

Parte II

Interpretación y análisis de los resultados de la investigación

Introducción

En esta parte se presentan los resultados de la investigación. Para tal fin se hizo una compilación y resumen de los trabajos realizados por cada grupo de estudiantes de la Maestría, tomando los aspectos principales en cuanto al marco teórico de cada categoría y el análisis de los datos que resultaron de la aplicación de la encuesta realizada a las entidades participantes.

Con el fin de facilitar la comprensión del documento, cada una de las categorías estudiadas comienza con los principales fundamentos del marco teórico y, seguidamente, se pasa a la interpretación y análisis de los resultados consolidados de la encuesta en cada categoría.

Presentación de la información

Para el análisis cuantitativo de los resultados se utiliza una primera figura o tabla que muestra la calificación obtenida por cada una de las preguntas de acuerdo con la escala establecida.

Una segunda tabla muestra la tabulación de los datos de las respuestas, de acuerdo con la calificación dada a cada una de ellas por

los encuestados, en cuanto a su percepción de: Totalmente de acuerdo (TA), De acuerdo (DA), En desacuerdo (ED) y Totalmente en desacuerdo (TD). En esta parte los valores cuantitativos se expresan en porcentajes.

En cuanto a los valores totales de la segunda tabla, por considerarlo irrelevante, no se incluyen los datos relacionados con No aplica (NA) o No responde (NR), por lo tanto, la diferencia entre el 100.0 % y el resultado de cada tabla, corresponde a los valores que están relacionados con NA y NR.

Criterios para el análisis de los resultados

Como quedó establecido en la primera parte del presente estudio, para el análisis de las encuestas se tomó como escala de valoración una puntuación de 1.0 a 4.0, en donde el punto de corte o valor mínimo será de 3.5 sobre 4.0, esto significa que valores promedio iguales o superiores a 3.5 señalan una alta correspondencia entre los requerimientos de la Gestión de la Calidad y la realidad de la entidad. Así las cosas, un valor de 4.0 en las afirmaciones de la encuesta indica que se cumple completamente el requerimiento mínimo planteado en el modelo NTCGP 1000:2009, mientras que un valor por debajo de 3.5 señalaría que hay una baja correspondencia.

Direccionamiento estratégico

Algunas notas sobre el direccionamiento estratégico

Para hablar de direccionamiento estratégico, se hace necesario partir del concepto de la planificación, noción que es tan antigua como el hombre y que surge de todas las actuaciones de los seres humanos en las actividades comerciales (la agricultura, la ganadería, la mercadería, etc.), en este ámbito inicial, la planificación gira en torno al individuo y está supeditada a las limitaciones de sus intereses, capacidades

y medios particulares. En el contexto organizacional, la planificación se entiende como la “función principal de la administración, que antecede a las demás funciones administrativas, implicando la selección de misiones y objetivos y las acciones para lograrlos; porque requiere tomar decisiones, es decir, escoger cursos futuros de acción entre alternativas” (Koontz *et al.*, 1998, p. 18).

A nivel mundial se empieza a hablar de planificación después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) (Grosso R., 2009, p. 46), con los programas que los países desarrollados implementaron en los países subdesarrollados para “contribuir” a disminuir los niveles de pobreza generados de los efectos de la posguerra y en los cuales ellos mismos se verían beneficiados. En ese ámbito, la planificación se convierte en un instrumento que prometía generar efectos positivos en el desarrollo económico y social de los países subdesarrollados y en los cuales la pobreza era el común denominador. En 1948 el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento – BIRF (Banco Mundial), define la condición de pobres a aquellos países cuyo IPC (ingreso per cápita) es menor a 100 dólares (Escobar V., 1996, p. 19).

Para poder salir de esa problemática de la pobreza mundial, el Banco Mundial promueve políticas que conlleven a erradicar la pobreza en los países tercermundistas y la planeación se configura como estrategia de conocimiento indispensable para llevar y promover la civilidad industrial (desarrollo) a los países pobres (Restrepo V., 2004, p. 29), es decir, la planificación (pp. 29-30) se convierte en uno de los modelos de desarrollo que se institucionalizaron en varios países, incluyendo Colombia.

De la planeación operativa a la planeación estratégica

El concepto de planeación ha experimentado una importante transformación, yendo más allá de lo operativo para dar paso a un nuevo enfoque más proactivo, así como lo menciona el padre de la gerencia estratégica, Igor Ansoff, incursionando en la administración el concepto de planificación estratégica, porque se asocia más a los cambios del entorno, en los impulsos y las capacidades estratégicas.

Surge de esta manera, la planeación en un contexto más amplio, para satisfacer la necesidad de anticiparse al futuro y lograr un mayor control de los hechos que se generen, fruto de las decisiones que se toman en el marco de la misma. El “Manejo de información de futuros, permite minimizar pero no desaparecer el riesgo en el establecimiento de estrategias y toma de decisiones” (Ramírez R., s. f., p. 7). Así las cosas, el nuevo rol estratégico consiste en que “predecir es la actividad esencial de la planeación” (Bower y Gilber, 2007, p. 3).

Dentro del proceso evolutivo del direccionamiento estratégico, se introduce la estrategia como aspecto que facilita la optimización de la gestión en las organizaciones, que la define como “una cuestión de optimización y organización de los recursos humanos y materiales con miras a alcanzar objetivos bélicos ejercida como responsabilidad del mando del combate” (Marín, 2013, p. 21).

Se involucra también la estructura de la organización, “mediante la cual la empresa es administrada, con líneas de autoridad” (Bower y Gilber, 2007, p. 10) y comunicación para permitir el despliegue de la estrategia.

Es importante resaltar que la planificación estratégica en las empresas tiene sus orígenes en el sector privado y su aplicación en la administración del sector público se considera como un reto de innovación.

Como lo mencionan Berry y Wechsler (1995), la planificación estratégica es una de las mayores innovaciones para la administración pública, que promete los beneficios de una técnica de dirección orientada al futuro, racional y altamente estructurada, adaptada de las empresas privadas mejor dirigidas. Entre los modelos más utilizados para este sector está el de Harvard que, basado en el análisis DOFA, permite identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas en una organización.

En resumen, la planeación estratégica es una herramienta de la gerencia estratégica, por medio de la cual los directivos prevén el futuro de una organización, valiéndose de los procedimientos y las herramientas que se requieran, para lograr alcanzar los objetivos propuestos. Es un proceso que busca establecer una o más ventajas competitivas por medio de la puesta en marcha de estrategias. “La planeación estratégica es el proceso administrativo de desarrollar y mantener una relación viable entre los objetivos, los recursos de la organización y las

cambiantes oportunidades del mercado. El objetivo de la planeación estratégica es modelar y remodelar los negocios y productos de la empresa, de manera que se combinen para producir un desarrollo y utilidades satisfactorios” (Velásquez y Rodríguez, 2007, p. 18).

De la planeación estratégica al direccionamiento estratégico

El direccionamiento estratégico, surge como otro concepto administrativo que plantea para las organizaciones una mirada más completa que la imperante en estos temas como es la planeación estratégica. Según Hindle (2008), Ansoff establece que “La planificación estratégica es diferente al direccionamiento estratégico, ya que el direccionamiento estratégico incluye tres partes que son: a) la planificación estratégica, en sí misma, b) la habilidad de una empresa para convertir sus planes en realidad y, c) la habilidad de una empresa en la gestión de su resistencia interna al cambio” (p. 173); en este sentido, la planificación estratégica hace parte del direccionamiento estratégico.

Peter Druker, en su libro *Practice of Management* (1954), citado por Restrepo (2004), aportó dos aspectos primordiales a la gerencia estratégica: le da la importancia a los objetivos, desarrollando la teoría de la gerencia basada en objetivos (MBO); asegura que “una organización sin objetivos es como una nave sin timón”. Druker planteaba, que para fijar los objetivos y hacer seguimiento a su evolución, se debe involucrar a toda la organización. También predijo la importancia del capital intelectual que llamó “el trabajador del conocimiento” y su implicación en la gerencia y establece que el conocimiento no es jerárquico.

Por otra parte, Alfred D. Chandler Jr., demuestra en 1962 con su libro *Strategy and Structure*, que “toda nueva estrategia requiere una nueva, o al menos recompuesta, estructura organizativa, si es que la empresa que ensancha sus operaciones (que crece) quiere desarrollarse eficientemente”, es decir, toda estrategia requiere visualizar su crecimiento organizativo. En este estudio Chandler acuñó su famosa frase “la estructura sigue a la estrategia” (Chandler, 1962).

Así las cosas, durante el desarrollo de las organizaciones, las posibilidades de fracaso se pueden presentar por falencias en la estructura (nueva estructura interna) o por falencias en la estrategia (responder oportunamente a las exigencias y oportunidades del entorno externo).

Esto se puede dar por una excesiva concentración en las operaciones ordinarias por parte de los administradores responsables de los destinos de las empresas, o por una falta de habilidad de los mismos en desarrollar una visión global del entorno empresarial.

Según Ansoff y McDonell (1997), “La actividad de la dirección estratégica se relaciona con el establecimiento de objetivos y metas para la organización y con el mantenimiento de una serie de relaciones entre la organización y el ambiente que: a) le permitan lograr sus objetivos, b) [...] su congruencia] con las capacidades de la organización y, c) [...] su sensibilidad] a las demandas del entorno” (p. 259).

Peter Drucker afirmaba que “La tarea primordial de una dirección estratégica consiste en pensar en la misión del negocio o sea formularse las preguntas: ¿Cuál es nuestro negocio? ¿Cuál debería ser? Esto conduce a la fijación de objetivos, al desarrollo de la estrategia y planes y a la toma de decisiones hoy, para los resultados del mañana” (Velásquez y Rodríguez, 2007, p. 79).

De acuerdo con lo anterior, se podría resumir el concepto de direccionamiento estratégico como un proceso que permite a una organización ser proactiva en vez de reactiva en la formulación de su futuro. Además, comprende entre otros, la definición de los elementos estratégicos: misión, visión, objetivos y metas; desarrolla supuestos acerca del entorno que rodea a la organización, permite tomar decisiones respecto a las acciones a seguir y evaluar el desempeño para volver a planificar (p. 79).

Como lo menciona Fred David (2008), el direccionamiento estratégico es un enfoque objetivo y sistemático que por medio de la organización de la información cualitativa y cuantitativa, permite el logro de decisiones efectivas en una organización y en especial, en aquellas situaciones de incertidumbre.

Para terminar de entender mejor el concepto de direccionamiento estratégico, es necesario comprender que está concebido dentro de una serie de etapas denominadas proceso estratégico, y que en este proceso se encuentran diversas posturas planteadas por los autores versados

en el tema, pero en general, se puede resumir, desde dos enfoques: en el primer enfoque, como lo enuncian Dess y Lumpkin y Johnson y Scholes (Aguilera, 2010, p. 90), consta de 3 etapas que son: el análisis, la formulación y la implantación de la estrategia. Desde el segundo enfoque, autores como Fred David, entre otros, enuncian las etapas del proceso estratégico como: formulación, implementación y evaluación de la estrategia (Velásquez y Rodríguez, 2007, p. 79). A continuación se explican los dos planteamientos.

En el primer enfoque, según Johnson y Scholes, “el análisis estratégico consiste en comprender la estrategia de la organización en función de su entorno externo, sus recursos y competencias internas y las expectativas e influencias de los *stakeholders*⁴”. Es decir, el análisis estratégico “incluye la definición de la misión y los objetivos perseguidos, el análisis externo o del entorno y el análisis interno de la empresa” (Guerras M., 2004, p. 119). El segundo paso, según esta perspectiva, se plantea así: “la formulación de la estrategia es el diseño de un método o camino para alcanzar la misión de la empresa. Una estrategia eficazmente formulada integra, ordena y asigna los recursos internos de la empresa y hace un uso apropiado de la información del entorno externo” (Aguilera, 2010, p. 91).

El tercer paso de este enfoque es la implantación de la estrategia, como lo mencionan Dess y Lumpkin: “la implantación estratégica requiere asegurar que la empresa posee adecuados controles estratégicos y diseños organizativos”. Según Johnson y Scholes, “la implementación estratégica comprende la planificación de aquellas tareas relacionadas con la forma de efectuar la elección estratégica y la dirección de los cambios requeridos” (Aguilera, 2010, pp. 94-95).

Como se mencionó anteriormente, en el segundo enfoque planteado por otros autores, se define el proceso de direccionamiento estratégico como la formulación, implementación y evaluación de la estrategia (Velásquez y Rodríguez, 2007, p. 79).

4 El término agrupa a trabajadores, organizaciones sociales, accionistas y proveedores, entre muchos otros actores clave que se ven afectados por las decisiones de una empresa.

Como uno de los pasos del proceso de direccionamiento estratégico, se encuentra la formulación de la estrategia, que encierra los siguientes elementos: a) la visión que es la determinación de un estado futuro para la organización, b) la misión que es el propósito o razón de ser, c) los propósitos fundamentales de la empresa, que son el vínculo entre la misión y la visión de la organización, d) las metas que es lo que la organización debe conseguir en un período determinado, e) la estrategia que son los medios para alcanzar la visión, y por último, f) los valores de la organización para cumplir con la visión (Juran y Godfrey, 2001, pp. 13.7-13.8).

En la formulación estratégica se tienen subactividades que incluyen la identificación del medio ambiente en el que se desarrolla, los recursos disponibles y el alcance, así como la capacidad real para tomar la ventaja en el mercado y de igual manera, su capacidad para contrarrestar los riesgos (Mintzberg *et al.*, 1997, p. 73). Antes de cualquier acción que la empresa emprenda, siempre se debe plantear la definición de las metas, el análisis de la situación y la planificación. El análisis siempre debe ir antes de la acción (p. 3).

La siguiente fase es la implantación o implementación de la estrategia, que comprende actividades de naturaleza administrativa, como son la movilización de los recursos de la compañía para la realización de los propósitos, la estructura organizacional adecuada para el desempeño eficiente de las tareas, lo que se traduce en una buena comunicación y una excelente coordinación de actividades, procesos organizacionales con controles coherentes con las estrategias planteadas y que permiten demostrar el cumplimiento de los objetivos estratégicos por medio de una medición (p. 74).

La tercera fase es la evaluación de la estrategia, que es un paso primordial en el proceso estratégico y no una conclusión, respondiendo a preguntas que van más allá de: ¿La empresa ha logrado crecer?, ¿ha mejorado el margen de ganancia?, es decir, constituye “un esfuerzo por mirar a corto plazo más allá de los hechos obvios en relación con la salud de la empresa y valorar por el contrario los factores y tendencias fundamentales que gobiernan cualquier éxito en el campo de acción elegido” (p. 80), respondiendo a preguntas como: ¿los objetivos del negocio, los planes y políticas fueron adecuados?, ¿los resultados obtenidos apoyan la estrategia formulada e implementada?

Los dos enfoques planteados para el direccionamiento estratégico son muy parecidos, pero definitivamente el segundo, que contempla la formulación, implementación y evaluación de la estrategia es el más completo, ya que integra el análisis dentro de la formulación y además propone otro aspecto que es la evaluación de la estrategia que es tan importante como la formulación o la implantación.

Como lo mencionan Juran y Godfrey (2001), “el proceso del despliegue estratégico requiere que una organización incorpore el enfoque al cliente a la visión, misión, valores, políticas y estrategias, metas y proyectos” (p. 13.7). Es por eso que el sector público colombiano no debe olvidar la importancia de integrar aspectos como la calidad contemplada dentro de la norma NTCGP 1000 con el direccionamiento estratégico; integralidad que permite dar una respuesta oportuna a las necesidades de los clientes o ciudadanos para lograr así un mayor acercamiento al cumplimiento de las expectativas de los mismos.

Con base en el marco presentado y para efectos de este trabajo, se ha tomado la categoría de direccionamiento estratégico como la claridad que tiene la institución para formular, implantar y controlar sus políticas, planes, proyectos y metas, en consonancia con la misión y visión institucionales, de tal forma que transmita sentido a los servidores públicos para prestar servicios de manera que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

La planeación estratégica en el sector público colombiano

En Colombia, en el sector público, el gran paso de la planeación hacia la planeación estratégica, se puede establecer en el inicio del período del Frente Nacional (1958-1974); específicamente en el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), en el cual, se impulsa y estabiliza el tema de la planeación con aspectos relevantes como el acuerdo de Punta del Este (Uruguay), en el que Estados Unidos ofrece ayuda a los países subdesarrollados con el programa “Alianza para el Progreso”; de igual manera con la expedición de la Ley 19 de 1958 se reorganiza el Consejo Nacional de Política y Planeación. Posteriormente, en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y con

el Decreto-Ley 1050 de 1968 (Grosso R., 2009, pp. 46-47), que establece las funciones que deben realizar las entidades en materia de planeación y con el Decreto-Ley 2996 de 1968, se cambian los nombres de los entes de planeación y algunas de sus funciones, por los de Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, y el Departamento Nacional de Planeación – DNP, quedando con estos nombres como se conocen actualmente. Estos cambios, hacen que el gobierno tenga una política más coherente en materia de planeación, llevándola a la práctica en las entidades y reformando lo que se venía trabajando de manera improvisada.

