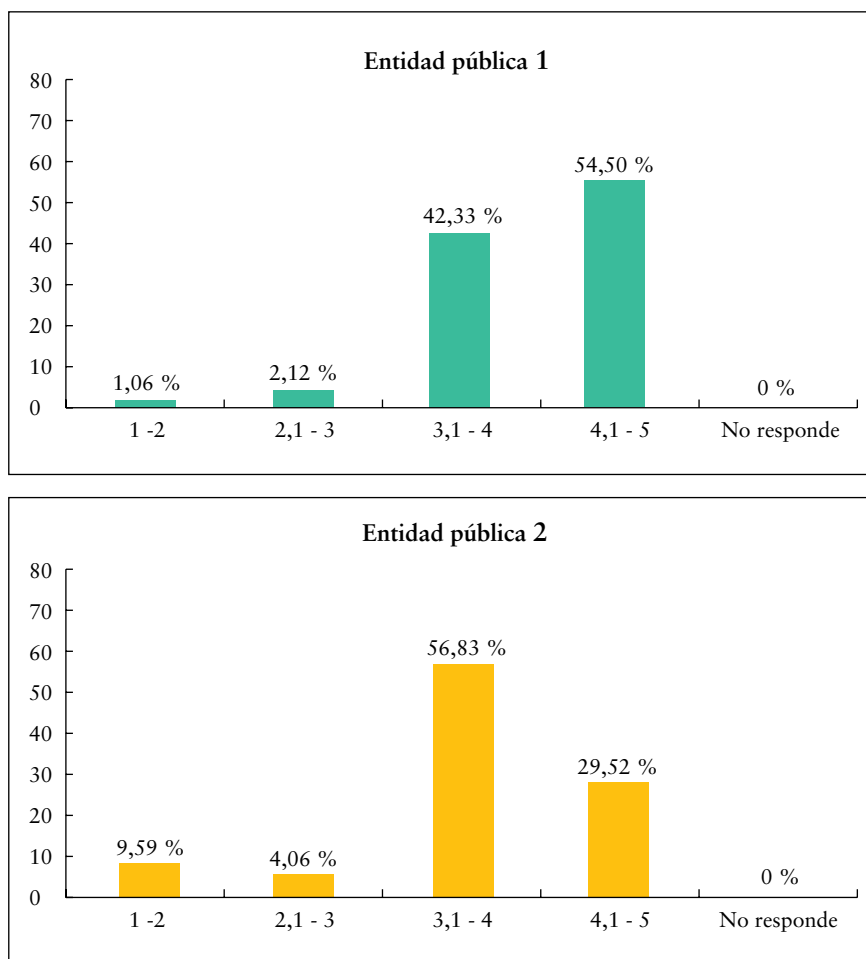
Actitud de los encuestados en los cuatro intervalos establecidos para el análisis, que oscilan entre 1 y 5: actitud muy desfavorable (1-2); actitud desfavorable (2.1-3); actitud favorable (3.1-4) y actitud muy favorable (4.1-5).

Fuente: elaboración propia.

El compromiso y la toma de conciencia (figuras 2.5 y 2.6) registran los porcentajes más altos de favorabilidad. En el caso de la entidad 1, los resultados positivos, en su conjunto, corresponden al 96,83 % (compromiso) y al 92,59 % (toma de conciencia), y en la entidad 2, al 86,35 % (compromiso) y al 74,17 % (toma de conciencia).

El compromiso registrado por los servidores de las dos instituciones es determinante dentro de la investigación. Al respecto, cabe destacar que la NTC-GP 1000:2009 señala que el compromiso se observa en la participación activa de quienes se desempeñan en lo público.

Figura 2.5. Compromiso con el sistema de gestión de la calidad



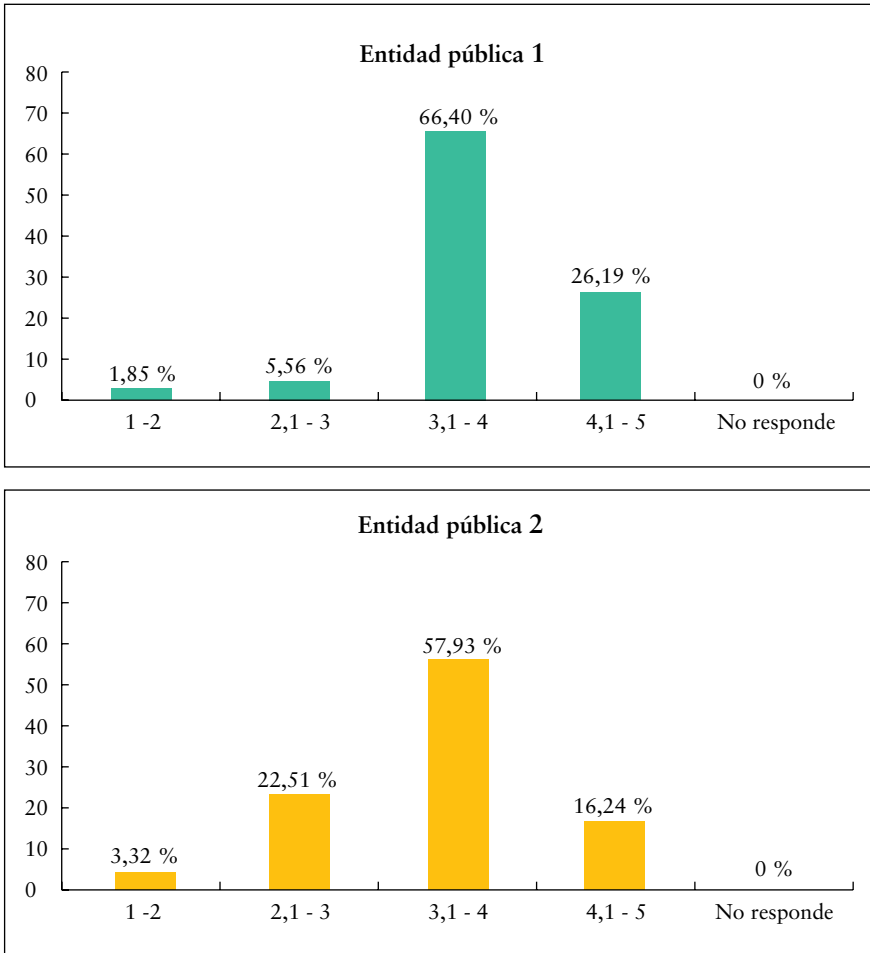
Actitud de los encuestados en los cuatro intervalos establecidos para el análisis, que oscilan entre 1 y 5: actitud muy desfavorable (1-2); actitud desfavorable (2.1-3); actitud favorable (3.1-4) y actitud muy favorable (4.1-5).

