

# Mejoramiento de la gestión pública con ISO 9001:2008, estudio de caso.

## Improvement of public management with ISO 9001:2008, case study

Luis Germán Báez Mancera<sup>1</sup>

*Ingeniería Industrial, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Sogamoso, Colombia*

german.baez@uptc.edu.co

**Resumen**— El mejoramiento de la gestión en entidades del estado tradicionalmente se considera una labor compleja por no decir imposible. La integración de la academia, la ingeniería industrial y la gestión pública, a través de proyectos de diseño e implementación de modelos de gestión basados en ISO 9001 permiten mejorar los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión pública. En el cómo hacerlo identificando lo estratégico está la razón del éxito de este proyecto.

**Palabras clave** — *administración pública, calidad, competitividad, gestión*

**Abstract**— Improving the management of state institutions traditionally considered a complex if not impossible. The integration of the academic, industrial engineering and public management, through design and implementation project management models based on ISO 9001 enables to improve the efficiency, effectiveness and efficiency in public administration. In identifying how strategic it is the reason for the success of this project.

**Key Word** — *competitiveness, management, public administration, quality*

### I. INTRODUCCIÓN

La gerencia y el mejoramiento de la gestión en las entidades públicas dejan de ser un tema aislado y distanciado de los métodos y modelos que suelen aplicarse en las organizaciones privadas. Desde los estudios y métodos de aseguramiento de la calidad desarrollados por Estados Unidos e Inglaterra durante la segunda guerra mundial y la postguerra, con la integración del principio de Pareto al control de la calidad y la trilogía de la planificación, el control y la mejora de la calidad de Joseph Juran (Trilogía de Juran), mejorado con los círculos de control de calidad y las siete herramientas para la calidad

difundidas por el Dr. Kaoru Ishikawa y el ciclo de calidad del Dr. Edwards Deming, ambos en Japón, este último, definiendo las bases del desarrollo de un sistema de gestión de la calidad ya no centrado únicamente en el producto. Aparece entonces el hito generado por el Dr. Philip Crosby respecto a la calidad sin costo (Quality is Free) y cero defectos (ZD), que impacto notablemente la manera de enfocar los procesos de la calidad y la gestión de la calidad en la industria de todo el mundo, pero especialmente en Estados Unidos.

En el escenario de organización de estándares de aplicación general, ISO con su reinicio de operación en 1947 (Reconformando a ISA con origen desde 1926), ha liderado el trabajo integrado y coordinado a nivel mundial para la definición de estándares basados en las mejores prácticas, aplicables en la obtención de bienes y servicios. Esta integración global de los organismos locales (en cada país) encargado de la estandarización de normatividad y su reconocimiento internacional, ha permitido el crecimiento y desarrollo comercial e industrial, con un énfasis especial en el impacto generado a partir de 1994 con el conjunto de estándares de la familia 9000, que a hoy tienen su última revisión en 2008, y que son de aplicación voluntaria y general en las organizaciones productoras de bienes y prestadoras de servicios, con alcance y equivalencia global entre los países suscriptores.

Dentro de estos escenarios de desarrollo y crecimiento de la calidad y los sistemas de gestión de la calidad, la fuente principal y las organizaciones que en un comienzo los adoptaron, suelen ser de tipo privado y no gubernamental. Así se generó el paradigma que plantea que el sector público, el sector de gobierno, no sería susceptible del mejoramiento en sus resultados a través de la implementación de modelos de gestión basados en conjuntos de buenas prácticas y menos de aquellos reconocidos como estándar internacional, tal es el caso de ISO 9001:2008 y otras similares aplicables a áreas de la economía y la gestión, independientemente de que la organización sea pública o privada.