Como se puede evidenciar, en Colombia la planeación estratégica en el Estado, ha sido influenciada por aspectos importantes, a través de las organizaciones gubernamentales internacionales, que han contribuido a la modernización del Estado, y a partir de la creación del Departamento Nacional de Planeación, se formaliza el proceso de planeación estratégica en el gobierno, siendo el Departamento Nacional de Planeación – DNP, la unidad rectora de planificación en el país que dirige el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

**Direccionamiento estratégico:
análisis de los resultados**

A continuación se presenta el análisis de los resultados de esta categoría. La Tabla 4 corresponde a la tabulación de los datos de la encuesta aplicada a las entidades participantes.

Tabla 4. Resultados direccionamiento estratégico

Direccionamiento Estratégico		
1. Conozco el direccionamiento estratégico de esta Entidad		3,65
2. Planificación estratégica de esta Entidad se incluye el tema de mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos		3,65
3. La Entidad ha establecido políticas para que todo su personal mejore la calidad de los servicios		3,56

Direccionamiento Estratégico		
4. La Entidad aplica planes, programas y los proyectos, para mejorar la atención a ciudadanos		3,54
5. El sistema de Gestión de la Calidad ha logrado que se mejore la calidad de los servicios que presta esta Entidad		3,47
6. Conozco bien la forma como mi trabajo le aporta al logro de los objetivos de calidad de la Entidad		3,83

Los resultados obtenidos para esta categoría muestran que 5 de las 6 respuestas de los servidores públicos encuestados, califican por encima del nivel mínimo (3.5); según esta percepción los servidores públicos estarían reconociendo que el SGC efectivamente ha tenido efectos sobre la capacidad de las instituciones para mejorar la prestación de los servicios.

La respuesta mejor calificada (3.83) hace referencia al conocimiento que tienen los funcionarios acerca de la forma como su trabajo le aporta al logro de los objetivos de la calidad de la entidad. Le siguen el conocimiento que tienen los funcionarios del direccionamiento estratégico de su organización (3.65) y el hecho de que las entidades identifican como estratégico el tema de mejorar la prestación de los servicios a los usuarios (3.65).

Le siguen en su orden, el reconocimiento de que las entidades han establecido políticas para que el personal mejore la calidad de los servicios (3.56) y así mismo se aplican planes, programas y proyectos para mejorar la atención a los ciudadanos (3.54). Llama la atención que la pregunta sobre si el SGC ha contribuido a que se mejore la calidad de los servicios, obtiene la calificación más baja en esta categoría (3.47) que equivale al 86.7 % de cumplimiento.

Como conclusión, es evidente que las respuestas obtenidas en esta categoría, demuestran que el direccionamiento estratégico es un asunto vigente en las entidades encuestadas, así como también que se tiene en cuenta en la estrategia el objetivo de mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos y se incluyen programas para tal efecto.

Así mismo, es claro en las respuestas, que los funcionarios no solamente conocen el direccionamiento estratégico de sus instituciones,

sino también la forma como su trabajo contribuye al logro de los objetivos de la calidad de la entidad.

En la Tabla 5 se puede ver el resultado de la calificación asignada a cada una de las preguntas en esta categoría.

Tabla 5. Discriminación de los resultados de direccionamiento estratégico

Direccionamiento estratégico	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
%				
1. Conozco el direccionamiento estratégico de esta Entidad	69,9	24,2	4,3	0
2. Planificación estratégica de esta Entidad se incluye el tema de mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos	71,8	21,2	4,8	1,2
3. La Entidad ha establecido políticas para que todo su personal mejore la calidad de los servicios	64,9	26,3	6,6	1,5
4. La Entidad aplica planes, programas y los proyectos, para mejorar la atención a ciudadanos	61,4	30,2	6,4	0
5. El Sistema de Gestión de la Calidad ha logrado que se mejore la calidad de los servicios que presta esta Entidad	56,8	33,8	8	1
6. Conozco la forma como mi trabajo le aporta al logro de los objetivos de calidad de la Entidad	84,2	12,5	1,6	1

Teniendo en cuenta la clasificación de las respuestas en la tabla anterior, la siguiente tabla muestra que el 92.9 % de las afirmaciones en esta categoría estuvieron entre Totalmente de acuerdo y de acuerdo y solo un 6.1 % se sitúan en desacuerdo y totalmente en desacuerdo.

Tabla 5A. Resultados de direccionamiento estratégico en porcentaje

Direccionamiento Estratégico	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%
1. Conozco el direccionamiento estratégico de la entidad	69.9	24.2	94.1	4.3	0.0	4.3
2. En la planificación estratégica se incluye el tema de la mejora del servicio	71.8	21.2	93.0	4.8	1.2	6.0
3. Se tienen políticas para mejorar el servicio a ciudadanos	64.9	26.3	91.2	6.6	1.5	8.1
4. Se tienen planes y programas para la mejora del servicio a la ciudadanía	61.4	30.2	91.6	6.4	0.0	6.4
5. El SGC ha logrado que se mejore el servicio	56.8	33.8	90.6	8.0	1.0	9.0
6. Sé como mi trabajo contribuye a mejorar el servicio al ciudadano	84.2	12.5	96.7	1.6	1.0	2.6
	68.2	24.7	92.9	5.3	0.8	6.1
						98.9

La pregunta que logra el mayor puntaje en acuerdo es la pregunta 6 con un 96.7 %, lo que significa que hay un alto consenso entre los funcionarios públicos encuestados en cuanto a que conocen cómo su trabajo debe apoyar los objetivos de la calidad en su entidad. Le sigue el índice de acuerdo en el conocimiento del direccionamiento estratégico de la entidad por parte del personal (94.1 %) y el hecho de que en la planeación estratégica se tiene en cuenta el tema de mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos.

Las oportunidades de mejora se reflejan principalmente en los resultados de la pregunta 5, la cual a pesar de tener un buen índice de acuerdo (90.6 %), es el porcentaje más bajo del grupo, dejando entrever que se deben revisar algunos aspectos del Sistema de Gestión de la Calidad que posiblemente están afectando negativamente la percepción de los funcionarios, puesto que tiene mayor peso el hecho de que existe una planificación estratégica que le apunta a mejorar el servicio al ciudadano, mientras que no se le hace igual reconocimiento al SGC.

En este punto surge una pregunta: ¿Será este el resultado de una falta de alineación del SGC con la planificación estratégica de las instituciones? Este interrogante contrasta con el resultado de la pregunta 3, cuyo indicador de acuerdo le sigue a la pregunta 5, con un resultado de 91.2 % para un margen de mejora del 8.8 %.

La pregunta 3 se refiere a la existencia de políticas para mejorar la calidad del servicio, sin embargo a pesar de tener una buena calificación al igual que la número 5, ambas tienen el más alto margen para la mejora (9.4 % y 8.8 % respectivamente) y como se sabe, el SGC es a quien le correspondería validar el cumplimiento de las políticas para la mejora de la calidad.

La pregunta 4 se refiere a la existencia de planes y programas para el mejoramiento de la calidad del servicio y esta le sigue a las anteriores en cuanto a la brecha de mejora con un 6.4 %.

Todo lo anterior podría conducir a la siguiente conclusión: el SGC no tiene el mayor reconocimiento como promotor del mejoramiento de la calidad del servicio, posiblemente porque no está debidamente alineado con el direccionamiento estratégico de las entidades, por lo tanto, no se le reconoce o no es lo suficientemente visible su papel en la definición de políticas de mejoramiento y su actuación en los planes y programas para mejorar el servicio a los ciudadanos.

A pesar de que los servidores públicos reconocen la importancia de su trabajo en la calidad del servicio, al parecer no asocian al SGC como un apoyo definitivo para lograr la meta de un buen servicio al ciudadano.

Gestión por procesos y documentación

Fundamentos legales

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, dio prioridad a procesos que irían a incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado, mediante la renovación de la administración pública y que a su vez estimularían la competitividad en las entidades del sector público, tendientes a mejorar la calidad de vida de la población y a disminuir las inequidades acumuladas, en especial, las relacionadas con el empobrecimiento de la población. Para adelantar estos objetivos el Gobierno nacional se comprometió a realizar una renovación de la administración pública con tres objetivos: participación ciudadana, Estado gerencial y transparencia y lucha contra la corrupción.

Como complemento de este Plan Nacional de Desarrollo, se promulgó la Ley 872 de 2003 que creó el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Sector Público, como una herramienta de gestión sistemática y transparente, que permitiera dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual se enmarca en los planes estratégicos y de desarrollo de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva. De la misma manera concibe las organizaciones en un marco de Gestión de la Calidad, que tiene como propósito desarrollar entidades armónicas para el logro de una mayor satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Fundamentos normativos de la calidad

El Sistema de Gestión de la Calidad NTCGP 1000:2009 se plantea como una herramienta para el logro de los objetivos en términos de satisfacción de los beneficiarios de las instituciones de la Rama Ejecutiva del Poder Público, objeto de esta investigación.

Todos y cada uno de los procesos que desarrollan las instituciones deben ser documentados, socializados, aplicados y evaluados con el fin de lograr un mejoramiento continuo y armónico con los principios de las normas de la calidad y en especial con la norma NTCGP 1000:2009.

La norma ISO 9000 ha identificado ocho principios de gestión de la calidad que pueden ser utilizados por la alta dirección con el fin de conducir a la organización hacia una mejora en el desempeño. La norma NTCGP 1000, asimila estos principios como categorías para el control de la gestión pública y es evidente la correspondencia que existe entre el modelo de control interno y el Sistema de Gestión de la Calidad, como un sistema integral y coherente que facilita la administración pública.

Los ocho principios son los siguientes:

1. Enfoque al cliente
2. Liderazgo
3. Participación del personal
4. Enfoque basado en procesos

5. Enfoque de sistema para la gestión
6. Mejora continua
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor

Dentro de estos principios, es fundamental el enfoque basado en procesos, de acuerdo con el planteamiento de la NTC ISO 9001-2008:

Enfoque basado en procesos. Esta norma internacional promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que identificar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad que utiliza recursos y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso.

Frecuentemente el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso.

La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión, puede denominarse como “enfoque basado en procesos”.

Una ventaja del enfoque basado en procesos es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos individuales dentro del sistema de procesos, así como sobre su combinación e interacción.

Uno de los principios básicos de los servicios de calidad, según lo plantean Salvador Parrado y César Colino (2013), en la participación ciudadana en los servicios públicos, es contar con la voz de los destinatarios del servicio.

Un enfoque de este tipo, cuando se utiliza dentro de un sistema de gestión de la calidad, enfatiza la importancia de:

- a) la comprensión y el cumplimiento de los requisitos,
- b) la necesidad de considerar los procesos en términos que aporten valor,
- c) la obtención de resultados del desempeño y eficacia del proceso, y
- d) la mejora continua de los procesos con base en mediciones objetivas.

Los procesos internos de las empresas tienen como prioridad y objetivo, el satisfacer las necesidades del cliente interno y externo, con una alta responsabilidad de la dirección, administrando de forma correcta los recursos con los que se cuenta para crear un producto o un servicio con enfoque en el cliente. Estos procesos llevan diversas mediciones y análisis que permiten mejorar constantemente.

La gestión por procesos, en consecuencia, debe facilitar a la institución la determinación de las diferentes actividades que permiten la generación de valor en la prestación de los servicios, de tal manera que estas actividades se puedan desarrollar de forma controlada, aplicando el ciclo de planear-hacer-verificar-actuar (PHVA).

Dentro del enfoque de la norma ISO 9001, que recoge la norma NTCGP 1000:2009, cuando se refiere a la documentación y su valor dentro de los Sistemas de Gestión de la Calidad, plantea lo siguiente:

La documentación permite la comunicación del propósito y la coherencia de la acción. Su utilización contribuye a:

- a) lograr la conformidad con los requisitos del cliente y la mejora de la calidad,
- b) proveer la formación apropiada,
- c) la repetibilidad y la trazabilidad,
- d) proporcionar evidencia objetiva, y
- e) evaluar la eficacia y la adecuación continua del sistema de gestión de la calidad.

La elaboración de la documentación no debería ser un fin en sí mismo, sino que debería ser una actividad que aporte valor.

En tal sentido, la normatividad plantea la importancia de la documentación y la gestión documental, para que la institución tenga la capacidad de recoger a través de los medios adecuados a su alcance, el conocimiento necesario para asegurar que la entidad pueda proceder al cumplimiento de sus diferentes tipos de requisitos bajo condiciones controladas.

Gestión por procesos y documentación: análisis de resultados

Para esta categoría se propusieron cinco afirmaciones, asociadas directamente al enfoque por procesos y a la gestión de los documentos, como requisitos básicos para el desarrollo de un Sistema de Gestión de la Calidad.

Se destaca que la participación del nivel profesional fue del 55 % seguido del nivel técnico en el 23 % y del nivel asesor con el 18 %, de donde se puede inferir que la muestra fue representativa, en relación con la dinámica de la estructura del personal de las instituciones objeto de la encuesta.

Tabla 6. Resultados para gestión por procesos y documentación

Gestión por procesos y documental		
7. Los procesos definidos por la Entidad contribuyen a mejorar el servicio que presta a los ciudadanos		3,55
8. La gestión por proceso ha mejorado la cultura del servicio a los ciudadanos		3,39
9. La documentación desarrollada por la implementación del sistema de gestión de la calidad, facilita mis labores diarias		3,39
10. Para facilitar el control social por parte de los ciudadanos, se les garantiza el acceso a la información que pueden necesitar de los procesos de la entidad		3,39
11. La documentación elaborada dentro del Sistema de gestión de la Calidad ha sido efectiva para mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos		3,37

En los resultados de esta categoría se puede ver que solo la respuesta a la pregunta 7 logró el nivel mínimo de correspondencia de acuerdo con el parámetro establecido de 3.5. Según esto, se reconoce que los procesos definidos por las organizaciones, contribuyen a mejorar el servicio que se presta a los ciudadanos.

Aquí se podría deducir que, en general, las entidades encuestadas tienen unos procesos adecuados para la prestación de sus servicios. Al parecer, esta percepción tiene correspondencia con los resultados de la pregunta 8 (3.39), acerca de la afirmación de que los procesos han mejorado la cultura de servicio a los ciudadanos.

Las tres preguntas restantes de este grupo están relacionadas con los temas de documentación y acceso a la información por parte de los ciudadanos o usuarios. La pregunta 9 se refiere a la utilidad percibida por los funcionarios en cuanto a la documentación implementada por el SGC para el apoyo de sus labores. La calificación fue de 3.39.

En cuanto a la pregunta 10, tiene que ver con las garantías que ofrece la entidad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, como parte de sus derechos al control social sobre las instituciones del Estado. Esta pregunta tuvo un resultado de 3.39.

La pregunta 11 investiga sobre la efectividad de la documentación del SGC en cuanto a la mejora en la prestación de los servicios a los ciudadanos. El resultado fue de 3.37 siendo la calificación más baja del grupo.

Tomando como referente los criterios establecidos para este estudio, con excepción de la pregunta 7 que tiene una correspondencia adecuada (3.5) frente a los requerimientos del SGC, los demás resultados estarían por debajo de dicho nivel.

La tabla 7 ilustra el comportamiento de las respuestas y los resultados de acuerdo con las escalas utilizadas en la investigación.

Tabla 7. Resultados discriminados para gestión por procesos y documentación

	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo
%				
7. Los procesos definidos por la Entidad contribuyen a mejorar el servicio que presto a los ciudadanos	61,8	32,5	4,1	1,3
8. La gestión por procesos ha mejorado la cultura del servicio a los ciudadanos	49,1	41,1	8	1,1
9. La documentación desarrollada por la implementación del sistema de gestión de la calidad, facilita mis labores diarias	53,3	41,1	9,3	2,5
10. Para facilitar el control social por parte de los ciudadanos, se les garantiza el acceso a la información que pueden necesitar de los procesos de la entidad	49,7	34,8	8,7	2
11. La documentación elaborada dentro del Sistema de gestión de Calidad ha sido efectiva para mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos	46,7	40,9	8	1,3

Tabla 7A. Resultados para gestión por procesos y documentación en porcentaje

Gestión por procesos y documentación	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%	
7. Los procesos contribuyen a mejorar el servicio	61.8	32.5	94.3	4.1	1.3	5.4	
8. La gestión por procesos ha mejorado la cultura de servicio	49.1	41.1	90.2	8.0	1.1	9.1	
9. La documentación del SGC facilita mis labores	53.3	34.0	87.3	9.3	2.5	11.8	
10. Se facilita el control social con el acceso a la información a los ciudadanos	49.7	34.8	84.5	8.7	2.0	10.7	
11. La documentación del SGC ha mejorado el servicio a los ciudadanos	46.7	40.9	87.6	8.0	1.3	9.3	
	52.1	36.7	88.8	7.6	1.6	9.3	98.0

La pregunta 7 con el 94.3 % de respuestas afirmativas muestra que existe un reconocimiento de que los procesos definidos por la

entidad contribuyen a mejorar el servicio a los ciudadanos. Este reconocimiento se complementa con la respuesta afirmativa del 90.2 % de los encuestados (pregunta 8) que señala que el enfoque por procesos ha mejorado la cultura de las entidades en cuanto al servicio a los ciudadanos.

Los resultados de la pregunta 11 le siguen en su orden al presente análisis, puesto que cuenta con un 87.6 % de respuestas afirmativas en cuanto a que la documentación del SGC ha sido efectiva para mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos. Este resultado es casi igual al nivel de acuerdo que registra la pregunta 9 en cuanto al reconocimiento de que la documentación del SGC ha facilitado el trabajo de los funcionarios.