Fuente: elaboración propia.

Las entidades analizadas registran un alto nivel de conciencia acerca de los objetivos y la política de calidad, y sobre la forma como, desde el ejercicio de sus funciones, los servidores contribuyen a su cumplimiento.

No obstante, el conocimiento reflexivo sobre estos aspectos no implica necesariamente la acción ni la participación activa de los empleados. En este aspecto, es necesario ahondar sobre los instrumentos o técnicas de participación de estas instituciones.

Figura 2.6. Conciencia sobre el sistema de gestión de la calidad



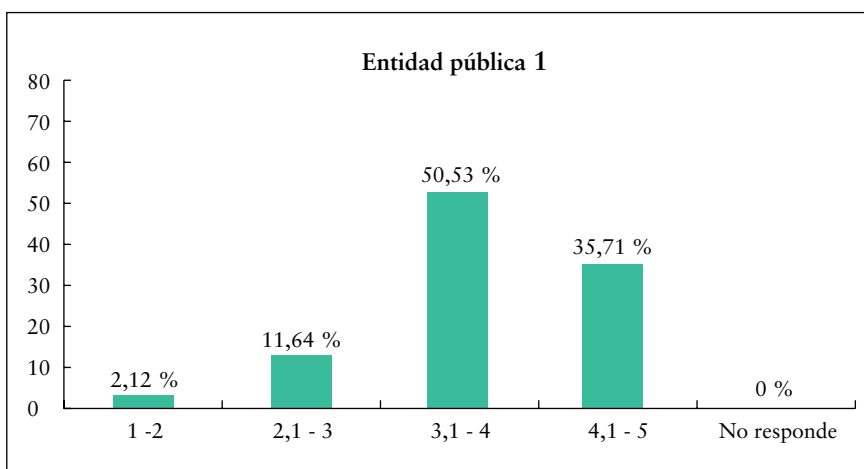
Actitud de los encuestados en los cuatro intervalos establecidos para el análisis, que oscilan entre 1 y 5. Actitud muy desfavorable (1-2); actitud desfavorable (2.1-3); actitud favorable (3.1-4) y actitud muy favorable (4.1-5).

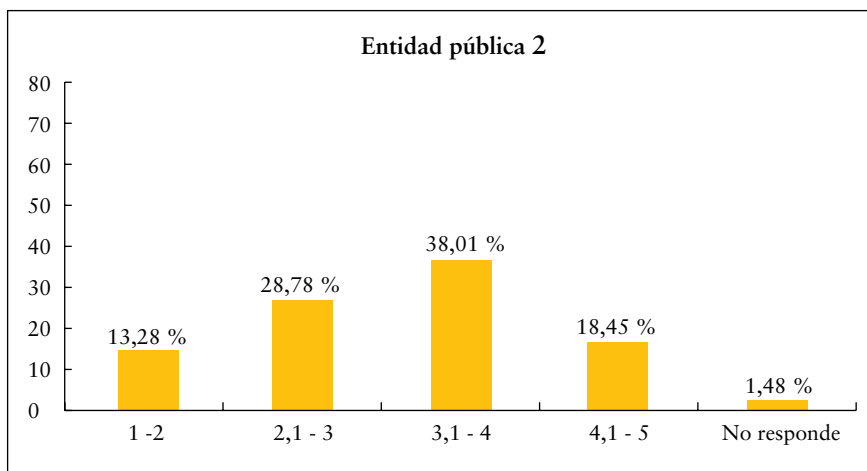
Fuente: elaboración propia.

Se observa un grado de coherencia entre los resultados negativos obtenidos por la entidad 2 en las dimensiones de *comprensión* (40,59 % desfavorables y muy desfavorables), *sentido de pertenencia* (figura 2.7) (42,06 % desfavorables y muy desfavorables) e *incidencia* (figura 2.8) (42,43 % desfavorables y muy desfavorables). Esto indica que existe un segmento de la población que muestra una inconformidad asociada a su quehacer laboral y frente a algunos aspectos del SGC.

Entre tanto, la entidad 1 registra niveles de opinión favorables en estas dos últimas dimensiones, lo que permite concluir, de manera preliminar, que la comunicación interna cumple con sus objetivos en esta materia.