<sup>1</sup> Ingeniero Industrial, Especialista en Finanzas, Magister en Administración Económica y Financiera

Los modelos de mejoramiento para el sector público nacieron y fueron desarrollados por organizaciones y agremiaciones que plantearon y evaluaron la mejor gestión pública y privada de manera paralela a la adopción de las buenas prácticas y estándares internacionales, también con el fin de facilitar y promover que facilitaron el comercio y el desarrollo económico de las naciones. Es así como se crea el Premio Deming en Japón en 1950, Premio a la Excelencia en Canadá en 1982, Premio Malcolm Baldrige en Estados Unidos en 1987, Presidential Award en Estados Unidos en 1987, Premio Nacional a la Calidad en Brasil en 1988, Premio Nacional a la Calidad en México en 1990, Premio Nacional a la calidad en Uruguay en 1991, European Quality Award en la CE en 1992, Premio Nacional a la Calidad de Argentina en 1992, Premio Iberoamericano a la Calidad en 1999, entre otros muchos en el resto del mundo, siendo destacable, en este resumen de la revisión documental y su desarrollo global, que Colombia creó e institucionalizó el Premio Colombiano a la Calidad desde 1975 (a través del decreto 1653/75), siendo uno de los primeros en el mundo, el cual a partir del año 2001 se denominó “Premio Colombiano a la Calidad de la Gestión”.

El continuo acercamiento entre la gestión de las organizaciones y en especial de los sistemas de gestión de la calidad, tanto para entidades públicas como privadas, ha tenido otros aportes de alcance regional, continental y mundial. A este punto, son destacables, entre otros, el informe del grupo de expertos en materia de administración y finanzas públicas de la Organización de las Naciones Unidas, sobre la labor realizada en su 12ª reunión (Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995), y que plantea una visión integradora y globalizada de la función de la administración pública en el desarrollo. (Naciones Unidas, 1995) [1]. Una aproximación interpretativa del modelo propuesto del estado globalizado (Manrique Bocanegra, 2008) [2], es presentado en la Figura 1, el cual muestra un modelo de armonización entre la visión estado – empresa y los ciudadanos – usuarios, con el enfoque del ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar).

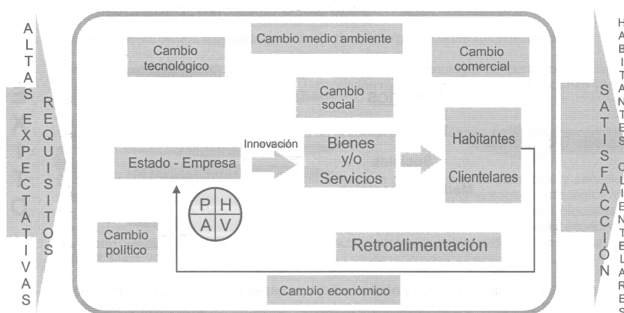


Figura 1. Modelo del Estado Globalizado.

El Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial de 1997 (Banco Mundial, 1997) [3], plantea una

doble estrategia para que el estado responda a las condiciones del entorno, marcadas por crisis financiera, pérdida de valor y nuevos agentes distorsionadores de la economía como la corrupción y el tráfico transnacional. Esta doble estrategia plantea:

- Acomodar el estado a su capacidad.
- Aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas.

Las buenas prácticas que se aplican en el entorno de las organizaciones del sector privado, han trascendido desde hace años al ámbito de la gestión pública apuntando al mejoramiento de la gestión y el apalancamiento de estrategias de Buen Gobierno Corporativo.

A nivel de Gobierno se destacan las acciones de México, que a través de documentos IWA, definió recomendaciones para la adopción del modelo de gestión de calidad basado en ISO 9001 para los sectores de salud, educación y gobiernos locales (equivalente a municipios en Colombia), España dispuso del Real Decreto 951 de 2005 (29 de julio), por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. Colombia es la primera nación en desarrollar y adoptar una norma técnica de calidad para la gestión pública, de adopción obligatoria en las entidades del estado. En el año 2003, el estado colombiano recoge plantea, como parte de las estrategias del plan de desarrollo, acciones que ayuden a aumentar la competitividad y productividad del país con la alineación de la gestión organizacional en el sector público y las normas y buenas prácticas internacionalmente reconocidas, y a través de la Ley 872 de 2003, se exige a las entidades del sector público, implementar un sistema de gestión de la calidad el cual pudiera certificarse con base en estándares internacionales (Art 7 de la Ley 872 de 2003). El ICONTEC como entidad y el DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública), coordinan y lideran la construcción participativa de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000, adoptada a través del decreto reglamentario 4110 de 2004, y la cual esta basada y mantiene la misma estructura del estándar internacional ISO 9001, agregando elementos diferenciadores que aumentan, con su implementación, el valor agregado a la gestión de las entidades públicas. Estos importantes diferenciadores de fondo se resumen en:

- Alcance de la implementación el cual en NTCGP 1000 es integral y en todos los procesos de la organización.
- Diseño de indicadores para medir la eficiencia (buen uso de los recursos en la operación de los procesos), eficacia (resultados acordes con las necesidades del cliente), y efectividad (impacto que produce el resultado de la eficiencia en el cliente).
- Integración de la planificación de la entidad con la planificación de la calidad.
- Gestión de riesgos desde el diseño de los planes y los procesos.