Los niveles más altos del desacuerdo corresponden a las preguntas 9 y 10 con un 11.8 % y 10.7 % respectivamente. Según esto, las oportunidades de mejora en este grupo, tendrían como prioridad la documentación del SGC y su objetivo de facilitar las labores de los funcionarios y por otra parte, mejorar el acceso de los ciudadanos a la información de la entidad para ejercer el control social. Este resultado se complementa con la brecha para la mejora de la pregunta 11 (9.3 %), porque indica que el fortalecimiento de la documentación incide directamente en la mejora del servicio a los ciudadanos.

Como conclusiones de esta categoría, a pesar de que no se obtuvieron resultados por encima del 3.5, se puede ver que casi el 89.0 % de las respuestas son afirmativas, solo un 9.3 % se ubican como negativas. De lo anterior se deduce que hay un alto consenso en cuanto a la importancia del enfoque por procesos para mejorar la cultura del servicio y así mismo, las organizaciones reconocen la importancia de la documentación. A pesar de lo anterior, también se vislumbra que existen aspectos que se deben mejorar, en lo que tiene que ver el rol de la documentación en la prestación del servicio a los ciudadanos y el acceso a la información, lo que induce a suponer que no es fácil acceder a una parte de la documentación producida por las entidades, ya sea porque no existen mecanismos de acceso o los existentes no funcionan adecuadamente.

Gestión del talento humano

Los conceptos y fundamentos para la administración del personal en las organizaciones han evolucionado constantemente, desde la época en la que a la luz de la administración científica el trabajador era solo una pieza más dentro del andamiaje industrial, hasta la actual recuperación de los valores humanos, pasando de ser visto como un recurso más de las empresas, para ser reconocido como el talento humano y eje fundamental de la gestión organizacional, sobre la base de que las organizaciones son las personas. En este contexto, actualmente esta actividad se denomina la “gestión del talento humano”.

Directrices de los sistemas de gestión con relación al talento humano

En la norma NTCGP 1000:2009, esta categoría encabeza el numeral 6 dedicado a la gestión de los recursos, determinando que los servidores públicos que afecten la conformidad de los productos o servicios, deben ser competentes con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas.

En el numeral 6.2.2 se hace referencia a la “Competencia, formación y toma de conciencia”, estableciendo como requisito, en primer lugar, la determinación de las competencias necesarias de los servidores públicos, seguido de la obligación de proporcionar formación y tomar las acciones que se requieran para lograr dichas competencias.

A lo anterior le sigue la obligación de asegurar que los servidores públicos sean conscientes de la pertinencia e importancia de sus actividades y de cómo contribuyen al logro de los objetivos de la calidad. Esto se interpreta como el cumplimiento del deber de los servidores públicos, frente a su compromiso con la ciudadanía para prestar servicios de excelente calidad.

También, se establece que la organización debe evaluar la eficacia, eficiencia y efectividad de las acciones tomadas con relación a los resultados obtenidos, esto significa que las entidades del Estado no solo deben mantener evidencias de las actividades realizadas para asegurar las competencias de su personal, sino que además deben evaluar

su desempeño, en cuanto a logros y aportes para alcanzar los objetivos institucionales, es decir, si hubo una contribución real para alcanzar los niveles de servicio requeridos por la comunidad de usuarios.

A diferencia de la norma ISO 9001, la norma NTCGP 1000 trata de ir un poco más allá de lo enunciado en la 9001, comenzando por la terminología aplicada, ya que mientras la 9001 se refiere a los “recursos humanos”, la NTCGP 1000 habla del “talento humano”, concepto más humanista y avanzado, cuando se considera que los seres humanos no son un recurso de la organización ya que ellos “son la organización” en sí misma.

Adicionalmente, la norma NTCGP 1000 incorpora las orientaciones del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que exigen garantizar que los servidores públicos cuenten con las competencias, habilidades, aptitudes e idoneidad necesarias para desempeñar las funciones asignadas por la entidad, teniendo en cuenta además programas de bienestar y planes de formación y capacitación, como condiciones para la calidad de vida en las organizaciones, aspectos no mencionados en la 9001, que únicamente se refiere a los aspectos físicos del ambiente de trabajo.

Competencias

La norma NTCGP 1000:2009 establece en su numeral 6.2, lineamientos relacionados con los requisitos aplicables al talento humano en cuanto a competencia, formación y toma de conciencia. Este numeral se refiere a que los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas deben acreditar ser competentes para el desarrollo de sus actividades, en términos de educación, formación, habilidades y experiencia; así mismo, la entidad debe proporcionar la formación necesaria y asegurarse de que los servidores públicos sean conscientes de la pertinencia e importancia de sus funciones para el logro de los objetivos institucionales.

Para Martha Alles, autora del libro *Gestión por competencias* (2004), el término competencia “hace referencia a las características de personalidad, devenidas de comportamientos, que generan un desempeño exitoso en un puesto de trabajo”.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en el Plan Nacional de Formación y Capacitación, define

competencias como “la capacidad de producir en forma satisfactoria, fundamentada en un saber comprensivo y en una actitud de servicio a la sociedad, los resultados esperables y plenamente identificables del desempeño de una ocupación...”.

En el Decreto 2539 de 2005, el Gobierno nacional define competencias como “la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público” las cuales pueden asegurar un éxito laboral.

En el marco internacional, Iberoamérica no ha sido ajena a las corrientes contemporáneas de administración del talento humano. En los países de la región se han concretado acuerdos multilaterales que pretenden lograr una mayor eficiencia en la prestación del servicio público a los ciudadanos en cumplimiento de la misión social. Es así como, para estos efectos, en el año 2003 en Bolivia se produce la Carta Iberoamericana de la Función Pública, instrumento que se constituye en la hoja de ruta de la administración del empleo y el servicio público para los países de la región y que para el caso colombiano introduce, a través de la Ley 909 de 2004, el Modelo de Gestión por Competencias.

Previo a estos señalamientos, el enfoque del manejo del talento humano en la administración pública se centraba en un modelo funcional tradicional, que no propiciaba el desarrollo integral de los servidores en pro de la consecución del personal más capacitado y competente que requiere el Estado.

A la luz de la nueva Ley de Carrera y Empleo Público, entre el 2004 y 2005, el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, incorpora el modelo de competencias funcionales como eje de la redefinición de los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales, a la par que establece, mediante decreto, el referente de las competencias comportamentales que deben identificar a todo servidor público, obligando a las entidades a una adopción intempestiva e inmediata de estos modelos, sin preparación previa para los responsables de su gestión, e incluso sin la adaptación requerida para el entorno

público nacional, el cual desconocía los desarrollos de los modelos de gestión por competencias implementados en el sector privado.

A pesar de que los manuales incorporan la estructura formal requerida por las directrices emitidas por el DAFP, no desarrollan la identificación de competencias ni su utilidad en el ejercicio de la actividad laboral, a tal punto que en la actualidad, cinco años después, aún adolecen de los fundamentos y de la técnica propia de los modelos funcionales y comportamentales en los que se supone tienen sus bases.

Sin embargo, estos manuales se convirtieron en el insumo clave para los procesos de selección adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC, procesos que a pesar de referir el supuesto modelo de competencias, no logran trascender más allá de la aplicación tradicional de pruebas de conocimientos y carecen de la estructura, contextualización y técnicas propias de estos modelos.

De manera complementaria, el DAFP incursiona en el 2007 con el modelo constructivista en los procesos de desarrollo del talento humano a través de la formulación de los planes institucionales de capacitación; sin embargo, a pesar de la complejidad propia del modelo, no genera mecanismos de asesoría y acompañamiento que permitan a los responsables de su implementación un resultado exitoso del mismo, motivo por el cual al menos en el nivel distrital, las entidades optan, en más del 80 %, por la tradicional estructuración de sus planes de capacitación, lejos del modelo constructivista de competencias.

En este orden de ideas, se determina que la gestión por competencias para el talento humano en la institución pública, se ha limitado a buscar asegurar el desarrollo de la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.

Gestión del talento humano: competencias: análisis de resultados

Uno de los requisitos establecidos en el numeral 6.2.2 de la norma NTCGP 1000:2009, obliga a las entidades públicas a “determinar la competencia necesaria de los servidores públicos y/o particulares que ejercen funciones públicas o que realizan trabajos que afectan la conformidad con los requisitos del producto y/o servicio”, así mismo, indica que, “se debe proporcionar capacitación o formación para lograr las competencias requeridas en caso de encontrar brechas en las capacidades de los trabajadores”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación se dirigió al análisis del enfoque por competencias dentro de la gestión del talento humano en las entidades participantes, orientado a la mejora de los servicios que se prestan a los ciudadanos. La presente investigación indagó sobre aspectos propios de este enfoque, que incluyen: perfiles ocupacionales, capacitación, evaluación del desempeño, reconocimiento a la gestión, trabajo en equipo y el efecto de la implementación de estos aspectos en la imagen institucional que, a criterio de los encuestados, podría incidir en la percepción de los usuarios de los servicios ofertados por las entidades estudiadas.

Para tal efecto se establecieron en la encuesta seis afirmaciones asociadas a los requisitos del modelo. En la Tabla 8 se pueden apreciar los resultados de la encuesta.

Tabla 8. Resultados para gestión del talento humano: competencias

Gestión de talento humano: competencias		
18. Las competencias laborales, técnicas y comportamentales requeridas para cada cargo, se definen teniendo en cuenta su relación con el servicio que se presta a los ciudadanos		3,08
19. La capacitación que desarrolla la Entidad ha sido planeada para mejorar las competencias necesarias para el servicio ciudadano		3,19

Gestión de talento humano: competencias		
20. La aplicación del enfoque por competencias ha mejorado la imagen de la Entidad en la prestación de sus servicios		3,2
21. La evaluación del desempeño permite verificar el nivel de competencias de los servidores públicos, en relación con su aporte a la calidad de los productos y/o servicios que entrega la entidad		3,07
22. La Entidad da reconocimiento al buen desempeño de aquellos servidores que fortalecen la cultura del servicio a la ciudadanía		2,8
23. Se enfatiza la importancia del trabajo en equipo en la Entidad, con el fin de mejorar las relaciones con el ciudadano		3,12

En esta categoría la valoración afirmativa más alta la tiene la pregunta 20 con 3.2, en donde se reconoce que el enfoque por competencias ha mejorado la imagen de la entidad en la prestación de los servicios. Le sigue de cerca la pregunta 19 con una calificación de 3.19, indicando que la capacitación se planifica con base en la mejora de las competencias para la prestación del servicio. La pregunta 23 se relaciona con la importancia del trabajo en equipo para la mejora de las relaciones con el ciudadano y obtuvo una calificación de 3.12.

Las preguntas 18 y 21 apenas llegan a una valoración de 3.0. La pregunta 18 indaga sobre si la definición de las competencias de los cargos se define teniendo en cuenta su relación con el servicio a los ciudadanos. Con la pregunta 21 se busca conocer si la evaluación del desempeño existente en las entidades, permite verificar que el empleado tiene las competencias necesarias para aportar mejora en la calidad de los servicios que presta la institución.

La pregunta 22 presenta el nivel más bajo de calificación (2.8). Esta tiene que ver con el reconocimiento al buen desempeño de los funcionarios que fortalecen la cultura del buen ciudadano.

Como se puede observar, en este grupo ninguna de las preguntas obtuvo una calificación de 3.5. Al promediar las calificaciones de esta categoría el resultado sería 3.2, mostrándose como una de las

que obtuvo la más baja valoración, puesto que todas las percepciones obtenidas para cada afirmación no alcanzan el criterio mínimo fijado como aceptable.

Esto permite determinar con claridad que las entidades tienen amplias oportunidades de mejora, para que desde esta categoría, fortalezcan su capacidad para prestar servicios de mayor calidad a los ciudadanos y avancen en el grado de percepción de sus servidores en la utilidad práctica del SGC para esos efectos.

En la Tabla 9 se muestra la discriminación por preguntas y la escala utilizada.

Tabla 9. Resultados discriminados para gestión del talento humano: competencias

Gestión de talento humano: competencias	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No aplica
%					
18. Las competencias laborales, técnicas y comportamentales requeridas para cada cargo, se definen teniendo en cuenta su relación con el servicio que se presta a los ciudadanos	30	40	10	10	10
19. La capacitación que desarrolla la Entidad ha sido planeada para mejorar las competencias necesarias para el servicio ciudadano	5	45	25	20	5
20. La aplicación del enfoque por competencias ha mejorado la imagen de la Entidad en la prestación de sus servicios	25	45	20	10	0
21. La evaluación del desempeño permite verificar el nivel de competencias de los servidores públicos, en relación con su aporte a la calidad de los productos y/o servicios que entrega la entidad	30	45	10	5	10
22. La Entidad da reconocimiento al buen desempeño de aquellos servidores que fortalecen la cultura del servicio a la ciudadanía	25	35	20	10	10
23. Se enfatiza la importancia del trabajo en equipo en la Entidad, con el fin de mejorar las relaciones con el ciudadano	25	35	20	5	15

En la Tabla 9A se puede ver que la pregunta con el más alto índice porcentual de respuestas afirmativas fue la 21, sin embargo, las respuestas de desacuerdo, no responde o no aplica, tienen un 25.0 % de peso, lo que incide en el resultado de 3.07 obtenido en la ponderación general. Le siguen en su orden las preguntas 18 y 20 que obtuvieron un 70.0 % del nivel de acuerdos.

Tabla 9A. Resultados para gestión del talento humano: competencias, en porcentaje

Direccionamiento Estratégico	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%
1. Las competencias del cargo se definen teniendo en cuenta el servicio a los ciudadanos	30.0	40.0	70.0	10.0	10.0	20.0
2. La capacitación ha sido planeada para mejorar las competencias de servicio a los ciudadanos	5.0	45.0	50.0	20.0	20.0	40.0
3. En enfoque por competencias ha mejorado la imagen de la Entidad en el servicio	25.0	45.0	70.0	10.0	10.0	20.0
4. La evaluación del desempeño varifica el nivel de competencias en la calidad del servicio	30.0	45.0	75.0	5.0	5.0	10.0
5. La entidad hace reconocimiento al buen desempeño a quienes fortalecen el buen servicio	25.0	35.0	60.0	10.0	10.0	20.0
6. Se enfatiza el trabajo en equipo para mejorar las relaciones con los ciudadanos	26.0	35.0	61.0	5.0	5.0	10.0
	23.5	40.8	64.3	10.0	10.0	20.0

El grupo en general presenta un índice promedio de respuestas afirmativas del 64.3 % con un 20,0 % en desacuerdos y un 15.0 % que se aplicaría a las opciones de no responde y no aplica.

De acuerdo con estos resultados, se podría concluir que, como es apenas natural, existe un reconocimiento importante en cuanto al papel del factor humano en las organizaciones del Estado y que los resultados de su desempeño dependen del enfoque por competencias y a su vez, que dentro de estas se tenga en cuenta la capacidad de trabajo en equipo para prestar un buen servicio al ciudadano.

En resumen, en este grupo se visualizan oportunidades de mejora en lo que tiene que ver la capacitación, la vocación de servicio al cliente dentro de las competencias de los cargos y el reconocimiento que deberían hacer las instituciones al buen desempeño de la gente.

Comunicación

Definiciones

Los procesos comunicacionales en las organizaciones, se constituyen en el eje fundamental, para que las personas logren compartir y comprender un conjunto de orientaciones, lineamientos y objetivos para enfocar los esfuerzos y sus energías en tales propósitos comunes, de tal manera que la gestión organizacional resulte ser eficaz.

Comunicación⁵ es la actividad consciente para intercambiar información entre dos o más participantes con el fin de transmitir o recibir significados a través de un sistema compartido de signos y normas semánticas. Los pasos básicos de la comunicación son la formación de una intención de comunicar, la composición del mensaje, la codificación del mensaje, la transmisión de la señal, la recepción de la señal, la decodificación del mensaje y finalmente, la interpretación del mensaje por parte de un receptor (Comunicación, s. f.).

Para comprender mejor el concepto, un mensaje es un resultado del proceso de convertir las ideas del comunicador en un conjunto sistemático de símbolos. Por su parte, la información es la acumulación de mensajes que se emiten por medio de la comunicación, es decir la información está compuesta por una determinada serie de mensajes coherentes y coordinados.

Alejandro Formanchuck (2006) indica que “la comunicación (el famoso acto de poner en común) juega un papel fundamental en el desarrollo de cualquier interacción humana, máxime cuando su campo

5 Del latín *communicatio*, -onis.

de acción se circunscribe a la actividad laboral, donde es preciso que los mensajes sean ‘leídos’ con un mínimo de distorsión para alcanzar un desempeño eficiente” (p. 1).

El hombre, –tal y como afirma el semiólogo italiano Umberto Eco–, “es un ser que navega por las aguas abiertas del sentido y no una máquina que transmite información”. La complejidad de la comunicación humana nos impide conservar la esperanza de desenvolvemos en un mundo de “comunicaciones perfectamente transparentes”.

Por tal motivo, cuando se habla de comunicaciones eficaces, se hace pensando en trascender la asociación de comunicación como una simple transmisión de información, entendiéndolo en un marco de acción que, alineándose a los objetivos de la empresa, no desconozca el impacto de cualquier comunicación interna.