Figura 2.7. Sentido de pertenencia con el sistema de gestión de la calidad





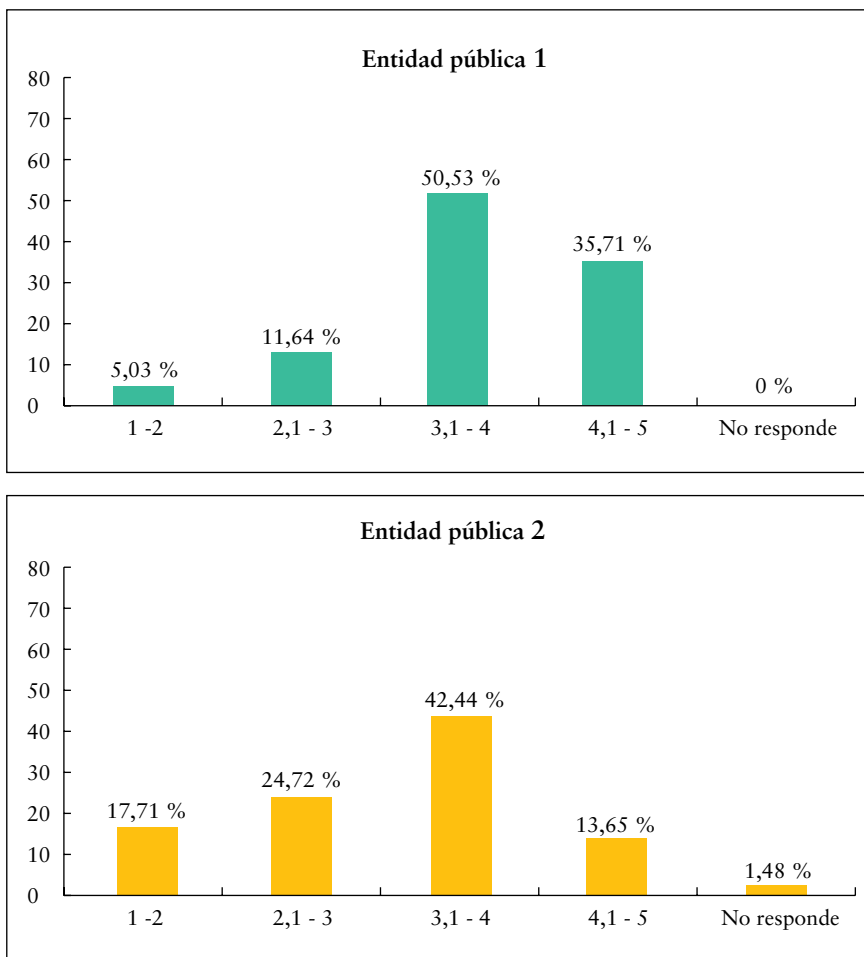
Actitud de los encuestados en los cuatro intervalos establecidos para el análisis, que oscilan entre 1 y 5: actitud muy desfavorable (1-2); actitud desfavorable (2.1-3); actitud favorable (3.1-4) y actitud muy favorable (4.1-5).

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la medición de la comunicación interna y de los aspectos asociados a la participación de los servidores en sus organizaciones orientaron la construcción de una propuesta metodológica de comunicación interna, objetivo principal de este estudio, para promover la participación de los servidores en la implementación de los SGC en las entidades objeto de estudio.

La propuesta, validada mediante el juicio de expertos, pretende alinear la comunicación interna de las organizaciones estudiadas con los respectivos componentes estratégicos institucionales. Esto, por medio de las siguientes acciones: mejorar los flujos de información sobre la gestión de la calidad; fortalecer la participación de los servidores públicos en el diseño y desarrollo de los SGC de sus respectivas entidades; y proporcionar herramientas que permitan adecuar los contenidos y canales de comunicación interna requeridos por el SGC a la cultura organizacional de estas dos organizaciones.

Figura 2.8. Incidencia en el sistema de gestión de la calidad



Actitud de los encuestados en los cuatro intervalos establecidos para el análisis, que oscilan entre 1 y 5: Actitud muy desfavorable (1-2); actitud desfavorable (2.1-3); actitud favorable (3.1-4) y actitud muy favorable (4.1-5).

Fuente: elaboración propia.

Propuesta de comunicación interna para los sistemas de gestión de la calidad en entidades públicas

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de esta investigación fue proponer una metodología de comunicación interna para promover la participación de los servidores en la implementación de los SGC en las entidades públicas, la propuesta metodológica que se describe a continuación se presenta como una herramienta útil para cumplir sus objetivos y llevar a cabo sus propósitos organizacionales.

A través de esta propuesta, se propone brindar elementos metodológicos, conceptuales y prácticos para:

- Alinear la comunicación interna de las entidades públicas con sus respectivos componentes estratégicos institucionales.
- Mejorar el flujo de información sobre la gestión de la calidad en los esquemas de comunicación de las entidades del sector público.
- Fortalecer la participación de los servidores públicos en el diseño y desarrollo de los SGC de sus respectivas entidades.
- Proporcionar herramientas que permitan adecuar los contenidos y los canales de comunicación interna requeridos por el SGC a la cultura organizacional de las entidades públicas colombianas.