Es aquí donde el planteamiento de lograr el mejoramiento de la gestión del sector público a través de la implementación de modelos de gestión basados en ISO 9001 (NTCGP 1000), en la Gobernación del Departamento de Boyacá, como sujeto del proceso, requiere no solo de la evaluación de un tercero externo, que puede ser un ente certificador debidamente autorizado y reconocido por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), además de mediciones integrales como el Índice de Gobierno Abierto (IGA), desarrollado por la Procuraduría General de la Nación para la medición de la gestión de las entidades del orden territorial (Alcaldías y Gobernaciones) desde el año 2011.

Este artículo resume las experiencias y resultados del proceso de diseño, planificación e implementación de un sistema de gestión de la calidad basado en ISO 9001:2008 como herramienta para el mejoramiento de la gestión en una entidad del estado colombiano del nivel territorial; la Gobernación del Departamento de Boyacá, como sujeto de la investigación.

## I. CONTENIDO

La Gobernación de Boyacá es una entidad pública del estado colombiano del nivel territorial y corresponde con la persona jurídica que gestiona el desarrollo del territorio y la población del departamento de Boyacá, el cual registra una población de 1.267.597 habitantes (DANE, censo general 2005) [4].

### Capítulo 1. Antecedentes en la entidad.

La Gobernación de Boyacá, en razón a la aplicación y cumplimiento de la ley 872 de 2003, diseña y da inicio a la implementación de un sistema de gestión de la calidad basado en Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000) (DAFP, 2009) [5], durante el periodo 2005 a 2007, el cual definió 95 procesos y planteó caracterizaciones de los mismos. Se conformaron Círculos de Calidad y se designaron Líderes de Calidad en la entidad a fin de acometer las etapas de diagnóstico y desarrollo del proyecto. Se realizó la revisión de los manuales de funciones y de cargos vigentes y aplicados en la gobernación a la fecha del proyecto. Igualmente relacionó en sus caracterizaciones la normatividad general, procesos, subprocesos y procedimientos del SGC.

Durante el 2008, y con una nueva visión de desarrollo formalizado en el nuevo Plan de Desarrollo Departamental, el Departamento Administrativo de Planeación de departamento, y en particular la Dirección de Evaluación y Calidad, formuló y sustentó para su evaluación de viabilidad económica, técnica y financiera, un nuevo proyecto de inversión con alcance a un Sistema Integrado de Gestión alineando los requerimientos del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000 (DAFP, 2008) [6] y la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública

(NTCGP 1000), y por consecuencia con ISO 9001 (ICONTEC, 2008) [7], y los objetivos estratégicos previstos en el Plan de Desarrollo Departamental. Este proyecto de inversión fue viabilizado y paso a la etapa de inversión y ejecución.

### Capítulo 2. Aspectos claves en la ejecución del proyecto.

Las organizaciones generan y mantienen su propia cultura organizacional en cuanto están conformadas por personas con diferentes niveles de formación, así como diferentes disciplinas, experiencias, cultura y áreas de conocimiento, lo que resulta en una población diversa, que es cliente del desarrollo y ejecución del proyecto. Las personas, y en general quienes trabajan en una organización, por lo general buscan al gerente (CEO o nominador en el caso del sector público), para que proporcione definición, orientación y guía, ofreciendo un sentido de lo que es, de lo que puede ser y de lo que será, en relación a su gestión de actividades y labores en la organización. (Mintzberg, 2010) [8], por lo que se hizo esencial para el proyecto, considerar muy objetivamente a las personas y sus relaciones mediante el estudio y análisis integral de la entidad, sus obligaciones misionales, la estructura organizacional, el modelo de operación, generándose en la primera etapa, a través de un equipo humano de tres profesionales de Ingeniería Industrial, los documentos de integración y propuesta de la planeación del desarrollo del proyecto, proyección de recursos, etapas y actividades, y el diagrama de Gantt del mismo.