Al hablar de comunicación interna es importante volver a precisar el término comunicación, tal como lo hacen Joan Elías y José Mascaray en su libro *Más allá de la comunicación interna*: “La comunicación se constituye en un instrumento estratégico para conseguir la participación de todo el personal, en el diseño del proceso de cambio y el compromiso en la aplicación y con ello, facilitar el éxito de la operación” (Elías y Mascaray, 2003).

En este sentido, para una organización la implementación de su comunicación interna es vital, ya que se considera como un instrumento de la gestión del talento humano, pero su planteamiento en las empresas algunas veces ha sido mecanicista e inconsistente. La finalidad primordial de la comunicación interna es conseguir que los trabajadores conozcan y sobre todo, entiendan, compartan y acepten las políticas y directrices de la empresa porque de esta manera se consiguen dos objetivos básicos: reducir el conflicto laboral e incrementar la productividad y la eficiencia del funcionamiento de la empresa.

La comunicación organizacional

La comunicación cuando se aplica en las organizaciones es denominada comunicación organizacional. Esta comunicación se da naturalmente en toda organización, cualquiera que sea su tipo o su tamaño y en consecuencia no es posible imaginar una organización sin comunicación. Bajo

esta perspectiva, para Carlos Fernández “la comunicación organizacional es el conjunto total de mensajes que se intercambian entre los integrantes de una organización, y entre esta y su medio” (Fernández, 2012).

Según Gary Kreps (1995), la comunicación organizacional “es el proceso por medio del cual los miembros recolectan información pertinente acerca de su organización y los cambios que ocurren dentro de ella”. Para autores como Carlos Ramón Padilla es “la esencia, el corazón mismo, el alma y la fuerza dominante dentro de una organización”.

La comunicación organizacional se entiende también como un conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización, o entre la organización y su medio; o bien, a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos de la organización, todo ello con el fin de que esta última cumpla mejor y más rápidamente con sus objetivos.

Estas técnicas y actividades deben partir idealmente de la investigación, ya que a través de ella se conocerán los problemas, necesidades y áreas de oportunidad en materia de comunicación.

La importancia de la comunicación organizacional radica en que esta se encuentra presente en toda actividad empresarial y por ser además el proceso que involucra permanentemente a todos los empleados. Para los dirigentes es fundamental una comunicación eficaz porque las funciones de planificación, organización, ejecución y control, solo cobran cuerpo mediante la comunicación organizacional.

Así mismo, la comunicación organizacional es esencial para la integración de las funciones administrativas. Por ejemplo, los objetivos establecidos en la planeación se comunican para que se pueda desarrollar la estructura organizacional apropiada. La comunicación organizacional es también esencial en la selección, evaluación y capacitación de los gerentes para que desempeñen sus funciones en esta estructura. De igual modo, el liderazgo eficaz y la creación de un ambiente conducente a la motivación, dependen de esta comunicación. Más aún, mediante la comunicación organizacional se puede determinar si los acontecimientos y el desempeño se ajustan a los planes.

Muchas organizaciones han cometido un error al hacer prevalecer la comunicación externa sobre la interna. Esto muchas veces se debe a

que piensan que al centrarse en los *stakeholders* (personas y otras organizaciones de interés) de la organización, pueden ser más eficientes, ya que al tener un buen manejo de la información externa se pueden mediar las relaciones con el entorno externo y muy probablemente traducirlas en beneficios para la organización. Sin embargo, esta es una visión sesgada si no se tiene en cuenta la importancia de la comunicación interna para la eficiencia operacional.

Una organización con buena comunicación interna, crea sinergias entre sus individuos, lo que significa que las actividades de cada uno, van a verse complementadas de tal manera, que todos trabajen alineados con los objetivos organizacionales.

La comunicación interna y los Sistemas de Gestión de la Calidad

En la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad, la comunicación interna también es un proceso clave que debe liderar la alta dirección. Esto se debe a que su buen funcionamiento asegura la participación, el trabajo en equipo, la toma de decisiones oportunas y eficaces, el empoderamiento y el contacto con los clientes; por lo tanto, se requiere un sistema de comunicación confiable, transparente, completo y que fluya ágilmente en sentido vertical y horizontal en toda la organización.

En las estructuras tradicionales las necesidades de comunicación se circunscriben a una comunicación vertical descendente y a una limitada comunicación vertical ascendente. Estas organizaciones tradicionales sufren problemas de coordinación y falta de eficacia en la toma de decisiones. También se puede ver afectado el clima organizacional por falta de credibilidad y confianza, generando tensiones y actitudes que afectan el trabajo en equipo.

Según Fiske (1982), existen dos modelos de comunicación como proceso, por un lado, los que se concentran en el proceso en sí, y por el otro, en la semiótica. El primero, se centra en el proceso comunicacional desde un ángulo científico y exacto, en donde lo que prevalece es la “transmisión de mensajes a través de un proceso eficiente” (Berlo, 1979). El segundo, se refiere a contribuir a la creación y estabilidad de valores sociales, por

el hecho de que se preocupa por el contenido del mensaje y sus implicaciones socioculturales en las conductas generadas en su receptor.

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que dentro de la norma NTCGP 1000:2009, en su numeral 5.5.3 se plantea que: “La alta dirección debe asegurarse de que se establecen los procesos de comunicación apropiados dentro de la entidad y de que la comunicación se efectúa considerando la eficacia, la eficiencia y la efectividad del Sistema de Gestión de la Calidad”, mandato que se hace completamente compatible con lo dispuesto en el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) cuando se refiere a “Establecer mecanismos que orienten la difusión de políticas e información dentro de la entidad, con el fin de identificar los canales adecuados de comunicación que faciliten el cumplimiento de sus funciones”.

**Gestión del talento humano:
comunicación: análisis de resultados**

En esta categoría se establecieron cinco afirmaciones, igualmente asociadas a los requisitos del modelo NTCGP 1000, teniendo en cuenta aspectos tales como la eficacia de los canales de comunicación interna, el papel de la comunicación interna formal e informal y el manejo de la información y comunicación a los ciudadanos. Los resultados obtenidos en promedio se muestran para cada aseveración en la Tabla 10.

Tabla 10. Resultados para gestión del talento humano: comunicación

Comunicación		
24. Existe una política de comunicación para que todo el personal se entere de los resultados alcanzados por la Entidad, frente a las necesidades de los ciudadanos		3,2
25. Se fomenta una buena comunicación entre todos los niveles de la Entidad		2,98
26. En esta Entidad predomina la comunicación formal sobre la comunicación informal		3,11
27. La Entidad administra información completa a los ciudadanos que atiende, acerca de los productos y/o servicios que se les entrega		3,41

Comunicación		
28. Es fácil para los ciudadanos comunicarse con la Entidad para manifestar cualquier insatisfacción con los servicios prestados		3,31

La categoría de comunicación presenta una calificación promedio de 3.2 sobre un máximo total de 4.0. Reiterando que el punto mínimo de corte sería de 3.5, se establece que dentro de las categorías evaluadas, la de comunicación es conjuntamente con la de gestión del talento humano, las que presentan, dentro de la presente investigación, la más baja correspondencia entre los requisitos del Sistema de Gestión de la Calidad y la realidad actual de las entidades encuestadas.

Dentro de este grupo la calificación más alta (3.41) la obtuvo la pregunta 27 que hace referencia al suministro de información a los ciudadanos sobre los productos y servicios que entrega. Le sigue la pregunta 28 con una valoración de 3.31 en cuanto a que es fácil para los ciudadanos comunicarse para manifestar alguna insatisfacción sobre los servicios prestados.

Las preguntas 24 y 26 obtuvieron un puntaje de 3.31 y 3.2 respectivamente. La pregunta 24 se refiere a la existencia de una política institucional que permita que los funcionarios se enteren de los resultados alcanzados por las entidades frente a las necesidades de los ciudadanos. Por otra parte, la pregunta 26 indaga sobre el predominio de la comunicación formal sobre la informal.

La calificación más baja (2.98) la obtuvo la pregunta 25 que se refiere al fomento de la comunicación en todos los niveles de las entidades.

Es particularmente destacable, que al plantear la afirmación “Se fomenta una buena comunicación entre todos los niveles de la entidad”, sea la de más baja percepción entre todas las aseveraciones propuestas.

Tabla 11. Resultados discriminados para gestión del talento humano: comunicación

Gestión de talento humano: comunicación	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No aplica
%					
24. Existe una política de comunicación para que todo el personal se entere de los resultados alcanzados por la Entidad, frente a las necesidades de los ciudadanos	43,7	35,1	15	4,5	0
25. Se fomenta una buena comunicación entre todos los niveles de la Entidad	32,3	38,6	22,1	6	0
26. En esta Entidad predomina la comunicación formal sobre la comunicación informal	37,2	39,8	16	5,3	0
27. La Entidad administra información completa a los ciudadanos que atiende, acerca de los productos y/o servicios que se les entrega	51,2	36,4	8	1,6	2
28. Es fácil para los ciudadanos comunicarse con la Entidad para manifestar cualquier insatisfacción con los servicios prestados	51	30	12,2	4,5	1,4

Al analizar los resultados porcentuales, se establece que conforme con la clasificación dentro de las cuatro opciones presentadas a los 911 encuestados, el 87.6 % de estos afirma estar totalmente de acuerdo o de acuerdo en que en las entidades se suministra información completa a los ciudadanos acerca de los productos y servicios (pregunta 27) obteniendo la valoración más alta del grupo. La pregunta 28 obtuvo el segundo lugar con el 81.0 % de respuestas afirmativas en cuanto a que es fácil para los ciudadanos comunicarse con las entidades para manifestar inconformidades sobre los servicios. Las preguntas 24 y 26 siguen en su orden con el 78.8 % y 77.0 % respectivamente, refrendando que existe una política de comunicaciones y que predomina la comunicación formal sobre la informal.

En último lugar se encuentra la pregunta 25 relacionada con el fomento de una buena comunicación entre todos los niveles con el 70.9 %.

Tabla 11A. Resultados gestión del talento humano: comunicación, en porcentaje

Gestión de talento humano: comunicación	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%	
24. Existe una política de comunicación para que el personal se entere de los resultados alcanzados por la entidad frente a las necesidades de los ciudadanos	43.7	35.1	78.8	15.0	4.5	19.5	
25. Se fomenta una buena comunicación entre todos los niveles de la entidad	32.3	38.6	70.9	22.1	6.0	28.1	
26. Predomina la comunicación formal sobre la informal	37.2	39.8	77.0	16.0	5.3	21.3	
27. Se suministra información completa a los ciudadanos acerca de los productos y servicios	51.2	36.4	87.6	8.0	1.6	9.6	
28. Es fácil para los ciudadanos comunicarse para manifestar inconformidades sobre el servicio	51.0	30.0	81.0	12.2	4.5	16.7	
	43.1	36.0	79.1	14.7	4.4	19.0	98.1

Se puede concluir que a pesar de que esta categoría obtuvo un 79.1 % como promedio general en respuestas positivas, se visualiza un margen de casi el 20.0 % para que las entidades trabajen en el mejoramiento, especialmente en el fortalecimiento de la comunicación en los niveles de la organización y especialmente el compromiso del nivel directivo para mantener al personal informado de los resultados de la entidad frente a las necesidades del cliente. También hay una brecha importante que se debe analizar en cuanto a la comunicación informal (21.3 %), para determinar si es adecuada y normal para cada entidad.

Al no darse una alta correspondencia entre los requisitos de la norma y la percepción de la realidad de las entidades, en cuanto al fomento de la comunicación en todos los niveles de la organización, se establece de acuerdo con los resultados, que aunque se tiene una percepción de que se fomenta esta práctica, no en todos los niveles se tiene cobertura en el despliegue de comunicación efectiva, lo que puede incidir en el clima organizacional y puede interferir como debilidad interna hacia el entorno externo.

Estos resultados se podrían explicar por la tendencia que ha existido en las entidades públicas de resistencia al cambio y el tiempo que se toma ajustarse a estructuras organizacionales gestionadas bajo procesos y no bajo dependencias altamente jerarquizadas, donde la función comunicativa es de tipo vertical y no horizontal.

Lo anterior puede también incidir sobre la calidad de los servicios prestados y sobre la capacidad que deberían tener las entidades para mejorar la calidad de los servicios.

No obstante, cabe destacar que la calificación promedio de la categoría comunicación está cerca del límite que establece alta correspondencia, lo que señala importantes avances dentro de la comunicación asociada al SGC y al cumplimiento de requisitos, pero indica que aún deben fortalecerse elementos dentro del SGC en las entidades públicas que tengan que ver con la comunicación interna y la comunicación efectiva sobre productos y servicios a los clientes y ciudadanía, en general.

Mejora continua

Marco jurídico

Desde el advenimiento de la Constitución Política de 1991, el Estado colombiano se muestra preocupado e interesado por la aplicación de herramientas que materialicen los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En este contexto se expide la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, por medio de la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y en el capítulo cuarto de esta norma se crea el Sistema de Desarrollo Administrativo.

Aunado a lo anterior, el Gobierno colombiano implementó, a través de la Ley 872 de 2003, el Sistema de Gestión de la Calidad en los organismos y entidades del sector central y del sector descentralizado por

servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional.

Igualmente determinó que las asambleas y concejos pueden disponer la obligatoriedad del desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades de la administración central y descentralizada de los departamentos y municipios.

Con base en las dos leyes citadas, se expiden los decretos reglamentarios que encuadran legalmente el Sistema de Gestión de la Calidad. El Decreto 3622 del 10 de octubre de 2005, por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el capítulo cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo, regula en el capítulo 2° artículo 7° las Políticas de Desarrollo Administrativo y dentro de ellas la de Gestión de la Calidad y el Decreto 4110 de 2005, por medio del cual se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.

Es apenas lógico considerar que las decisiones que se toman en las entidades públicas, se deben sustentar en hechos y datos verificables (conocimiento) y en esta medida resultaría extraño que los funcionarios públicos tuviesen motivos para infringir las normas legales, por desconocimiento u omisión al igual que extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.

En este mismo sentido, el Código Único Disciplinario establece que “las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo” (Ley 734 de 2002, libro I, título II, capítulo IV, artículo 27).

De este marco jurídico se desprenden dos campos importantes en las decisiones de los servidores: el primero que está relacionado con el quebrantamiento de las normas legales en el ejercicio de sus funciones públicas y que es conocido como la responsabilidad por la acción y un segundo aspecto, si se quiere novedoso, es la responsabilidad de comisión por omisión, que se refiere al deber que se tiene de impedir o evitar un resultado pudiéndolo hacer, sin duda el funcionario es responsable por los riesgos de su gestión. Lo que se debe destacar es que la gestión

de los servidores públicos conlleva una responsabilidad jurídica por no haber previsto los riesgos que se asocian al ejercicio de sus funciones.

La mejora continua en los sistemas de gestión

La norma técnica NTC ISO 9000:2008 define la mejora continua como una “acción permanente realizada, con el fin de aumentar la capacidad para cumplir los requisitos y optimizar el desempeño”. Si una organización no cumple con los requisitos y no optimiza su desempeño, corre el riesgo de no alcanzar sus objetivos, contraerse en su crecimiento y posiblemente desaparecer.

Los aspectos relacionados con la mejora continua están considerados en la norma NTCGP 1000:2009 en el numeral 8, denominado: Medición, Análisis y Mejora. Dentro de este capítulo fueron incluidos los siguientes aspectos como parte de los elementos de seguimiento y medición:

- 8.2.1 Satisfacción del cliente
- 8.2.2 Auditoría interna
- 8.2.3 Seguimiento y medición de los procesos
- 8.2.4 Seguimiento y medición del producto y/o servicio
- 8.3 Control del producto y/o servicio no conforme
- 8.4 Análisis de datos
- 8.5.1 Mejora continua
- 8.5.2 Acción correctiva
- 8.5.3 Acción preventiva

En el contexto de la gestión de la calidad, uno de los principales elementos de la mejora continua se puede entender como el aumento progresivo en la satisfacción de los clientes, siendo este aumento el resultado de las interacciones con las personas, los bienes y los servicios de una organización proveedora.

La mejora continua y la gestión del riesgo

Por otra parte, para aumentar en forma permanente la capacidad de cumplir los requisitos y optimizar el desempeño, se requiere en esencia tomar decisiones acertadas en el momento oportuno, lo cual a la vez implica que se cuente con información confiable, adecuada y actualizada que rompa la incertidumbre, puesto que, según la norma técnica NTC ISO 31000, los riesgos son el “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos” (Icontec, 2011, p. 18).

Este efecto puede ser negativo cuando la incertidumbre es tal que las decisiones que se toman o se dejan de tomar, conducen al incumplimiento de los objetivos, denominándose a esta situación “riesgo negativo”; o el efecto puede ser positivo si las decisiones tomadas aprovechan las oportunidades que se presentan y en consecuencia no solo se cumplen sino que pueden excederse los objetivos trazados; por lo tanto, se puede hablar en este caso de “riesgo positivo”.

La base sobre la cual se toma una decisión es sin duda la información. Ella debe romper la incertidumbre que se presenta sobre los hechos o consecuencias que pueden acaecer en el futuro, sin importar si ellas son positivas o negativas. Por lo general, “cuando se toma una decisión se hace por aquella alternativa que maximiza los resultados esperados” (Perramon, 2009, p. 65) es decir, para el cumplimiento de los requisitos y la mejora del desempeño.