Pilares de la comunicación interna

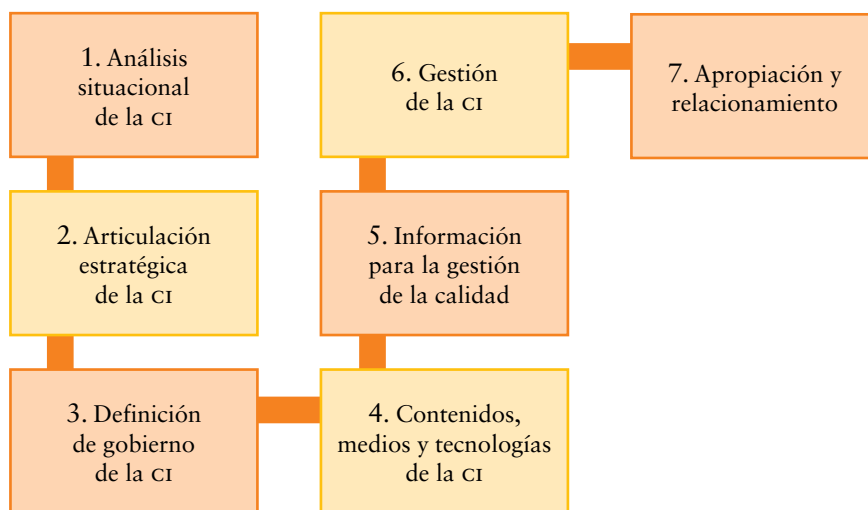
La propuesta toma como punto de partida la definición de los *pilares de la comunicación interna* o fundamentos metodológicos que deben orientar la comunicación interna para que esta se conciba como un elemento sustancial de la organización. Se propone tener en cuenta los principios del pensamiento complejo propuestos por Morin (citado en Elorriaga, Lugo y Montero, 2012): la *hologramática*, en la medida en que la comunicación interna es inherente a cualquier organización,

fluye a través y fuera de aquella y, al mismo tiempo, la define y la particulariza; la *dialógica*, pues la comunicación interna debe considerar toda la información de carácter organizacional y permitir su constatación, contrastación y validación; y la *recursividad*, si se considera que la comunicación interna se caracteriza por ser dinámica. En esa medida, suministra información que da respuesta a múltiples interrogantes y que, a su vez, genera más preguntas, inquietudes y, por ende, nuevas incertidumbres.

Primer componente: análisis situacional de la comunicación interna

El esquema metodológico propuesto (figura 2.9) toma como punto de partida la elaboración de un *diagnóstico de la comunicación* interna que permita a la organización tener un conocimiento preciso sobre la forma en que esta se gestiona y se articula con el SGC.

Figura 2.9. Componentes de la propuesta metodológica



Fuente: elaboración propia.

El diagnóstico se constituye en la fase inicial, para evaluar el estado de la entidad respecto de los requisitos de la norma técnica de calidad que rige para el sector público colombiano y otros modelos

de gerencia pública, como el MECI. Es necesario que las áreas o dependencias que intervienen directamente en la gestión de la comunicación interna y en la gestión de la calidad sean las que desarrollen este diagnóstico. En ese sentido, es recomendable conformar un equipo de trabajo, definir objetivos claros y asignar responsabilidades directas. El equipo de trabajo designado deberá establecer si, previo a la implementación del SGC, se realizó algún tipo de diagnóstico que pueda revisarse y contrastarse con la nueva realidad de la entidad.

Para la fase de diagnóstico, es importante conocer el contexto organizacional de la entidad; su misión, visión, objetivos institucionales, líneas de producción o de servicios; sus contextos económico, social, político y geográfico, así como su estructura administrativa y marco legal aplicable. Para ello, resulta fundamental tener acceso a la información atinente al SGC, pues esta es un insumo esencial para estimar su grado de madurez. Resulta pertinente valorar también los informes de auditorías internas y externas más recientes, así como las actas de las revisiones adelantadas por parte de la alta dirección, e identificar la existencia de planes de mejora del SGC, junto con los responsables de su formulación, ejecución y evaluación, entre otros aspectos.

Segundo componente: estrategia de comunicación

Para su desarrollo, la propuesta demanda una concepción de la *comunicación como un elemento estratégico* de toda organización y, por ende, de la necesidad de articular la comunicación interna con todos los componentes estratégicos de la entidad; es decir, con las funciones misionales, con sus políticas y objetivos institucionales y de calidad, así como con el modelo de operación de la entidad, la normatividad aplicable, sus planes, proyectos y programas estratégicos que se gesten a mediano o largo plazo.

Para cumplir con este propósito, se debe partir de la realidad institucional y considerar, además de los componentes estratégicos de la entidad y del SGC, la cultura organizacional, los roles, los niveles jerárquicos, los tipos de liderazgo, las características de los integrantes de la entidad y su estilo de comunicación formal e informal.

La alineación de la comunicación interna con los componentes estratégicos también facilitará el desarrollo de las capacidades del talento humano, tanto para desarrollar políticas comunicativas, como para gestionar la información, los medios de comunicación internos y la tecnología.

Ahora bien, una gestión estratégica de la comunicación interna implica la concepción de un *plan estratégico*, en el que se definan las políticas y los objetivos de comunicación, así como los medios, tipos de contenidos, flujos de información, acciones, eventos, tiempos, recursos y responsables de este proceso en la entidad.

Tercer componente: gobierno para la comunicación

Para articular la comunicación interna, el SGC y la estrategia de la organización, es necesario contar con un *modelo de gobierno de la comunicación* que materialice y concrete las acciones requeridas para la implementación de la presente propuesta. Este gobierno tiene razón de ser en la medida en que se debe procurar la integridad y la sostenibilidad de la estrategia comunicativa.