En cualquier entidad, y en especial en el sector público, es muy sensible definir un adecuado enfoque de la dirección del proyecto un proyecto para la implementación del mejoramiento organizacional a través de un sistema de gestión de la calidad que toca directamente con la cultura organizacional y los modelos de pensamiento de todos los integrantes de la organización, quienes en su mayoría tienen vinculaciones a término indefinido a través de lo que en el sector público se denomina carrera administrativa, la cual obedece a una legislación específica que suele dar una percepción de larga estabilidad laboral en la entidad. Esta característica suele dificultar la aceptación de nuevas o diferentes formas de hacer la tarea asignada a cada cargo, por tal razón se hizo fundamental determinar los elementos estratégicos que aumentarían la probabilidad de éxito en la ejecución del proyecto. Para tal fin se aplicó un análisis DOFA que identificó las acciones que podrían generar mayor impacto positivo para el proyecto y su ejecución.

La primera de estas acciones estratégicas fue el logro del compromiso visible y real del nominador o representante legal (Gobernador), y su equipo directivo (Secretarios de despacho, Jefes de departamento y Asesores de despacho), sin el cual muy difícilmente se lograría el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Para esta etapa de presentación y sensibilización al nivel directivo, se desarrolló material de apoyo con alto dinamismo gráfico facilitando la visualización y rápida comprensión del plan del proyecto y diagrama de Gantt, tomando como premisa fundamental que el sistema integrado de gestión (SIC) para la Gobernación de Boyacá, debe estar

alineado con el planeamiento y desarrollo de las estrategias por parte del nivel directivo de la entidad (Kaplan, Norton. 2008) [9], procurando responder a interrogantes fundamentales:

- Cual es el negocio en el que participamos?
- Cuales son los puntos clave estratégicos?
- Como podemos ser mas competitivos?

La segunda acción estratégica, y una vez obtenido el compromiso formal de la alta dirección con el SIG, consintió en la identificación y proyección de la ejecución de recursos financieros necesarios, así como la asignación y apropiación de los mismos.

La tercera acción estratégica consistió en el diseño y formulación de la metodología de dirección del proyecto y conformación del equipo humano para su desarrollo.

La cuarta acción estratégica, consistió en la construcción de un planeamiento del desarrollo del proyecto que considerara todos los aspectos normativos previstos tanto para el cumplimiento de los requerimientos de NTC GP 1000 como de MECI 1000 y el sistema de gestión organizacional, alineado con los objetivos estratégicos previstos en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011.

La planeación del desarrollo del proyecto se genero siempre teniendo en cuenta tres componentes fundamentales: las personas, la tecnología y la información, de manera que una gran parte de los recursos humanos y financieros, se destinaron a actividades de sensibilización, formación, capacitación y gestión del cambio en la cultura organizacional y en la cultura de las personas.

La segunda prioridad en la asignación de recursos fue apalancado por un proceso de modernización tecnológica en la entidad, el cual se alinea con los objetivos del proyecto a fin de que la entidad dispusiera de sistemas de información y recursos tecnológicos que facilitaran el flujo de información y su consulta a todos los funcionarios, contratistas y partes interesadas, atendiendo a un sistema de gestión documental basado en ISO 15489 y la Ley general de Archivo, de obligatorio cumplimiento en el territorio colombiano.

Para la ejecución del proyecto, se designo un director/supervisor del mismo, y se realizo un proceso de contratación pública, seleccionando a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia como el aliado para desarrollar las actividades previstas de ejecución del proyecto e implementación del sistema integrado de gestión definido por la entidad.

Dentro de este ejercicio se ejecutaron más de 950 actividades, con alcance a toda la administración central de

la entidad, 580 funcionarios, más de 300 contratistas, así como la participación de partes interesadas a través de mecanismos electrónicos.

Durante el desarrollo del proyecto se alinearon los requerimientos de los estándares ISO 15489 para el sistema de gestión documental, ISO 31000 para el sistema de gestión de riesgos e ISO 17001 para los laboratorios de referencia en salud.