En el ámbito de la administración pública colombiana, tomando como concepto de riesgo aquel “efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”, se entiende que la incertidumbre se presenta cuando hay una información deficiente respecto de la comprensión o del conocimiento de un evento, de sus consecuencias o de sus probabilidades.

Hay una relación estrecha entre la reducción y el control del riesgo y la mejora continua. Pero esto solo se da en la medida en que se logra reducir el nivel de incertidumbre, por medio de una información veraz y oportuna, lo que hace posible asegurar que se mejora la capacidad para optimizar el desempeño y aumentar la probabilidad de cumplir con los requisitos y los objetivos. Asegurar las condiciones para hacerlo de manera permanente, implica desarrollar los medios necesarios que llevan a la verdadera mejora continua.

Como complemento de lo anterior, también se debe tener en cuenta lo relacionado con el control de producto y servicio no conforme. Si bien es cierto que es de suma importancia la gestión del riesgo (producto y servicio no conforme potencial) como actividad preventiva, es igualmente importante, como parte de la mejora continua, el tratamiento, seguimiento y medición de las fallas detectadas, sobre las cuales muy seguramente se han venido aplicando acciones correctivas, cuya eficacia debería conducir a la disminución o eliminación de los errores, como parte del control de los procesos.

El tratamiento del riesgo implica realizar un ciclo PHVA que se inicia con la identificación, evaluación y clasificación de los riesgos, mediante la elaboración del llamado “mapa de riesgos”, y continúa con los planes de tratamiento, incluyendo el riesgo residual y la valoración periódica de la eficacia del tratamiento. En este escenario, identificar adecuadamente el riesgo, las causas y sus consecuencias es decisivo para tomar la decisión respecto del tratamiento, bien sea mediante el control o la disminución de la probabilidad de su ocurrencia, o la disminución del impacto o daño, interviniendo en la modificación de las causas y consecuencias, transfiriendo o compartiendo el riesgo con un tercero.

En relación con los riesgos que implican aspectos positivos, en términos del Sistema de Gestión de la Calidad, denominadas oportunidades de mejora, el tratamiento puede ser de retenerlos o incrementarlos para aprovechar esa oportunidad.

El mapa de riesgos, cualquiera que sea la metodología que se aplique para su estructuración, determina el contexto y la valoración del riesgo. En este último aspecto se define la identificación de los riesgos asociados a las diferentes clases de procesos institucionales; el análisis de cada uno de esos riesgos y la evaluación del riesgo; con la información recopilada será posible establecer el mejor tratamiento que la entidad le dé a los riesgos.

Es importante establecer que el tratamiento de los riesgos no es excluyente. La adecuada combinación de tratamientos, hace que se optimicen los recursos institucionales y en el caso del sector público colombiano, en algunas de las normas expedidas por los reguladores de los procesos (sean internos o externos), se determina taxativamente el tratamiento que se le debe dar a los riesgos.

En esta investigación se maneja en forma articulada la gestión del riesgo, con el seguimiento y medición y control de los procesos y productos, para determinar la mejora continua, lo cual implica indagar en las entidades sobre el cumplimiento actual de los requisitos de los servicios que prestan a los ciudadanos, sobre la forma de proceder cuando se detecta incumplimiento en los requisitos del servicio, el método para analizar las causas del incumplimiento y la toma de acciones correctivas, así como la toma de acciones preventivas para aprovechar las oportunidades de mejora y finalmente, lograr resultados tangibles sobre el aumento o no de la satisfacción de los usuarios, lo cual permite en últimas evaluar si realmente se está logrando la mejora continua en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

La auditoría interna en la mejora continua

En el contexto contemporáneo de la gestión de calidad, la auditoría interna cumple un rol muy importante respecto del mejoramiento continuo, en efecto, “el papel de la auditoría interna ha evolucionado, de un procedimiento administrativo enfocado al cumplimiento, hacia un elemento importante de buen gobierno”⁶.

En este escenario es importante tener presente que “las organizaciones que buscan un sistema de gestión de calidad adecuado y eficaz necesitan realizar auditorías internas para asegurar que el SGC funciona como se quiere y para identificar las ligas débiles en el sistema, así como las oportunidades de mejora potenciales. La auditoría interna actúa como mecanismo de retroalimentación para la alta dirección, esta puede darle a la alta dirección y a otras partes interesadas la seguridad de que el sistema cumple los requisitos de la norma ISO 9001. El cómo se maneje el proceso de auditoría interna es un factor clave para asegurar la eficacia de un sistema de gestión de calidad” (ISO, 2008).

6 INTOSAI GOV 9140. Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Más información en: www.issai.org

Sin duda, las auditorías internas de calidad son unas herramientas importantes del Sistema de Gestión de la Calidad para determinar su implementación y establecer si en su conjunto contribuye al logro de los objetivos institucionales. “El papel que adquiere la auditoría interna en el nuevo marco regulador de las organizaciones es constituirse como uno de los pilares sobre los cuales se apoya el gobierno eficaz de las organizaciones, puesto que ayuda a la mejora de sus organizaciones, evaluando y mejorando la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno. Esta posición incluye la necesidad de elaborar información sobre las evaluaciones de los controles internos de la organización respecto de la información financiera y la fiabilidad e integridad de sus informes financieros (exigencias para el cumplimiento de la Sarbanes-Oxley Act)” (Jiménez Montañés, 2016, p. 8).

Siendo un proceso dentro de la organización, la auditoría interna permite que las capas organizacionales conozcan el estado del Sistema de Gestión de la Calidad, participando activamente en la toma de las decisiones que a ellas les compete. En este sentido, la visión del alcance del proceso auditor interno está orientada por los resultados que arroja el sistema de gestión de riesgos.

A partir del conocimiento de los riesgos que subyacen en los procesos institucionales y su reconocimiento por parte de la entidad, la efectividad de las auditorías internas es mayor. Es evidente que “La organización debe ser capaz de maximizar el uso de los recursos disponibles durante la conducción de las actividades de la auditoría interna. Esto puede facilitarse por la adopción de un enfoque basado en el riesgo en la planificación de las auditorías internas. Debe cuestionarse si la organización (durante su proceso de auditoría interna) ha considerado el uso del enfoque basado en riesgo en el desarrollo del plan de la auditoría interna, para asegurar el uso eficaz y eficiente de los recursos” (INLAC, s. f.).

Teniendo un enfoque de auditoría interna basada en los riesgos institucionales, los esfuerzos de ella se encaminan a aquellos procesos que presentan dificultades o problemas de manera reiterada o histórica, por lo cual “hoy, se espera que la auditoría interna sea principalmente una ‘herramienta’ de apoyo a la gestión, que ayude, por un lado, al órgano ejecutivo, al gerente y restantes directivos, a cumplir

sus obligaciones y, por otro, a la organización, en general, a alcanzar sus objetivos” (Arias, 2000).

La auditoría interna en el sector público

Con el advenimiento de la norma NTCGP 1000 para el sector público colombiano, el proceso de auditoría interna adquiere una relevancia significativa como instrumento que permite a las entidades conocer de propia fuente el logro de los objetivos discriminados en sus planes de acción⁷ y que, apuntalados con el Plan de Desarrollo⁸, son la respuesta estatal a las necesidades de los habitantes del territorio nacional, que no son otros que los definidos en el artículo segundo de la Constitución Política de 1991.

En este escenario, “La auditoría interna se ha convertido en un factor de la nueva era de rendición de cuentas y control. La forma en la que las entidades del sector público mantienen el control interno, y la forma en la que estas deben rendir cuentas ha evolucionado, requiriéndose mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas por parte de estas organizaciones que gastan los fondos de los contribuyentes e inversionistas. Esta tendencia ha impactado significativamente en la forma en la que la gerencia instrumenta, monitorea y reporta sobre el control interno”⁹.

Las auditorías internas en el sector público colombiano están asociadas al subsistema de control de evaluación, componente evaluación independiente y elemento auditoría interna del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), de donde son aplicables las normas internacionales de auditoría, toda vez que: “La auditoría interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización.

7 La Ley 152 de 1994 en su artículo 26 define los planes de acción.

8 La Ley 152 de 1994 en su artículo 4 establece la conformación del Plan Nacional de Desarrollo.

9 INTOSAI GOV 9140. Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno”¹⁰.

Mejora continua: análisis de resultados

En esta categoría se determinaron seis afirmaciones para la encuesta, que al igual que en los casos anteriores, están asociadas a los requisitos del modelo que orienta el SGC y enfocadas a la percepción sobre la mejora al servicio que se presta a los ciudadanos.

El resultado general promedio obtenido para la categoría de mejora continua, como calificación, fue de 3.38; es decir, se encuentra por debajo del punto de corte establecido de 3.5. Esta calificación promedio de la categoría implica que existen brechas entre la percepción de la realidad en las entidades, según lo informan los propios servidores, y los requisitos que se establecen en el Modelo de Gestión de la Calidad.

En la Tabla 12 se presentan los resultados obtenidos para cada una de las preguntas de la encuesta.

10 El Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005 por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano, es el marco legal del subsistema de control de evaluación.

Tabla 12. Resultados para mejora continua

Mejora continua		
29. En esta Entidad los productos y/o servicios que se suministran a los ciudadanos, cumplen todos los requisitos		3,38
30. Cuando la Entidad detecta que un producto o un servicio no cumple con todos los requisitos, toma las medidas necesarias para corregirlo		3,4
31. Las auditorías internas de la calidad permiten identificar mejoras para incrementar la satisfacción de los ciudadanos		3,5
32. En la Administración de los Riesgos, la entidad tiene en cuenta las causas que pueden generar incumplimiento en los productos y/o servicios suministrados a los ciudadanos		3,38
33. En esta Entidad se toman acciones correctivas para solucionar definitivamente las causas de los problemas que generan insatisfacción en los ciudadanos		3,35
34. Los ciudadanos que reciben los productos y/o servicios que entrega a esta Entidad, están mas satisfechos hoy, que hace un año		3,32

La única afirmación de esta categoría que alcanza el valor mínimo establecido en la investigación es la pregunta 31 con un valor de 3.5 y se refiere al aporte que hacen las auditorías internas de la calidad, para identificar oportunidades de mejora.

Este aspecto refleja, a partir de las percepciones de los encuestados, las bondades de las técnicas de auditoría para identificar mejoras que aumenten la satisfacción del cliente y vislumbran un nivel de madurez de los servidores y particulares que ejercen funciones públicas, en relación con procesos de control y evaluación.

Los demás resultados de la encuesta en esta categoría no alcanzan el valor mínimo; el resultado más bajo obtenido (3.32), corresponde a la pregunta 34 sobre el nivel de satisfacción de los ciudadanos con los bienes o servicios que la entidad brinda en relación con el año anterior, es decir, no se percibe por parte de los funcionarios una mejora en el nivel de satisfacción de los ciudadanos atendidos.

Por otra parte, la eficacia de las acciones correctivas tomadas para solucionar las causas de la insatisfacción en los ciudadanos, tiene una baja percepción y se constituye en una oportunidad para que las entidades revisen su quehacer en relación con este tema.

Con una valoración de 3.38, la pregunta 32 está relacionada con el manejo de los riesgos asociados al cumplimiento en la entrega de bienes o servicios, con el lleno de todos los requisitos, tema que se relaciona con las acciones preventivas y también complementarias a los requisitos de otros sistemas de gestión como el MECI. La valoración dio como resultado un valor que indica que hay dificultades para satisfacer las necesidades previstas, ya sea en términos de oportunidad, de cantidad o de calidad.

La pregunta 33 indaga sobre la capacidad de reacción de las entidades para corregir una situación identificada como desviada de los requisitos, es decir, manejar las situaciones en las cuales un servicio no se ha brindado a cabalidad y llevarlo a un nivel satisfactorio. Con una calificación de 3.35 se ubica entre las respuestas que obtuvieron una baja percepción en este grupo.

La desagregación porcentual de las aseveraciones de la investigación para esta categoría se muestra en la tabla 13.

Tabla 13. Resultados discriminados para mejora continua

Mejora continua	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No aplica
%					
29. En esta Entidad los productos y/o servicios que se suministran a los ciudadanos, cumplen todos los requisitos	47	40,1	8,1	1	3,2
30. Cuando la Entidad detecta que un producto o un servicio no cumple con todos los requisitos, toma las medidas necesarias para corregirlo	50,8	33,7	8,3	2,1	4,2
31. Las auditorías internas de la calidad permiten identificar mejoras para incrementar la satisfacción de los ciudadanos	59,3	28,3	8,1	1,4	2,3

Mejora continua	%	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No aplica
32. En la Administración de los Riesgos, la entidad tiene en cuenta las causas que pueden generar incumplimiento en los productos y/o servicios suministrados a los ciudadanos		49,3	34,7	10,1	1,4	3,7
33. En esta Entidad se toman acciones correctivas para solucionar definitivamente las causas de los problemas que generan insatisfacción en los ciudadanos		48,9	35,3	10,4	2,3	2,2
34. Los ciudadanos que reciben los productos y/o servicios que entrega a esta Entidad, están mas satisfechos hoy, que hace un año		40,4	36	8,1	2,3	11,7

Las preguntas 29 y 31 obtuvieron la más alta valoración en cuanto a favorabilidad: 87.1 % y 87.6 % respectivamente. Esto significa que hay acuerdo en cuanto a que los productos y servicios suministrados a los ciudadanos cumplen los requisitos, y así mismo, las auditorías internas de calidad identifican mejoras para aumentar la satisfacción de los usuarios.

Tabla 13A. Resultados para mejora continua, en porcentaje

Mejora continua	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%
29. Los productos y servicios que se suministran a los ciudadanos cumplen todos los requisitos	47.0	40.1	87.1	8.1	1.0	9.1
30. Cuando se detecta un producto o servicio no conforme, toma las medidas para corregirlo	50.8	33.7	84.5	8.3	2.1	10.4
31. Las auditorías internas de calidad identifican mejoras para mejorar la satisfacción del ciud.	59.3	28.3	87.6	8.1	1.4	9.5
32. En la gestión del riesgo se tienen en cuenta las causas que generan fallas en los productos y servicios suministrados al ciudadano	49.3	34.7	84.0	10.1	1.4	11.5

Mejora continua	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%
33. Se toman acciones correctivas para solucionar definitivamente las causas de las fallas que generan insatisfacción a los ciudadanos	48.9	35.3	84.2	10.4	2.3	12.7
34. Los ciudadanos que reciben productos o servicios están más satisfechos que hace un año	40.4	36.0	76.4	8.1	2.3	10.4
	49.3	34.7	84.0	8.9	1.8	10.6
						94.6

Las preguntas 30, 32 y 33 calificaron con 84.0 %, indicando que hay consenso en cuanto a que se toman acciones correctivas cuando se detecta un producto no conforme, así mismo, hay acuerdo en que en la gestión del riesgo se tienen en cuenta las causas de las fallas potenciales y por último, se considera que se están generando acciones correctivas para enmendar las causas que producen insatisfacción en los usuarios.

Se puede apreciar en la Tabla 13A, que las oportunidades de mejora más importantes en esta categoría tienen que ver con la toma de acciones correctivas para solucionar las fallas que generan insatisfacción a los ciudadanos (pregunta 33), el análisis de causas de las fallas potenciales en la gestión del riesgo (pregunta 32) y el manejo del producto y servicio no conforme en cuanto a generación de acciones correctivas (pregunta 30).

La pregunta 34 tuvo la valoración de acuerdos más baja con un 76.4 % lo que hace pensar que un buen número de encuestados no estuvieron de acuerdo, lo que coincide con el índice de oportunidad de mejora (10.4 %) por estar entre los más altos de la categoría.

Los resultados generales de la investigación, desde el punto de vista del principio de mejora continua, permiten inferir que hace falta mayor desarrollo de formas más prácticas y mejores para entregar los bienes o prestar servicios en las entidades. Además, los servidores perciben que no se produce todavía un aumento de la eficacia (entrega de bienes y servicios que cumplan los requisitos) ni de la efectividad (aumento de la satisfacción de los ciudadanos). También es perceptible que no siempre se están generando acciones correctivas en lo relacionado con servicio y producto no conforme y las fallas que generan insatisfacción en los usuarios.

El requisito de mejora continua que plantea como obligatorio el modelo NTCGP 1000:2009 no tiene un alto grado de percepción sobre su cumplimiento, dado que la percepción que tienen los servidores acerca de su logro, solo alcanza un valor de 3.38 sobre un máximo posible de 4.00.

Los resultados de la encuesta permiten establecer la relación entre la contribución de las auditorías internas de la calidad a la mejora continua de la satisfacción de los ciudadanos, mediante la identificación de oportunidades de mejora. Permiten también establecer como aspecto crítico el cumplimiento de todos los requisitos de los bienes y servicios así como fortalecer la administración de los riesgos.

Servicio al cliente

Fundamentos jurídicos

El Estado colombiano a partir de la Constitución Política de 1991, propugna por la aplicación de herramientas que permitan incorporar al ejercicio de la administración pública los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La materialización de estos principios en la actuación de las entidades públicas debería garantizar un adecuado “servicio al cliente”, es decir, al ciudadano, usuario, beneficiario o contribuyente de las entidades.

Dentro del Sistema de Gestión de la Calidad, la Norma Técnica de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 plantea en el numeral 8.2.1, el requisito de la satisfacción del cliente, con la obligación de hacer el seguimiento a la percepción de este con respecto al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la misión de las entidades públicas y plantea además, que se determinen los métodos para obtener y utilizar la información obtenida para mejorar la satisfacción de los usuarios.