Ejercer el gobierno de la comunicación implica, entre otros aspectos, claridad sobre la normatividad, para definir el marco legal general e institucional de la entidad y de la comunicación interna. Este marco legal comprende las funciones normativas que desarrolla la entidad y que han sido dadas por la Constitución Política, las leyes o decretos que reglamentan su funcionamiento y las resoluciones o actos administrativos internos. Se deben contemplar, además, los documentos de carácter legal y normativo en materia de comunicación, las directrices de los programas gubernamentales sobre tecnologías de la información y los lineamientos relacionados con el acceso a la información pública.

Otro aspecto fundamental para el gobierno de la comunicación es la *estructura organizacional*, la cual hace referencia a la división de las actividades que se desarrollan dentro del área responsable de la comunicación interna y a su posición dentro de la estructura de la entidad. Es recomendable que, orgánicamente, la comunicación interna esté muy ligada a la alta dirección, en la medida en que de allí provienen

las acciones de carácter estratégico que derivarán en la adopción de líneas y políticas para la ejecución de las funciones de la entidad.

El talento humano apropiado para la comunicación, los niveles de autoridad y de responsabilidades funcionales, los espacios naturales y normativos para la toma de decisiones y las relaciones con otros procesos, áreas y entidades son otros aspectos por tener en cuenta para ejercer el gobierno de la comunicación interna.

Cuarto componente: gestión de la comunicación

Bajo esta óptica, la *gestión de la comunicación interna* supone un enfoque sistémico y complejo de la entidad; la coexistencia de formas de comunicación internas y externas de carácter formal e informal; la interacción tanto de los miembros de la alta dirección como de los servidores de todos los niveles de la entidad; y un proceso de comunicación organizacional estandarizado, que se caracterice por el uso y apropiación de las tecnologías de información y obedezca a un ejercicio de planificación, ejecución, evaluación y mejora de la estrategia de comunicación.

La comunicación organizacional, como proceso estratégico, implica un desarrollo de manera participativa. Bajo esa concepción, la comunicación debe garantizar la comprensión del SGC, generar conciencia sobre la importancia de esta herramienta de gestión, fortalecer el nivel de compromiso y sentido de pertenencia, y garantizar espacios para que los integrantes de la organización puedan expresarse e incidir en la implementación y desarrollo del sistema.

El proceso de comunicación organizacional debe incluir, dentro de su alcance, la planificación, ejecución, evaluación y mejora de la estrategia de comunicación, para lo cual debe aplicarse el ciclo PHVA (*planear, hacer, verificar y actuar*) o círculo de la calidad de E. Deming. En el proceso, deben interactuar tanto los miembros de la alta dirección como los servidores de todos los niveles de la entidad, y este debe ser estratégico en la medida en que facilita el conocimiento, la comprensión, el análisis, la discusión y la retroalimentación del SGC.

Cabe señalar que la Norma ISO 9001:2015 establece que la organización debe procurar conocer los intereses no solo de sus clientes,

sino también de sus proveedores de servicios. En el caso del sector público colombiano, también resulta pertinente conocer las diferentes entidades gubernamentales o no gubernamentales que tienen interés o relación con sus temas misionales, que realizan vigilancia o control político directo o indirecto, así como la comunidad donde ejerce algún tipo de influencia.

Quinto componente: información para la gestión de la calidad

Se debe procurar que la *información para la gestión de la calidad* emitida resulte relevante para los distintos públicos, sea pertinente para el buen desarrollo de la gestión organizacional, genere conocimiento sobre el SGC, facilite su comprensión y, al mismo tiempo, ayude a promover las políticas, estrategias y mecanismos de planeación, seguimiento, evaluación y control del sistema. Para mejorar la comprensión de los servidores sobre el SGC, es recomendable identificar las capacidades o habilidades de aprendizaje, es decir, las variables cognitivas que diferencian la forma de aprender entre las personas.

Es importante que la información atinente al SGC se genere desde fuentes de información confiables, que sea analizada, procesada, consolidada y validada antes de su emisión, y que cuente con atributos como calidad, oportunidad, precisión y claridad para facilitar su comprensión. La información del SGC debe responder a las necesidades de los diferentes públicos y debe estar disponible para todos ellos, no solo para quienes toman decisiones. En este sentido, la entidad debe disponer de medios de consulta que permitan un fácil acceso a sus servidores y partes interesadas.

Para garantizar la participación de los servidores dentro de su SGC, es indispensable favorecer su comprensión, generar conciencia sobre su importancia, afianzar su compromiso, promover el sentido de pertenencia y garantizar su incidencia dentro del mismo. Por ello, resulta de vital importancia identificar las maneras de aprender, sentir y hacer las cosas de las personas que conforman la entidad. Al respecto, se propone aplicar el Revelador del Cociente Triádico, test fundamental en la teoría de la conformación triádica del cerebro de Waldmar

de Gregori (1999), según la cual existe una sintonía entre los tres cerebros que posee el ser humano que, de alguna manera, determina su capacidad de aprendizaje.

Sexto componente: contenidos, medios y tecnología

Para fortalecer el SGC, la comunicación interna debe contar con *contenidos, medios y tecnología* que le permitan acceder a fuentes de primer nivel, de una alta confiabilidad, y que garanticen una difusión efectiva de sus contenidos. En este sentido, los sistemas de información que empleen las entidades para la comunicación interna deben considerar, entre otros aspectos, la fidelización de los contenidos, recursos de consulta para los diferentes grupos de interés, canales de comunicación que respondan a las características de los públicos, flujos de información horizontal y vertical, sea ascendente o descendente, seguridad de la información —y la posibilidad de que esta se transmita de manera inequívoca—, escalabilidad, interoperabilidad, funcionalidad, pertinencia y coherencia de la información con el desarrollo de la gestión institucional.