Durante el periodo 2009 y 2010 se construyo el Sistema Integrado de Gestión (SIG), y se consolido hasta un nivel de implementación, apropiación y madurez en la organización, a través de permanentes ejercicios y dinámicas de comunicación organizacional, formación de auditores internos (más de 80 funcionarios de carrera administrativa) y auditores líderes (más de 20 funcionarios de carrera administrativa), generación de indicadores de gestión y mejoramiento continuo, hasta auditorias de calidad apoyadas y alineadas con auditorias de gestión, que llevaron a la entidad a la solicitud de auditoria externa de certificación.

Para el periodo 2011 se fortaleció el proceso de consolidación y mejoramiento, así como la permanente capacitación y sensibilización a través de concursos, talleres, evaluación de conocimientos, apropiación y compromiso con el SIG, prefiriendo los reconocimientos y premios personales a los incentivos monetarios temporales, lo que generó la mayor dinámica del sistema entre 2010 y 2011.

Finalmente la estrategia de capacitación logro superar las barreras al cambio en las áreas de gestión contractual y gestión documental, dos áreas funcionales que hacen parte de los procesos de apoyo a la gestión (ver Figura 2. Mapa de procesos de la Gobernación de Boyacá)

En 2011 la Gobernación de Boyacá somete su sistema de gestión de calidad a auditoria externa desarrollada por *Bureau Veritas Certification – Colombia*, resultando en la certificación ISO 9001:2008 y NTC GP 1000:2009 entregada en diciembre de 2011.



Figura 2. Mapa de procesos de la Gobernación de Boyacá.

Durante el desarrollo de este proyecto se identificaron experiencias y resultados para la academia, los procesos de formación de pregrado y la gestión pública que se refieren en el siguiente apartado.

Capítulo 3. Resultados.

1. La gobernación de Boyacá mejoro sus indicadores de gestión tanto en transparencia como en gestión abierta (IGA, Procuraduría General de la Nación, 2011) [10], llegando a ocupar el primer lugar a nivel nacional (ver Figura 3. Resultados IGA 2010 – 2011). Si bien estos resultados son el fruto de toda la gestión de la entidad, la conformación e implementación del sistema de gestión de calidad a través de su sistema integrado de gestión institucional, que empoderó y afianzó el compromiso y conocimiento de los funcionarios públicos, mejorando el desarrollo de sus competencias hacia la gestión eficiente y efectiva, con altos niveles de calidad.

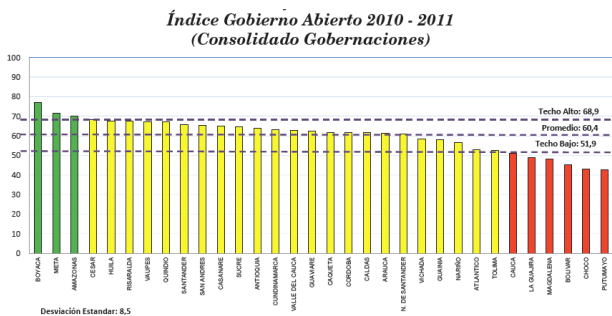


Figura 3. Resultados IGA 2010 – 2011

2. Se generó y fortaleció una cultura dinámica, receptiva y asertiva hacia el cambio y el mejoramiento del gobierno, en los funcionarios y contratistas. Es este el resultado más destacado de la ejecución del proyecto, gracias a la estrategia de destinar recursos y acciones específicas para incorporar conocimiento y enfoque en la gestión del día a día en las personas que conforman la entidad.

II. CONCLUSIONES

1. El estudio de caso evidencia que el sector público puede mejorar sus índices de gestión, transparencia y buen gobierno mediante la implementación adecuada de modelos de gestión de calidad basados en el estándar ISO 9001, y en el Colombia, a través de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000, como estrategia de fortalecimiento organizacional y teniendo en cuenta los métodos cuantitativos de gestión de proyectos (Gantt, PERT, CPM), marcos de referencia en gerencia de proyectos basados en conjuntos de buenas practicas (por ejemplo PM Book).

2. La Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 amplia el alcance de ISO 9001 en tres aspectos de fondo:

- Alcance de la implementación a todos los procesos de la organización.
- Incorpora el diseño de indicadores para medir eficiencia, eficacia y efectividad.
- Integra la planificación de la entidad con la planificación de la calidad.
- Incorpora la gestión de riesgos desde el diseño de los planes y los procesos.