El servicio al cliente en los sistemas de gestión

La percepción del cliente incluye tanto los aspectos de satisfacción como de insatisfacción con los servicios prestados. Esto quiere decir que se requiere evaluar su opinión sobre el nivel de cumplimiento de

sus expectativas, cuando acude como usuario de los servicios de una entidad del Estado, la cual puede ser favorable y generarle satisfacción o por el contrario ocasionarle una contrariedad que se puede materializar en una petición, queja o reclamo. En el sector público colombiano el sistema de quejas y reclamos se encuentra reglado por los artículos 54 y 55 de la Ley 190 de 1995 y por los artículos 8° y 9° del Decreto Nacional 2232 de 1995¹¹.

Uno de los principios de la gestión de la calidad contenido en la norma técnica NTCGP 1000:2009, que se denomina “Enfoque hacia el cliente”, establece que la razón de ser de las entidades de la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios, es suministrar un servicio dirigido a satisfacer a sus clientes; por lo tanto, es fundamental que las entidades tengan claridad sobre cuáles son las necesidades actuales y futuras de sus clientes, que cumplan el compromiso contenido en su misión y que se esfuercen por exceder sus expectativas generando de esta forma valor agregado.

Para entender el significado del concepto “servicio al cliente”, es necesario entender que en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad propuesto por la norma técnica NTCGP 1000:2009, el funcionamiento eficaz de una entidad requiere identificar, organizar y administrar numerosos procesos interrelacionados, creando una red de procesos con una estructura compleja.

Como lo afirman Berry *et al.* (1989): “El servicio es en primer lugar un proceso, es una actividad directa o indirecta que no genera un producto tangible, es decir, es una parte inmaterial de la transacción entre el cliente o usuario y el proveedor”.

Para poder entregar a los clientes servicios de buena calidad, es necesario adoptar una forma de gestión basada en la conformidad del servicio que ponga énfasis en la satisfacción de los clientes: “Calidad es satisfacer al cliente. Esto no es fácil de conseguir en el sector público donde se encuentran las organizaciones más complejas de toda la

11 Por medio del cual se reglamenta la Ley 190 de 1995 en materia de declaración de bienes y rentas e informe de actividad económica y así como el sistema de quejas y reclamos.

sociedad, en el contexto actual de desconfianza de los ciudadanos, restricciones presupuestales y reducción de personal” (Ley 617 de 2000).

La satisfacción del cliente se puede definir como la relación entre la calidad percibida por él en el servicio y las expectativas que tiene dicho cliente con el mismo. Esta estrategia de servicio al cliente debe ser conocida y entendida en todos los niveles de las organizaciones, abarcando a todo el personal, en especial a quienes tengan contacto directo con el cliente, ya que toda la organización debe estar encaminada al cumplimiento de los objetivos trazados.

En el escenario de la administración pública, los ciudadanos son, a su vez, los clientes que reciben los servicios y los que financian estos servicios pagando los impuestos y las tasas o precios públicos establecidos. Los servicios de la administración pública se crean para responder a un objetivo de la política pública. En consecuencia, los servicios de las organizaciones del Estado conciernen a todos los ciudadanos como usuarios directos, indirectos y contribuyentes.

La calidad y la satisfacción del cliente

En el escenario de lo público, al cliente se le denomina ciudadano, contribuyente, usuario o beneficiario, este tiene necesidades individuales pero también colectivas. Las necesidades colectivas son atendidas por el Estado y sus agencias en el marco de un acuerdo político elegido por las mayorías para el beneficio general de una sociedad y dentro de un marco normativo y económico.

Como es apenas normal, los ciudadanos tienen la expectativa de que el Estado suministre servicios de buena calidad, oportunos, ágiles, con horarios adecuados, atendidos por funcionarios que los traten con cortesía y respeto. Al mismo tiempo exigen que el Estado administre de manera eficiente los recursos económicos, con responsabilidad y transparencia, puesto que se trata de dineros públicos provenientes de los contribuyentes, por lo que se espera que los servicios que reciben los usuarios estén en consonancia con los impuestos que pagan.

Estas demandas de los ciudadanos no son nuevas, pero son recurrentes las críticas y quejas por la baja calidad de los servicios que prestan las entidades del Estado, originadas por el personal que suministra una mala

atención, funcionarios deshonestos, despilfarro y mal uso de los recursos, delitos relacionados con la administración de los dineros públicos; todo esto ocasionando frecuentes escándalos que desgastan la imagen y reputación de las entidades del Estado, a pesar del reiterado compromiso de los dirigentes con la necesidad de un cambio apremiante, reconociendo la obligación del Estado para entregar a los ciudadanos servicios de excelente calidad, de acuerdo con sus necesidades y expectativas.

Aunque se pueden dar muchas definiciones de “calidad” y de “servicios con calidad”, el factor clave para lograr un alto nivel de calidad en el servicio, es igualar o sobrepasar las expectativas que el cliente tiene respecto del mismo. Los juicios sobre la alta o baja calidad del servicio dependen de cómo perciben los clientes la realización de este en contraste con sus expectativas.

Servicio al cliente: análisis de resultados

Uno de los principios de la norma NTCGP 1000:2009, es el enfoque hacia el cliente, definiendo que: “La razón de ser de las entidades es prestar un servicio dirigido a satisfacer a sus clientes; por lo tanto, es fundamental que las entidades comprendan cuáles son las necesidades actuales y futuras de los clientes, que cumplan con sus requisitos y que se esfuercen por exceder sus expectativas”.

En esta perspectiva, se formularon cuatro afirmaciones en la encuesta, para evaluar la categoría de servicio al cliente, tendientes a identificar dentro de las entidades objeto de la muestra, el grado de correspondencia entre cada afirmación y la percepción de los servidores públicos.

Tabla 14. Resultados servicio al cliente

Servicio al cliente		
40. Se cuenta con mecanismos efectivos para conocer las necesidades de los ciudadanos que atiende esta Entidad		3,26
41. La Entidad tiene la capacidad para entregar continuamente productos y/o servicios que cumplen con los requisitos planificados		3,34

Servicio al cliente		
42. Esta Entidad se esfuerza por exceder las expectativas de los ciudadanos, en relación con los productos y/o servicios que les suministra		3,3
43. Las quejas, peticiones y reclamos que los clientes son solucionados oportunamente		3,32

De acuerdo con el criterio establecido para el análisis, en el cual se determinó como puntaje mínimo aceptable una calificación promedio de 3.5, los resultados que se reflejan en esta categoría muestran que ninguna de las respuestas alcanzó el grado de correspondencia necesario para asegurar que las entidades evaluadas han logrado el desempeño óptimo de su Sistema de Gestión de la Calidad, con el fin de conocer las necesidades de los usuarios, entregar productos que cumplan con los requisitos, exceder las expectativas de los ciudadanos y atender oportunamente sus peticiones, quejas y reclamos.

Todas las afirmaciones propuestas en este grupo, fueron percibidas por la población encuestada, en un nivel que demuestra que existen brechas importantes en las entidades en los niveles encuestados, constituyéndose en claras oportunidades de mejora que se deben trabajar a través de los mecanismos propios del sistema u otros, que aseguren que el nivel de claridad y conciencia en esta materia, sea perceptible en grado suficiente para garantizar que se trabaja con un enfoque decidido hacia el servicio al cliente.

En la Tabla 15 se muestran los resultados desagregados por cada una de las escalas establecidas para la investigación.

Tabla 15. Resultados discriminados de servicio al cliente

Servicio al cliente	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No aplica
%					
40. Se cuenta con mecanismos efectivos para conocer las necesidades de los ciudadanos que atiende esta Entidad	42,2	35,7	13,4	2,2	5,7
41. La Entidad tiene la capacidad para entregar continuamente productos y/o servicios que cumplen con los requisitos planificados	45,6	39,4	10	1,2	3,3
42. Esta Entidad se esfuerza por exceder las expectativas de los ciudadanos, en relación con los productos y/o servicios que les suministra	46,4	35,5	12	2,6	2,9
43. Las quejas, peticiones y reclamos que los clientes son solucionados oportunamente	46,5	33,4	11	2,6	5,8

En esta categoría, las escalas de en desacuerdo y totalmente en desacuerdo, todas las afirmaciones, están en un rango de entre 11.2 % y 15.6 %, lo que permite inferir que existen oportunidades de mejora para que el Sistema de Gestión de la Calidad desarrolle una mayor capacidad en su enfoque del servicio al cliente, en cuanto a conocer mejor las necesidades de los ciudadanos y esforzarse más en exceder las expectativas de los usuarios.

Tabla 15A. Resultados para servicio al cliente, en porcentaje

Servicio al cliente	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%	
40. Se cuenta con mecanismos para conocer las necesidades de los ciudadanos	42.2	35.7	77.9	13.4	2.2	15.6	
41. La entidad tiene la capacidad para entregar productos y servicios que cumplen los requisitos planificados	45.6	39.4	85.0	10.0	1.2	11.2	
42. La entidad se esfuerza por exceder las expectativas de los ciudadanos en relación con los productos y servicios que les suministra	46.4	35.5	81.9	12.0	2.6	14.6	
43. Las quejas, peticiones y reclamos de los ciudadanos son solucionados oportunamente	46.5	33.4	79.9	11.0	2.6	13.6	
	45.2	36.0	81.2	11.6	2.2	13.8	94.9

Los mejores resultados en esta categoría corresponden a la pregunta 41 en donde el 85.0 % de los encuestados estuvieron de acuerdo en que las entidades tienen capacidad para entregar productos y servicios que cumplen los requisitos planificados. También hay un buen reconocimiento de que las entidades se esfuerzan para exceder las expectativas de los clientes (pregunta 42), sin embargo, es evidente que se requiere un mayor esfuerzo ya que el 14.6 % de los encuestados están en desacuerdo. La brecha más grande para la mejora (15.6 %), se encuentra en la pregunta 40 y se refiere a la necesidad de conocer mejor las necesidades del cliente.

El resultado de que el promedio obtenido para esta categoría del servicio al cliente donde se indagó sobre si la entidad: a) cuenta con mecanismos efectivos para conocer las necesidades de los ciudadanos que atiende esta entidad, b) la entidad tiene la capacidad para entregar continuamente productos o servicios que cumplen con los requisitos planificados, c) esta entidad se esfuerza por exceder las expectativas de los ciudadanos, en relación con los productos o servicios que les suministra, y, d) las quejas, peticiones y reclamos de los clientes son solucionados oportunamente, sea inferior a 3.5 en todos los casos, es un indicativo evidente de que no se ha desarrollado una clara percepción en ese sentido y constituye una excelente oportunidad de mejora

para que las entidades desarrollen un enfoque más perceptible en estos temas para toda la comunidad institucional.

Gestión de los recursos

La importancia de los recursos en los sistemas de gestión

La falta de disponibilidad, provisión y planificación de los recursos de una entidad pública pueden llevar a la no satisfacción plena del cliente tanto externo como interno, e impedir el mejoramiento continuo para su eficacia, eficiencia y efectividad. Algunas de estas fallas pueden centrarse en una mala estructuración de los planes de inversión, inadecuado manejo de los planes de acción o sencillamente falta de visión, ya que el no tener como objetivo principal o misional de una entidad el aumentar la satisfacción del cliente, disminuirá su competitividad y calidad del servicio. Para eliminar estas causas es bueno tener en cuenta una óptima elaboración de los planes financieros y de inversiones, pues con estos se asegura una fluidez garantizada de los recursos.

Frente a la creación de una “herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades” (Icontec, 2009), como es la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 y la implementación de ella en todas las entidades del sector público, se hace necesario identificar los impactos y los aspectos que promueven o no la mejora de las entidades públicas para prestar sus servicios, a partir de la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad bajo este modelo.

Clasificación de los recursos

Se enfoca este capítulo en los procedimientos que intervienen directa o indirectamente con el desarrollo del servicio o producto que ofrezca la

entidad certificada, relacionados directamente con la provisión y gestión de los recursos, con la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades a la cuales estén orientadas las entidades, así como el ambiente en el que se desarrollan las mismas.

La reciente caracterización del tipo de recursos y de acuerdo con Begoña Urgal González (2005, p. 37), en lo que respecta a los recursos, la mayor parte de los autores distingue entre recursos tangibles e intangibles.

Los recursos tangibles son aquellos cuya identificación y valoración no resulta difícil de identificar, bien por ser activos físicos (maquinaria, instalaciones, vehículos, etc.) o por ser activos financieros (dinero, acciones, derechos de cobro, etc.).

Sin embargo, la identificación y valoración de los recursos intangibles puede llegar a ser muy difícil. Al basarse estos últimos, fundamentalmente, en conocimiento, constituyen el capital intelectual de la entidad, que posteriormente llevan a la definición puntual de recursos tangibles al interior de la organización.

De acuerdo a Malgioglio *et al.* (2001), se puede explicar que los intangibles a los que se hace referencia, han producido un cambio radical en las entidades modernas, permitiéndoles mejorar su oferta de bienes y servicios, llegar a mercados antes inalcanzables y generar nuevos tipos de relaciones (con socios, clientes y proveedores) que permiten crear ventajas competitivas. Todos estos factores han generado un cambio cultural y de filosofía en la gestión de las entidades.

Adicionalmente aparecen estructuras comprensibles de la utilización de recursos intangibles que, según Leif Edvinsson y Michael S. Malone (1998), se refieren a:

1. **Capital humano**, que incluye las capacidades individuales, los conocimientos, las destrezas y la experiencia de los empleados y directivos de la organización.
2. **Capital estructural**, compuesto por el capital clientela y el capital organizacional.
 - a. **Capital clientela**, que expresa el reconocimiento de que la entidad tiene una fuerte base de clientes leales. Este siempre

ha existido, escondido bajo la partida del buen nombre, la marca o el *good will*¹².

- b. **Capital organizacional**, definido por la infraestructura que sostiene al capital humano y que hace posible el funcionamiento de la organización. Se incluye dentro de él a la cultura corporativa, sistemas informáticos y de comunicación, bases de datos y métodos de dirección, entre otros.

La gestión de los recursos en los Sistemas de Gestión de la Calidad

Los numerales vinculados con la norma NTCGP 1000:2009 respecto a la gestión de los recursos en el Sistema de Gestión de la Calidad y la relación con el Modelo Estándar de Control Interno, basado en la norma MECI 1000:2005, se pueden enumerar así:

Numeral 6. Gestión de los recursos. Tiene como fin el de alcanzar los logros propuestos en el Sistema de Gestión de la Calidad; es decir, atender los requerimientos de los usuarios, por lo que cuenta con la necesidad de establecer recursos para alcanzarlos. Respecto a la gestión de recursos, se encuentran vinculados los siguientes numerales:

Numeral 6.1. Provisión de recursos

La entidad debe determinar y proporcionar los recursos necesarios para:

Implementar y mantener el Sistema de Gestión de la Calidad y mejorar continuamente su eficacia, eficiencia y efectividad, y aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos.

Numeral 6.3. Infraestructura

La entidad debe determinar, proporcionar y mantener la infraestructura necesaria para lograr la conformidad con los requisitos

12 El “*good will*” es un anglicismo que significa o hace referencia al buen nombre de una empresa, producto, servicio, persona, etc.

del producto y/o servicio. La infraestructura incluye, cuando sea aplicable:

- a. Edificios, espacio de trabajo y sus servicios asociados (por ejemplo: redes internas de suministro de servicios públicos o cableado estructural, entre otros).
- b. Herramientas, equipos y sistemas de información (tanto *hardware* como *software*) para la gestión de los procesos.
- c. Servicios de apoyo (tales como transporte y comunicación).

Numeral 6.4. Ambiente de trabajo

La entidad debe determinar y gestionar el ambiente de trabajo necesario para lograr la conformidad con los requisitos del producto y/o servicio. La norma aclara bajo una nota que: El término “ambiente de trabajo” está relacionado con aquellas condiciones bajo las cuales se realiza el trabajo, incluyendo: factores físicos, ambientales y de otro tipo (tales como la ergonomía, el ruido, la temperatura, la humedad, la iluminación o las condiciones climáticas).

Numeral 7.4.1. Proceso de adquisición de bienes y servicios

La entidad debe asegurarse de que el producto y/o servicio adquirido cumple los requisitos especificados en los pliegos de condiciones, o en las disposiciones aplicables.

- a. El tipo y alcance del control aplicado al proveedor y al producto y/o servicio adquirido debe depender de su impacto sobre:
- b. La realización del producto y/o prestación del servicio.
- c. El producto y/o servicio final.

Gestión de los recursos: análisis de resultados

Para esta categoría se evaluó el cumplimiento, por parte de las organizaciones, de los requisitos relacionados con la provisión de los recursos

necesarios para implementar y mantener el Sistema de Gestión de la Calidad. En esta parte, a través de seis preguntas, se hace un análisis general de la forma como las entidades participantes gestionan los recursos, principalmente en lo relacionado con infraestructura, el presupuesto y las relaciones con los proveedores. Los resultados se presentan en la Tabla 16.