Además, se deben establecer escenarios para la comunicación interna que consideren la cultura organizacional, la arquitectura de los sistemas de información, la definición de contenidos atinentes al SGC y el manejo de dichos contenidos para garantizar su comprensión e interiorización; los atributos de los canales de información y la retroalimentación de los mensajes, pues al establecer una participación en los niveles de información y consulta, se hace necesario suministrar información al personal y recibir sus opiniones, inquietudes y cuestionamientos, para identificar así sus imaginarios individuales. Estos pasan a ser colectivos e impactan de manera directa o indirecta su comprensión del SGC.

Trabajar talleres, realizar ferias de servicios o conformar grupos focales de comunicación pueden ser escenarios propicios para la discusión y la retroalimentación de los contenidos metodológicos y conceptuales de diferentes temas (García y Mateo, 2000). Uno de ellos, la gestión de la calidad en el ámbito público.

Séptimo componente: apropiación y relacionamiento

Finalmente, la propuesta metodológica propone el componente de *apropiación y relacionamiento*, que hace referencia a la posibilidad que tiene toda organización, e incluso todo individuo, de hacer propio cualquier elemento que tiene que ver con su desarrollo personal. En la medida en que el personal de una organización se apropie del SGC y entienda todo lo que este conlleva, mejorará su relacionamiento con el SGC y, por ende, entre los procesos y el sistema, entre la organización y el sistema y entre el propio SGC y otros sistemas de gestión que la entidad tenga implementados o desarrolle en un futuro.

Este componente de apropiación y relacionamiento toma como referencia el modelo de Las 4E, desarrollado por el Departamento para el Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales de Inglaterra: activar (*enable*), comprometer (*engage*), ejemplificar (*exemplify*) y fomentar (*encourage*).

Dicho componente considera la gestión del cambio, específicamente el cambio organizacional, como un conjunto de acciones necesarias para incentivar la transformación cultural y redefinir formas y modelos de pensamiento, creencias, sentimientos, valores y normas que favorezcan la participación en el desarrollo de los SGC, a través de la comunicación interna.

Retomando la teoría de Kotter y Schlesinger (2008), se recomienda acompañar la implementación de la propuesta metodológica con una estrategia de gestión del cambio que aborde las siguientes fases:

- *Educación y comunicación*: para crear conciencia colectiva y comprensión del SGC, es preciso que la entidad defina claramente cómo esta mejora su gestión y se articula con su proyecto institucional. Todo proceso de cambio debe incluir, de manera transversal, la comunicación, pues esta facilita el entendimiento y la lógica del cambio.
- *Participación y compromiso*: se desarrolla a partir de la ejecución del Modelo de las 4E, la concepción estratégica de la comunicación, y bajo el análisis de las capacidades de aprendizaje que ofrece el modelo del cerebro triádico.

- *Facilitación y soporte*: otra forma de hacer frente a la posible resistencia al cambio es mostrar todo el apoyo desde la alta dirección. De manera específica, este proceso puede incluir el diseño de un gobierno para la comunicación, precisando competencias y responsabilidades, así como con la definición de un plan estratégico de comunicaciones mediante el cual se asignen los recursos necesarios y el respectivo seguimiento permanente.
- *Negociación y acuerdos*: ofrecer incentivos a los resistentes activos o potenciales. Retomando el elemento de las 4E relacionado con el fomento, este mecanismo conlleva el reconocimiento por los buenos resultados del trabajo y el incentivo para mejorar cuando esto no sucede.

Discusión

Como bien lo señala Francisco Moyado (2002), “las administraciones públicas experimentan diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado mismo ha sufrido como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso” (p. 1). Por lo tanto, la evolución de la gerencia pública seguirá su devenir de manera simultánea, y como respuesta a las nuevas necesidades sociales que las entidades estatales pretenden solventar. En este contexto, los modelos de gestión seguirán probándose, no como modas temporales, sino como verdaderos esfuerzos por alinear la administración pública con las tendencias de gestión organizacional. Hoy en día, modelos de gestión pública como el MECI y la gestión de la calidad están en boga en todas las entidades estatales colombianas, con mayor o menor grado de éxito, donde la participación del servidor público ha sido fundamental. Para ello, la comprensión de estos modelos resulta importante y significativa.

La comprensión del SGC toma como punto de partida la decisión no solo de informar sobre el mismo, sino de construirlo colectivamente. Para ello, se deben considerar la cultura organizacional y las capacidades de aprendizaje de cada institución, así como la articulación con

los componentes estratégicos y las funciones misionales de la entidad. Esta concepción representa una nueva interpretación de los contenidos del enfoque constructivista de la comunicación abordado por Berger y Luckmann (2009) y el trabajo de Formanchuk & Asociados (2015), pues le imprime una nueva dimensión: la de poder participar para incidir.

En efecto, la comprensión y el compromiso con el SGC se verán afectados por la capacidad operativa de la entidad para gestionar y materializar los contenidos comunicativos sobre la calidad. No es suficiente con generar flujos de información descendente; es necesario ahondar en prácticas comunicativas más orientadas a la construcción colectiva y participativa de metodologías de gerencia pública.