3. La ruta de acciones estratégicas para garantizar la mayor probabilidad de éxito en proyectos de SGC para entidades del sector público que se propone, basados en las lecciones aprendidas:

- Elaborar un diagnóstico integral de la entidad, orientado al alcance del proyecto que tenga en cuenta a las personas, la gestión de cambio cultural y las relaciones de poder en la organización.
- Formulación del plan del proyecto, proyección financiera y de recursos incorporada al diagrama de Gantt del proyecto.
- Evidenciar el compromiso de la Alta Gerencia de la entidad y lograr la participación de todo el nivel directivo
- Asegurar la asignación de recursos para el alcance y tiempo previsto en el plan del proyecto
- Priorizar la sensibilización, capacitación y formación del personal de planta
- Generar estímulos y reconocimientos motivadores diferentes a los económicos como estrategia para dinamizar y fomentar el compromiso y participación del personal y contratistas.
- Documentar las etapas y resultados de los avances del proyecto a través de un sistema de indicadores de gestión y un tablero de visualización (dashboard) del estado de avance y resultados del proyecto, para el nivel estratégico de la organización.
- Informar y divulgar los resultados del proyecto a través de un Plan de Medios.

RECOMENDACIONES

Como plantea Hamel en su libro “El futuro de la administración”, la innovación en la gerencia o administración, es cualquier cosa que modifique sustancialmente la manera como se administra, o que modifique de manera notable las formas tradicionales de la organización y con ello promueva los fines de la empresa (Hamel, 2008) [11], las entidades del sector público son sujetos del mejoramiento en su gestión mediante la implementación de modelos de Gestión de la Calidad basados en ISO 9001 (NTCGP 1000), con excelentes resultados y que pueden ser validados en procesos de auditoría de tercera parte conducentes a certificaciones de reconocimiento internacional.

Es importante visualizar que el crecimiento de los múltiples ejes del desarrollo social y económico de un territorio son el resultado de la gestión que la administración realiza sobre cada una de las líneas de acción, siendo un paso consecuente para la

planificación y gestión pública, la integración de los múltiples escenarios y entornos de gestión en una estrategia unificada y alineada que facilite la gerencia y minimice la dispersión de esfuerzos a través del alineamiento estratégico.

La interrelación academia –empresa no solo aplica para el sector privado, se hace cada vez más valiosa la sinergia universidad – administración pública, para agregar valor y conseguir bienestar y prosperidad a todos los que somos usuarios, beneficiarios y, en resumen, partes interesadas, con el desarrollo económico y social de un territorio y sus habitantes.

#### REFERENCIAS

- [1] Naciones Unidas, "Informe del grupo de expertos en materia de administración y finanzas públicas sobre la labor realizada en su 12ª reunión". 1995. pp. 6-20.
- [2] B. A. Manrique Bocanegra, "Gerencia y gestión pública municipal en un estado comunitario". ICONTEC, (4 ed). 2008. pp. 19-20.
- [3] Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial". 1997. Parte II.
- [4] Departamento Administrativo Nacional de Estadística "Boletín censo general 2005 Perfil Boyacá". [En línea]. Disponible en:  
[http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL\\_PD\\_F\\_CG2005/15000T7T000.PDF](http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PD_F_CG2005/15000T7T000.PDF)
- [5] Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), "Norma técnica de calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2009". 2009.
- [6] Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), "Modelo estándar de control interno MECI 1000:2008". 2008.
- [7] Instituto colombiano de normas técnicas y certificación, "Sistemas de gestión de la calidad, requisitos NTC ISO 9001:2008". 2008.
- [8] H. Mintzberg, "Managing", 1 ed., Ed. Bogota: NORMA, 2010. pp. 234 – 243.
- [9] R. S. Kaplan, D.P. Norton, "The execution premium", 1 ed., Ed. Barcelona: DEUSTO, 2008, pp. 24-25.
- [10] Procuraduría General de la Nación, "Índice de Gobierno Abierto 2010 – 2011". Diciembre, 2011.
- [11] G. Hamel, "El futuro de la administración", 1 ed., Ed. Bogota: NORMA, 2008. pp. 23 – 26.