Tabla 16. Resultados para gestión de los recursos

Gestión de los recursos		
12. La Entidad dentro de su planificación incluye la asignación de recursos para aumentar la satisfacción de los ciudadanos que atiende		3,33
13. La Entidad ejecuta los planes propuestos destinados a la prestación de sus servicios		3,54
14. La Entidad cuenta con una infraestructura adecuada para entregar sus productos y/o servicios a los ciudadanos		3,35
15. La Entidad tiene claramente identificados los requisitos de aquellos productos y/o servicios que adquiere		3,44
16. Se realiza una evaluación objetiva de los proveedores de productos y servicios, con criterios previamente definidos		3,33
17. Las actividades de verificación de los productos y/o servicios adquiridos, determinan que estos cumplen los requisitos exigidos por la entidad		3,37

En el resultado de las encuestas para esta categoría, se observa que solamente la pregunta 13 logra una calificación de 3.54, ubicándose apenas en el umbral del 3.5 establecido en los criterios de evaluación. Esta pregunta se refiere a la ejecución presupuestal, aspecto que tiene mucha importancia en las entidades del Estado, debido a que es uno de los principales parámetros para evaluar la gestión de la organización. Llama la atención la calificación obtenida, ya que la expectativa debería ser mayor por la prioridad que tiene este tema para el logro de los objetivos de las instituciones públicas.

La siguiente pregunta mejor evaluada fue la 15, con 3.44 y se refiere al conocimiento que deben tener las entidades sobre los requisitos

de los productos que adquieren. Le sigue en su orden la pregunta 17 con un puntaje de 3.37, refiriéndose a la verificación del cumplimiento de los requisitos de los bienes y servicios adquiridos por las entidades.

Las preguntas 12, 14, 16 y 17 tienen un puntaje similar sobre un valor de 3.3. Los valores más bajos corresponden a las preguntas 12 y 16 (3.33), que tienen que ver con una planificación de los recursos orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos y la evaluación de los proveedores con base en criterios previamente definidos.

Tabla 17. Resultados discriminados para gestión de los recursos

Gestión de los recursos	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No aplica	No responde
%						
12. La Entidad dentro de su planificación incluye la asignación de recursos para aumentar la satisfacción de los ciudadanos que atiende	44,5	35,5	9,4	2,5	7,1	1,1
13. La Entidad ejecuta los planes propuestos destinados a la prestación de sus servicios	55	31,1	4,7	0	7,5	1,3
14. La Entidad cuenta con una infraestructura adecuada para entregar sus productos y/o servicios a los ciudadanos	49,1	34,4	11,5	2	2	1
15. La Entidad tiene claramente identificados los requisitos de aquellos productos y/o servicios que adquiere	49,9	34,2	7,2	1,2	6,4	1,1
16. Se realiza una evaluación objetiva de los proveedores de productos y servicios, con criterios previamente definidos	41,5	31	9,4	2,1	14,8	1,2
17. Las actividades de verificación de los productos y/o servicios adquiridos, determinan que estos cumplen los requisitos exigidos por la entidad	43,4	33,3	8	1,5	12,6	1,2

Tabla 17A. Resultados para gestión de los recursos en porcentaje

Gestión de los recursos	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%
12. La planeación incluye asignación de recursos para aumentar la satisfacción	44.5	35.5	80.0	9.4	2.5	11.9
13. Se ejecutan los planes presupuestales para la prestación del servicio	55.0	31.1	86.1	4.7	0.0	4.7
14. Se cuenta con una infraestructura adecuada para prestar los servicios	49.1	34.4	83.5	11.5	2.0	13.5
15. Se tienen identificados los requisitos de los bienes y servicios a comprar	49.9	34.2	84.1	7.2	1.2	8.4
16. Se realiza una evaluación objetiva de los proveedores	41.5	31.0	72.5	9.4	2.1	11.5
17. Se hace verificación de que los bienes y servicios cumplen los requisitos	43.4	33.3	76.7	8.0	1.5	9.5
	40.0	27.7	80.5	8.4	1.6	9.9
						90.4

La tabulación de las respuestas positivas y negativas para esta categoría muestra que el más alto índice de favorabilidad lo tienen las preguntas 13 y 14 con un 86.1 % y 84.0 % respectivamente, reconociendo que se ejecutan los planes presupuestales para la prestación del servicio y se identifican los requisitos de los bienes y servicios que se deben comprar. También hay un buen reconocimiento de que se cuenta con una infraestructura adecuada con un 83.5 % de respuestas positivas. Al mismo tiempo esta pregunta tiene el índice más alto en cuanto a desacuerdo en el grupo (13.5 %).

El nivel más bajo de respuestas afirmativas en este grupo se concentra en las preguntas 16 y 17 con 72.5 % y 76.7 % respectivamente, refiriéndose a la evaluación de los proveedores y verificación del cumplimiento de los requisitos de los bienes y servicios. Esta categoría presenta uno de los índices más bajos en cuanto a respuestas afirmativas (80.5 %). Revisando los índices de las preguntas, se encuentra que las 16 y 17 solo llegan al 72.5 % y 76.7 % de favorabilidad, lo que indica una baja calificación a la evaluación de proveedores y a la verificación de los requisitos de los bienes y servicios. También se observan

brechas importantes para la mejora en cuanto a infraestructura (13.5 %), asignación de recursos para aumentar la satisfacción de los usuarios (11.9 %) y la evaluación de los proveedores (11.5 %).

Como conclusión, se podría decir que a pesar de que el resultado de esta categoría muestra un adecuado índice de acuerdos, este apenas llega al 80.5 %, indicando que hay muchos aspectos por mejorar y validando lo que ya se sabe en cuanto a que en algunas entidades del Estado es más importante el cumplimiento de la ejecución presupuestal que los resultados obtenidos en la gestión. También se deduce del análisis, que muchas veces por razones de ley se hace mayor énfasis en los requisitos de compra, sin embargo no es consistente con la evaluación de los proveedores, ya que es frecuente que la ejecución de la compra se centre más en el cumplimiento de los plazos y otros formalismos legales, que en la calidad de los bienes y servicios adquiridos.

Aquí se debe tener en cuenta que la evaluación y la reevaluación de proveedores se realiza conforme a lo estipulado en la norma NTCGP 1000:2009, así que la evaluación se refiere al cumplimiento de los requisitos de licitaciones, convocatorias e invitaciones a proponentes y la evaluación final o reevaluación se realiza con actas de cumplimiento y cierre por parte de las interventorías.

Seguimiento y medición

El Sistema de Gestión de la Calidad para el sector público está estructurado de manera muy semejante a la norma ISO 9001:2008, por lo que permite el cumplimiento de la norma ISO en cuanto a los requisitos y terminología, aunque incluye elementos propios de la administración pública, especialmente en los conceptos; pero de manera general contiene ocho numerales referidos a: 1) generalidades, 2) objeto y campo de aplicación, 3) términos y definiciones, 4) el sistema de gestión de la calidad, 5) responsabilidad de la dirección, 6) gestión de los recursos, 7) realización del producto o prestación del servicio y, 8) medición, análisis y mejora; siendo este último punto el que contiene los temas específicos sobre los cuales se desarrolla el presente trabajo y, por ende, a continuación se amplía dentro del marco de referencia contextual.

El marco referencial del proceso de seguimiento y medición correspondiente al proyecto de investigación en cuestión, tiene como punto de partida el numeral ocho de la norma NTCGP 1000:2009 y se circunscribe alrededor de los conceptos relacionados con: satisfacción del cliente, seguimiento y medición de los procesos y seguimiento y medición del producto o servicio.

Con el desarrollo del tema de medición, análisis y mejora, se busca demostrar la conformidad con los requisitos del producto o servicio prestado; asegurar la conformidad del Sistema de Gestión de la Calidad; la consecución de la mejora continua en términos de eficacia, eficiencia y efectividad; lo que implica a su vez que el octavo y último capítulo de la norma contenga los requisitos exigidos a los procesos que cierran el círculo del sistema, el último conjunto de procesos antes de volver a comenzar el ciclo de mejoramiento continuo, de manera que la utilización de tres palabras para referirse al título divide el capítulo de la norma, a su vez en tres categorías de procesos: procesos de medición, procesos de análisis y procesos de mejora.

Así mismo, desde otra perspectiva, la medición, análisis y mejora corresponden a las acciones de “verificar y actuar” en el ciclo del PHVA (planear, hacer, verificar y actuar); en este sentido, lo concerniente a verificar corresponde a la confrontación de los requisitos o parámetros establecidos frente a los resultados obtenidos en un período de tiempo previamente determinado utilizando acciones de seguimiento y medición, y actuar, hace referencia a la generación de acciones preventivas y correctivas conjuntamente con los planes de mejoramiento para cumplir con los requisitos del servicio y lograr la satisfacción de los usuarios, beneficiarios o clientes de la entidad pública.

Las entidades públicas, al implementar el Sistema de Gestión de la Calidad bajo la normativa de la NTCGP 1000:2009, adoptan un modelo orientado a lograr mayor efectividad en la realización de productos y servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de la ciudadanía, eje central del cumplimiento de la función social que les compete como Estado.

Para garantizar este cumplimiento, las entidades deben establecer un proceso de medición, seguimiento, análisis y mejora de la satisfacción del cliente, de los procesos y del producto o servicio.

Breve reseña histórica de la medición de la calidad y la evaluación de la conformidad

La historia de la humanidad está directamente ligada con la calidad. Desde los tiempos más remotos, los seres humanos al construir viviendas, ciudades, preparar los alimentos, fabricar sus vestidos, diseñar armas, etc., con base en sus necesidades fueron desarrollando habilidades y conocimientos que mejoraban los resultados de sus esfuerzos, lo cual también resultaba en el mejoramiento de sus condiciones de vida, en cuanto a comodidades, seguridad y protección.

La práctica de la verificación de la calidad se remonta al año 2150 a. de C. Uno de los registros más antiguos menciona el control de la calidad en la construcción de casas regida por el Código de Hammurabi, cuya regla N° 229 establecía que “si un albañil hace una casa a un hombre y no consolida bien su obra y la casa que acaba de hacer se derrumba y mata al dueño de la casa, ese albañil será ejecutado”. Los fenicios también utilizaban un programa de acciones correctivas para asegurar la calidad, con el objeto de eliminar la repetición de los errores. Los inspectores simplemente cortaban la mano de la persona responsable de la calidad insatisfactoria.

En los vestigios de las antiguas culturas también se hace presente la calidad; ejemplo de ello son las pirámides egipcias, los frisos de los templos griegos, etc. Sin embargo, la “calidad total”, como concepto, tuvo su origen en Japón donde llegó a ser una especie de código ético que todos debían practicar.

Con el advenimiento de la llamada Revolución Industrial, los principios éticos y morales de la calidad en la producción artesanal, fueron olvidados o reemplazados frente al frenesí de las fábricas de producción masiva, en donde los conceptos básicos del capitalismo se centraban en altos volúmenes de producción al menor costo, sin importar mucho la calidad de los productos y las condiciones laborales de los trabajadores.

La era de la Revolución Industrial trajo consigo el sistema de fábricas para el trabajo en serie, cuando Henry Ford introduce la línea de montaje y la especialización de tareas. Como consecuencia de la demanda aparejada con la necesidad de mejorar la calidad de los procesos, la función de inspección llegó a formar parte del proceso productivo

y era realizada por el mismo operario. El objeto de la inspección era simplemente señalar los productos que no se ajustaban a los estándares establecidos en cada caso.

A fines del siglo XIX y durante las tres primeras décadas del siglo XX, el objetivo de las empresas era la productividad. Con los aportes de Taylor y sus principios de la “administración científica” la función de inspección se separa de la producción; los productos se caracterizan por ser partes o componentes intercambiables, el mercado se vuelve más exigente y aparecen los primeros conceptos sobre la eficiencia, como un resultado de la combinación sincronizada entre el operario y la máquina.

Lo anterior condujo al desarrollo del concepto de la calidad, a través de la creación de reglas y parámetros, que posteriormente se convertirían en normas técnicas, mediante las cuales se haría posible la evaluación de la conformidad, o sea, pasar de una apreciación subjetiva de la calidad para llegar a una medición más objetiva, a través de parámetros que contenían elementos cualitativos y cuantitativos, para medir la calidad de los bienes y servicios.

Estos parámetros de evaluación determinaban la existencia de especificaciones de calidad desde el diseño hasta la entrega del producto al consumidor, pasando por todas las acciones, no solo las que incluyen el proceso de manufactura del producto, sino también las actividades administrativas y comerciales, en especial las que tienen que ver con el ciclo de atención al cliente incluyendo todo servicio posterior (Camisón *et al.*, 2007, p. 1428).

En el siglo XIX la producción estaba centrada en los bienes y la inspección. El control de la producción se caracterizaba por la detección y solución de los problemas generados por la falta de uniformidad del producto, debido principalmente al sistema individual de la producción artesanal.

La Revolución Industrial, desde el punto de vista productivo, representó la transformación del trabajo manual por el trabajo mecanizado. Antes de esta etapa el trabajo era prácticamente artesanal y se caracterizaba porque allí el trabajador tenía la responsabilidad sobre la producción completa de un producto.

A comienzos de 1900 surge el supervisor, que muchas veces era el mismo propietario, el cual asumía la responsabilidad por la calidad

del trabajo. Durante la Primera Guerra Mundial, los sistemas de fabricación se hicieron más complicados y como resultado de esto aparecen los primeros inspectores de calidad de tiempo completo; esto condujo a la creación en las empresas de las áreas de inspección separadas de las de producción.

El control de la calidad

En el período comprendido entre 1930 y 1949, la gestión de la calidad estaba enfocada en el proceso. Los aportes que la tecnología hizo a la economía de los países capitalistas desarrollados, eran de un valor indiscutible. Sin embargo, se confrontaban serios problemas con la productividad. Esta situación permaneció más o menos similar hasta la Segunda Guerra Mundial, donde las necesidades del gran volumen de producción en masa requirieron del control estadístico de la calidad. La contribución más significativa del control estadístico de la calidad, fue la introducción de la inspección por muestreo, en lugar de la inspección al 100 %. El interés principal de esta época se caracterizó por el control que garantizaba no solo conocer y seleccionar los desperfectos o fallas de los productos, sino también la toma de acciones correctivas sobre los procesos tecnológicos. Los inspectores de calidad continuaban siendo un factor clave del resultado de la empresa, pero ahora no solo tenían la responsabilidad de la inspección del producto final, sino que estaban distribuidos a lo largo de todo el proceso productivo. Se podría decir que en esta época la orientación y enfoque de la calidad pasó de la calidad que se inspecciona a la calidad que se controla.

El aseguramiento de la calidad y la evaluación de la conformidad

En la década de 1950 a 1960, la gestión de la calidad se dirige al aseguramiento, porque surge la necesidad de involucrar a todos los departamentos de la organización en el diseño, implantación y ejecución de políticas de la calidad.

En el período de 1960 a 1970, surge una fase en donde la gestión de la calidad se direcciona hacia la prevención y la optimización en el

diseño del producto para crear valor agregado, fundamentado en la mejora continua, generando una nueva cultura de enfoque al consumidor con el lema de: “el cliente siempre tiene la razón”.

En la década de 1980 a 1990, la gestión de la calidad tomo un nuevo giro. Además de centrarse en la importancia de la satisfacción del cliente, toma especial relevancia el papel del recurso humano en las organizaciones, incorporando actividades de reconocimiento al desempeño de la gente, como principal protagonista en los resultados de las empresas, incentivando su formación, desarrollo laboral y personal, teniendo en cuenta la satisfacción de sus necesidades, más allá de lo material y económico, así como también la necesidad de un adecuado clima laboral (De Domingo y Arranz, 1997, p. 34).

A partir de 1990, este período se caracteriza por darle especial importancia al tema de los costos. Se empiezan a mencionar conceptos relacionados con los costos de la calidad y los costos de la no calidad. En este momento en la evaluación de la conformidad se empieza a hablar de los costos de fallas como parte de los problemas de la calidad y de la no conformidad de los bienes y servicios.

Se revisa el concepto tradicional de producir al menor costo, frente a un nuevo enfoque de producir al “costo óptimo” o “mejor costo”. El costo óptimo se considera como aquel valor de producir algo utilizando la materia prima adecuada, un proceso eficiente, mano de obra calificada y competente, justa compensación salarial y condiciones y ambiente laboral apropiados. Esto contrasta con el antiguo enfoque de producir al “menor costo posible”, lo cual siempre ha generado el riesgo de lograrlo pero sacrificando la calidad del producto, ocasionando la insatisfacción de los clientes y la pérdida de la reputación de la empresa (Guajardo, 2000, p. 74).

El siglo XXI comienza con una nueva versión de la norma ISO 9001. Esta fase está muy centrada en la importancia de la cultura organizacional, la innovación en el diseño organizacional, rescatando y redefiniendo los conceptos de liderazgo y estilos de dirección.

El servicio y la satisfacción del cliente siguen a la vanguardia, como factores clave del éxito, acompañados de otros elementos estratégicos como la creación de valor y el valor agregado. El primero está relacionado con el enfoque por procesos, ya que estos son el principal

elemento de los costos de la empresa, por lo tanto, la calidad debe estar acompañada de la eficiencia y productividad de dichos procesos, como parte fundamental del “costo óptimo” o “costo de la conformidad”.

Por otra parte, el valor agregado se relaciona con la capacidad de una organización de crear ventajas comparativas y características diferenciadoras de sus productos y servicios. Estos elementos estratégicos pueden provenir de la innovación, el servicio y compromiso con los clientes, la velocidad de respuesta, la cobertura, la atención y comunicación con el cliente, la ética en los negocios y los valores organizacionales.