En este sentido, es necesario conocer y dar a conocer el por qué y el para qué de los sistemas de gestión, sus usos y beneficios, pero también sus dificultades y posibles perjuicios. Es conveniente, entonces, escuchar y escudriñar sobre las diferentes opiniones y posiciones que pueden suscitarse alrededor de la implementación de un SGC. La dialógica mencionada por Morín (citado en Elorriaga *et al.*, 2012) como pilar de la comunicación implica tener en cuenta todas las voces, incluso las disonantes. Esta dialógica también se debe considerar a la hora de estructurar programas de gestión del cambio, que a menudo acompañan la implementación de modelos de gerencia pública, pues, en palabras de Hartasánchez (2008), los agentes de cambio, es decir, los funcionarios públicos que materializan las instituciones públicas, se cuestionan sobre si la implementación de estos modelos mengua su poder de intervención. Aquí la comunicación interna resulta sustancial para mejorar la comprensión del SGC y posibilitar el compromiso y la toma de conciencia. Y no se trata solo de pasar del carácter informativo al de consulta, sino más bien de propiciar bases de incidencia y verdadera participación.

Resulta también indispensable abrir el debate sobre el papel que se le ha dado a la comunicación interna en las metodologías y modelos de gerencia adoptados en el sector público colombiano, pues, desde su concepción, el Sisteda, el MECI y el SGC han considerado la comunicación un elemento esencial para promover la participación en la gestión y la democratización de la información pública. No obstante, en los dos modelos no trasciende el papel informativo de la comunicación,

y su rol de facilitador queda excluido de la incidencia y, por lo tanto, de la participación.

En la ISO 9001:2015, se avanza hacia la concreción de la comunicación interna desde el modelo de las seis preguntas básicas del periodismo: qué, quién, cómo, cuándo, dónde y por qué. No obstante, es necesario desarrollar una concepción y una práctica de la comunicación interna que favorezca la construcción de relaciones sociales, la convivencia y la participación, como lo expresan Berger y Luckmann (2009), y que contribuya a la construcción del conocimiento, como bien lo ha definido Marchiori (2011).

La relación íntima entre la comunicación interna, la gerencia estratégica, la gestión del conocimiento y la gestión del cambio no se ha considerado en su totalidad en la High Level Structure que trae la ISO 9001:2015, y mucho menos en el MECI y en la norma de calidad que se aplica en el sector público. Una comunicación de estas características requiere no solo de una metodología que complemente lo ya definido por los modelos de gestión de la calidad (NTC-GP 1000:2009 e ISO 9001:2015) y de control (MECI) adoptados en el sector público, sino que además debe considerar aspectos clave para gobernar y gestionar la comunicación, definir contenidos de acuerdo con los intereses y expectativas de los públicos internos y externos, evaluar impactos y generar sinergias articulando liderazgos y favoreciendo la apropiación de estos modelos y su relacionamiento con la gerencia de lo público desde la construcción colectiva.

Al respecto, tal como se plantea en la Norma para la Evaluación de la Gestión Ética y Socialmente Responsable en las Organizaciones SGE 21:2008, es recomendable también considerar la necesidad de identificar y clasificar los diferentes grupos de interés, así como de conocer sus expectativas a la hora de construir una estrategia y un plan de comunicaciones para priorizar las acciones comunicativas que se pueden adelantar en un contexto determinado.

La calidad se ha renovado otra vez en la discusión permanente sobre la modernización del Estado, ya que es una importante alternativa para “fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, la mejora continua y el énfasis en un mayor rendimiento de las organizaciones” (Moyado, 2002, p 9). Es hora, tal vez,

de imprimirle una nueva perspectiva: la necesidad de comunicar de manera eficaz lo que se quiere de la calidad en la gestión pública, para que los servidores del Estado no solo lo comprendan, tomen conciencia de él y lo sientan propio, sino también para que se comprometan con su desarrollo y puedan incidir de manera positiva en sus resultados.

Hacia estos propósitos se orienta la propuesta resultante de esta investigación, la cual no puede considerarse una metodología finalizada, sino, más bien, por construir, a partir de su aplicación, revisión, ajustes y difusión entre las entidades estudiadas y muchas otras del sector público. Así, esta propuesta puede ser la base para el desarrollo de un modelo de comunicación organizacional, con énfasis en la comunicación interna, para los SGC y otros sistemas de gestión, en el ámbito público y privado de la gestión integral.

Conclusiones

Los resultados de la medición de la comunicación interna y de la percepción de la participación en la construcción de los sistemas de gestión de las entidades objeto de estudio muestran una relación directa entre los objetivos específicos de la comunicación interna señalados por Jackson y Welch (2007) —compromiso, toma de conciencia, sentido de pertenencia y comprensión—, sumados a la incidencia, y las dimensiones planteadas por A. Formanchuk (2015) y adoptadas para esta investigación (estratégica, operativa, cultural y de aprendizaje y retroalimentación).

Pese a que las dos entidades objeto de estudio han implementado modelos de gestión, se observa que la comunicación interna no cumple sus objetivos de manera contundente, pues se advierte una desarticulación con los elementos estratégicos de la calidad y de las propias entidades, y su dinámica no facilita el entendimiento del entorno organizacional. Además, esta modalidad de comunicación no se considera un elemento estratégico en el momento de evaluar los resultados de los sistemas de gestión o de control establecidos.

La información obtenida mediante las entrevistas y las encuestas permite concluir que la comunicación interna ha venido cumpliendo

con una función más de tipo informativo y de consulta que de promoción de la participación en la construcción de los SGC.