En la actualidad, otros fenómenos políticos, sociales y económicos, como la globalización, el avance tecnológico, el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la responsabilidad social, las nuevas arquitecturas organizacionales, los temas ambientales, el terrorismo, el narcotráfico, los cambios políticos, la corrupción, las migraciones, etc., mantienen riesgos permanentes que pueden generar cambios importantes o definitivos en las organizaciones públicas y privadas.

Como parte de la globalización, la normalización técnica, la certificación o evaluación de la conformidad y los modelos de acreditación, han entrado a ser protagonistas de primer nivel en el comercio mundial, creando reglas que se han convertido en obstáculos técnicos al comercio, debido a las brechas del desarrollo económico que aún persisten en el mundo.

Colombia puede ser un ejemplo por los desequilibrios que la afectan, especialmente frente a los tratados de libre comercio con países más desarrollados, debido a que algunos han sido el resultado de un afán de protagonismo político de los gobiernos, más que al hecho de contar con los mecanismos necesarios para exigir en las importaciones, las mismas condiciones de calidad de los bienes y servicios, que les son exigidas a los exportadores colombianos por parte de los países compradores. Esta situación se agrava por la carencia de requisitos técnicos para controlar el ingreso de productos y por otra parte, los problemas del contrabando.

Seguimiento y medición: análisis de resultados

Como una de las formas de la evaluación del desempeño del Sistema de Gestión de la Calidad, la organización debe realizar el seguimiento

de la información relacionada con la percepción del cliente con respecto al cumplimiento de sus requisitos y medir el grado de satisfacción. Así mismo, la organización debe realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos.

Para esta categoría se establecieron cinco afirmaciones, cuyos resultados en cada una de ellas se muestran en la Tabla 18.

Tabla 18. Resultados para seguimiento y medición

Seguimiento y Medición		
35. Están definidos los mecanismos para medir la satisfacción del ciudadano con respecto al cumplimiento de sus necesidades		3,32
36. Los datos relacionados con la evaluación de la satisfacción del ciudadano, son confiables		3,26
37. Los métodos de seguimiento y medición en mis procesos, sirven para saber si se cumple lo planificado		3,42
38. Se verifica el cumplimiento de los requisitos que deben tener los productos y/o servicios entregados al ciudadano		3,4
39. Los datos obtenidos se utilizan para implementar mejoras en el servicio		3,4

Tomando como punto de referencia para la medición el valor de 3.5, es evidente que el resultado obtenido de 3.36 como calificación promedio para esta categoría, demuestra que no existe alta correspondencia entre los requisitos del SGC planteados por el modelo NTCGP 1000 y la realidad presentada por las entidades objeto de la encuesta, específicamente en lo relacionado con los requisitos de seguimiento y medición.

Se puede apreciar que la mayor calificación (3.42) corresponde a los métodos de seguimiento y medición (pregunta 37), mientras que la información relacionada con la evaluación de la satisfacción del cliente (pregunta 36), resulta con el menor puntaje del grupo (3.26), lo que podría significar que no hay alta confiabilidad en las metodologías diseñadas para la evaluación de la satisfacción de los clientes, ya sea por la forma en que se realiza o por las herramientas utilizadas, lo

que concuerda con el resultado de la pregunta 35 (3.32), siendo con la pregunta 36 los dos puntajes más bajos del grupo.

Como conclusión, se puede afirmar que todos los factores evaluados con relación a los requisitos 8.2, 8.3 y 8.4 de la norma, mantuvieron una calificación muy similar en este grupo, con tendencia inferior al indicador mínimo establecido como punto de referencia, por lo tanto, se vería como una debilidad en las entidades públicas encuestadas, que requiere atención especial, por tratarse de una de las principales prioridades de una organización, como es contar con información confiable sobre el nivel de satisfacción de sus clientes, para poder tomar las acciones necesarias para mantener y mejorar el servicio.

En la Tabla 19 se muestran las percepciones de los encuestados para cada una de las afirmaciones, desagregadas igualmente, para cada una de las escalas utilizadas y en términos porcentuales.

Tabla 19. Resultados discriminados para seguimiento y medición

Seguimiento y medición	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No aplica
%					
35. Están definidos los mecanismos para medir la satisfacción del ciudadano con respecto al cumplimiento de sus necesidades	45,2	33,3	11,4	2,2	7,1
36. Los datos relacionados con la evaluación de la satisfacción del ciudadano, son confiables	40,1	34,6	11,7	2,5	10,4
37. Los métodos de seguimiento y medición en mis procesos, sirven para saber si se cumple lo planificado	52,3	33,8	7,8	2,2	3
38. Se verifica el cumplimiento de los requisitos que deben tener los productos y/o servicios entregados al ciudadano	49,8	33,2	8,7	1,9	5,2
39. Los datos obtenidos se utilizan para implementar mejoras en el servicio	49,7	32,2	8,3	2,3	6

Los resultados que se muestran en la Tabla 19A, permiten evidenciar que el grado de acuerdo total y acuerdo, está en el (80.8 %), pero

al revisar los puntajes de la escala de en desacuerdo y totalmente en desacuerdo, estos reflejan porcentajes por encima del 10 %, en todas las aseveraciones, lo cual puede significar una debilidad en las actividades de seguimiento y medición.

Tabla 19A. Resultados para seguimiento y medición, en porcentaje

Seguimiento y medición	TDA	DA	%	DESAC	TDESAC	%
35. Están definidos los mecanismos para medir la satisfacción del ciudadano con relación a sus necesidades	45.2	33.3	78.5	11.4	2.2	13.6
36. Los datos relacionados con la satisfacción del ciudadano son confiables	40.1	34.6	74.7	11.7	2.5	14.2
37. Los métodos de seguimiento y medición en los procesos sirven para saber si se cumple lo planificado	52.3	33.8	86.1	7.8	2.2	10.0
38. Se verifica el cumplimiento de los requisitos que deben los productos y servicios entregados al ciudadano	49.8	33.2	83.0	8.7	1.9	10.6
39. Los datos obtenidos se utilizan para implementar las mejoras en el servicio	49.7	32.2	81.9	8.3	2.3	10.6
	47.4	33.4	80.8	9.6	2.2	11.8
						92.6

Como ejemplo, se puede ver que la pregunta 37, referente a la utilidad de los métodos de seguimiento y medición para verificar el cumplimiento de lo planificado, resulta con el mejor puntaje (86.1 %) en la manifestación de los acuerdos. Sin embargo, esta aseveración podría estar relacionada con los indicadores de los procesos, en cuanto a que sirven más para medir las actividades realizadas que la eficacia de los resultados.

Los valores por debajo del 80.0 % corresponden a las preguntas 35 y 36, las cuales se refieren a los mecanismos para medir la satisfacción del ciudadano y la confiabilidad de los datos relacionados con la evaluación de la satisfacción del usuario. Al mismo tiempo, son las dos preguntas que reflejan la brecha más grande en el grupo para realizar mejoras (14.2 % y 13.6 %).

Como conclusión en este grupo, se reflejaría la necesidad de efectuar un mayor y mejor análisis de los datos, indicadores y resultados de la gestión organizacional, con el fin de tener claridad sobre la tendencia del mejoramiento y así mismo, aplicar las medidas correctivas o preventivas necesarias en el logro de los objetivos. Por otra parte, se percibe la necesidad de revisar y fortalecer los mecanismos para evaluar la satisfacción del ciudadano, así como también mejorar la confiabilidad de la información obtenida de esta evaluación.

Conclusiones generales de la primera fase del estudio

Tabla 20. Resultado consolidado de las categorías de análisis

Categorías		
Direccionamiento estratégico		3,61
Gestión por procesos y documental		3,42
Gestión de los recursos		3,39
Gestión del talento humano: competencias		3,07
Comunicación		3,2
Mejora continua		3,38
Seguimiento y medición		3,36
Servicio al cliente		3,3

De acuerdo con los criterios fijados, la categoría de direccionamiento estratégico, con una calificación de 3.6, es la única del grupo que supera el nivel mínimo fijado de 3.5. Las demás categorías están por debajo de este nivel, lo que indica que la percepción más favorable de los encuestados corresponde a la gestión estratégica de las organizaciones consultadas. Esto se corroboró en el análisis de las respuestas, en donde el 92.9 % de los consultados estuvo de acuerdo y solo un 6.1 % estuvo en desacuerdo. Las principales afirmaciones en esta categoría se refieren a la importancia que le dan los funcionarios a su trabajo para mejorar el servicio al ciudadano. Le sigue en su orden el conocimiento que tienen los funcionarios sobre el direccionamiento

estratégico en sus organizaciones y la aceptación de que la mejora del servicio se incluye en la planificación estratégica.

Tabla 21. Ubicación de las categorías por resultados

Categorías	Calificación	%
1. Direccionamiento estratégico	3.61	90.3
2. Gestión de procesos y documental	3.42	85.5
3. Gestión de los recursos	3.39	84.8
4. Mejora continua	3.38	84.5
5. Seguimiento y medición	3.36	84.0
6. Servicio al cliente	3.30	82.5
7. Gestión de talento humano: comunicación	3.20	80.0
8. Gestión de talento humano: competencias	3.07	76.8
Promedio General	3.34	83.5

La gestión por procesos y documentación, con un 3.42 ocupa el segundo lugar. En esta categoría se hace un alto reconocimiento al hecho de que la gestión por procesos ha mejorado la cultura del servicio y así mismo, se percibe que los procesos contribuyen a mejorar la atención al usuario. Sin embargo, la facilidad que tienen los ciudadanos para acceder a la información en la función de control social, tiene la más baja calificación.

Siguiendo con la clasificación de las categorías, los puntajes más bajos le correspondieron a la categoría de talento humano en cuanto a las competencias (3,07) y la comunicación (3.20), ocupando los dos últimos lugares.

En el análisis consolidado de las respuestas sobre las competencias, se ve que solo un 64.3 % estuvo de acuerdo, un 20.0 % en desacuerdo y un 16.0 % no sabe o no responde. El nivel más bajo de consenso en esta categoría lo obtuvo la percepción acerca de que la capacitación ha sido planeada para mejorar las competencias de servicio al ciudadano (50.0 %), de hecho, es el puntaje de acuerdos más bajo entre todas las categorías analizadas. Los otros aspectos que tienen baja aceptación en esta categoría fueron el reconocimiento al buen desempeño por prestar un buen servicio y el trabajo en equipo para mejorar las relaciones con los clientes.

En la categoría de la comunicación, el mayor consenso corresponde al suministro de información completa a los ciudadanos acerca de los productos y servicios y la facilidad para que los usuarios comuniquen

sus inconformidades sobre el servicio. Esto contrasta con una baja calificación a los procesos de comunicación entre los diferentes niveles de las organizaciones, lo que concuerda con la falta de información acerca de los resultados alcanzados por las entidades frente a las necesidades de los ciudadanos. A lo anterior se suma el predominio de la comunicación informal sobre la formal.

A pesar de la afirmación de que se suministra información completa sobre los productos y servicios a los ciudadanos y así mismo se facilita la comunicación entre usuarios y las entidades, se visualizan situaciones que dificultarían estas actividades, tales como las debilidades de los procesos de comunicación interna, la falta de información sobre las necesidades de los usuarios y el predominio de la comunicación informal.

La gestión de los recursos, la mejora continua y el seguimiento y medición, obtuvieron calificaciones similares, dentro de un rango de entre 3.36 y 3.39, ocupando los lugares 3, 4 y 5 respectivamente.

La gestión de los recursos obtiene el mayor puntaje de estas tres categorías (3.39) y dentro de esta categoría el mayor nivel de acuerdos tiene que ver con la ejecución de los planes presupuestales para la prestación del servicio, siendo esto último, común en muchas entidades del Estado, en donde una de las condiciones para evaluar la gestión, es el cumplimiento en la ejecución presupuestal, sumado al cumplimiento de la normatividad para identificar los requisitos de los bienes y servicios a comprar, con el fin de contar con una estructura adecuada para la prestación de los servicios.

En contraste con lo anterior, en la gestión de los recursos las calificaciones más bajas sugieren debilidades en la evaluación objetiva de los proveedores y en realizar la verificación para que los bienes y servicios que se suministran a los ciudadanos, cumplan todos los requisitos.

La mejora continua ocupa el cuarto lugar con una calificación de 3.38. Los aspectos más favorecidos en esta categoría resaltan la percepción de que los productos y servicios que se suministran a los ciudadanos cumplen todos los requisitos. Sin embargo, esta percepción pierde fuerza si se tiene en cuenta que en la gestión de los recursos una de las calificaciones más bajas corresponde a la verificación que se realiza para que los bienes y servicios suministrados cumplan los requisitos.

Así mismo, hay buen nivel de acuerdo en que las auditorías internas de calidad identifican mejoras para incrementar la satisfacción del ciudadano.

Adicionalmente, hay tres preguntas en la mejora continua que tienen el mismo nivel de acuerdos: a) la generación de acciones correctivas para el producto no conforme, b) la inclusión en la gestión del riesgo de las causas de fallas en los servicios al ciudadano y, c) la toma de acciones correctivas para solucionar definitivamente las causas de las fallas que generan insatisfacción a los ciudadanos. Se observa aquí que hay dos preguntas muy similares que pueden conducir también a una misma respuesta: 1) la generación de acciones correctivas para el producto no conforme y, 2) la solución de las causas de la insatisfacción de los clientes. Llama la atención la baja percepción que sugiere que los clientes están menos satisfechos que el año anterior.

Con valoración de 3.36, la categoría de seguimiento y medición ocupa el quinto lugar. Las principales percepciones indican que los métodos de seguimiento y medición en los procesos sirven para saber si se cumple lo planificado y así mismo, verificar el cumplimiento de los requisitos de los productos y servicios entregados al ciudadano. Nuevamente se podría cuestionar esta percepción cuando en la gestión de los recursos se reconoce que hay debilidades para verificar que los bienes y servicios suministrados cumplan los requisitos.

La categoría de servicio al cliente comparte con la de gestión del talento humano los últimos lugares en la tabla de clasificación. Esto resulta paradójico puesto que el presente estudio está precisamente dirigido a evaluar el impacto del Sistema de Gestión de la Calidad en la prestación de los servicios a los usuarios y clientes.

Servicio al cliente obtuvo una calificación de 3.30, con cuatro preguntas. Los mayores acuerdos de los encuestados, están concentrados en reconocer en primer lugar, que las entidades tienen la capacidad para entregar productos y servicios que cumplen los requisitos planificados, y en segundo lugar, que las instituciones se esfuerzan por exceder las expectativas de los ciudadanos en relación con los productos y servicios que les suministran. Las apreciaciones más bajas corresponden a la solución oportuna de las quejas y reclamos de los ciudadanos y contar con mecanismos para conocer las necesidades de los clientes.

Aquí se puede observar que, a pesar de que las entidades tienen la capacidad para prestar los servicios y a su vez se esfuerzan por un buen servicio, en contraste falta mayor conocimiento de las necesidades de los clientes y así mismo hay falencias en la atención de las quejas y reclamos, aspectos esenciales para desarrollar capacidades para cumplir las expectativas y satisfacer a los clientes.

Como ya se dijo, de acuerdo con el criterio fijado para la investigación, en donde a partir de 3.5 sobre una escala de 4.0 se reconoce una alta correspondencia de las categorías con el Sistema de Gestión de la Calidad, solo la categoría de direccionamiento estratégico estaría cumpliendo, al estar por encima de dicha calificación. Sin embargo, a pesar de que se fijaron metas exigentes con dicha escala, también es necesario tener en cuenta que al convertir esta escala en valores porcentuales, el total de las categorías tuvo un promedio de 83.5 % lo que correspondería a una buena evaluación de cualquier resultado. Solamente la categoría de talento humano – competencias, estuvo por debajo del 80.0 %, con un 76.0 %.

Así las cosas, se podría concluir que a pesar de que no se percibió el nivel de correspondencia que muchos desearían, tampoco se puede desconocer que los resultados indican un efecto positivo e importante del Sistema de Gestión de la Calidad en la mayor parte de los factores analizados en las entidades participantes. Entre ellos se destacan: el direccionamiento estratégico, la gestión por procesos y la importancia de la documentación, la inclusión de la satisfacción del cliente en los planes estratégicos, la asignación de los recursos con enfoque a la mejora de la satisfacción de los ciudadanos, los canales de comunicación y el suministro de información a los usuarios, el papel de las auditorías internas en la satisfacción de los usuarios, la gestión del riesgo que involucra la atención del ciudadano, el seguimiento y medición a la planificación y el enfoque del servicio para exceder las expectativas del cliente.

Adicionalmente, se perciben en todas las categorías debilidades u oportunidades de mejora, entre ellas la comunicación interna, el predominio de la comunicación informal sobre la comunicación formal, el fortalecimiento de las competencias de los servidores públicos, la evaluación del desempeño, la capacitación, el reconocimiento al buen desempeño de los funcionarios, la verificación del cumplimiento de los requisitos del

producto o servicio, la confiabilidad de la información relacionada con la satisfacción del cliente, el conocimiento de las expectativas y necesidades de los usuarios y la atención y solución de las quejas y reclamos de los ciudadanos y la retroalimentación a los funcionarios sobre los resultados de la evaluación de las necesidades de los usuarios.

SEGUNDA FASE