La revisión documental mostró que la poca información sobre los resultados e impactos de los SGC se centra en aspectos formales básicos, como la caracterización de procesos y procedimientos, y usos de formatos y registros. En este sentido, la comunicación interna no se ha posicionado como una fuerza motora de la cultura de la calidad y del control y, por consiguiente, no se ha reconocido su importancia como elemento fundamental para la definición de la cultura organizacional.

La debilidad en los flujos de información de doble vía, que deberían facilitar la retroalimentación tanto de la gestión institucional como del SGC, incide en el significativo nivel de insatisfacción que se percibe frente a la comunicación interna y a la información sobre el SGC.

Se advierte, entonces, una clara oportunidad de mejorar los niveles de participación de los servidores públicos en el desarrollo del SGC (desde la comprensión, toma de conciencia, compromiso, sentido de pertinencia e incidencia), si se fortalecen aspectos como la cultura del autocontrol, el liderazgo y las capacidades de aprendizaje, a través de acciones orientadas a materializar la comunicación desde una perspectiva estratégica integradora y hologramática, cultural, operativa y de crecimiento individual y colectivo.

El compromiso con el desarrollo del SGC será mayor en la medida en que sus conceptos y beneficios sean mejor comprendidos y que exista una clara intención de utilizarlos para escalar los resultados de la gestión institucional (sentido de pertenencia).

Así pues, uno de los mayores retos a futuro de la administración pública será, sin duda, desarrollar mejores metodologías de comunicación interna que favorezcan el desarrollo de los modelos de gestión de la calidad, y de cualquier otro que se considere, en el largo y complejo camino de la gestión de la calidad y la excelencia, que tenga como destino una función pública más eficaz, responsable y comprometida con la construcción de país.

Referencias

- Aguilera, J. (4 de febrero de 2009). Comunicación y calidad: un cambio en la cultura comunicativa. *deGerencia.com*, recuperado de https://degerencia.com/articulo/comunicacion_y_calidad_un_cambio_en_la_cultura/
- Anderson, D. y Ackerman, L. (2001). *Beyond change management. Advanced strategies for today's transformational leaders*. San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer. Recuperado de <http://www.infopaceindia.com/upload/Advanced%20Strategies%20for%20Today's%20Transformational%20Leaders.pdf>
- Berger, P. y Luckmann, T. (1999). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- De Almeida, M. (2008). *Para comprender la complejidad*. Hermosillo: Multiversidad Mundo Real Edgar Morin.
- Department for Environment, Food & Rural Affairs (2011). *The Sustainable Lifestyles Framework* [PDF]. Recuperado de <http://bit.ly/2rXTobq>
- Elorriaga, K., Lugo, M. y Montero, M. (2012). Nociones acerca de la complejidad y algunas contribuciones al proceso educativo. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 14(3), 418-424.
- Escobar, J. y Cuervo, Á. (2008). *Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización*. *Avances en Medición*, 6, 27-36. Recuperado de http://www.humanas.unal.edu.co/psicometria/files/7113/8574/5708/Articulo3_Juicio_de_expertos_27-36.pdf
- Formanchuk, A, (22 de septiembre de 2015). *Cómo hacer un plan de comunicación interna: el modelo de las 6 dimensiones*. [Mensaje en un blog] Formanchuk & Asociados. Recuperado de <http://bit.ly/2rtTyXi>
- García, M. y Mateo, I. (2000). El grupo focal como técnica de investigación cualitativa en salud: diseño y puesta en práctica. *Atención Primaria* 25(3), 181-186.
- Gregori, W. (1999). *En busca de una nueva noología*. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07051999000100004
- Hartasánchez, J. (noviembre de 2008). *Gestión del cambio en el sector público*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

- Hernández R., Fernández C. y Baptista P. (2014). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Jackson, P. y Welch, M. (2007). Rethinking internal communication: A stakeholder approach. *Corporate Communications: An International Journal*, 12(2), 177-198. Recuperado de <http://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/13563280710744847>
- Kotter, J. y Schlesinger, L. (Julio-agosto de 2008). Choosing strategies for change, *Harvard Business Review*, recuperado de <https://hbr.org/2008/07/choosing-strategies-for-change>
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo* [PDF]. Recuperado de http://cursoenlineasincostoedgarmorin.org/images/descargables/Morin_Introduccion_al_pensamiento_complejo.pdf
- Moyado, F. (2002). *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Pakman, M. (2014). *Edgar Morin: introducción al pensamiento complejo*. Recuperado de <https://estaciencia.files.wordpress.com/2017/04/epistemologic3adadelacomplejidad-morinedgar.pdf>
- Pérez, R. (2012). Comunicación estratégica: sí, claro, pero ¿qué implica “estratégica”? *Metacomunicación*, 0(2), 6-42. Recuperado de <http://bit.ly/2rYawhn>
- Rincón, A. y Bernal, F. (2011). Barreras culturales organizacionales en la implementación de sistemas de gestión de la calidad en las entidades del sector público en Colombia. *Signos*, 3(1), 71-91.
- Usaid-Casals & Associates Inc. y Comunicación Pública Estrategias (2004). *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado, versión 1*. Bogotá: Usaid-Casals & Associates Inc.
- Vargas, A. y Rodríguez, F. (2011). Barreras culturales organizacionales en la implementación de sistemas de gestión de la calidad en las entidades del sector público en Colombia. *Signos*, 3(1), 21, 71-91. DOI: <http://dx.doi.org/10.15332/s2145-1389.2011.0001.04>
- Velandia, M. (2005). *Modelo pedagógico con fundamentos en cibernética social*. Bogotá, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia.